

Специален доклад

Отговаря ли по адекватен начин финансовата подкрепа от ЕС на потребностите на микропредприемачите?



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

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

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-2606-8	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/310662	QJ-AB-15-008-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-2553-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/971193	QJ-AB-15-008-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2550-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/538337	QJ-AB-15-008-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад**Отговаря ли по адекватен начин финансовата подкрепа от ЕС на потребностите на микропредприемачите?**

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

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Henri Grethen, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на разходването на средства за структурни политики, транспорт и енергетика. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Илиана Иванова с участието на Tony Murphy, ръководител на нейния кабинет; Михаил Стефанов, аташе в кабинета; Emmanuel Rauch, ръководител на отдел; Dennis Wernerus, ръководител на екип; Romuald Kayibanda, ръководител на екип; Piotr Senator, одитор, и Christian Wieser, одитор.



От ляво на дясно: С. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, И. Иванова, Т. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, М. Стефанов.

Точки

Съкращения

Речник на термините

I – VI **Кратко изложение**

1 – 16 **Въведение**

17 – 18 **Обхват и подход на одита**

19 – 63 **Констатации и оценки**

19 – 37 **Планиране и разработване на подкрепата на ЕС за микропредприемачи**

21 – 30 Липса на конкретни оценки на потребностите и подходящи системи за управление на риска по отношение на подкрепата от ЕСФ за микропредприемачи

31 – 33 Като цяло условията за създаване на ЕММП са задоволителни

34 – 36 Повечето финансови инструменти на ЕСФ не са привлекли частно финансиране

37 Финансовите инструменти на ЕММП са успели да привлекат известно количество частно финансиране

38 – 54 **Системи за мониторинг и докладване на резултатите от изпълнението**

41 – 44 Липсва достатъчна информация относно степента на обхват и процента на оцеляване за оперативните програми по ЕСФ

45 – 47 Налице е по-подробна информация относно степента на обхват и процента на оцеляване за проектите по ЕММП

48 – 54 Предоставяната подкрепа е достигнала до микропредприемачите, от които около половината преди това са били безработни

55 – 63 **Информация относно разходите, свързани с изпълнението на подкрепата на ЕС за микропредприемачи**

56 – 58 Непълна информация относно административните разходи, свързани с изпълнението на оперативните програми по ЕСФ

59 – 63 Разлики в начислените разходи за финансовите инструменти на ЕСФ

64 – 72 **Заклучения и препоръки**

Отговори на Комисията

БНД: Брутен национален доход

ЕИБ: Европейска инвестиционна банка или група на Европейската инвестиционна банка, когато става въпрос едновременно за ЕИБ и ЕИФ

ЕИФ: Европейски инвестиционен фонд

ЕММП: Европейски механизъм за микрофинансиране „Прогрес“

ЕС: Европейски съюз

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

КГПБ: Консултативна група за подпомагане на бедните

МСП: Малки и средни предприятия

ОП: Оперативна програма

EaSI: Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации

Европейски инвестиционен фонд: ЕИФ е специализиран доставчик на рисково финансиране за стимулиране на малките и средните предприятия (МСП) в Европа. Той е част от групата на Европейската инвестиционна банка и неговите акционери са Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейската комисия и голям брой публични и частни банкови и финансови институции.

Европейски кодекс за добри практики при предоставянето на микрокредити: Набор от насоки за „добри практики“ и препоръки за субектите, предоставящи микрокредитиране, издадени от Комисията през декември 2011 г.

Европейски механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ (ЕММП): Европейският механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ (ЕММП) се изпълнява от името на Комисията от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) за гаранции за микрокредитиране и за кредити за банки и други финансови посредници.

По отношение на финансовите посредници ЕИБ е съинвеститор в ЕММП.

Европейски социален фонд (ЕСФ): Европейският социален фонд (ЕСФ) цели укрепване на икономическото и социално сближаване в рамките на Европейския съюз чрез повишаване на заетостта и възможностите за намиране на работа (предимно чрез мерки за обучение), насърчавайки високо ниво на заетост и създаването на повече и по-добри работни места.

Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР): Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) цели засилване на икономическото и социално сближаване в рамките на Европейския съюз посредством преодоляване на основните различия между регионите, чрез финансова подкрепа за създаването на инфраструктура и продуктивни инвестиции, създаващи работни места, най-вече за предприятията.

Ефект на лоста: Във връзка с финансовите инструменти, финансирани от бюджета на ЕС и националните публични фондове, ефектът на лоста се изразява по отношение на това каква сума от средствата (публични или частни) са действително на разположение, за да се осигури финансова подкрепа за крайните получатели за всяко евро от публичните средства (от ЕС и националните публични фондове), предоставени на инструмента.

Консултативна група за подпомагане на бедните (КГПБ): Консултативната група за подпомагане на бедните (КГПБ) е център за политика и изследвания, който получава подкрепа от около 30 агенции за развитие и частни фондации, чиято мисия е да подобрят достъпа до финансиране за бедното население по света. Седалището на КГПБ се намира в Световната банка.

Ликвидация: Ликвидацията е процес, който води до продажбата на всички активи от даден фонд, изплащане на дължимото на кредиторите, разпределяне на всички останали активи на принципалите и след което се пристъпва към разпускане на фонда. По своята същност този процес следва да се разбира като ликвидация на фонда, прилагащ даден финансов инструмент.

Малки и средни предприятия: Малките и средните предприятия (МСП) са предприятия, които наемат под 250 души персонал и които имат годишен оборот, който не надвишава 50 млн. евро и/или общ счетоводен баланс, който не надвишава 43 млн. евро. В рамките на категорията МСП малко предприятие се определя като предприятие, което наема под 50 души персонал и чийто годишен оборот и/или общ счетоводен баланс не надвишава 10 млн. евро.

Микрокредитиране: Комисията определя микрокредитирането като кредити в размер до 25 000 евро за микропредприемачи (вж. Работен документ на Комисията „Микрокредитиране за европейските малки предприятия“, SEC(2004) 1156).

Микропредприемач: В настоящия доклад, понятието микропредприемачи следва да се разбира като самостоятелно заети лица, както и микропредприятия (т.е. регистрирани като юридическо лице).

Микропредприятие: Както е посочено в Препоръка 2003/361 на Комисията, микропредприятие се определя като предприятие, което наема под 10 души персонал и чийто годишен оборот и/или общ счетоводен баланс не надвишава два млн. евро.

Микрофинансиране: В настоящия доклад понятието микрофинансиране се определя като кредити за микропредприемачи и гаранции за банки и други финансови посредници, които предоставят такива кредити.

Обхват: Обхватът е степента, до която проектите достигат до целевата група, за която са предназначени (напр. микропредприемачи).

Оперативна програма (ОП): Оперативната програма (ОП) определя приоритетите и специфичните цели на държавата членка, както и начина, по който ще бъде използвано финансирането (от ЕС и националното публично и частно съфинансиране) през определен период (обикновено седем години) за финансирането на проекти. Тези проекти трябва да допринесат за постигане на определен брой цели, определени на ниво приоритетна ос на оперативната програма. Създадени са оперативни програми за всеки от фондовете в областта на сближаването (т.е. ЕФРР и ЕСФ). Оперативната програма се изготвя от държавата членка и трябва да бъде одобрена от Комисията преди да бъдат извършени плащания от бюджета на ЕС. Оперативните програми могат да бъдат променяни само по време на посочения период, ако и двете страни са съгласни.

Политика за прекратяване на дейността: Политика за прекратяване на дейността означава политика/стратегия за ликвидацията на вложения капитал от финансовия инструмент в съответствие с план за постигане на максимална възвръщаемост.

Процент на оцеляване: Процентът на оцеляване е показател за успеха на финансовата подкрепа за микропредприемачи. Той се изчислява, като се раздели броят на организациите, които са получили финансиране и които все още са действащи в края на определен период („наблюдаван минал период“), на общия брой организациите, получили финансиране.

Револвиращ ефект: Ефектът на средствата, отпуснати за финансов инструмент, които са използвани поне още веднъж (чрез използването на кредити и гаранции).

Рисков портфейл: Стойността на всички непогасени кредити, които имат една или повече просрочени вноски по главницата за повече от определен брой дни (обикновено 30 дни).

Управляващ орган: Национален, регионален или местен публичен орган (или всякакъв друг публичен или частен орган), който е определен от държавата членка да ръководи дадена оперативна програма. По-конкретно, това включва избирането на проекти, които да получат финансиране, мониторинг на изпълнението на тези проекти и докладването както на финансовите аспекти, така и на постигнатите резултати пред Комисията.

Финансови инструменти: Финансови инструменти е общ термин за договори, които предоставят на своя титуляр право на иск срещу длъжник. ЕС осигурява подкрепа за три възможни вида финансови инструменти: капиталови, кредитни и гаранционни инструменти. Капиталови или кредитни инструменти са договори между инвеститор и субект, в който е инвестирано, или между кредитор и кредитополучател. Гаранциите са договори, при които гарантът гарантира правата на инвеститора или кредитора.

Финансови инструменти в прекалено голям размер: Даден финансов инструмент се счита за прекалено голям, когато общата стойност на отпуснатите финансови средства значително надвишава финансирането, необходимо за покриване на действителните потребности на съответните целеви групи от населението (т.е. микропредприемачите в контекста на настоящия одит).

EaSI: Програмата за заетост и социални иновации (EaSI) е финансов инструмент на ниво ЕС за насърчаване на висока степен на качествена и устойчива заетост, гарантиране на адекватна и достойна социална закрила, борба срещу социалното изключване и бедността и подобряване на условията на труд.

EaSI се управлява пряко от Европейската комисия. Тя обединява ЕММП и две други програми на ЕС, управлявани поотделно в периода 2007—2013 г.

I Микропредприемачите имат проблеми с достъпа до традиционния кредитен пазар, което възпрепятства създаването на нови микропредприятия и самостоятелна заетост. Предоставяната подкрепа от ЕС има за цел да превъзмогне до известна степен съществуващия недостиг на финансиране, чрез предоставяне на безвъзмездни финансови средства на микропредприемачи (в рамките на ЕСФ) или чрез улесняване на достъпа до кредити, благодарение на финансовите инструменти за субектите, предоставящи микрокредитиране, а именно кредити и гаранции.

II Подкрепата на ЕС се предоставя предимно от два отделни инструмента: Европейският социален фонд (ЕСФ) и Европейският механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ (ЕММП). ЕСФ включва мерки, които се изпълняват главно чрез отпускане на безвъзмездни финансови средства, както и чрез финансови инструменти (кредит или гаранция), които са включени в оперативните програми, изготвени от държавите членки и одобрени от Комисията. От друга страна, ЕММП се изпълнява от името на Комисията от Европейския инвестиционен фонд.

III Сметната палата оцени дали планирането и разработването на подкрепата на ЕС са отговорили на действителните потребности на микропредприемачите и дали са били приложени стабилни системи за отчитане на резултатите от изпълнението. Освен това Сметната палата провери дали има достатъчно налична информация относно разходите, свързани с изпълнението на различните механизми за финансиране от ЕС, в подкрепа на микропредприемачите.

IV Сметната палата заключава, че по отношение на финансовата подкрепа на ЕСФ за микропредприемачи има слабости в планирането и разработването на подкрепата, както и липса на достатъчна и надеждна мониторингова информация относно резултатите от изпълнението. В допълнение Комисията и държавите членки не разполагат с достатъчно информация относно административните разходи за всяка държава членка и за всеки механизъм за финансиране (т.е. безвъзмездни финансови средства или финансови инструменти като кредити или гаранции).

V Като цяло Сметната палата счита, че тези въпроси могат да окажат отрицателно въздействие върху ефективността на финансовата подкрепа от ЕС, чиято цел е да отговори на потребностите на микропредприемачите.

- VI** С цел справяне с проблемните въпроси, посочени в настоящия доклад, Сметната палата препоръчва:
- а) За програмния период 2014—2020 г. държавите членки следва да извършват системно оценки на потребностите при разработването на финансови инструменти и изготвянето на оперативни програми, които включват финансова подкрепа от ЕС за микропредприемачи. Също така това ще помогне да се определи подходящото равнище на финансиране за алтернативните механизми за финансиране, т.е. безвъзмездни финансови средства или финансови инструменти (кредити или гаранции). Комисията следва да предостави насоки в тази област.
 - б) Комисията да обвърже с условия използването на финансови инструменти на ЕСФ от държавите членки, не само по отношение на спазването на регулаторните изисквания, но също така и по отношение на наличието на стабилна система за управление на риска, за да се избегне отпускането на прекалено големи суми.
 - в) С цел да се подобри обхватът, Комисията следва да разработи заедно с държавите членки финансови мерки за подкрепа на ЕСФ за микропредприемачи и да определи критерии за допустимост, чиято цел е да се достигне до безработните и уязвимите лица, които са в неравностойно положение по отношение на достъпа до традиционния кредитен пазар.
 - г) За програмния период 2014—2020 г. Комисията следва да извърши сравнителен анализ на разходите за изпълнението на безвъзмездните финансови средства на ЕСФ, финансовите инструменти на ЕСФ и финансовите инструменти на Европейската програма за заетост и социални иновации (EaSI), с оглед на установяване на техните действителни равнища. Оценката следва да позволи определянето на „добри практики“ относно начина, по който безвъзмездните финансови средства, кредитите и гаранциите в малък размер могат да бъдат отпуснати при икономически приемлива цена.

01

Микропредприемачите често са засегнати от липсата на достъп до традиционния кредитен пазар. В действителност общото търсене на микрофинансиране в държавите членки на ЕС, което се оценява на над 12 млрд. евро през 2012 г.¹, надхвърля предлагането на кредити, предоставени от банки и други финансови институции. Финансовата подкрепа на ЕС за микропредприемачи цели справяне до известна степен с недостига на финансиране, пред който те са изправени.

02

Наред с предлагането на възможност за стартиране или развитие на нови стопански дейности, финансовата подкрепа за микропредприемачи също така е насочена към преодоляване на проблема със социалното изключване на лица и към увеличаването на заетостта, особено сред лица, които преди това са били безработни. По този начин ЕС допринася за постигането на целите на стратегия „Европа 2020“, а именно насърчаване на интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж чрез увеличаване на заетостта, производителността и социалното сближаване.

03

Комисията дефинира микрофинансирането като финансова подкрепа в размер до 25 000 евро, която може да бъде предоставена на микропредприемачи в рамките на ЕММП. Повишаването на тяхната достъпност и наличност ще бъде гарантирано, посредством финансови инструменти под формата на кредити и гаранции. В контекста на настоящия одит безвъзмездните финансови средства, предоставени за стартиране или развитие на нови стопански дейности, които спазват този праг от 25 000 евро, също се считат за финансова подкрепа за микропредприемачи.

Подкрепа на ЕС за микропредприемачи чрез ЕСФ и ЕММП

04

Финансовата подкрепа на ЕС за микропредприемачи е била предоставяна предимно чрез Европейския социален фонд (ЕСФ) през програмния период 2007—2013 г. и чрез Европейския механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ (ЕММП) за периода 2010—2013 г.

05

Други инструменти на ЕС осигуряват микрофинансиране за микропредприемачи, като например финансови инструменти за МСП в рамките на оперативните програми на ЕФРР (3,136 млрд. евро през програмния период 2007—2013 г.²) и Механизма за гарантиране по отношение на МСП в рамките на Програмата за конкурентоспособност и иновации (CIP), управлявана от ЕИФ от името на Комисията (550 млн. евро³ през програмния период 2007—2013 г.). Те не са обхванати от настоящия одит, тъй като или не са част от бюджета на ЕС (кредити от ЕИБ), или не са насочени конкретно към микропредприемачи.

06

Примери за проекти, проверени от Сметната палата са посочени в **каре 1**.

- 1 Европейска комисия, оценка от JASMINE Technical Assistance Pilot Phase, ICF GHK от името на ГД „Регионална и селищна политика“, 14 ноември 2013 г., стр. 20—22.
- 2 *Източник:* Обобщени данни относно постигнатия напредък при финансирането и прилагането на инструментите за финансов инженеринг, докладвани от управляващите органи в съответствие с член 67, параграф 2, буква й) от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25), програмния период 2007—2013 г., септември 2014 г., Европейска комисия, ситуацията към 31 декември 2013 г., стр. 26.
- 3 *Източник:* Данни за финансовото участие за 2007—2013 г., ЕИФ, ноември 2011 г. (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/se0/page14.html).

Кои микропредприемачи се възползват от подкрепата на ЕС?

В един малък град в Ополското войводство (Полша), една жена микропредприемач е получила **безвъзмездна финансова помощ** в размер на 40 000 полски злоти (около 9 500 евро) от проект по ЕСФ с цел подпомагане за строеж на детска площадка на закрито и магазин за дрехи.

В провинция Бавария (Германия), микропредприемач се е възползвал от 7 000 евро микрокредит за финансирането на нова музикална инсталация за привличане на повече клиенти в заведението му, намиращо се на брега на езеро. **Кредитът** е бил предоставен от финансов посредник, подпомогнат от ЕСФ.

На остров Крит (Гърция) микропредприемач е използвал механизъм за оборотен капитал на стойност 5 000 евро с цел разширяване на градския си павилион. Този микрокредит е предоставен от местна банка с **гаранция** от ЕММП.

Европейски социален фонд

07

Целта на ЕСФ е улесняване на наемането на работници (включително самостоятелна заетост), както и увеличаване на тяхната географска и професионална мобилност, и улесняване на тяхното адаптиране към индустриални промени и към промени в производствените системи⁴. По време на програмния период 2007—2013 г. Комисията препоръчва на ЕСФ да подкрепи мерките за подобряване на финансовото и социалното приобщаване на хора в неравностойно положение и предоставяне на достъп до заетост⁵.

08

Подкрепата за микропредприемачи, финансирана от ЕСФ, включва мерки, прилагани чрез безвъзмездни финансови средства и финансови инструменти и е определена в оперативните програми, които са изготвени от държавите членки и одобрени от Комисията.

09

По време на програмния период 2007—2013 г. държавите членки са изготвили 117 оперативни програми по ЕСФ, от които 96 са финансирани мерки, класифицирани по код „подкрепа за самостоятелна заетост и създаване на нови предприятия“⁶, възлизащи приблизително на 2,4 млрд. евро, предимно чрез безвъзмездни финансови средства. Няма информация обаче каква част от това финансиране с безвъзмездни средства е разпределено на микропредприемачи. От друга страна, финансовите инструменти на ЕСФ за предоставяне на подкрепа за микропредприемачи са получили 680 млн. евро до края на 2013 г.⁷.

- 4 Член 162 от Договора за функционирането на ЕС.
- 5 Препоръка 2008/867/ЕК на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (ОВ L 307, 18.11.2008 г., стр. 11); SEC(2010) 1564 окончателен от 16 декември 2010 г. „Списък на ключови инициативи“.
- 6 Тази оценка се основава на анализ на изразходваните средства по код 86, определен от Комисията за докладване от страна на дадена държава членка съгласно приложение II към Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 г. относно правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1083/2005 на Съвета, съдържащ общи разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, и Регламент (ЕО) № 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие (ОВ L 371, 27.12.2006 г., стр. 1), и по-специално разходите по код 68 „Подкрепа за самостоятелна заетост и създаване на нови предприятия“.
- 7 Подкрепата на стойност 680 млн. евро, предоставена чрез микрокредит, е включена отчасти, но не

Европейски механизъм за микрофинансиране „Прогрес“

10

ЕММП цели подобряване на достъпа до микрофинансиране за лица, като например безработни, както и други уязвими лица, които са в неравносечно положение по отношение на достъпа до традиционния кредитен пазар⁸ и до микропредприятията. ЕММП се изпълнява от името на Комисията от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ), действащ в качеството на управител на финансови инструменти и на упълномощен субект за гаранции.

11

Решението на Европейския парламент и на Съвета за създаването на ЕММП се основава на предварителна оценка, извършена от Комисията. Този документ заключава, че като допълнение на вече съществуващите инструменти на ЕС, е необходимо създаване на механизъм за микрофинансиране в рамките на бюджета на ЕС⁹.

12

През периода 2010—2013 г. ЕММП е получил 203 млн. евро (103 млн. евро от бюджета на ЕС и 100 млн. евро от ЕИБ): 25 млн. евро (12 % от общата сума) са били предназначени за гаранции и 178 млн. евро (88 %) за финансиране на кредити. Финансовите инструменти на ЕММП не предоставят пряка финансова помощ на микропредприятията, а подпомагат посредници чрез отпускане на кредити и/или гаранции.

13

ЕИФ избира банки или други финансови посредници, желаещи да предоставят подкрепа за микропредприемачи при условия, които са възможно най-близки до пазарните условия. Тези посредници предоставят кредити на допустими крайни получатели при преференциални условия спрямо съществуващите на пазара за кредитополучатели с подобен кредитен риск.

14

Към 30 юни 2014 г. 55 банки или други финансови посредници в 20 държави членки са били избрани¹⁰ и повече от 23 000 микрокредита в размер на 208 млн. евро са били отпуснати на микропредприемачи¹¹.

15

За програмния период 2014—2020 г. едно от трите направления на Програмата на ЕС за заетост и социални иновации (EaSI)¹² постепенно ще замени ЕММП.

16

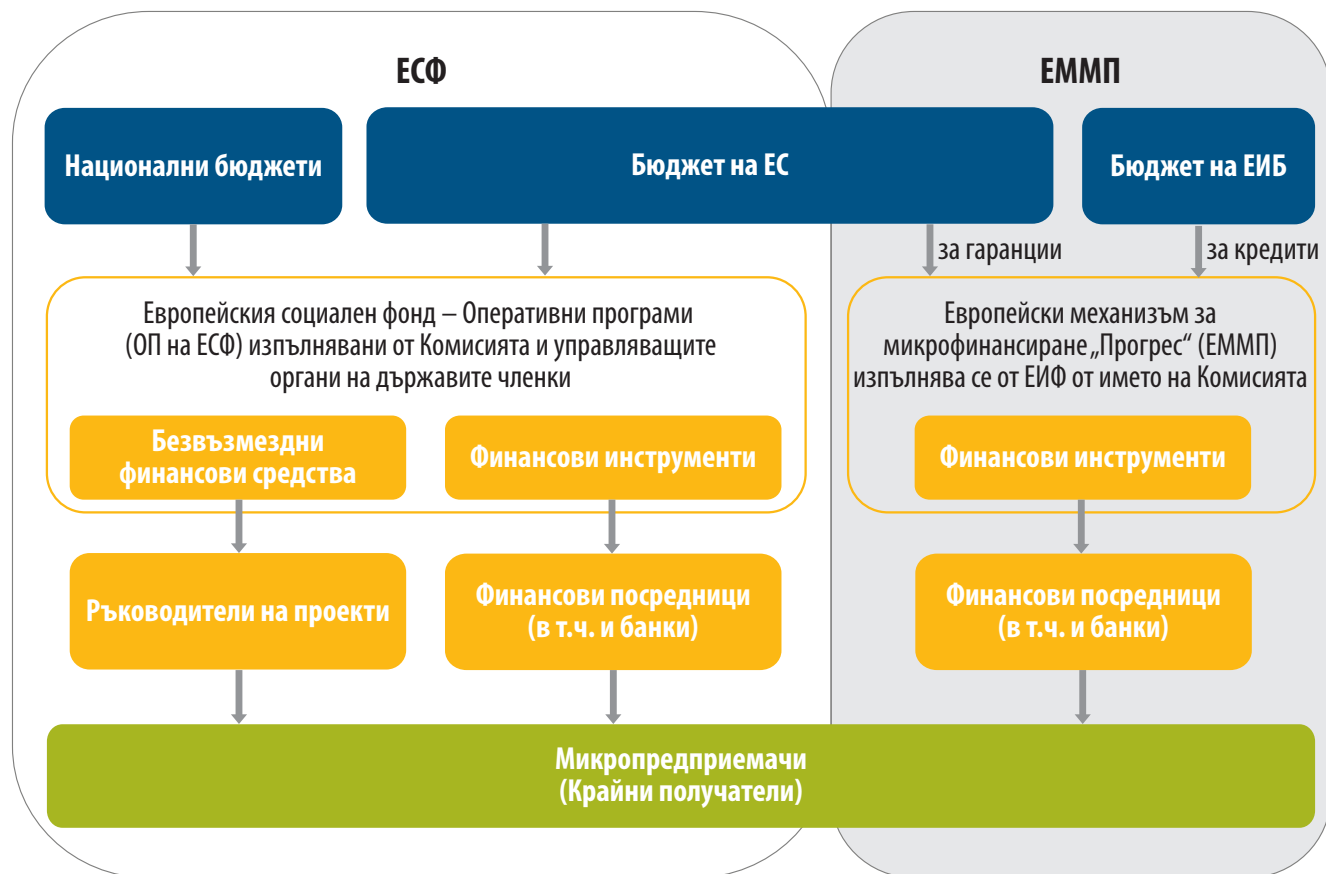
Във **фигура 1** е представен пример за това как подкрепата на ЕС за микропредприемачи се предоставя чрез безвъзмездни финансови средства на ЕСФ, финансови инструменти на ЕСФ и ЕММП.

и изцяло в сумата от 2,4 млрд. евро от изразходваните средства по ЕСФ за подкрепа за самостоятелна заетост.

- 8 Решение № 283/2010/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2010 г. за създаване на Европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване „Прогрес“ (ОВ L 87, 7.4.2010 г., стр. 1).
- 9 SEC(2009) 907 от 2 юли 2009 г.
- 10 Белгия, България, Дания, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Литва, Холандия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия, Швеция и Обединеното кралство.
- 11 COM(2014) 639 окончателен от 20 октомври 2014 г. „Прилагане на Европейския механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ — 2013 година“.
- 12 Регламент (ЕС) № 1296/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI) и за изменение на Решение № 283/2010/ЕС за създаване на Европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 238).

Фигура 1

Подкрепа на ЕС за микропредприемачи чрез безвъзмездни финансови средства от ЕСФ, финансови инструменти от ЕСФ и ЕММП (схематично представена)



Източник: ЕСП.

17

С настоящия одит Сметната палата оценява дали финансовата подкрепа, отпусната от Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ (ЕММП), е отговорила на потребностите на микропредприемачите. Сметната палата проучи по-конкретно:

- дали планирането и разработването на подкрепата на ЕС отговаря на действителните потребности на микропредприемачите;
- дали са били приложени стабилни системи за отчитане на резултатите от изпълнението;
- дали има достатъчно налична информация относно разходите по изпълнението на различните механизми за финансиране от ЕС в подкрепа на микропредприемачите.

18

Одитните резултати се основат на:

- проверката на документи на ниво Комисия и държава членка (за ЕСФ) и ЕИФ (за ЕММП);
- проверката на извадка от 27 проекта¹³, предоставящи финансова подкрепа за микропредприемачи: за шест оперативни програми по ЕСФ — 14 субсидии и шест финансови инструмента (три кредитни и три гаранционни фонда); както и седем финансови инструмента на ЕММП (два инструмента, предоставящи кредити и пет инструмента, предоставящи гаранции). Тези проекти, възлизащи на приблизително 1,6 млрд. евро, за които са поети задължения (отпуснати са 1,2 млрд. евро), са били изпълнени в пет държави членки¹⁴ (Германия, Гърция, Италия, Полша и Румъния), и са били частично или напълно завършени до края на 2013 г. (вж. **таблица 1**);

- събеседвания с експерти в тази област;
- анализа на досиета на клиенти (бенефициенти на безвъзмездни финансови средства и кредитополучатели) на ниво банки и други финансови посредници;
- проучване на 18 допълнителни управляващи органи в 14 държави членки¹⁵, отговарящи за 22 оперативни програми по ЕСФ с изразходване на средствата за самостоятелна заетост и създаване на нови предприятия. Процентът на отговорилите на проучването е бил 89 %¹⁶, като те са предоставили и обратна информация относно своя опит по отношение на мерките за финансова подкрепа за микропредприемачи. Сметната палата анализира отговорите на 11 управляващи органи в 10 държави членки, които са заявили, че техните ОП включват мерки за микропредприемачи.

- 13 Проектите са проверени на ниво управляващ орган или междинно звено (в случай на безвъзмездни финансови средства) или финансов посредник (в случай на финансови инструменти).
- 14 Германия (пет проекта), Гърция (шест проекта), Италия (четири проекта), Полша (осем проекта) и Румъния (четири проекта).
- 15 Белгия, България, Чешка република, Естония, Испания, Франция, Латвия, Литва, Малта, Португалия, Словения, Словакия, Финландия и Обединеното кралство.
- 16 Отговори са получени от 16 управляващи органи от 14 държави членки относно 19 ОП.

Таблица 1 Публично финансиране, отпуснато (до края на 2013 г.) за подпомагане на достъпа до финансиране за микропредприемачи за проекти, проверени от Сметната палата (в млн. евро)

Член Държава	ЕСФ			ЕММП		Общо
	Безвъзмездни финансови средства	Гаранции	Кредити	Гаранции	Кредити	
Германия	665,8		100,0			765,8
Гърция	368,9			0,8		369,7
Италия	9,1	13,9	9,5			32,5
Полша	21,0		11,6	7,9		40,5
Румъния	1,7			6,2	18,9	26,8
Общо	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Източник: Анализ на ЕСП, декември 2013 г.

Планиране и разработване на подкрепата на ЕС за микропредприемачи

19

Разработването на инструменти за финансиране за постигане на определена цел на политиката е предизвикателна задача. Важен фактор в това отношение е да се гарантира, че същността и вида на подкрепата (безвъзмездни финансови средства или финансови инструменти), както и наличните суми отговарят на действителните потребности на потенциалните бенефициенти.

20

Поради това Сметната палата провери:

- дали са били извършени оценки на потребностите за ЕСФ, за да се определи общото ниво и вида мерки за подкрепа, предложени на микропредприемачите, а по отношение на финансовите инструменти, дали са били приложени подходящи инвестиционни стратегии и процедури за управление на риска, за да се избегне отпускането на прекалено много или прекалено малко средства, както и дали е била определена политика за прекратяване на дейността и/или разпоредби за ликвидация.
- дали стабилна система за управление на риска е била приложена за финансовите инструменти, финансирани в рамките на ЕММП и по-конкретно дали е била извършена необходимата оценка за рисков портфейл;
- дали финансовите инструменти, финансирани от ЕСФ или ЕММП, са довели да привлечат на допълнително частно финансиране чрез изчисляване на постигнатия коефициент на ефекта на лоста.

Липса на конкретни оценки на потребностите и подходящи системи за управление на риска по отношение на подкрепата от ЕСФ за микропредприемачи

Управляващите органи не са отговорили на специфичните потребности на микропредприемачите на етапа на разработване на проверените оперативни програми по ЕСФ

21

Одитът на Сметната палата показва, че органите, управляващи проверените оперативни програми по линия на ЕСФ, не са извършили оценка на специфичните потребности на микропредприемачите преди да разпределят средствата и да определят най-подходящия начин, по който тези средства следва да бъдат оползотворени.

22

В отговор на проучването на Сметната палата 11 управляващи органа в 10 държави членки¹⁷ са отговорили, че техните ОП по ЕСФ са включили мерки за подпомагане на микропредприемачите. Анализът на Сметната палата обаче показва, че нито един от тези управляващи органи не е извършил оценка на специфичните потребности на предприемачите преди одобряването на оперативната програма. Такъв беше случаят и при всички ОП в петте държави членки, където Сметната палата провери конкретни проекти. Сметната палата отбелязва, че за програмния период 2007—2013 г. не съществува нормативно изискване държавите членки да извършват оценки на потребностите.

17 България, Чешка република, Естония, Франция (континентална част, Мартиника), Латвия, Литва, Португалия (Мадейра), Словения, Словакия и Финландия.

23

Каре 2 предоставя пример извън одитираната извадка, където е била извършена стабилна оценка на потребностите, за да се определи необходимостта от целенасочени мерки за подкрепа за микропредприемачите.

Каре 2

Пример за проучване, определящо необходимостта от специфични мерки за подкрепа, насочени към микропредприемачите

През 2006 г. в германската провинция Бранденбург е проведено проучване за определяне на специфичните потребности от създаването на нови предприятия¹⁸, както и в частност относно адекватността на финансовите услуги, предоставяни на микропредприемачи от банки.

Това проучване се основава на количествената и качествената оценка на търсенето и предлагането за микрофинансиране в този регион.

Проучването установи, че (i) за традиционните банки, предоставянето на финансови услуги за микропредприемачи не е било привлекателен вариант, особено за малки кредити в размер до 10 000 евро, както и (ii) че съществуващите инициативи за финансова подкрепа (напр. кредити, субсидирани от държавата) не са представлявали подходящи алтернативи за микропредприемачи.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, по-рано GTZ GmbH)*, „Микрофинансиране в Европа — регионални примери от практиката от Франция, Германия и Гърция“, стр. 13—15 (доклад, съфинансиран от ЕСФ).

Няма действащи инвестиционни стратегии за три от шестте проверени финансови инструмента на ЕСФ

24

След създаването на тяхната правна структура обикновено финансовите инструменти на ЕСФ получават средства в своя фонд от оперативната програма. Впоследствие те използват тези средства за подпомагане на проекти, които попадат в обхвата на съответната ОП (т.е. предоставят кредити и гаранции на крайните получатели). В съответствие с регулаторните изисквания за финансовите

инструменти на ЕСФ, за всеки фонд следва да бъде изготвена инвестиционна стратегия. За финансовите инструменти на ЕСФ инвестиционната стратегия¹⁹ включва също така и анализ на потенциалната целева група с цел да се избегне отпускането на прекалено много или прекалено малко средства от фонда.

19 Член 43 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията.

25

В три от шестте одитирани финансови инструмента на ЕСФ в Полша и Италия (Калабрия) Сметната палата установи, че не е разработена инвестиционна стратегия (вж. **таблица 2**).

Таблица 2 Наличие на инвестиционна стратегия, системи за управление на риска и политики за прекратяване на дейността/разпоредби за ликвидация в одитираните финансови инструменти на ЕСФ

Одитирани финансови инструменти на ЕСФ (държава членка)	Инвестиционна стратегия	Системи за управление на риска (анализ на рисковия портфейл)	Политика за прекратяване на дейността/разпоредби за ликвидация
Финансов инструмент А (Германия)	● да	● не	● да
Финансов инструмент Б (Италия)	● не	● не	● не
Финансов инструмент В (Италия)	● не	● не	● не
Финансов инструмент Г (Италия)	● да	● не	● не
Финансов инструмент Д (Полша)	● да	● да	● да
Финансов инструмент Е (Полша)	● не	● не	● да

Източник: Анализ на ЕСП (2014 г.).

Неподходящи системи за управление на риска за пет от шестте проверени финансови инструмента

26

Като допълнение към предварителната оценка на потребностите управителите на фондове също така следва да въведат подходящи процедури за управление на риска. По-конкретно това включва анализ на рисковия портфейла на финансовия инструмент, за да се определи дали отпускането на средства е адекватно, както и в частност да се

установи дали потенциалните загуби от кредити и гаранции могат да бъдат покрити. Провеждането на такъв анализ следва да е в съответствие с принципите на доброто финансово управление, съгласно насоките на Комисията²⁰ за държавите членки за програмния период 2007—2013 г.

20 Насоки относно инструментите за финансов инженеринг съгласно член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета, СОСОФ_10-0014-04-EN, 21 февруари 2011 г., член 4.1.6.

27

Сметната палата установи, че от всички шест проверени финансови инструмента е извършен анализ на рисковия портфейл само за финансовия инструмент на ЕСФ (вж. **таблица 2**). В случая на Италия Сметната палата счита, че трите одитирани финансови инструмента на ЕСФ са с прекалено голям размер на отпуснатите средства (вж. **каре 3**).

28

Съгласно Регламента неусвоени средства от финансови инструменти следва при приключване да бъдат върнати в бюджета на ЕС²¹.

21 Член 43, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията.

Каре 3

Пример за прекалено голям размер на отпуснатите средства по линия на финансовите инструменти на ЕСФ

До края на 2013 г. усвоените от микропредприемачи средства са били в размер на 9,5 % от общия размер на отпуснатите средствата за кредитния фонд в Кампания (създаден през декември 2009 г.), докато за двата гаранционни фонда в Калабрия този размер е възлизал на 0 % и 26,7 % (създаден през септември и ноември 2012 г.).

За да се спази правилото за допустимост на разходите, финансовата подкрепа следва да бъде изплатена до 31 декември 2015 г.²² Малко вероятно е оставащите средства да достигнат до микропредприемачите до края на 2015 г.

22 Към този момент краят на периода на допустимост, както е определен в Регламент 1083/2006, е в процес на обсъждане.

Слабости във връзка с политиката за прекратяване на дейността и разпоредбите за ликвидация за финансовите инструменти на ЕСФ

29

Сметната палата провери също така дали управляващите органи са приложили политика за прекратяване на дейността и/или разпоредби за ликвидация в съответствие с приложимите правила²³ за финансовите инструменти на ЕСФ. Целта на тези политики и разпоредби е да се гарантира стабилна и организирана ликвидация на фонда към момента на приключване.

30

Сметната палата установи, че за три от шестте проверени финансови инструмента на ЕСФ (два в Кампания и един в Калабрия) не са били приложени политика за прекратяване на дейността/разпоредби за ликвидация.

23 Член 43, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията.

Като цяло условията за създаване на ЕММП са задоволителни

31

Финансовите инструменти на ЕММП се създават по различен начин от финансовите инструменти на ЕСФ. Финансови посредници на ЕММП (като банки) трябва да подадат заявление пред ЕИФ, за да получат финансиране за своите финансови инструменти. Ако финансовите посредници не са изправени пред търсене на кредити или на гаранции, те просто не подават заявления за финансиране от ЕИФ. Следователно не е необходима специфична оценка на регионалните потребности.

32

Освен това, в съответствие с правилата на ЕММП, всеки финансов посредник подлежи на стандартен процес за надлежна проверка, извършвана от ЕИФ. Той обхваща оценка на системите за управление на риска, в т.ч. процедурите за рисков портфейл. След което финансовият посредник наблюдава портфейла и съответния процент на изпълнение, и докладва периодично на ЕИФ. Специфичните правила по отношение на тези договорености за наблюдение и докладване са неделима част от договора между ЕИФ и финансовия посредник.

33

Сметната палата установи, че необходимият анализ на рисков портфейл е бил извършен за всички седем проверени финансови инструменти на ЕММП. Въпреки че дейностите по микрокредитиране по правило са с висок риск, анализът на Сметната палата показва, че рисковият портфейл за кредитен фонд в Румъния е бил по-нисък в сравнение с други подобни фондове. Фондът, който е действал от месец март 2012 г., е имал 0,3 % риск от

неизпълнение за своя портфейл и не е имал никакви отписвания, считано към 30 септември 2013 г.

Повечето финансови инструменти на ЕСФ не са привлекли частно финансиране

34

Едно от предимствата за използването на финансови инструменти в сравнение с безвъзмездни финансови средства е, че те биха могли да привлекат частно финансиране в допълнение към публичното (от ЕС и националните бюджети). Това се нарича още ефект на лоста, който се измерва като пропорция между общото и публичното финансиране. Коефициент на ефект на лоста над 1 означава, че е било привлечено частно финансиране. Сметната палата проучи дали финансовите инструменти, използвани в рамките на ЕСФ или ЕММП за подпомагане на микропредприемачи, са успели да привлекат частно финансиране в допълнение към публичното.

35

Анализът на Сметната палата показва, че само един от шестте одитирани финансови инструменти на ЕСФ са привлекли допълнително частно финансиране с коефициент на ефекта на лоста от 1,2 за гаранционен фонд в Италия (Калабрия). За четири от шестте инструменти не е имало ефект на лоста, тъй като коефициентът е бил едно или по-малък от едно²⁴. По отношение на последния, който е още един гаранционен фонд в Италия (Калабрия), управляващият орган не е могъл да предостави информацията относно коефициента на ефекта на лоста.

24 Коефициент на ефект на лоста под 1,0 е възможен, когато част от средствата са били използвани за такси за управление.

36

По отношение на количествените цели, Сметната палата отбелязва, че определянето на целеви коефициент на ефект на лоста не е било нормативно изискване по време на програмния период 2007—2013 г. Сметната палата обаче отбелязва, че целевите коефициенти на ефект на лоста над 1,0 са били определени при създаването на фонда само за двата италиански гаранционни фонда (при закриването на фондовете през 2015 г. е трябвало да достигнат 1,25). Във всички други случаи е липсвала информация или целевият коефициент на ефект на лоста не е предвиждал привличането на частно финансиране.

Финансовите инструменти на ЕММП са успели да привлекат известно количество частно финансиране

37

Сметната палата установи, че всички седем финансови инструмента на ЕММП, изпълнени по времето на одита, са привлекли допълнително частно финансиране (вж. **таблица 3**). По отношение на гаранциите, целевите коефициенти на ефекта на лоста съвпадат точно в един от седем случая и не са достигнати в два случая. В други два случая е малко вероятно първоначалните цели да бъдат постигнати, тъй като разликата между коефициента на текуща ликвидност и целевия коефициент е твърде голяма, за да бъде преодоляна до средата на целевата дата през 2015 г. По отношение на двата случая с портфейла за микрокредитиране, няма поставени цели. Според Комисията, окончателна оценка на резултатите от целевия коефициент на ефект на лоста за целия ЕММП ще бъде извършена след неговото приключване, не по-рано от 2020 г.

Таблица 3 Ефект на лоста на проверените финансови инструменти на ЕММП

Обект (държава членка)	Описание на проекта	Коефициент на ефект на лоста		Целева дата	Частно финансиране (в млн. евро)
		Целева стойност	Действителен размер (31.12.2013 г.)		
Предприятие 1 (Гърция)	Гаранция по портфейл за микрокредитиране	7,47	1,33	18.12.2014 г.	0,3
Предприятие 2 (Румъния)	Портфейл за микрокредитиране	не е определен	1,25 ¹	20.3.2014 г.	2,4
Предприятие 3 (Румъния)	Портфейл за микрокредитиране	не е определен	1,18	16.5.2013 г.	1,7
Предприятие 4 (Румъния)	Гаранция по портфейл за микрокредитиране	8,33	1,38	29.12.2013 г.	2,4
Предприятие 5 (Полша)	Гаранция по портфейл за микрокредитиране	9,13	9,13	30.3.2013 г.	55,2
Предприятие 6 (Полша)	Гаранция по портфейл за микрокредитиране	6,67	1,33	27.6.2015 г.	0,3
Предприятие 7 (Полша)	Гаранция по портфейл за микрокредитиране	7,58	1,33	27.6.2015 г.	0,1

¹ Датата на реалния ливъридж е 30.9.2013 г.

Източник: анализ на ЕСП въз основа на данни от ЕИФ (2013 г.).

Системи за мониторинг и докладване на резултатите от изпълнението

38

Сметната палата извърши най-напред оценка на уместността на системата за докладване на резултатите от изпълнението, въведена от държавите членки и ЕММП и след това по отношение на проектите, включени в извадката, провери дали е имало възможност те да осигурят подкрепа на предприемачи, както и в частност на тези, които преди това са били безработни. Сметната палата отбелязва, че мониторингът на ЕСФ е бил извършен на ниво приоритетна ос, а не на ниво проект за програмния период 2007—2013 г.²⁵

39

Крайната цел на финансовата подкрепа от ЕС за микропредприемачи е създаване или по-нататъшно разработване на устойчиви предприятия, откриване на работни места, както и предотвратяване или преодоляване на безработицата. Поради това Сметната палата оцени дали следната информация е била докладвана от ЕСФ или ЕММП, тъй като такива показатели за изпълнението се препоръчват също и в Кодекса за добри практики на Комисията и от експертни организации в областта на микрофинансирането²⁶:

- информация относно социалния профил (напр. образование, възраст, местоположение или принадлежност към конкретна уязвима група, като напр. безработни, етнически малцинства или мигранти) на получатели на финансова подкрепа за микропредприемачи; както и
- информация относно процента на оцеляване на микропредприятия след определен период от спирането на предоставената подкрепа (напр. две години).

40

Тази оценка е извършена въз основа на проверка на място на проектите, отговорите от проучването на ЕСП, както и на преглед на годишните доклади за изпълнението, предоставени на Комисията от управляващите органи за 17 оперативни програми по ЕСФ, обхванати от одита.

Липсва достатъчна информация относно степента на обхват и процента на оцеляване за оперативните програми по ЕСФ

41

Анализът на Сметната палата показва, че:

- за 11 от 17-те (65 %) проверени оперативни програми по ЕСФ не е налична информация дали получателите на финансова подкрепа за микропредприемачи са били част от уязвима група. За други шест програми информацията се счита за частично налична, тъй като е била предоставена само за проекти, насочени конкретно към безработните. Освен това, по отношение на одитираните оперативни програми по ЕСФ, дори когато информацията относно профила на получателите е била налична, тя не е била предмет на систематичен мониторинг;
- информация относно процента на оцеляване е била налична за три (в Германия, България и Финландия) от 17 ОП по ЕСФ (18 %). При липсата на солидни и надеждни данни за резултатите от дейността по отношение на процента на оцеляване, устойчивостта на проектите не може да бъде оценена за оставащите 14 ОП.

25 Член 20, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията.

26 Европейски кодекс за добри практики при предоставянето на микрокредити, CGAP, The Smart Campaign (Център за финансово приобщаване), Универсални стандарти за управление на социалната активност (Работна група по въпросите на социалната активност).

42

Настоящият анализ е подкрепен от преглед на годишните доклади за изпълнението на оперативните програми, предоставени на Комисията от управляващите органи, които също съдържат ограничено количество данни или въобще нямат такива по отношение на подкрепата на ЕС за микропредприемачи.

43

Поради ограничеността на данните, предоставени от държавите членки, Комисията не е в състояние да събере последователна, полезна и надеждна информация, за да следи постиженията на подкрепата от ЕСФ за микропредприемачи, най-вече по отношение на приобщаването.

44

Поради това Сметната палата счита, че липсата на достатъчна и надеждна информация относно резултатите от изпълнението прави невъзможно достигането до общо заключение за това до каква степен крайните цели на финансовата подкрепа на ЕСФ за микропредприемачи са били постигнати.

Налице е по-подробна информация относно степента на обхват и процента на оцеляване за проектите по ЕММП

45

За всички седем проекта на ЕММП, обхванати от одита на Сметната палата, е била предоставена информация относно това дали помощта е достигнала до микропредприемачите. В повечето случаи, докладването от страна на ЕММП също е предоставило информация относно профила на получателите на финансова подкрепа за микропредприемачи (като например пол, образование, възраст и регион). Данни относно предходния трудов статус на крайните получатели обаче са били налични само в един от седемте проверени финансови инструмента на ЕММП (в Гърция).

46

По отношение на процента на оцеляване три проекта на ЕММП са докладвали 100 % оцеляване, а един проект е със средно ниво на оцеляване от 70 %. Относно останалите три проекта на ЕММП, статусът на изпълнение все още не позволява извършването на такова изчисление.

47

Като цяло, Сметната палата установи, че докладването е било в съответствие с изискванията на решението на ЕММП за всички седем проверени проекта²⁷, както и че е предоставило по-добра информация, отколкото тази, която е била налична за финансовите инструменти в рамките на споделено управление.

27 Член 8 от Решение № 283/2010/ЕС.

Предоставяната подкрепа е достигнала до микропредприемачите, от които около половината преди това са били безработни

48

Сметната палата извърши оценка на това дали проектите, включени в извадката, са могли да предоставят подкрепа на микропредприемачи и най-вече на безработните. На първо място, оценката беше извършена чрез проверка на това дали средният размер на предоставяното подпомагане е бил в съответствие с потребностите на микропредприемачите, и на второ място, чрез проверка на профилите на получателите на безвъзмездни финансови средства или бенефициентите на финансови инструменти.

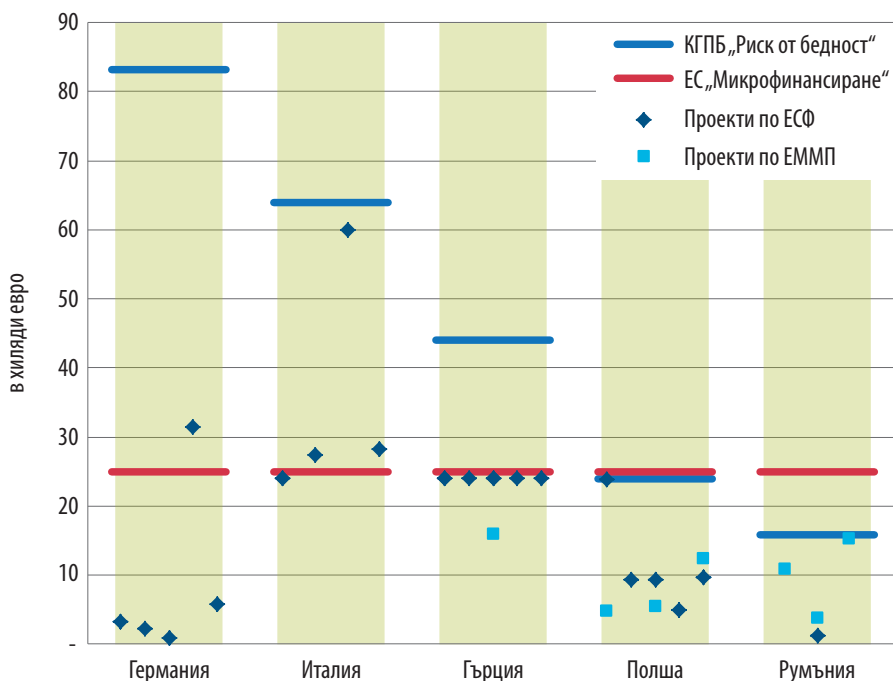
Средният размер на финансовата подкрепа от ЕС е в съответствие с потребностите на микропредприемачите

49

Сметната палата установи, че средният размер на предоставяното подпомагане е бил под или малко над препоръчанията от ЕС таван от 25 000 евро²⁸ за всички с изключение на един от 20-те проверени проекта на ЕСФ. Всички седем проверени проекта по ЕММП са спазили задължителния праг от 25 000 евро, определен от правното основание на ЕММП (вж. **фигура 2**). Според Комисията към 30 септември 2014 г. средният размер на един кредит от ЕММП е възлизал на 9 825 евро за гаранции и 6 717 за кредитни инструменти.

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

Фигура 2 Среден размер на финансовата подкрепа на ЕС за микропредприемачи за проект спрямо определени прагови стойности



Източник: Анализ на ЕСП (2013 г.), въз основа на данни, предоставени от управляващите органи (2013 г.) и Световната банка (2012 г.).

Констатации и оценки

50

Сметната палата отбелязва, че таванът от 25 000 евро, приложим за всяка от 28-те държави членки, не взема предвид значителните различия по отношение на доходите и разпределението на богатството в тях. Поради това Сметната палата провери дали подкрепата е била под изчисления праг спрямо БНД, като отчита степента, до която тя е била използвана за изложено на риск от бедност население, до което е достигнала (CGAP „Риск от бедност“²⁹). Този допълнителен анализ показва, че всички 27 проверени проекта са били под тавана по CGAP.

51

Това показва, че индивидуалните мерки за финансова подкрепа са били в размер, който може да бъде снетен за съответстващ на потребностите на микропредприемачите.

Не всички проекти в извадката са били насочени към безработните

52

Сметната палата също така преразгледа профилите на получателите на безвъзмездни финансови средства (на ниво управляващи органи) или профилите на клиенти, получили финансова подкрепа чрез финансовите инструменти на ЕСФ и ЕММП (на ниво управители на фондове), за да оцени до каква степен са обхванати микропредприемачи, които преди това са били безработни.

53

Микропредприемачи, които преди това са били безработни, са били обхванати в 11 от 20 проверени проекта на ЕСФ (55 %). Това включва девет проекта (45 %), които са били изцяло насочени към безработни (пет в Гърция, два в Полша, един в Италия (Кампания) и един в Германия).

54

По отношение на ЕММП, един от седемте проверени проекта е бил специално насочен към крайните получатели, които преди това са били безработни. Според Комисията обаче всички обобщени данни от ЕММП към края на септември 2014 г. показват, че 58 % от самостоятелно заетите лица, получили финансиране в рамките на ЕММП, преди това са били безработни и повече от 60 % от микропредприемачите, подкрепени от ЕММП, са стартирали своята дейности, което показва, че помощта е обхванала до голяма степен микропредприемачи, които преди това са били безработни.

²⁹ Прагът по CGAP се състои от БНД на глава от населението, изразен в щатски долари, умножен по 2,5.

Информация относно разходите, свързани с изпълнението на подкрепата на ЕС за микропредприемачи

55

По отношение на разходите за изпълнение на подкрепата на ЕС за микропредприемачи има два елемента, които трябва да бъдат взети под внимание: разходите за публична администрация и разходите за финансовите инструменти. Ето защо Сметната палата оцени дали е била предоставена достатъчно информация на Комисията и на държавите членки относно тези разходи.

Непълна информация относно административните разходи, свързани с изпълнението на оперативните програми по ЕСФ

56

През 2011 г. Комисията изчисли, че административните разходи по изпълнението на оперативните програми възлиза на 3,2 % от общия размер на финансирането от ЕФРР/КФ и ЕСФ за програмния период 2007—2013 г. Това включва разходите за контрол, оценени на 0,9 %, които са свързани с проверката, сертифицирането и одитните дейности, извършени от националните органи. Тази оценка се основава на данни, докладвани от някои държави членки³⁰ за първите години от програмния период 2007—2013 г., както за оперативните програми по ЕФРР/КФ, така и по ЕСФ.

57

Въз основа на това³¹ генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ изчисли в годишния си отчет за дейността за 2013 г., че разходите на ниво държави членки възлизат на около 4,8 % от бюджета на ЕСФ за програмния период 2007—2013 г. (обхващайки управляващите, сертифициращите и одитните органи). При изчисление то са използвани средните разходи за държавите членки, които варират между 2 % и 13 %. Освен това общите годишни административни разходи на Комисията възлизат на приблизително 0,2 % от общите бюджетни кредити. Прогнозираните общи годишни административни разходи за управлението и контрола на ЕСФ възлизат на около 5 % от общия годишен бюджет. Основните компоненти на административните разходи са описани в **каре 4**.

58

В заключение, Сметната палата отбелязва, че Комисията не разполага със сравнителна информация относно административните разходи за всяка държава членка и за всеки механизъм за финансиране (т.е. безвъзмездни финансови средства или финансови инструменти като кредити или гаранции). Освен това наличните данни са били актуализирани само за финансовите инструменти. По отношение на проверените от Сметната палата оперативни програми по ЕСФ в пет държави членки, няма налична информация относно действителните административни разходи на равнището на различните управляващи органи.

30 Белгия, Чешка република, Италия, Малта, Полша, Финландия и Обединеното кралство.

31 ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, годишен отчет за дейността за 2013 г., стр. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Основни компоненти на разходите за публична администрация за оперативни програми по ЕСФ

За държавите членки административните разходи включват разходи, свързани с управление, контрол, мониторинг и оценка на оперативните програми от националните органи. Такива разходи могат да бъдат свързани с възнаграждения на служителите, оперативни разходи, пътни разходи и разходи за обучение. За да се гарантира, че съответната държава ефективно извлича полза от предоставената подкрепа, административните разходи може също така да обхванат разходи, свързани с информационните и комуникационните дейности относно възможностите за финансиране от оперативни програми по ЕСФ или разходи за укрепване на административния капацитет на бенефициентите (напр. чрез обучение).

В случая с финансовите инструменти част от административната дейност се извършва от управителя на фонда (напр. избор на крайните получатели), което води до по-ниски административни разходи на ниво държава членка. За тези дейности, разходите за управление директно се начисляват от управителите на фондове към оперативните програми.

На равнището на Комисията, административните разходи са свързани с разходи за съставяне на регулаторната рамка на ЕСФ, финансовото управление, контрол, одит, техническата координация с държавите членки, както и оценяване и информационни дейности.

Тези административни разходи не включват разходите, поети от получателите на финансова подкрепа на ЕС.

Разлики в начислените разходи за финансовите инструменти на ЕСФ

59

Високите разходи водят до по-малко средства, които действително да са на разположение за микропредприемачите, и може да изложат на риск устойчивостта на фонда, особено в случая с малки фондове за микрофинансиране. Най-често срещаните разходи, начислявани за финансови инструменти, са разходите за управление, които може да включват различни подкомпоненти (напр. разходи за персонал, разходи за реклама и маркетинг, пътни разходи и разходи за консултации).

60

Анализът на Сметната палата показва, че разходите за управление за пет от шестте проверени финансови инструменти на ЕСФ варират между 2,3 % и 4,2 %³². И накрая, един гаранционен фонд в Италия (Калабрия) не е могъл да предостави информация относно своите разходи за управление, когато тази информация е била поискана от Сметната палата.

32 Съгласно член 43 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията, разходите по управлението за финансовите инструменти на ЕСФ са ограничени до максимум 4 % от общия размер на отпуснатите средства от фонда средно за една година, освен ако управителят на фонда не е бил избран въз основа на конкурентна тръжна процедура, какъвто е бил случаят с един фонд в Германия.

61

В своята извадка за два финансови инструмента на ЕСФ в Италия (Калабрия) Сметната палата отбелязва, че освен разходите за управление са били начислени допълнителни разходи към ОП, а именно лихвеното плащане по гарантираните кредити (вж. **каре 5**). Това води до увеличаване на разходите за изпълнение за един от двата финансови инструмента до 7,8 %, което представлява приблизително 4 млн. евро на година.

62

Структурата на разходите, начислени за финансовите инструменти на ЕСФ към бюджета на ЕС, варира на базата на различните подкомпоненти. Въпреки че Сметната палата признава, че е възможно да има основателни причини за тези разлики, Комисията няма цялостен поглед, който да ѝ позволи да е информирана за базата на изчисляване на разходите за управлението и изпълнението на финансовите инструменти на ЕСФ, както и за това дали те са били оправдани.

63

От друга страна, за ЕММП (кредити и гаранционни инструменти взети заедно), според изчисления на Комисията средните годишни разходи, дължими от бюджета на ЕС, са в максимален размер от 0,5 % до 0,7 % от предоставените финансови средства.

Каре 5

Високи разходи, начислени от финансовия инструмент в Калабрия

В Калабрия разходите за управление, начислени от гаранционен фонд за микрокредитиране, са били докладвани на Комисията в размер на 2,23 % от общите отпуснати средства, което означава, че те официално са били под регулаторния таван от 4 %.

Управляващите органи обаче са договорили с местните банки такава структура на разходите за управление, при която ЕСФ да заплати лихва за микрокредитиране от името на кредитополучателите. Когато към разходите за управление се добавят и лихвени плащания в размер на 5,6 % по гарантираните кредити, общият размер на разходите, начислени на ОП възлиза на над 7,8 %. Освен това същите тези частни банки, които са получили лихвените плащания, междувременно също така са спечелили от лихвата върху депозиранията средства на ЕСФ, които са послужили като гаранции.

64

Сметната палата заключава, че по отношение на финансовата подкрепа на ЕСФ за микропредприемачи има слабости в планирането и разработването на подкрепата и липса на достатъчна и надеждна информация относно резултатите от изпълнението. В допълнение Комисията и държавите членки не разполагат със сравнителна информация относно административните разходи за всяка държава членка и за всеки механизъм за финансиране (т.е. безвъзмездни финансови средства или финансови инструменти като кредити или гаранции).

65

Като цяло, Сметната палата счита, че тези въпроси могат да окажат отрицателно въздействие върху ефективността на финансовата подкрепа от ЕС, чиято цел е да отговори на потребностите на микропредприемачите.

Слабости при планирането и разработването на финансовата подкрепата на ЕСФ за микропредприемачи

66

Държавите членки като цяло не са извършили адекватна оценка на специфичните потребности на микропредприемачите при разработването на оперативни програми по ЕСФ. Няма нормативно задължение специфичните потребности на микропредприемачите да бъдат взети под внимание на ниво Европейски съюз по време на програмния период 2007—2013 г. По време на периода, обхванат от одита, безвъзмездните финансови средства са били основният механизъм за подкрепа от ЕСФ, използван досега за предприемачи.

67

Финансовата подкрепа на ЕС за микропредприемачи от ЕСФ обикновено се предоставя, без да има обоснована оценка на потребностите. За някои от проверените финансови системи на ЕСФ липсата на инвестиционни стратегии, заедно с неадекватни системи за управление на риска, са довели до прекалено голям размер на отпуснатите средства за фондовете. Сметната палата също така установи, че при половината от проверените финансови инструменти са липсвали политика за прекратяване на дейността и разпоредби за ликвидация, въпреки че това е било изискване на приложимите регламенти.

68

Счита се, че като цяло финансовият инструмент на Комисията— ЕММП, има задоволителни механизми за изграждане на системите за управление на риска. ЕММП е успял да привлече известно количество допълнително частно финансиране за разлика от финансовите инструменти на ЕСФ. Но сумите, които са били разпределени на ЕММП от бюджета на ЕС към днешна дата (ако се сравнят с финансовите инструменти на ЕСФ), са били ограничени.

Препоръка 1

За програмния период 2014—2020 г. държавите членки следва системно да извършват оценки на потребностите при разработването на финансови инструменти и изготвянето на оперативни програми, които включват финансова подкрепа от ЕС за микропредприемачи. Също така това ще помогне да се определи подходящото равнище на финансиране за алтернативните механизми за финансиране, т.е. безвъзмездни финансови средства или финансови инструменти (кредити или гаранции). Комисията следва да предостави насоки в тази област.

Заклучения и препоръки

Препоръка 2

Комисията следва да обвърже с условия използването на финансови инструменти на ЕСФ от държавите членки, не само по отношение на спазването на регулаторните изисквания, но също така и по отношение на наличието на стабилна система за управление на риска, за да се избегне отпускането на прекалено големи суми.

Липса на достатъчна и надеждна мониторингова информация относно резултатите от изпълнението

69

Системите на ЕММП за докладване на резултатите от изпълнението са предоставили по-пълна информация, отколкото тези на ЕСФ, които се считат за неподходящи. Въз основа на данните, предоставени от държавите членки, Комисията не е в състояние да събере последователна, полезна и надеждна информация (напр. процент на оцеляване на микропредприятията и обхват), за да следи постиженията на подкрепата от ЕСФ за микропредприемачи. Сметната палата счита, че тази ситуация прави невъзможно достигането на общо заключение относно ефективността на подкрепата от ЕСФ, предоставена на микропредприемачи.

70

Въз основа на проверената извадка, безвъзмездните финансови средства на ЕСФ, финансовите инструменти на ЕСФ и ЕММП са предоставили финансова подкрепа за микропредприемачи. Достигането до микропредприемачи, които преди това са били безработни, е осъществено само в около половината от проектите.

Препоръка 3

С цел да се подобри обхватът в бъдеще, Комисията заедно с държавите членки следва да разработи финансови мерки за подкрепа на ЕСФ за микропредприемачи и да определи критерии за допустимост, чиято цел е да се достигне до безработните и уязвимите лица, които са в неравностойно положение по отношение на достъпа до традиционния кредитен пазар.

Недостатъчна информация относно разходите за изпълнението на безвъзмездната финансова подкрепа и финансовите инструменти на ЕСФ

71

За проверените оперативни програми по ЕСФ управляващите органи не са разполагали с информация относно действителните административни разходи. Комисията и държавите членки не разполагат със сравнителна информация относно разходите за публична администрация за всяка държава членка или за всеки механизъм за финансиране (т.е. безвъзмездни финансови средства или финансови инструменти като кредити или гаранции). Ситуацията не им позволява да вземат под внимание най-изгодния начин за доставяне на подкрепа на ЕС за микропредприемачи.

72

За проверените финансови инструменти Сметната палата установи различни структури на разходите и разлики в процентната ставка на разходите за управление, начислени върху бюджета на ЕС. Комисията няма цялостен поглед върху основата за изчисляването на разходите за изпълнението на финансовите инструменти на ЕСФ и следователно

Заклучения и препоръки

не е в състояние да прецени дали разликите в разходите между инструментите са оправдани.

Препоръка 4

За програмния период 2014—2020 г. Комисията следва да извърши сравнителен анализ на разходите за изпълнението на безвъзмездните финансови средства на ЕСФ, финансовите инструменти на ЕСФ и финансовите инструменти на Европейската програма за заетост

и социални иновации (EaSI), с оглед на установяване на техните действителни равнища. Оценката следва да позволи определянето на „добри практики“ относно начина, по който безвъзмездните финансови средства, кредитите и гаранциите в малък размер могат да бъдат отпуснати при икономически приемлива цена.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Henri GRETHEN — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 10 юни 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Резюме

VI а)

Комисията приема препоръката.

За програмния период 2014—2020 г. регулаторната рамка ще гарантира, че всеки финансов инструмент е „основан на предварителна оценка“, при която са установени пазарна неефективност или неоптимални инвестиционни ситуации и инвестиционни нужди. Изискванията на предварителната оценка са предвидени също така за продължаване на финансовите инструменти, създадени през предходния програмен период.

При одобряване на оперативните програми Комисията е гарантирала привеждане в съответствие със стратегическите приоритети, идентифициране/изпълнение на предварителните условия и оценка на основанията за предложената форма на подкрепа.

Комисията също така се ангажира да даде съвети относно предварителната оценка и предоставя насоки относно прилагането на финансовите инструменти.

Тя вече е предоставила насоки и практически методология за изготвяне на задължителна предварителна оценка за новия програмен период.

VI б)

Комисията приема тази препоръка, която вече е разгледана в новата регулаторна рамка на ЕСФ, която изисква предварителни оценки за финансовите инструменти.

VI в)

Комисията приема тази препоръка.

Новата регулаторна рамка ще позволи идентифицирането на най-подходящите целеви групи на инструмента за микрофинансиране за всеки разглеждан пазар. Това следва да бъде постигнато чрез предварителни оценки.

VI г)

Комисията не приема тази препоръка.

От една страна, Комисията счита, че анализът ще изисква отделянето на управлението на разходите за безвъзмездни средства или финансов инструмент, поети от управляващия орган. Нещо повече, съпоставката на разходи и такси между безвъзмездните средства и финансовите инструменти на ЕСФ и между финансовите инструменти на ЕСФ и Европейския механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ (ЕММП) би било трудно (например разходите за финансовите инструменти на ЕСФ включват банковите такси, но не и разходите за управляващите органи и междинните образувания); Освен това структурата на разходите на финансови инструменти на ЕММП е различна от тази на ЕСФ, тъй като управляващите органи не се намесват).

От друга страна, анализът може да не постигне целите на разработването на добри практики за новия програмен период, тъй като регулаторната рамка предвижда нови правила за разходите и таксите за управление, които се основават на резултатите и включват прагове (вж. делегиран Регламент № 480/2014).

Въведение

09

По време на програмния период 2007—2013 г., докладване на Комисията от управляващите органи на ниво проект за микропредприемачи целева група не беше задължително.

Констатации

Общ отговор на § 21 и § 22

или финансовите инструменти в режим на споделено управление с Регламента за общоприложимите разпоредби 1303/2013 през програмния период 2014—2020 г. се въвежда задължителна предварителна оценка, която следва да включва, наред с другото, основанията за предложената форма на подкрепа.

Общ отговор на § 24 и § 25

При споделено управление и в съответствие с принципа на субсидиарност, националните органи отговарят за това да се гарантира, че отделните дейности се изпълняват в съответствие с приложимите правни разпоредби.

Комисията признава факта, че инвестиционната стратегия не е била разработена за създаването на три от шестте финансови инструменти.

Този въпрос, произтичащи от програмния период 2007—2013 г., е вероятно поради липсата на сигурност в Общия регламент № 1828/2006, който е изменян няколко пъти през 2010 и 2011 г. що се отнася до финансови инструменти.

26

През програмния период 2007—2013 г. това изискване произтича от посочената бележка на СОСОФ. То излиза извън обхвата на компетентност на управляващите органи и е отговорност на управителя на фонда в съответствие с принципите за добро финансово управление.

За програмния период 2014—2020 г. тези изисквания са ясно предвидени в член 37, параграф 2 от Регламента за общоприложимите разпоредби, предвиждащ задължението за извършване на предварителна оценка.

27

Вж. общ отговор на § 21 и § 22.

В рамките на програмния период 2014—2020 г., извършването на предварителна оценка е предпоставка и правилата за плащането предвиждат поетапно удостоверяване за плащането. Това ще допринесе за оптимизиране на размера на финансовите инструменти.

Каре 3

По отношение на Campania, както бе установено от Сметната палата, надвишаването на номиналната стойност се дължи на свръхзаявяване на една ос цел в ущърб на други, които са останали незаявиени. Последвалата покана за представяне на предложения беше изменен с цел разглеждане на този въпрос. В края на май 2015 г., изплащането за микропредприемачите достигна 37,4 % от общия капитал на фонда.

33

Комисията счита, че все още е твърде рано да се направи оценка на рисковото портфолио, тъй като портфолиото на ЕММП е създадено наскоро и първият цикъл на възстановяванията все още не е завършен.

Общ отговор на § 35 и § 36

Ливъриджът не беше правно изискване за програмния период 2007—2013 г. Въпреки това той е бил включен в правната рамка на периода 2014—2020 г.¹

Въпреки това, дори и без привличане на допълнителни частни средства, финансовите инструменти, финансирани от ЕСФ, могат да имат мултипликационен ефект благодарение на техните револвиращ характер.

¹ Съображение 34 и член 37, параграф 2, буква в) и член 46, параграф 2, буква з) от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

37

По отношение на целевия ливъридж, Комисията би желала да отбележи, че фактът, че някои трансакции не постигнат очакваният ливъридж, не е въпрос на изпълнение, но приемлива стопанска реалност за неразвения пазар за микрофинансиране и за инструмента, който се опитва да достигне не само до най-добрите посредници, но също и тези, които са новоучредени, както и онези, които са насочени към уязвимите групи. За да се увеличи максимално използването на наличния бюджет на ЕС, в гаранционните споразумения, които не достигат до целеви ливъридж, ЕИФ коригира съобразно съответните ОСП суми и използва повторно освободените ОСП суми за нови трансакции. Освен това посредниците са длъжни да заплащат такси ангажимент за неспазване на договорените обеми на портфолиото.

Общ отговор на § 41— § 44

Мониторингът на ЕСФ като такъв се извършва на равнище приоритетна ос, а не на равнище проект. Показателите за крайните продукти и резултатите бяха формулирани на равнище приоритетна ос в съответствие с нейните цели. В програмния период 2014—2020 г. ще бъдат въведени подобрения тъй като показателите за крайните продукти и резултатите се определят на равнището на инвестиционния приоритет, като се отразяват специфичните цели на този инвестиционен приоритет.

По отношение на докладването за процента на оцеляване, тъй като това не е изискване от регламента, то не може да бъде очаквано.

Освен това Комисията не счита, че процентът на оцеляване сам по себе си да бъде релевантен критерий за оценка на успеха на инструмента за микрофинансиране. Например, ако безработното лице се опитва да създадат свой собствен бизнес и впоследствие не е успяло, то все пак би придобило професионален опит и управленски умения, благодарение на които е могло да намери работа на по-късен етап. Резултатът от интервенцията следва да се разглежда като положителен.

Процентът на оцеляване на получените подкрепа микропредприемачи може например да се попълни с измерване на ситуацията на крайния получател на пазара на труда по някое време след приключването на дейността.

45

Съгласно правилата на ЕММП, данните относно предишен трудов статус са били събирани за физически лица, но не и за микропредприятията. Този въпрос е бил взет предвид при изготвянето на финансовите инструменти на Заетостта и социалните иновации (EaSI).

Общ отговор на § 52 — § 54

Комисията отбелязва, че одитираните инструменти за микрофинансиране са инструменти за постигане на съответните цели на части от оперативните програми на ЕСФ и на ЕМПП, в рамките на които те се прилагат, което може да надхвърля интеграцията на безработните лица.

По решение на ЕМПП целевите групи са определени както като физически лица, по-специално от уязвимите групи, така и като микропредприятия.

Като се работи с небанкови институции за микрофинансиране, когато такива съществуват на съответния пазар, се осигурява добро обхващане на микрокредитополучатели, които са в неравностойно положение по отношение на конвенционалния кредитен пазар. Бизнес моделът на небанкови МФИ се основава на съществуващата ситуация, в която уязвимите лица са в неравностойно положение по отношение на достъпа до конвенционалния кредитен пазар, защото те се възприемат от основните банки като по-скъпи и/или на по-рискови.

58

Комисията счита, че би било непропорционално натоварващо да се предостави тази информация в сравнение с очакваните резултати. По-специално, това би изисквало отделянето на управлението на разходите за безвъзмездни средства или за финансов инструмент, които са поети от управляващия орган. Нещо повече, съпоставката на разходи и такси между безвъзмездните средства и финансовите инструменти на ЕСФ би било трудно (например разходите за финансовите инструменти на ЕСФ включват банковите такси, но не и разходите за управляващите органи и междинните образувания);

59

Разходите за управление на действия по микро-кредитиране по дефиниция са по-високи от нормалното кредитиране поради специфичната целева популация, малкия размер и големия брой заеми, предоставени от институциите за микрофинансиране.

62

При споделено управление и в съответствие с принципа на субсидиарност, националните органи отговарят за това да се гарантира, че отделните дейности се изпълняват в съответствие с приложимите правни разпоредби.

От 2011 г. насам, е налице задължение за държавите членки да предоставят данни в годишния доклад за изпълнението относно разходите и таксите за управление, свързани с прилагането на финансови инструменти.

Тези данни са достъпни за институциите и обществеността относно „Обобщение на данните за напредъка във финансирането и прилагането на инструментите за финансов инженеринг, отчетен от управителните органи“, който се публикува всяка година през декември.

Следва също така да се подчертае, че управителят на фонда е определен чрез процедура за възлагане на обществена поръчка, докато нивото на разходите и таксите за управление се определя от пазара.

По отношение на изчисляването на разходите, какъвто беше случаят за периода на програмиране 2007—2013 г., правната рамка за периода 2014—2020 г. включва въвеждането на горна граница на разходите и таксите за управление. В допълнение, компонентът за изпълнение вече е задължителен елемент на тези такси².

Комисията определи в Делегиран регламент № 480/2014 критериите за определяне на разходите и таксите за финансови инструменти въз основа на резултатите и определи прагове за разходите и таксите за управление въз основа на добри пазарни практики.

Заклучения и препоръки

Общ отговор на § 64 и § 65

Комисията счита, че би било непропорционално натоварващо да се събере тази информация. Нещо повече, съпоставката на разходите и таксите между безвъзмездните средства и финансовите средства от ЕСФ и между тези на държавите членки би било трудно.

Освен това административните разходи като такива не следва да бъде основният фактор при избора на най-подходящия механизъм за финансиране.

67

Вж. отговорите на Комисията по точки 21 & 22 и 27.

68

ЕММП стартира като пилотна инициатива от 2010 г. насам. Допълнителни бюджетни средства са били отпуснати за последващата програма по линия на Европейската програма за заетост и социални иновации (EASI).

Препоръка 1

Комисията приема препоръката.

За програмния период 2014—2020 г. регулаторна рамка ще гарантира, че всеки финансов инструмент е „въз основа на предварителна оценка“, която е установила пазарна неефективност или неоптимални инвестиционни ситуации и инвестиционни нужди. Изискванията на предварителната оценка са предвидени също така за продължаване на финансовите инструменти, създадени през предходния програмен период.

При одобряване на оперативните програми Комисията е гарантирала привеждане в съответствие със стратегическите приоритети, идентифициране/изпълнение на предварителните условия и оценка на основанията за предложената форма на подкрепа.

² Вж. член 42, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

Комисията също поема ангажимент да съветва относно предварителната оценка и да осигурява насоки относно прилагането на финансовите инструменти.

Тя вече е предоставила насоки и практически методология за изготвяне на задължителна предварителна оценка за новия програмен период.

Препоръка 2

Комисията приема тази препоръка, която вече е разгледана в новата регулаторна рамка на ЕСФ, която изисква предварителни оценки за финансовите инструменти.

69

ЕММП изглежда не страда от недостатъчна и ненадеждна мониторингова информация относно изпълнението.

За програмния период 2014—2020 г. Комисията отбелязва, че с изключение на коефициента на оцеляване, специфичните показатели на ЕСФ, като например броя на подпомаганите микропредприятия и трудовия статус на участниците при влизане и напускане също помагат да се измери ефективността на предоставяната от ЕСФ подкрепа на микропредприемачите.

Препоръка 3

Комисията приема тази препоръка.

Новата регулаторна рамка ще позволи идентифицирането на най-подходящите целеви групи на инструмента за микрофинансиране за всеки разглеждан пазар. Това следва да бъде постигнато чрез предварителни оценки.

Общ отговор на § 71 и § 72

За финансови инструменти по линия на ЕСФ, от 2011 г. насам е налице задължение за държавите членки да предоставят данни в годишния доклад за изпълнението относно разходите и таксите за управление, свързани с прилагането на финансови инструменти.

За програмния период 2014—2020 г. Комисията определи в Делегиран регламент № 480/2014 критериите за определяне на разходите и таксите за финансови инструменти въз основа на резултатите и установи прагове за разходите и таксите за управление въз основа на добрите пазарни практики.

Препоръка 4

Комисията не приема тази препоръка.

От една страна, Комисията счита, че анализът ще изисква отделянето на управлението на разходите за безвъзмездни средства или финансов инструмент, поети от управляващия орган. Нещо повече, съпоставката на разходи и такси между безвъзмездните средства и финансовите инструменти на ЕСФ и между финансовите инструменти на ЕСФ и Европейския механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ (ЕММП) би било трудно (например разходите за финансовите инструменти на ЕСФ включват банковите такси, но не и разходите за управляващите органи и междинните образувания); Освен това структурата на разходите на финансови инструменти на ЕММП е различна от тази на ЕСФ, тъй като управляващите органи не се намесват).

От друга страна, анализът може да не постигне целите на разработването на добри практики за новия програмен период, тъй като регулаторната рамка предвижда нови правила за разходите и таксите за управление, които се основават на резултатите и включват прагове (вж. делегиран Регламент № 480/2014).

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

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

Микропредприемачите в ЕС изпитват затруднения при достъпа до традиционния кредитен пазар. С цел подобряване на тази ситуация ЕС предоставя финансова подкрепа под формата на безвъзмездни средства и финансови инструменти.

С настоящия доклад Сметната палата оцени дали планирането и разработването на финансовата подкрепа на ЕС са насочени към действителните нужди на микропредприемачите и дали са въведени стабилни системи за отчитане на резултатите от изпълнението. В допълнение към това, Сметната палата провери дали е налице достатъчно информация относно разходите за прилагане на различните механизми на ЕС за финансиране в подкрепа на микропредприемачите.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации