

Ειδική έκθεση

**Ανταποκρίνεται επαρκώς
στις ανάγκες των
μικροεπιχειρηματιών
η παρεχόμενη από την ΕΕ
χρηματοδοτική στήριξη;**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Τηλ. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2588-7	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/552706	QJ-AB-15-008-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2560-3	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/1744	QJ-AB-15-008-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2569-6	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/02471	QJ-AB-15-008-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015
Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση**Ανταποκρίνεται επαρκώς
στις ανάγκες των
μικροεπιχειρηματιών
η παρεχόμενη από την ΕΕ
χρηματοδοτική στήριξη;**

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών ζητημάτων. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά καθήκοντα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου II, του οποίου προεδρεύει ο κ. Henri Grethen, Μέλος του Συνεδρίου, και το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών των διαρθρωτικών πολιτικών, των μεταφορών και της ενέργειας. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν η κα Iliana Ivanova, Μέλος του Συνεδρίου, συνεπικουρούμενη από τον κ. Tony Murphy, Προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου της, τον κ. Mihail Stefanov, σύμβουλο του ιδιαίτερου γραφείου της, τον κ. Emmanuel Rauch, Προϊστάμενο Μονάδας, τον κ. Dennis Wernerus, επικεφαλής του κλιμακίου ελέγχου, τον κ. Romuald Kayibanda, ελεγκτή, τον κ. Piotr Senator, ελεγκτή και τον κ. Christian Wieser, ελεγκτή.



Από τα αριστερά προς τα δεξιά: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

Σημεία

Συντομογραφίες

Γλωσσάριο

I – VI Σύνοψη

1 – 16 Εισαγωγή

17 – 18 Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

19 – 63 Παρατηρήσεις

19 – 37 Προγραμματισμός και σχεδιασμός της στήριξης που παρέχει σε μικροεπιχειρηματίες η ΕΕ

21 – 30 Απουσία συγκεκριμένων εκτιμήσεων αναγκών και κατάλληλων συστημάτων διαχείρισης κινδύνου στο πλαίσιο της στήριξης που παρέχει σε μικροεπιχειρηματίες το ΕΚΤ

31 – 33 Γενικώς ικανοποιητικές οι ρυθμίσεις σύστασης στο πλαίσιο του ΕΡΜΦ

34 – 36 Τα περισσότερα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ δεν προσέλκυσαν ιδιωτική χρηματοδότηση

37 Τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΡΜΦ προσέλκυσαν ιδιωτική χρηματοδότηση

38 – 54 Συστήματα παρακολούθησης και κοινοποίησης στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις

41 – 44 Περιορισμένα στοιχεία σχετικά με την απήχηση και τα ποσοστά επιβίωσης για τα ΕΠ του ΕΚΤ

45 – 47 Πληρέστερα πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με την απήχηση και το ποσοστό επιβίωσης για τα έργα του ΕΡΜΦ

48 – 54 Η στήριξη είχε απήχηση στους μικροεπιχειρηματίες, το ήμισυ των οποίων ήταν προηγουμένως άνεργοι

55 – 63 Πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το κόστος εφαρμογής της στήριξης της ΕΕ προς μικροεπιχειρηματίες

56 – 58 Ελλιπή πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το διοικητικό κόστος εφαρμογής των ΕΠ του ΕΚΤ

59 – 63 Διαφοροποιήσεις των δαπανών που καταλογίζονται για τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ

64 – 72 Συμπεράσματα και συστάσεις

Απαντήσεις της Επιτροπής

CGAP: Consultative Group to Assist the Poor (Συμβουλευτική ομάδα υποστήριξης των φτωχών)

EaSI: Ευρωπαϊκό πρόγραμμα για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (Employment and Social Innovation)

ΕΤΕπ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ή όμιλος της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων όταν γίνεται αναφορά από κοινού στην ΕΤΕπ και το ΕΤΕ

ΕΤΕ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων

ΕΡΜΦ: Ευρωπαϊκός μηχανισμός μικροχρηματοδοτήσεων Progress (European Progress Microfinance Facility)

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΑΕΕ: Ακαθάριστο εθνικό εισόδημα

ΕΠ: Επιχειρησιακό πρόγραμμα

ΜΜΕ: Μικρή και μεσαία επιχείρηση

Consultative Group to Assist the Poor, CGAP: Συμβουλευτική ομάδα υποστήριξης των φτωχών. Πρόκειται για κέντρο πολιτικής και έρευνας υποστηριζόμενο από περίπου 30 αναπτυξιακούς οργανισμούς και ιδιωτικά ιδρύματα, που σκοπό έχει τη διευκόλυνση της πρόσβασης των φτωχών του πλανήτη σε χρηματοδότηση. Έχει την έδρα της στην Παγκόσμια Τράπεζα.

EaSI: Το πρόγραμμα για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία αποτελεί χρηματοδοτικό μέσο σε επίπεδο ΕΕ που σκοπό έχει την προαγωγή ποιοτικής και βιώσιμης απασχόλησης υψηλού επιπέδου, τη διασφάλιση επαρκούς και αξιοπρεπούς κοινωνικής προστασίας, την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, καθώς και τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας.

Αρμόδια για την διαχείριση του προγράμματος είναι η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το πρόγραμμα συνδυάζει τον EPMF και δύο ακόμη προγράμματα της ΕΕ τα οποία αποτελούσαν αντικείμενο χωριστής διαχείρισης κατά την περίοδο 2007-2013.

Ευρωπαϊκός κώδικας δεοντολογίας για την παροχή μικροπιστώσεων: Σύνολο κατευθυντήριων οδηγιών και συστάσεων εν είδει ορθών πρακτικών προς χρήση από τους παρόχους μικροπιστώσεων, εκδοθέν από την Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 2011.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ETE): Ειδικός πάροχος κεφαλαίων επιχειρηματικού κινδύνου υπέρ μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) σε ολόκληρη την Ευρώπη. Ανήκει στον όμιλο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και σε αυτό μετέχουν η ίδια η ΕΤΕπ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ευρύ φάσμα δημόσιων και ιδιωτικών τραπεζών και χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

Ευρωπαϊκός μηχανισμός μικροχρηματοδοτήσεων Progress (European Progress Microfinance Facility, EPMF): Εφαρμόζεται για λογαριασμό της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ETE) και αφορά εγγυήσεις για μικροπιστώσεις και δάνεια σε τράπεζες και άλλους ενδιάμεσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς.

Στη δεύτερη περίπτωση, η ΕΤΕπ είναι συνεπενδυτής στον μηχανισμό.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ): Απευθύνεται κυρίως σε επιχειρήσεις και σκοπός του είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση με την αποκατάσταση των κύριων ανισορροπιών μεταξύ περιφερειών μέσω της παροχής χρηματοδοτικής στήριξης για τη δημιουργία υποδομών και την πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων που δημιουργούν θέσεις εργασίας.

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ): Σκοπός του είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της βελτίωσης της απασχόλησης και των δυνατοτήτων απασχόλησης (κυρίως με μέτρα κατάρτισης), της προώθησης υψηλού επιπέδου απασχόλησης και της ποσοτικής και ποιοτικής βελτίωσής της.

Πολιτική εξόδου: Πολιτική ή στρατηγική για τη ρευστοποίηση των συμμετοχών χρηματοοικονομικού μέσου σύμφωνα με συγκεκριμένο σχέδιο που αποβλέπει στη μεγιστοποίηση της απόδοσης.

Χρηματοοικονομικά μέσα: Γενικός όρος που αναφέρεται σε συμβάσεις που δημιουργούν υπέρ του δικαιούχου τους απαίτηση έναντι οφειλέτη. Η ΕΕ παρέχει υποστήριξη για τρία πιθανά είδη χρηματοοικονομικών μέσων: τα μέσα κεφαλαιακής συμμετοχής, τα δανειοδοτικά μέσα και τα εγγυοδοτικά μέσα. Τα μέσα κεφαλαιακής συμμετοχής και τα δανειοδοτικά μέσα είναι συμβάσεις μεταξύ ενός επενδυτή και της επιχείρησης στην οποία γίνεται η επένδυση ή μεταξύ ενός δανειστή και ενός οφειλέτη. Οι εγγυήσεις είναι συμβάσεις με τις οποίες ο εγγυητής εξασφαλίζει τα δικαιώματα ενός επενδυτή ή ενός δανειστή.

Αποτέλεσμα μόχλευσης: Αναφέρεται στα χρηματοοικονομικά μέσα που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και από εθνικούς δημόσιους πόρους και εκφράζεται ως το ποσό σε ευρώ της (δημόσιας και ιδιωτικής) χρηματοδότησης που διατέθηκε πραγματικά ως χρηματοδοτική στήριξη σε τελικούς αποδέκτες για κάθε ευρώ δημόσιας χρηματοδότησης (από την ΕΕ και εθνικούς δημόσιους πόρους) που τέθηκε στη διάθεση του μέσου.

Διαχειριστική αρχή: Εθνική, περιφερειακή ή τοπική δημόσια αρχή (ή οποιοσδήποτε άλλος δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας) που ορίζεται από το κράτος μέλος ως αρμόδια για τη διαχείριση επιχειρησιακού προγράμματος. Η διαχείριση αυτή περιλαμβάνει ειδικότερα την επιλογή των προς χρηματοδότηση έργων, την παρακολούθηση της υλοποίησής τους και την κοινοποίηση στην Επιτροπή στοιχείων τόσο σχετικά με τις διάφορες χρηματοοικονομικές πτυχές όσο και σχετικά με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα.

Μικροπιστώσεις: Η Επιτροπή ορίζει τις μικροπιστώσεις ως δάνεια ύψους έως και 25 000 ευρώ που χορηγούνται σε μικροεπιχειρηματίες (βλέπε έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Microcredit for European small businesses» (Μικροπιστώσεις για μικρές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις), SEC(2004) 1156).

Πολύ μικρή επιχείρηση: Όπως αναφέρεται στη σύσταση 2003/361 της Επιτροπής, ως πολύ μικρή επιχείρηση νοείται αυτή που απασχολεί λιγότερους από 10 εργαζομένους και της οποίας ο ετήσιος κύκλος εργασιών και/ή το σύνολο του ετήσιου ισολογισμού δεν υπερβαίνει τα δύο εκατομμύρια ευρώ.

Μικροεπιχειρηματίας: Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, ως μικροεπιχειρηματίες νοούνται τόσο οι αυτοαπασχολούμενοι όσο και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις (ήτοι όσες είναι καταχωρισμένες ως εταιρείες).

Μικροχρηματοδότηση: Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, ως μικροχρηματοδότηση νοούνται τα δάνεια σε μικροεπιχειρηματίες και οι εγγυήσεις υπέρ τραπεζών και άλλων ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών που παρέχουν τέτοια δάνεια.

Επιχειρησιακό πρόγραμμα (ΕΠ): Σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα καθορίζονται οι προτεραιότητες και οι συγκεκριμένοι στόχοι ενός κράτους μέλους, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο θα χρησιμοποιηθούν οι διαθέσιμοι χρηματοδοτικοί πόροι (τόσο οι από την ΕΕ προερχόμενοι όσο και η εθνική δημόσια και ιδιωτική συγχρηματοδότηση) για την χρηματοδότηση έργων, κατά τη διάρκεια ορισμένης περιόδου (συνήθως επταετίας). Τα εν λόγω έργα πρέπει να συμβάλλουν στην επίτευξη ορισμένων στόχων που καθορίζονται σε επίπεδο άξονα προτεραιότητας του ΕΠ. Επιχειρησιακά προγράμματα υπάρχουν για κάθε ταμείο του τομέα της συνοχής (ήτοι το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ). Το επιχειρησιακό πρόγραμμα καταρτίζεται από το εκάστοτε κράτος μέλος και, προκειμένου να μπορούν να πραγματοποιηθούν πληρωμές από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, πρέπει να εγκριθεί προηγουμένως από την Επιτροπή. Κατά τη διάρκεια της περιόδου ισχύος τους, τα επιχειρησιακά προγράμματα μπορούν να τροποποιηθούν μόνον εφόσον συμφωνούν και τα δύο μέρη.

Απήχηση: Πρόκειται για τον βαθμό στον οποίο τα έργα επηρεάζουν την ομάδα-στόχο στην οποία απευθύνονται (π.χ. μικροεπιχειρηματίες).

Υπερδιόγκωση χρηματοοικονομικού μέσου: Ένα χρηματοοικονομικό μέσο χαρακτηρίζεται από υπερδιόγκωση όταν τα συνολικά κεφάλαια που διαθέτει υπερβαίνουν σημαντικά τη χρηματοδότηση που απαιτείται για την κάλυψη των πραγματικών αναγκών του πληθυσμού-στόχου (ήτοι των μικροεπιχειρηματιών στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου).

Επισφαλές χαρτοφυλάκιο: Η αξία του συνόλου των εκκρεμών δανείων των οποίων μία ή περισσότερες δόσεις κεφαλαίου έχουν καταστεί ληξιπρόθεσμες για διάστημα που υπερβαίνει ορισμένο αριθμό ημερών (συνήθως 30).

Αποτέλεσμα ανανέωσης: Το αποτέλεσμα που συνδέεται με το γεγονός ότι τα κεφάλαια που διατίθενται για ένα χρηματοοικονομικό μέσο επαναχρησιμοποιούνται τουλάχιστον άπαξ (μέσω παροχής δανείων και εγγυήσεων).

Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις: Ως μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) νοούνται οι επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 εργαζομένους και των οποίων ο ετήσιος κύκλος εργασιών δεν υπερβαίνει τα 50 εκατομμύρια ευρώ και/ή των οποίων το σύνολο του ετήσιου ισολογισμού δεν υπερβαίνει τα 43 εκατομμύρια ευρώ. Στο πλαίσιο της κατηγορίας των ΜΜΕ, ως μικρή επιχείρηση ορίζεται αυτή που απασχολεί λιγότερους από 50 εργαζομένους και της οποίας ο ετήσιος κύκλος εργασιών και/ή το σύνολο του ετήσιου ισολογισμού δεν υπερβαίνει τα 10 εκατομμύρια ευρώ.

Ποσοστό επιβίωσης: Δείκτης της επιτυχούς παροχής χρηματοδοτικής στήριξης σε μικροεπιχειρηματίες. Υπολογίζεται διαιρώντας τον αριθμό των επιχειρήσεων που έχουν λάβει στήριξη και εξακολουθούν να λειτουργούν μετά την παρέλευση ορισμένου διαστήματος («περίοδος αναδρομής») με τον συνολικό αριθμό των επιχειρήσεων που έλαβαν στήριξη.

Εκκαθάριση: Διαδικασία η οποία περιλαμβάνει την εκποίηση όλων των στοιχείων ενεργητικού ενός ταμείου, την ικανοποίηση των δανειστών, τη διανομή τυχόν εναπομενόντων στοιχείων ενεργητικού στους συμμετέχοντες και εν τέλει τη διάλυσή του. Πρόκειται, κατ' ουσίαν, για τη ρευστοποίηση του ταμείου που χρησιμοποιήθηκε για την εφαρμογή ενός χρηματοοικονομικού μέσου.

I

Οι μικροεπιχειρηματίες αντιμετωπίζουν προβλήματα πρόσβασης στη συμβατική πιστωτική αγορά, γεγονός το οποίο αποτελεί εμπόδιο για τη δημιουργία αυτοαπασχόλησης και νέων πολύ μικρών επιχειρήσεων. Σκοπός της στήριξης που παρέχει η ΕΕ είναι η ως έναν βαθμό κάλυψη του υπάρχοντος χρηματοδοτικού κενού με την παροχή επιχορηγήσεων σε μικροεπιχειρηματίες (στο πλαίσιο του ΕΚΤ) ή με τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε δάνεια μέσω χρηματοοικονομικών μέσων που τίθενται στη διάθεση των οργανισμών που παρέχουν μικροπιστώσεις με τη μορφή δανείων ή εγγυήσεων.

II

Η στήριξη από την ΕΕ παρέχεται κυρίως με τη βοήθεια δύο διαφορετικών μέσων: του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και του ευρωπαϊκού μηχανισμού μικροχρηματοδοτήσεων Progress (ΕΡΜΦ). Το ΕΚΤ περιλαμβάνει μέτρα που εφαρμόζονται κυρίως μέσω επιχορηγήσεων, αλλά και μέσω χρηματοοικονομικών μέσων (δανείων ή εγγυήσεων) προβλεπόμενων στα επιχειρησιακά προγράμματα που καταρτίζουν τα κράτη μέλη και εγκρίνει η Επιτροπή. Από την άλλη πλευρά, ο ΕΡΜΦ εφαρμόζεται για λογαριασμό της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων.

III

Το Συνέδριο αξιολόγησε κατά πόσον ο προγραμματισμός και ο σχεδιασμός της στήριξης της ΕΕ ανταποκρίνονταν στις πραγματικές ανάγκες των μικροεπιχειρηματιών, καθώς και κατά πόσον ήταν άρτια τα συστήματα που εφαρμόζονταν όσον αφορά την κοινοποίηση στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις. Επιπλέον, το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσον υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με το κόστος εφαρμογής των διαφόρων χρηματοδοτικών μηχανισμών που διαθέτει η ΕΕ για την υποστήριξη των μικροεπιχειρηματιών.

IV

Το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, όσον αφορά την χρηματοδοτική στήριξη που παρέχεται σε μικροεπιχειρηματίες στο πλαίσιο του ΕΚΤ, ο προγραμματισμός και ο σχεδιασμός της στήριξης είναι ελλιπείς, καθώς και ότι δεν υπάρχουν επαρκή και αξιόπιστα στοιχεία που να προκύπτουν από την παρακολούθηση των επιδόσεων. Επιπλέον, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν επαρκή στοιχεία σχετικά με το διοικητικό κόστος ούτε για κάθε κράτος μέλος χωριστά ούτε για κάθε χρηματοδοτικό μηχανισμό (ήτοι επιχορηγήσεις ή χρηματοοικονομικά μέσα, όπως δάνεια ή εγγυήσεις).

V

Γενικά, το Συνέδριο θεωρεί ότι τα ζητήματα αυτά μπορούν να επηρεάσουν αρνητικά την αποτελεσματικότητα της χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχει η ΕΕ προς ικανοποίηση των αναγκών των μικροεπιχειρηματιών.

VI

Για τη διευθέτηση των ζητημάτων που αναδεικνύονται στην παρούσα έκθεση, το Συνέδριο διατυπώνει τις ακόλουθες συστάσεις:

- α) Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, κατά τον σχεδιασμό χρηματοδοτικών μέσων και την κατάρτιση επιχειρησιακών προγραμμάτων τα οποία αφορούν την παροχή από την ΕΕ χρηματοδοτικής στήριξης σε μικροεπιχειρηματίες, τα κράτη μέλη οφείλουν να προβαίνουν συστηματικά σε εκτιμήσεις αναγκών. Οι εκτιμήσεις αυτές θα διευκόλυναν επίσης τον προσδιορισμό του κατάλληλου επιπέδου χρηματοδοτικών πόρων που πρέπει να διατεθούν στους εναλλακτικούς χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, ήτοι τις επιχορηγήσεις ή τα χρηματοοικονομικά μέσα (δάνεια ή εγγυήσεις). Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή οφείλει να παράσχει σχετική καθοδήγηση.
- β) Προς αποφυγή της υπερδιόγκωσης των ταμείων, η Επιτροπή οφείλει να θέτει ως προϋπόθεση της χρησιμοποίησης των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ από τα κράτη μέλη όχι μόνο τη συμμόρφωση με τις σχετικές κανονιστικές απαιτήσεις, αλλά και την ύπαρξη άρτιου συστήματος διαχείρισης κινδύνου.
- γ) Για τη βελτίωση της απήχησης, η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, οφείλει να σχεδιάζει μέτρα χρηματοδοτικής στήριξης των μικροεπιχειρηματιών στο πλαίσιο του ΕΚΤ και να καθορίζει κριτήρια επιλεξιμότητας τα οποία να στοχεύουν στην κάλυψη των ανέργων και των ευπαθών προσώπων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση όσον αφορά την πρόσβαση στη συμβατική πιστωτική αγορά.
- δ) Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή οφείλει να προβεί σε συγκριτική ανάλυση του κόστους εφαρμογής των επιχορηγήσεων του ΕΚΤ και των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ και του ΕΡΜΦ με σκοπό τον καθορισμό των πραγματικών επιπέδων τους. Η αξιολόγηση αυτή θα καθιστούσε δυνατή την ανάδειξη «ορθών πρακτικών» όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο μικρού ύψους επιχορηγήσεις, δάνεια και εγγυήσεις μπορούν να εκταμιεύονται με λογικό κόστος.

01

Οι μικροεπιχειρηματίες αντιμετωπίζουν προβλήματα πρόσβασης στη συμβατική πιστωτική αγορά. Πράγματι, η συνολική ζήτηση μικροχρηματοδότησης στα κράτη μέλη της ΕΕ, εκτιμώμενη σε άνω των 12 δισεκατομμυρίων ευρώ το 2012¹, υπερβαίνει την προσφορά δανείων από τράπεζες και άλλους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Σκοπός της χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχει η ΕΕ στους μικροεπιχειρηματίες είναι η κάλυψη, ως έναν βαθμό, αυτού του χρηματοδοτικού κενού με το οποίο βρίσκονται αντιμέτωποι.

02

Παρέχοντας τη δυνατότητα έναρξης ή ανάπτυξης νέων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, η χρηματοδοτική στήριξη για μικροεπιχειρηματίες αποσκοπεί επίσης στην καταπολέμηση του αποκλεισμού και την αύξηση της απασχόλησης, ιδίως για άτομα που ήταν προηγουμένως άνεργοι. Κατ' αυτό τον τρόπο, η ΕΕ συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», ήτοι της εξασφάλισης έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης μέσω της αύξησης της απασχόλησης, της παραγωγικότητας και της κοινωνικής συνοχής.

03

Σύμφωνα με τον σχετικό ορισμό της Επιτροπής, μικροχρηματοδότηση είναι η χρηματοδοτική στήριξη ύψους έως και 25 000 ευρώ που μπορεί να χορηγηθεί σε μικροεπιχειρηματίες στο πλαίσιο του EPMF. Η αύξηση της προσβασιμότητας στη χρηματοδότηση αυτή και η διαθεσιμότητά της εξασφαλίζεται μέσω χρηματοοικονομικών μέσων που λαμβάνουν τη μορφή δανείων και εγγυήσεων. Στο πλαίσιο του ελέγχου του Συνεδρίου, ως χρηματοδοτική στήριξη σε μικροεπιχειρηματίες θεωρούνται επίσης οι παρεχόμενες για την εκκίνηση ή την ανάπτυξη νέων επιχειρήσεων επιχορηγήσεις, οι οποίες δεν υπερβαίνουν το όριο των 25 000 ευρώ.

Η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ σε μικροεπιχειρηματίες μέσω του ΕΚΤ και του EPMF

04

Η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ σε μικροεπιχειρηματίες παρασχέθηκε κατά κύριο λόγο μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 και μέσω του ευρωπαϊκού μηχανισμού μικροχρηματοδοτήσεων Progress (EPMF) κατά την περίοδο 2010-2013.

05

Η ΕΕ διαθέτει και άλλα μέσα για την παροχή μικροχρηματοδότησης σε πολύ μικρές επιχειρήσεις, όπως τα χρηματοοικονομικά μέσα για τις ΜΜΕ στο πλαίσιο των ΕΠ του ΕΤΠΑ (3 136 εκατομμύρια ευρώ κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013²) και τον μηχανισμό εγγυήσεων υπέρ των ΜΜΕ στο πλαίσιο του προγράμματος για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία (CIP), το οποίο διαχειρίζεται το ΕΤΕ για λογαριασμό της Επιτροπής (550 εκατομμύρια ευρώ³ για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013), τα οποία δεν καλύπτονται από τον παρόντα έλεγχο του Συνεδρίου, δεδομένου ότι είτε δεν αποτελούν μέρος του προϋπολογισμού της ΕΕ (όπως τα δάνεια της ΕΤΕπ) είτε δεν στοχεύουν ειδικά στους μικροεπιχειρηματίες.

06

Παραδείγματα έργων που εξέτασε το Συνέδριο αναφέρονται στο **πλαίσιο 1**.

- 1 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase», ICF GHK για λογαριασμό της ΓΔ Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής, 14 Νοεμβρίου 2013, σ. 20-22.
- 2 Πηγή: Έγγραφο με τίτλο «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25), Programming period 2007-2013», Σεπτέμβριος 2014, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατάσταση στις 31 Δεκεμβρίου 2013, σ. 26.
- 3 Πηγή: Αριθμητικά στοιχεία για τη χρηματοδοτική συμβολή του ΕΤΕ κατά την περίοδο 2007-2013, Νοέμβριος 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Τι είδους μικροεπιχειρηματίες έλαβαν στήριξη από την ΕΕ;

Σε μια μικρή πόλη στο βοϊβοδάτο του Οπόλσκιε (Πολωνία), μια μικροεπιχειρηματίας έλαβε **επιχορήγηση** 40 000 ζλότι (περί τα 9 500 ευρώ) από έργο στο πλαίσιο του ΕΚΤ ως βοήθεια για τη δημιουργία κλειστού παιδότοπου και καταστήματος ειδών ένδυσης.

Στο ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας (Γερμανία), ένας μικροεπιχειρηματίας έλαβε μικροπίστωση 7 000 ευρώ για να χρηματοδοτήσει μια νέα μουσική εγκατάσταση που θα τον βοηθούσε να προσελκύσει περισσότερη πελατεία στο παραλίμνιο μπαρ του. Το **δάνειο** χορηγήθηκε από ενδιάμεσο χρηματοπιστωτικό οργανισμό υποστηριζόμενο από το ΕΚΤ.

Στην Κρήτη (Ελλάδα), ένας μικροεπιχειρηματίας έλαβε 5 000 ευρώ ως διευκόλυνση χρηματοδότησης του κεφαλαίου κίνησης που θα του επέτρεπε την επέκταση του περιπτέρου του. Η μικροπίστωση του χορηγήθηκε από τοπική τράπεζα με **εγγύηση** από τον ΕΡΜΦ.

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)

07

Σκοπός του ΕΚΤ είναι η προώθηση της απασχόλησης (συμπεριλαμβανομένης της αυτοαπασχόλησης), καθώς και η αύξηση της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας και η διευκόλυνση της προσαρμογής στις βιομηχανικές αλλαγές και την εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής⁴. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η Επιτροπή υποστήριζε ότι το ΕΚΤ έπρεπε να στηρίζει μέτρα που βελτίωναν την οικονομική και κοινωνική ένταξη των λιγότερο προνομιούχων και εξασφάλιζαν πρόσβαση στην απασχόληση⁵.

08

Η χρηματοδοτούμενη από το ΕΚΤ στήριξη προς τους μικροεπιχειρηματίες περιλαμβάνει μέτρα εφαρμοζόμενα μέσω επιχορηγήσεων και χρηματοοικονομικών μέσων και καθορίζεται στα ΕΠ που καταρτίζουν τα κράτη μέλη και εγκρίνει η Επιτροπή.

09

Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, τα κράτη μέλη κατήρτισαν 117 ΕΠ στο πλαίσιο του ΕΚΤ, εκ των οποίων τα 96 χρηματοδότησαν, κυρίως μέσω επιχορηγήσεων, μέτρα που κατατάσσονταν υπό τον κωδικό «στήριξη της αυτοαπασχόλησης και της σύστασης επιχειρήσεων»⁶, συνολικής αξίας περί τα 2,4 δισεκατομμύρια ευρώ. Ωστόσο, δεν υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει τι ποσοστό αυτών των επιχορηγήσεων διατέθηκε σε μικροεπιχειρηματίες. Από την άλλη πλευρά, οι πόροι των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ που προορίζονταν για την παροχή στήριξης σε μικροεπιχειρηματίες ανέρχονταν σε 680 εκατομμύρια ευρώ στο τέλος του 2013⁷.

- 4 Άρθρο 162 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ.
- 5 Σύσταση της Επιτροπής 2008/867/ΕΚ, της 3ης Οκτωβρίου 2008, σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας (ΕΕ L 307 της 18.11.2008, σ. 11). SEC(2010) 1564 τελικό της 16ης Δεκεμβρίου 2010 με την κατάσταση των βασικών πρωτοβουλιών («List of key initiatives»).
- 6 Η εκτίμηση αυτή βασίζεται σε ανάλυση της εκτέλεσης των δαπανών στο πλαίσιο των 86 κωδικών που καθορίζονται από την Επιτροπή όσον αφορά τα στοιχεία που πρέπει να της κοινοποιούν τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το παράρτημα II του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006, της 8ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΕ L 371 της 27.12.2006, σ. 1). Συγκεκριμένα, πρόκειται για τις δαπάνες υπό τον κωδικό 68 «Στήριξη της αυτοαπασχόλησης και της σύστασης επιχειρήσεων».
- 7 Η εν λόγω στήριξη ύψους 680 εκατομμυρίων ευρώ που παρασχέθηκε μέσω μικροππτώσεων περιλαμβάνεται εν

Ευρωπαϊκός μηχανισμός μικροχρηματοδοτήσεων Progress (EPMF)

10

Σκοπός του EPMF είναι η ενίσχυση της πρόσβασης σε μικροχρηματοδότηση ατόμων όπως οι άνεργοι ή άλλων ευπαθών ομάδων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση όσον αφορά τη δυνατότητα πρόσβασης στη συμβατική πιστωτική αγορά, καθώς και των πολύ μικρών επιχειρήσεων⁸. Ο μηχανισμός εφαρμόζεται για λογαριασμό της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εγγυήσεων (ETE) που έχει ρόλο υπευθύνου διαχείρισης κεφαλαίων όσον αφορά τα χρηματοδοτούμενα μέσα και εντεταλμένου όσον αφορά τις εγγυήσεις.

11

Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη δημιουργία του EPMF βασίστηκε σε εκ των προτέρων αξιολόγηση της Επιτροπής. Το έγγραφο αυτό κατέληγε στο συμπέρασμα ότι, πέραν των εργαλείων που διέθετε ήδη η ΕΕ, υπήρχε ανάγκη να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός μικροχρηματοδότησης στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της⁹.

12

Κατά την περίοδο 2010-2013, ο EPMF διέθετε 203 εκατομμύρια ευρώ (103 εκατομμύρια ευρώ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και 100 εκατομμύρια ευρώ από την ΕΤΕπ): 25 εκατομμύρια ευρώ (12 % του συνόλου) προορίζονταν για εγγυήσεις και 178 εκατομμύρια ευρώ (88 %) για τη χρηματοδότηση δανείων. Τα χρηματοοικονομικά μέσα του EPMF δεν παρέχουν άμεση χρηματοδοτική στήριξη σε μικροεπιχειρηματίες, αλλά στήριξη ενδιάμεσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς μέσω δανείων και/ή εγγυήσεων.

13

Το ΕΤΕ επιλέγει τράπεζες ή άλλους ενδιάμεσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς που ενδιαφέρονται να παρέχουν στήριξη σε μικροεπιχειρηματίες με όρους που προσομοιάζουν κατά το δυνατόν στους όρους της αγοράς. Αυτοί οι ενδιάμεσοι οργανισμοί χορηγούν δάνεια σε επιλέξιμους τελικούς αποδέκτες με προτιμησιακούς όρους σε σύγκριση με αυτούς που ισχύουν στην αγορά για δανειολήπτες που παρουσιάζουν παρόμοιο πιστωτικό κίνδυνο.

14

Στις 30 Ιουνίου 2014, 55 τράπεζες ή άλλοι ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί είχαν επιλεγεί σε 20 κράτη μέλη¹⁰, ενώ είχαν χορηγηθεί άνω των 23 000 μικροδανείων σε μικροεπιχειρηματίες, συνολικής αξίας 208 εκατομμυρίων ευρώ¹¹.

15

Την περίοδο προγραμματισμού 2014 – 2020, ο EPMF θα αντικατασταθεί σταδιακά με έναν από τους τρεις πυλώνες του προγράμματος της ΕΕ για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (EaSI)¹².

16

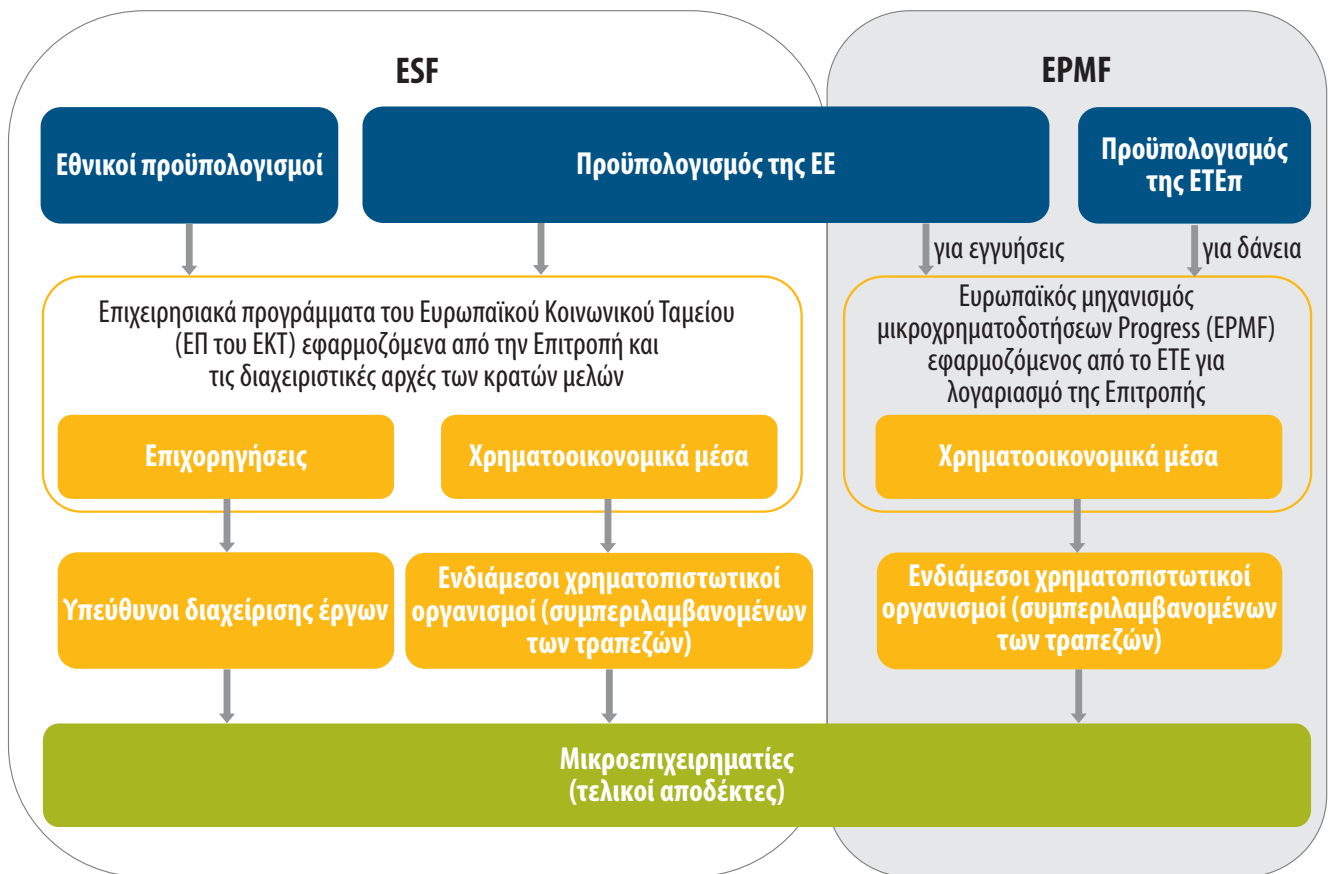
Στο **γράφημα 1** παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο η ΕΕ παρέχει τη στήριξη της στους μικροεπιχειρηματίες μέσω των επιχορηγήσεων και των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ, καθώς και μέσω του EPMF.

μέρει, αλλά όχι αποκλειστικά, στα 2,4 δισεκατομμύρια ευρώ των δαπανών του ΕΚΤ για την υποστήριξη της αυτοαπασχόλησης.

- 8 Απόφαση αριθ. 283/2010/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 2010, για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Μικροχρηματοδοτήσεων Progress για την απασχόληση και την κοινωνική ένταξη (ΕΕ L 87 της 7.4.2010, σ. 1).
- 9 SEC(2009) 907 της 2ας Ιουλίου 2009.
- 10 Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Ιταλία, Κύπρος, Λιθουανία, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σλοβακία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο.
- 11 COM(2014) 639 final της 20ής Οκτωβρίου 2014, «Υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Μικροχρηματοδοτήσεων Progress – 2013».
- 12 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1296/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση προγράμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία («EaSI») και την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 283/2010/ΕΕ για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Μικροχρηματοδοτήσεων Progress για την απασχόληση και την κοινωνική ένταξη (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 238).

Γράφημα 1

Στήριξη της ΕΕ σε μικροεπιχειρηματίες μέσω των επιχορηγήσεων και των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ, καθώς και μέσω του ΕΡΜΦ (σχηματική παρουσίαση)



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

17

Με τον έλεγχό του το Συνέδριο αξιολόγησε κατά πόσον η χρηματοδοτική στήριξη που παρείχαν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και ο ευρωπαϊκός μηχανισμός μικροχρηματοδοτήσεων Progress (ΕΡΜΦ) ανταποκρινόταν στις ανάγκες των μικροεπιχειρηματιών. Συγκεκριμένα, το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσον:

- ο προγραμματισμός και ο σχεδιασμός της στήριξης της ΕΕ ανταποκρίνονταν στις πραγματικές ανάγκες των μικροεπιχειρηματιών,
- εφαρμόζονταν άρτια συστήματα για την κοινοποίηση στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις,
- υπάρχουν επαρκή στοιχεία σχετικά με το κόστος εφαρμογής των διαφόρων μηχανισμών χρηματοδότησης που διαθέτει η ΕΕ προς υποστήριξη των μικροεπιχειρηματιών.

18

Τα αποτελέσματα του ελέγχου βασίζονται στα εξής:

- σε εξέταση εγγράφων σε επίπεδο Επιτροπής και κρατών μελών (για το ΕΚΤ) και σε επίπεδο ΕΤΕ (για τον ΕΡΜΦ),
- σε εξέταση δείγματος 27 έργων¹³ που παρέχουν χρηματοδοτική στήριξη σε μικροεπιχειρηματίες: 14 επιχορηγήσεις και έξι χρηματοοικονομικά μέσα (τρία ταμεία δανειοδοτήσεων και τρία εγγυήσεων) στο πλαίσιο έξι ΕΠ του ΕΚΤ και επτά χρηματοοικονομικά μέσα στο πλαίσιο του ΕΡΜΦ (δύο μέσα δανειοδότησης και πέντε μέσα εγγυοδοσίας). Τα εν λόγω έργα, τα οποία ως αναλήψεις υποχρεώσεων αντιστοιχούσαν σε περίπου 1,6 δισεκατομμύρια ευρώ (εκ των οποίων είχαν εκταμιευθεί τα 1,2 δισεκατομμύρια ευρώ), υλοποιήθηκαν σε πέντε κράτη μέλη¹⁴ (Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία, Πολωνία και Ρουμανία) και, στο τέλος του 2013, είχαν

ολοκληρωθεί μερικώς ή πλήρως (για περισσότερες πληροφορίες, βλέπε **πίνακα 1**),

- σε συνεντεύξεις με ειδικούς του τομέα,
- σε ανάλυση φακέλων πελατών (δικαιούχων επιχορηγήσεων και δανειοληπτών) σε επίπεδο τραπεζών και άλλων ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών,
- σε έρευνα που διενεργήθηκε σε επιπλέον 18 διαχειριστικές αρχές σε 14 κράτη μέλη¹⁵, αρμόδιες για 22 ΕΠ στο πλαίσιο του ΕΚΤ που προέβλεπαν δαπάνες υπέρ της αυτοαπασχόλησης και της σύστασης νέων επιχειρήσεων. Το ποσοστό συμμετοχής στην έρευνα ήταν 89 %¹⁶. Με τις απαντήσεις τους οι διαχειριστικές αρχές παρείχαν πληροφορίες προερχόμενες από την εμπειρία με τα μέτρα χρηματοδοτικής στήριξης υπέρ μικροεπιχειρηματιών. Το Συνέδριο ανέλυσε τις απαντήσεις 11 διαχειριστικών αρχών σε 10 κράτη μέλη που δήλωσαν ότι το ΕΠ τους περιλάμβανε μέτρα υπέρ των μικροεπιχειρηματιών.

- 13 Τα έργα εξετάστηκαν σε επίπεδο διαχειριστικής αρχής ή ενδιάμεσου φορέα (στην περίπτωση των επιχορηγήσεων) ή σε επίπεδο ενδιάμεσου χρηματοπιστωτικού οργανισμού (στην περίπτωση των χρηματοοικονομικών μέσων).
- 14 Γερμανία (πέντε έργα), Ελλάδα (έξι έργα), Ιταλία (τέσσερα έργα), Πολωνία (οκτώ έργα) και Ρουμανία (τέσσερα έργα).
- 15 Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ισπανία, Γαλλία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πορτογαλία, Σλοβενία, Σλοβακία, Φινλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο.
- 16 Απαντήσεις ελήφθησαν από 16 διαχειριστικές αρχές 14 κρατών μελών σχετικά με 19 ΕΠ.

Πίνακας 1

Δημόσιοι πόροι που είχαν χρησιμοποιηθεί (στο τέλος του 2013) για τη στήριξη της πρόσβασης μικροεπιχειρηματιών σε χρηματοδότηση στο πλαίσιο των έργων που εξέτασε το Συνέδριο (σε εκατομμύρια ευρώ)

Κράτος μέλος	ΕΚΤ			ΕΡΜΦ		Σύνολο
	Επιχορηγήσεις	Εγγυήσεις	Δάνεια	Εγγυήσεις	Δάνεια	
Γερμανία	665,8		100,0			765,8
Ελλάδα	368,9			0,8		369,7
Ιταλία	9,1	13,9	9,5			32,5
Πολωνία	21,0		11,6	7,9		40,5
Ρουμανία	1,7			6,2	18,9	26,8
Σύνολο	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Πηγή: Ανάλυση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, Δεκέμβριος 2013.

Προγραμματισμός και σχεδιασμός της στήριξης που παρέχει σε μικροεπιχειρηματίες η ΕΕ

19

Ο σχεδιασμός χρηματοδοτικών μέσων που επιδιώκουν την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου πολιτικής δεν είναι εύκολο έργο. Στο πλαίσιο αυτό υπάρχουν σημαντικοί παράγοντες που εξασφαλίζουν ότι η φύση και το είδος της στήριξης (επιχορηγήσεις ή χρηματοοικονομικά μέσα), καθώς και τα διατιθέμενα ποσά, ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες των δυνητικών δικαιούχων.

20

Ως εκ τούτου, το Συνέδριο εξέτασε τα εξής:

- Πρώτον, όσον αφορά το ΕΚΤ, κατά πόσον είχαν πραγματοποιηθεί εκτιμήσεις αναγκών προκειμένου να καθοριστεί το συνολικό επίπεδο και το είδος των μέτρων στήριξης που θα προτεινόταν στους μικροεπιχειρηματίες· δεύτερον, όσον αφορά τα χρηματοοικονομικά μέσα, κατά πόσον εφαρμόζονταν κατάλληλες επενδυτικές στρατηγικές και διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου προς αποφυγή της υπερδιόγκωσης ή της ανεπάρκειας των πόρων και, τρίτον, κατά πόσον είχαν καθοριστεί πολιτική εξόδου και /ή διατάξεις περί εκκαθάρισης.
- Κατά πόσον είχε αναπτυχθεί άρτιο σύστημα διαχείρισης κινδύνου για τα χρηματοοικονομικά μέσα που χρηματοδοτούνταν από τον ΕΡΜΦ και, συγκεκριμένα, εάν είχε πραγματοποιηθεί η απαιτούμενη εκτίμηση του επισφαλούς χαρτοφυλακίου.
- Μετά από υπολογισμό του επιτευχθέντος βαθμού μόχλευσης, κατά πόσον τα χρηματοοικονομικά μέσα που χρηματοδοτούνταν από το ΕΚΤ ή τον ΕΡΜΦ είχαν καταφέρει να προσελκύσουν πρόσθετη ιδιωτική χρηματοδότηση.

Απουσία ειδικών εκτιμήσεων αναγκών και κατάλληλων συστημάτων διαχείρισης κινδύνου στο πλαίσιο της στήριξης που παρέχει σε μικροεπιχειρηματίες το ΕΚΤ

Οι διαχειριστικές αρχές δεν έλαβαν συγκεκριμένα υπόψη τις ανάγκες των μικροεπιχειρηματιών κατά το στάδιο του σχεδιασμού των εξετασθέντων επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΚΤ

21

Με τον έλεγχο του Συνεδρίου διαπιστώθηκε ότι οι διαχειριστικές αρχές του ΕΚΤ που ήταν αρμόδιες για τα εξετασθέντα ΕΠ, προτού κατανεύμουν τους σχετικούς πόρους και καθορίσουν τον προσφορότερο τρόπο χρησιμοποίησής τους, δεν είχαν προβεί σε εκτίμηση των συγκεκριμένων αναγκών των μικροεπιχειρηματιών.

22

Στις απαντήσεις τους στην έρευνα του Συνεδρίου, 11 διαχειριστικές αρχές από 10 κράτη μέλη¹⁷ ανέφεραν ότι τα ΕΠ τους στο πλαίσιο του ΕΚΤ περιλάμβαναν μέτρα στήριξης των μικροεπιχειρηματιών. Ωστόσο, από την ανάλυση του Συνεδρίου προέκυψε ότι καμία από τις εν λόγω 11 διαχειριστικές αρχές δεν είχε προβεί σε εκτίμηση των συγκεκριμένων αναγκών των μικροεπιχειρηματιών πριν από την έγκριση του ΕΠ. Το αυτό ίσχυε επίσης για όλα τα ΕΠ στα πέντε κράτη μέλη στα οποία το Συνέδριο εξέτασε συγκεκριμένα έργα. Το Συνέδριο επισημαίνει ότι, κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, δεν υπήρχε κανονιστική απαίτηση η οποία να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβαίνουν σε τέτοιες εκτιμήσεις αναγκών.

17 Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Γαλλία (μητροπολιτική χώρα και Μαρτινίκα), Λετονία, Λιθουανία, Πορτογαλία (Μαδέρα), Σλοβενία, Σλοβακία και Φινλανδία.

23

Στο **πλαίσιο 2** παρουσιάζεται περίπτωση εκτός ελεγχθέντος δείγματος, κατά την οποία πραγματοποιήθηκε ενδεδειγμένη εκτίμηση αναγκών προκειμένου να διερευνηθεί η αναγκαιότητα μέτρων στήριξης απευθυνόμενων ειδικά σε μικροεπιχειρηματίες.

Πλαίσιο 2

Παράδειγμα μελέτης για τον καθορισμό της αναγκαιότητας συγκεκριμένου μέτρου στήριξης απευθυνόμενου ειδικά σε μικροεπιχειρηματίες

Το 2006, στο γερμανικό ομόσπονδο κράτος του Βραδεμβούργου, πραγματοποιήθηκε μελέτη προκειμένου να καθοριστούν οι συγκεκριμένες ανάγκες των νεοσύστατων επιχειρήσεων¹⁸ και, συγκεκριμένα, προκειμένου να αξιολογηθεί η καταλληλότητα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών που παρέχουν οι τράπεζες σε μικροεπιχειρηματίες.

Η μελέτη βασιζόταν σε ποιοτική και ποσοτική αξιολόγηση της προσφοράς και της ζήτησης μικροχρηματοδότησης στη συγκεκριμένη περιοχή.

Με τη μελέτη διαπιστώθηκαν τα εξής: i) η παροχή χρηματοοικονομικών σε μικροεπιχειρηματίες δεν παρουσίαζε ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τις παραδοσιακές τράπεζες, ιδίως όταν επρόκειτο για μικροδάνεια έως 10 000 ευρώ και ii) οι υπάρχουσες πρωτοβουλίες χρηματοδοτικής στήριξης (π.χ. δάνεια επιδοτούμενα από το κράτος) δεν παρείχαν στους μικροεπιχειρηματίες ικανοποιητικές εναλλακτικές δυνατότητες.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, πρώην GTZ GmbH), «Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece», σ. 13-15 (μελέτη συγχρηματοδοτηθείσα από το ΕΚΤ).*

Δεν υπήρχε επενδυτική στρατηγική για τρία από τα έξι εξετασθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ

24

Κατά κανόνα, τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ, μόλις συγκροτηθούν από νομική άποψη, λαμβάνουν μια συνεισφορά από το ΕΠ η οποία, στη συνέχεια, χρησιμοποιείται για την υποστήριξη έργων που εντάσσονται στο πεδίο του ΕΠ (με την παροχή δανείων ή εγγυήσεων στους τελικούς αποδέκτες). Ως εκ τούτου και σύμφωνα με τις κανονιστικές απαιτήσεις που διέπουν τα χρηματοοικονομικά

μέσα του ΕΚΤ, για κάθε ταμείο πρέπει να αναπτυχθεί μια επενδυτική στρατηγική. Όσον αφορά τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ, αυτή η επενδυτική στρατηγική¹⁹ περιλαμβάνει επίσης ανάλυση του δυνητικού πληθυσμού-στόχου προς αποφυγή της υπερδιόγκωσης ή της ανεπάρκειας των πόρων του ταμείου.

19 Άρθρο 43 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 της Επιτροπής.

25

Σε τρία από τα έξι ελεγχθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ, στην Πολωνία και την Ιταλία (Καλαβρία), το Συνέδριο διαπίστωσε ότι δεν είχε αναπτυχθεί επενδυτική στρατηγική (βλέπε **πίνακα 2**).

Πίνακας 2 Ύπαρξη επενδυτικής στρατηγικής, συστημάτων διαχείρισης κινδύνου και πολιτικών εξόδου/διατάξεων περί εκκαθάρισης στο πλαίσιο των ελεγχθέντων χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ

Ελεγχθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ (κράτος μέλος)	Επενδυτική στρατηγική	Συστήματα διαχείρισης κινδύνου (ανάλυση επισφαλούς χαρτοφυλακίου)	Πολιτική εξόδου /διατάξεις περί εκκαθάρισης
Χρηματοοικονομικό μέσο Α (Γερμανία)	● Ναι	● Όχι	● Ναι
Χρηματοοικονομικό μέσο Β (Ιταλία)	● Όχι	● Όχι	● Όχι
Χρηματοοικονομικό μέσο Γ (Ιταλία)	● Όχι	● Όχι	● Όχι
Χρηματοοικονομικό μέσο Δ (Ιταλία)	● Ναι	● Όχι	● Όχι
Χρηματοοικονομικό μέσο Ε (Πολωνία)	● Ναι	● Ναι	● Ναι
Χρηματοοικονομικό μέσο ΣΤ (Πολωνία)	● Όχι	● Όχι	● Ναι

Πηγή: Ανάλυση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (2014).

Ανεπαρκή συστήματα διαχείρισης κινδύνου για πέντε από τα έξι εξετασθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ

26

Πέραν μιας αρχικής εκτίμησης αναγκών, οι υπεύθυνοι διαχείρισης των ταμείων οφείλουν να εισάγουν και τις κατάλληλες διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου, στις οποίες συγκαταλέγεται όλως ιδιαιτέρως η ανάλυση του επισφαλούς χαρτοφυλακίου του χρηματοοικονομικού μέσου, προκειμένου να αξιολογείται η επάρκεια

των πόρων των ταμείων και να διαπιστώνεται συγκεκριμένα εάν μπορούν να καλυφθούν πιθανές ζημιές από τα δάνεια και τις εγγυήσεις. Η διενέργεια της ανάλυσης αυτής συνάδει με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες²⁰ που απηύθυνε η Επιτροπή στα κράτη μέλη για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

20 Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006, COCOF_10-0014-04-EN, 21 Φεβρουαρίου 2011, σημείο 4.1.6.

27

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι ανάλυση του επισφαλούς χαρτοφυλακίου είχε πραγματοποιηθεί στην περίπτωση ενός μόνο χρηματοοικονομικού μέσου του ΕΚΤ από τα έξι που εξέτασε (βλέπε **πίνακα 2**). Επίσης, θεωρεί ότι τα τρία χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ που εξέτασε για την Ιταλία ήταν εξαιρετικά υπερμεγέθη (βλέπε **πλαίσιο 3**).

28

Σύμφωνα με τον κανονισμό, τα μη χρησιμοποιηθέντα κεφάλαια των χρηματοοικονομικών μέσων, με το κλείσιμο του μέσου, επιστρέφονται στον προϋπολογισμό της ΕΕ²¹.

21 Άρθρο 43, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828 της Επιτροπής.

Πλαίσιο 3

Παράδειγμα υπερμεγεθών χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ

Στο τέλος του 2013, οι εκταμιεύσεις υπέρ μικροεπιχειρηματιών αντιστοιχούσαν στο 9,5 % των συνολικών διαθέσιμων πόρων του ταμείου δανειοδοτήσεων στην Καμπανία (το ταμείο είχε συσταθεί τον Δεκέμβριο του 2009) και στο 0 % και το 26,7 % αντίστοιχα για τα δύο ταμεία εγγυήσεων στην Καλαβρία (τα ταμεία είχαν συσταθεί τον Σεπτέμβριο και τον Νοέμβριο του 2012).

Σύμφωνα με τον κανόνα περί επιλεξιμότητας των δαπανών, η ενίσχυση πρέπει να καταβληθεί έως την 31η Δεκεμβρίου 2015²². Κρίνεται απίθανο τα εναπομένοντα κεφάλαια να διατεθούν στους μικροεπιχειρηματίες έως το τέλος του 2015.

22 Το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας όπως καθορίζεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 αποτελεί επί του παρόντος αντικείμενο συζήτησης.

Αδυναμίες στην πολιτική εξόδου και τις περί εκκαθάρισης διατάξεις όσον αφορά τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ

29

Το Συνέδριο αξιολόγησε επίσης κατά πόσον οι διαχειριστικές αρχές είχαν εισαγάγει πολιτική εξόδου και/ή διατάξεις περί εκκαθάρισης σύμφωνα με τους κανόνες²³ που διέπουν τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ. Σκοπός των εν λόγω πολιτικών και διατάξεων είναι να εξασφαλίσουν την έγκυρη και νομότυπη εκκαθάριση του ταμείου κατά το κλείσιμό του.

30

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι δεν υπήρχαν πολιτική εξόδου και/ή διατάξεις περί εκκαθάρισης για τρία από τα έξι εξετασθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ (δύο στην Καμπανία και ένα στην Καλαβρία).

23 Άρθρο 43, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828 της Επιτροπής.

Γενικώς ικανοποιητικές οι ρυθμίσεις σύστασης στο πλαίσιο του EPMF

31

Η σύσταση των χρηματοοικονομικών μέσων που υπάγονται στον EPMF διαφέρει από τη σύσταση εκείνων που εμπίπτουν στο πλαίσιο του EKT. Οι ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί του EPMF (όπως οι τράπεζες), προκειμένου να εξασφαλίσουν χρηματοδότηση των ιδίων χρηματοοικονομικών μέσων, πρέπει να υποβάλουν αίτηση στο ETE. Εάν οι ενδιάμεσοι αυτοί οργανισμοί δεν λάβουν αιτήσεις για δάνεια ή εγγυήσεις, απλώς δεν ζητούν χρηματοδότηση από το ETE. Επομένως, σε περιφερειακό επίπεδο, δεν απαιτείται καμία συγκεκριμένη εκτίμηση αναγκών.

32

Επιπλέον, σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν τον EPMF, κάθε ενδιάμεσος χρηματοπιστωτικός οργανισμός υπόκειται σε τυπική διαδικασία δέουσας επιμέλειας την οποία διενεργεί το ETE και η οποία περιλαμβάνει αξιολόγηση των συστημάτων διαχείρισης κινδύνου, συμπεριλαμβανομένων διαδικασιών που αφορούν το επισφαλές χαρτοφυλάκιο. Στη συνέχεια, ο ενδιάμεσος χρηματοπιστωτικός οργανισμός παρακολουθεί το χαρτοφυλάκιο αυτό και το αντίστοιχο ποσοστό αθέτησης υποχρεώσεων και σε τακτά διαστήματα κοινοποιεί τα σχετικά στοιχεία στο ETE. Οι συγκεκριμένοι κανόνες που αφορούν την εν λόγω παρακολούθηση και κοινοποίηση αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της σύμβασης μεταξύ του ETE και του ενδιάμεσου χρηματοπιστωτικού οργανισμού.

33

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι απαιτούμενες αναλύσεις του επισφαλούς χαρτοφυλακίου είχαν διενεργηθεί και για τα επτά εξετασθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του EPMF. Μολονότι οι δραστηριότητες μικροχρηματοδότησης είναι εξορισμού εκτεθειμένες σε υψηλό κίνδυνο, η ανάλυση του Συνεδρίου κατέδειξε

ότι το επισφαλές χαρτοφυλάκιο για ένα ταμείο δανειοδοτήσεων στη Ρουμανία ήταν χαμηλό συγκρινόμενο με παρόμοια ταμεία. Στις 30 Σεπτεμβρίου 2013, το ταμείο, που λειτουργούσε από τον Μάρτιο του 2012, παρουσίαζε 0,3 % κίνδυνο αθέτησης υποχρεώσεων για το χαρτοφυλάκιο του και καμία διαγραφή οφειλής.

Τα περισσότερα χρηματοοικονομικά μέσα του EKT δεν προσέλκυσαν ιδιωτική χρηματοδότηση

34

Ένα από τα πλεονεκτήματα της χρήσης χρηματοοικονομικών μέσων έναντι των επιχορηγήσεων είναι ότι η ικανότητά τους να προσελκύσουν, επιπλέον της δημόσιας (από την ΕΕ και τους εθνικούς προϋπολογισμούς), και ιδιωτική χρηματοδότηση. Η δυνατότητα αυτή αναφέρεται ως αποτέλεσμα μόχλευσης και εκφράζεται ως ο λόγος της συνολικής χρηματοδότησης προς τη δημόσια. Λόγος μεγαλύτερος της μονάδας σημαίνει ότι επιτεύχθηκε προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων. Το Συνέδριο εξέτασε εάν τα χρηματοοικονομικά μέσα που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο του EKT ή του EPMF για τη στήριξη των μικροεπιχειρηματιών πέτυχαν να προσελκύσουν ιδιωτική χρηματοδότηση επιπλέον της δημόσιας.

35

Από την ανάλυση του Συνεδρίου προέκυψε ότι μόνο ένα από τα έξι ελεγχθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του EKT, ένα ταμείο εγγυήσεων στην Ιταλία (Καλαβρία), είχε προσελκύσει πρόσθετη ιδιωτική χρηματοδότηση με δείκτη μόχλευσης 1,2. Για τέσσερα από τα έξι μέσα, δεν υπήρχε καθόλου αποτέλεσμα μόχλευσης, δεδομένου ότι ο δείκτης μόχλευσης ήταν ίσος ή και μικρότερος της μονάδας²⁴. Όσον αφορά το τελευταίο μέσο, ένα ακόμη ταμείο εγγυήσεων στην Ιταλία (Καλαβρία), η διαχειριστική αρχή δεν ήταν σε θέση να παράσχει στοιχεία σχετικά με τον δείκτη μόχλευσης.

24 Δείκτης μόχλευσης μικρότερος του 1,0 είναι δυνατόν να υπέρξει όταν μέρος των κεφαλαίων του ταμείου χρησιμοποιήθηκαν για έξοδα διαχείρισης.

Παρατηρήσεις

36

Όσον αφορά τους ποσοτικούς στόχους, το Συνέδριο παρατηρεί ότι ο καθορισμός δείκτη-στόχου για τη μόχλευση δεν συνιστούσε υποχρέωση βάσει των σχετικών κανονισμών για την περίοδο προγραμματισμού 2003-2007. Ωστόσο, επισημαίνει ότι δείκτες μόχλευσης άνω του 1,0 είχαν καθοριστεί ως στόχος κατά τη σύσταση δύο μόνο ιταλικών ταμείων εγγυήσεων (ήτοι 1,25 για το κλείσιμο των ταμείων το 2015). Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, είτε δεν υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία είτε, κατά τον καθορισμό του επιδιωκόμενου δείκτη μόχλευσης, δεν είχε ληφθεί υπόψη το ενδεχόμενο προσέγκυσης ιδιωτικής χρηματοδότησης.

Τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΡΜΦ προσέλκυσαν ιδιωτική χρηματοδότηση

37

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι και τα επτά χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΡΜΦ που εφαρμόζονταν κατά τον χρόνο του ελέγχου είχαν προσελκύσει πρόσθετη ιδιωτική χρηματοδότηση (βλέπε **πίνακα 3**). Όσον αφορά τις εγγυήσεις, ο επιδιωκόμενος δείκτης μόχλευσης επιτεύχθηκε επακριβώς σε μία από τις επτά περιπτώσεις, ενώ δεν είχε επιτευχθεί σε δύο. Σε άλλες δύο, οι αρχικοί στόχοι είναι απίθανο να επιτευχθούν, καθώς η διαφορά μεταξύ του τρέχοντος και του επιδιωκόμενου δείκτη μόχλευσης ήταν εξαιρετικά μεγάλη για να καλυφθεί μέχρι την ημερομηνία-στόχο, ήτοι τα μέσα του 2015. Για τις δύο περιπτώσεις χαρτοφυλακίου μικροπιστώσεων, δεν είχαν καθοριστεί συγκεκριμένοι στόχοι. Σύμφωνα με την Επιτροπή, τελική αξιολόγηση της επίτευξης του επιδιωκόμενου δείκτη μόχλευσης για το σύνολο του ΕΡΜΦ θα πραγματοποιηθεί μετά το κλείσιμό του, όχι πριν από το 2020.

Πίνακας 3 Μόχλευση των εξετασθέντων χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΡΜΦ

Φορέας (σε επίπεδο κράτους μέλους)	Περιγραφή του έργου	Δείκτης μόχλευσης		Ημερομηνία-στόχος	Ιδιωτική χρηματοδότηση (εκατ. ευρώ)
		Επιδιωκόμενος	Πραγματικός (31.12.2013)		
Φορέας 1 (Ελλάδα)	Εγγύηση χαρτοφυλακίου μικροπιστώσεων	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Φορέας 2 (Ρουμανία)	Χαρτοφυλάκιο μικροπιστώσεων	Δεν καθορίζεται	1,25 ¹	20.3.2014	2,4
Φορέας 3 (Ρουμανία)	Χαρτοφυλάκιο μικροπιστώσεων	Δεν καθορίζεται	1,18	16.5.2013	1,7
Φορέας 4 (Ρουμανία)	Εγγύηση χαρτοφυλακίου μικροπιστώσεων	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Φορέας 5 (Πολωνία)	Εγγύηση χαρτοφυλακίου μικροπιστώσεων	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Φορέας 6 (Πολωνία)	Εγγύηση χαρτοφυλακίου μικροπιστώσεων	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Φορέας 7 (Πολωνία)	Εγγύηση χαρτοφυλακίου μικροπιστώσεων	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

1 Η ημερομηνία μέτρησης του πραγματικού δείκτη μόχλευσης είναι 30.9.2013.

Πηγή: Ανάλυση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου βάσει στοιχείων του ΕΤΕ (2013).

Συστήματα παρακολούθησης και κοινοποίησης στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις

38

Το Συνέδριο αξιολόγησε, κατ' αρχάς, την καταλληλότητα του συστήματος κοινοποίησης στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις που εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη και τον EPMF και, στη συνέχεια, διερεύνησε κατά πόσον τα έργα του δείγματος είχαν χρησιμοποιηθεί για την παροχή στήριξης σε μικροεπιχειρηματίες και μάλιστα όσων ήταν προηγουμένως άνεργοι. Το Συνέδριο επισημαίνει ότι, για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η παρακολούθηση του ΕΚΤ πραγματοποιείται σε επίπεδο άξονα προτεραιότητας και όχι έργου²⁵.

39

Απώτερος στόχος της χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχει στους μικροεπιχειρηματίες η ΕΕ είναι η δημιουργία βιώσιμων επιχειρήσεων και θέσεων εργασίας και η πρόληψη ή η καταπολέμηση της ανεργίας. Για τον σκοπό αυτό, το Συνέδριο αξιολόγησε κατά πόσον το ΕΚΤ ή ο EPMF είχαν κοινοποιήσει τα πληροφοριακά στοιχεία που αναφέρονται κατωτέρω, δεδομένου ότι στοιχεία όπως δείκτες επιδόσεων συνιστώνται τόσο από τον «Ευρωπαϊκό κώδικα καλής πρακτικής για τη χορήγηση μικροπιστώσεων» της Επιτροπής όσο και από οργανισμούς ειδικούς στον τομέα των μικροχρηματοδοτήσεων²⁶:

- πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το κοινωνικό προφίλ (π.χ. μόρφωση, ηλικία, τόπος ή υπαγωγή σε ιδιαίτερα ευπαθείς ομάδες, όπως άνεργοι, άτομα με αναπηρία, μέλη εθνικών μειονοτήτων ή μετανάστες) των αποδεκτών της χρηματοδοτικής στήριξης για μικροεπιχειρηματίες, και
- πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το ποσοστό επιβίωσης των πολύ μικρών επιχειρήσεων μετά την παρέλευση ορισμένου διαστήματος από την παύση της παροχής στήριξης (π.χ. μετά από διετία).

40

Η αξιολόγηση αυτή πραγματοποιήθηκε βάσει της επιτόπιας εξέτασης έργων, των απαντήσεων στην έρευνα του Συνεδρίου και της επισκόπησης των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης που είχαν υποβάλει στην Επιτροπή οι διαχειριστικές αρχές των 17 ΕΠ του ΕΚΤ που περιλήφθηκαν στον έλεγχο.

Περιορισμένα στοιχεία σχετικά με την απήχηση και τα ποσοστά επιβίωσης για τα ΕΠ του ΕΚΤ

41

Με την ανάλυση του Συνεδρίου διαπιστώθηκαν τα εξής:

- Για 11 από τα 17 (65 %) εξετασθέντα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΚΤ δεν υπήρχαν πληροφοριακά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι οι αποδέκτες της χρηματοδοτικής στήριξης για μικροεπιχειρηματίες ανήκαν σε ευπαθή ομάδα. Για τα υπόλοιπα έξι προγράμματα, διαθέσιμα στοιχεία υπάρχουν μόνον εν μέρει, δεδομένου ότι παρασχέθηκαν μόνο για έργα που αφορούσαν ειδικά τους άνεργους. Επιπλέον, για τα ελεγχθέντα ΕΠ του ΕΚΤ, τα στοιχεία σχετικά με το προφίλ των αποδεκτών, ακόμα και στις περιπτώσεις που ήταν διαθέσιμα, δεν αποτελούσαν αντικείμενο συστηματικής παρακολούθησης.
- Πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το ποσοστό επιβίωσης υπήρχαν για τρία (Γερμανία, Βουλγαρία και Φινλανδία) από τα 17 ΕΠ του ΕΚΤ (18 %). Ελλείψει αξιόπιστων και εμπειριστατωμένων στοιχείων για τις επιδόσεις, όπως περί του ποσοστού επιβίωσης, είναι αδύνατον να αξιολογηθεί η βιωσιμότητα των έργων των υπόλοιπων 14 ΕΠ.

25 Άρθρο 20, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 της Επιτροπής της 8ης Δεκεμβρίου 2006.

26 Ευρωπαϊκός κώδικας δεοντολογίας για την παροχή μικροπιστώσεων. CGAP, «The Smart Campaign» (Center for Financial Inclusion). Universal Standards for Social Performance Management (Social Performance Task Force).

42

Η εν λόγω ανάλυση ενισχύεται από την επισκόπηση των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης του ΕΠ που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή από τις διαχειριστικές αρχές, οι οποίες περιέχουν επίσης εξαιρετικά περιορισμένα, ή και καθόλου, στοιχεία σχετικά με τη στήριξη της ΕΕ σε μικροεπιχειρηματίες.

43

Λόγω αυτών των περιορισμών που χαρακτηρίζουν τα δεδομένα που παρείχαν τα κράτη μέλη, είναι αδύνατον για την Επιτροπή να συγκεντρώσει συνεκτικά, χρήσιμα και αξιόπιστα στοιχεία τα οποία θα καθιστούσαν δυνατή την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται με τη στήριξη του ΕΚΤ προς τους μικροεπιχειρηματίες, ιδίως από άποψη κοινωνικής ένταξης.

44

Ως εκ τούτου, το Συνέδριο θεωρεί ότι η έλλειψη επαρκών και αξιόπιστων πληροφοριακών στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις καθιστά αδύνατη την εξαγωγή συνολικού συμπεράσματος όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο έχουν επιτευχθεί οι απώτεροι στόχοι της χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχει το ΕΚΤ σε μικροεπιχειρηματίες.

Πληρέστερα πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με την απήχηση και το ποσοστό επιβίωσης για τα έργα του EPMF

45

Όσον αφορά τα επτά έργα του EPMF που περιλαμβάνονταν στον έλεγχο του Συνεδρίου, στοιχεία αναφορικά με την απήχηση της στήριξης στους μικροεπιχειρηματίες παρασχέθηκαν σε όλες τις περιπτώσεις. Στις περισσότερες εξ αυτών, οι αναφορές του EPMF παρείχαν επίσης πληροφορίες σχετικά με το προφίλ των αποδεκτών της χρηματοδοτικής στήριξης που απευθυνόταν σε μικροεπιχειρηματίες (όπως το φύλο, η εκπαίδευση, η ηλικία και η περιοχή). Στοιχεία σχετικά με το προηγούμενο εργασιακό καθεστώς των τελικών δικαιούχων, ωστόσο, ήταν διαθέσιμα για ένα μόνο από τα επτά εξετασθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του EPMF (Ελλάδα).

46

Όσον αφορά το ποσοστό επιβίωσης, για τρία έργα του EPMF το αναφερόμενο ποσοστό ήταν 100 %, ενώ για ένα τέταρτο αναφερόταν μέσο ποσοστό 70 %. Για τα υπόλοιπα τρία έργα του EPMF, η κατάσταση προόδου της υλοποίησής τους δεν επιτρέπει ακόμη τέτοιου είδους υπολογισμό.

47

Συνολικά, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι και τα επτά εξετασθέντα έργα συμμορφώνονταν με τις απαιτήσεις της απόφασης για τη δημιουργία του EPMF όσον αφορά την κοινοποίηση στοιχείων²⁷ και ότι χάρη σε αυτή υπήρχαν καλύτερα πληροφοριακά στοιχεία σε σχέση με εκείνα που διετίθεντο για τα χρηματοοικονομικά μέσα στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης.

²⁷ Άρθρο 8 της απόφασης αριθ. 283/2010/ΕΕ.

Παρατηρήσεις

Η στήριξη είχε απήχηση στους μικροεπιχειρηματίες, το ήμισυ των οποίων ήταν προηγουμένως άνεργοι

48

Το Συνέδριο αξιολόγησε κατά πόσον τα έργα του δείγματος θα μπορούσαν να είχαν χρησιμοποιηθεί για τη στήριξη των μικροεπιχειρηματιών και δη των ανέργων. Για τον σκοπό αυτό, εξέτασε κατά πόσον το μέσο ύψος της ενίσχυσης ήταν ανάλογο των αναγκών των μικροεπιχειρηματιών και, στη συνέχεια, ανέλυσε το προφίλ των αποδεκτών των επιχορηγήσεων ή των δικαιούχων των χρηματοοικονομικών μέσων.

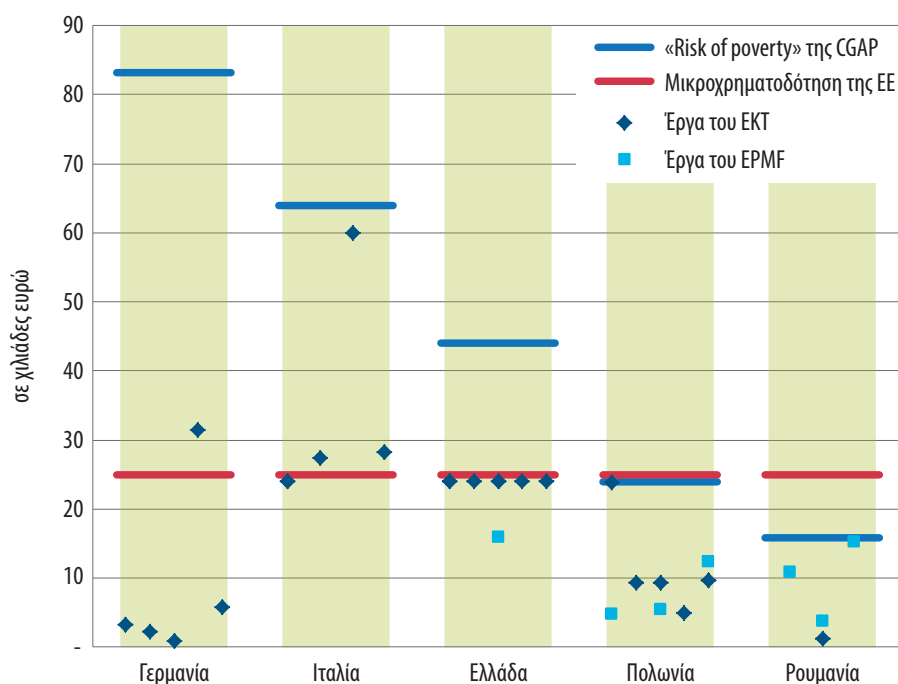
Το μέσο ύψος της χρηματοδοτικής ενίσχυσης ήταν ανάλογο των αναγκών των μικροεπιχειρηματιών

49

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι το μέσο ύψος της στήριξης ήταν χαμηλότερο ή ελάχιστα ανώτερο του ορίου των 25 000 ευρώ που συνιστά η ΕΕ²⁸ για το σύνολο, πλην ενός, των 20 εξετασθέντων έργων του ΕΚΤ. Τα επτά εξετασθέντα έργα του ΕΡΜΦ συμμορφώνονταν όλα με το ανώτατο όριο των 25 000 ευρώ που ορίζει η νομική βάση του ΕΡΜΦ (βλέπε **γράφημα 2**). Σύμφωνα με την Επιτροπή, στις 30 Σεπτεμβρίου 2014, το μέσο ύψος ενός δανείου στο πλαίσιο του ΕΡΜΦ ήταν 9 825 ευρώ για τα εγγυοδοτικά μέσα και 6 717 ευρώ για τα δανειοδοτικά.

28 Σύσταση της Επιτροπής 2003/361/ΕΚ της 6ης Μαΐου 2003 σχετικά με τον ορισμό των πολύ μικρών, των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων (ΕΕ L 124 της 20.5.2003, σ. 36).

Γράφημα 2 Μέσο ύψος της χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ προς μικροεπιχειρηματίες ανά έργο σε συνάρτηση με συγκεκριμένα όρια



Πηγή: Ανάλυση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (2013) επί τη βάσει στοιχείων προερχόμενων από τις διαχειριστικές αρχές (2013) και την Παγκόσμια Τράπεζα (2012).

Παρατηρήσεις

50

Το Συνέδριο παρατηρεί ότι το ανώτατο όριο των 25 000 ευρώ που ισχύει και στα 28 κράτη μέλη δεν λαμβάνει υπόψη τις σημαντικές διαφορές εισοδημάτων και πλούτου που υφίστανται μεταξύ τους. Για τον λόγο αυτό, το Συνέδριο διερεύνησε κατά πόσον η στήριξη ήταν χαμηλότερη ενός σταθμισμένου βάσει του ΑΕΕ ορί- ουτο οποίο λαμβάνει υπόψη τον βαθμό στον οποίο έχει καλυφθεί ο πληθυσμός που αντιμετωπίζει τον κίνδυνο φτώ- χιας («Risk of poverty»²⁹ κατά την CGAP). Από αυτή την πρόσθετη ανάλυση προ- έκυψε ότι και τα 27 εξετασθέντα έργα βρίσκονταν κάτω του ορίου της CGAP.

51

Αυτό σημαίνει ότι το μέγεθος των μεμο- νωμένων μέτρων χρηματοδοτικής στή- ριξης μπορεί να θεωρηθεί ανάλογο των αναγκών του κάθε μικροεπιχειρηματία.

Τα έργα του δείγματος δεν στόχευαν όλα στους ανέργους

52

Το Συνέδριο εξέτασε επίσης το προφίλ των αποδεκτών των επιχορηγήσεων (σε επίπεδο διαχειριστικών αρχών) ή το προφίλ των πελατών που είχαν λάβει χρηματοδοτική στήριξη από τα χρημα- τοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ και του ΕΡΜΦ (σε επίπεδο υπευθύνων διαχείρισης των ταμείων), προκειμένου να αξιολογήσει την εστίαση της στήριξης σε μικροεπι- χειρηματίες που ήταν προηγουμένως άνεργοι.

53

Αυτοί οι μικροεπιχειρηματίες ήταν ο στό- χος 11 από τα 20 εξετασθέντα έργα του ΕΚΤ (55 %). Σε αυτά περιλαμβάνονταν εννέα έργα (45 %) που απευθύνονταν αποκλειστικά σε ανέργους (πέντε στην Ελλάδα, δύο στην Πολωνία, ένα στην Ιτα- λία (Καμπανία) και ένα στη Γερμανία).

54

Όσον αφορά τον ΕΡΜΦ, οι τελικοί απο- δέκτες που ήταν προηγουμένως άνεργοι αποτελούσαν συγκεκριμένο στόχο ενός από τα επτά εξετασθέντα έργα. Ωστόσο, σύμφωνα με την Επιτροπή, στο τέλος Σεπτεμβρίου 2014, τα συγκεντρωτι- κά στοιχεία για το σύνολο του ΕΡΜΦ δείχνουν ότι το 58 % των αυτοαπασχο- λούμενων που έλαβαν στήριξη από τον ΕΡΜΦ ήταν προηγουμένως άνεργοι και ότι άνω του 60 % των πολύ μικρών επιχειρήσεων που στηρίχθηκαν από τον ΕΡΜΦ ήταν νεοσύστατες επιχειρήσεις, γεγονός που σημαίνει μεγάλη απήχηση στο επίπεδο των προηγουμένως άνερ- γων μικροεπιχειρηματιών.

²⁹ Το όριο της CGAP ισούται με 2,5 φορές το κατά κεφαλήν ΑΕΕ εκφραζόμενο σε δολάρια Ηνωμένων Πολιτειών.

Πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το κόστος εφαρμογής της στήριξης της ΕΕ προς τους μικροεπιχειρηματίες

55

Όσον αφορά το κόστος εφαρμογής της στήριξης που παρέχει η ΕΕ σε μικροεπιχειρηματίες, δύο είναι τα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη: οι δημόσιες διοικητικές δαπάνες και οι δαπάνες που καταλογίζονται στα χρηματοοικονομικά μέσα. Για τον λόγο αυτό, το Συνέδριο αξιολόγησε κατά πόσον οι πληροφορίες που διαθέτουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη σχετικά με τις δαπάνες αυτές είναι επαρκείς.

Ελλιπή πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το διοικητικό κόστος εφαρμογής των ΕΠ του ΕΚΤ

56

Το 2011 η Επιτροπή υπολόγισε κατ' εκτίμηση ότι το διοικητικό κόστος της εφαρμογής των ΕΠ ανέρχεται στο 3,2 % της συνολικής χρηματοδότησης από το ΕΤΠΑ/ΤΣ και το ΕΚΤ για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Σε αυτό περιλαμβάνεται και το κόστος του ελέγχου το οποίο εκτιμάται σε 0,9 % και αφορά τις δραστηριότητες επαλήθευσης, πιστοποίησης και ελέγχου που εκτελούν οι εθνικές αρχές. Η εκτίμηση αυτή βασίζεται σε αριθμητικά στοιχεία που ανέφεραν ορισμένα κράτη μέλη³⁰ για τα πρώτα χρόνια της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 και για τα ΕΠ τόσο του ΕΤΠΑ/ΤΣ όσο και του ΕΚΤ.

57

Βάσει αυτής της εκτίμησης³¹, η Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Κοινωνικής Ένταξης, στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της για το 2013, υπολόγισε κατ' εκτίμηση ότι, για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, το κόστος σε επίπεδο κρατών μελών αντιστοιχεί στο 4,8 % του προϋπολογισμού του ΕΚΤ (λαμβάνομένων υπόψη των διαχειριστικών αρχών, των αρχών πιστοποίησης και των ελεγκτικών αρχών). Ο υπολογισμός αυτός βασίζεται στον μέσο όρο των δαπανών στις οποίες υποβάλλονται τα κράτη μέλη και οι οποίες κυμαίνονται μεταξύ 2 και 13 %. Επιπλέον, οι συνολικές ετήσιες διοικητικές δαπάνες της Επιτροπής ανέρχονται στο 0,2 % περίπου των συνολικών πιστώσεων. Το εκτιμώμενο συνολικό διοικητικό κόστος της διαχείρισης και του ελέγχου του ΕΚΤ ανέρχεται στο 5 % περίπου του συνολικού ετήσιου προϋπολογισμού του. Τα σημαντικότερα στοιχεία τα οποία συνθέτουν το διοικητικό κόστος περιγράφονται στο **πλαίσιο 4**.

58

Ολοκληρώνοντας, το Συνέδριο επισημαίνει ότι η Επιτροπή δεν διαθέτει συγκριτικά πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το διοικητικό κόστος που βαρύνει κάθε κράτος μέλος ή κάθε χρηματοδοτικό μηχανισμό (ήτοι επιχορηγήσεις ή χρηματοοικονομικά μέσα, όπως δάνεια ή εγγυήσεις). Επιπλέον, τα διαθέσιμα αριθμητικά στοιχεία είναι ενημερωμένα μόνο για τα χρηματοοικονομικά μέσα. Για τα ΕΠ του ΕΚΤ που εξέτασε το Συνέδριο σε πέντε κράτη μέλη, δεν υπήρχαν πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το πραγματικό διοικητικό κόστος στο επίπεδο των διαφορετικών διαχειριστικών αρχών.

30 Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Ιταλία, Μάλτα, Πολωνία, Φινλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο.

31 ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Κοινωνικής Ένταξης, *Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2013*, σ. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Σημαντικότερα στοιχεία τα οποία συνθέτουν τις δημόσιες διοικητικές δαπάνες των ΕΠ του ΕΚΤ

Για τα κράτη μέλη, το διοικητικό κόστος περιλαμβάνει τις δαπάνες που συνδέονται με τη διαχείριση, τον έλεγχο, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων από τις εθνικές αρχές. Τέτοιες δαπάνες θα μπορούσαν να είναι οι αμοιβές προσωπικού, οι επιχειρησιακές δαπάνες, οι δαπάνες ταξιδιού και οι δαπάνες επιμόρφωσης. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι μια χώρα επωφελείται αποτελεσματικά από την παρεχόμενη στήριξη, το διοικητικό κόστος μπορεί επίσης να περιλαμβάνει δαπάνες που συνδέονται με δραστηριότητες ενημέρωσης και επικοινωνίας σχετικά με τις δυνατότητες χρηματοδότησης από ΕΠ του ΕΚΤ ή δαπάνες για την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων των δικαιούχων (π.χ. δαπάνες επιμόρφωσης).

Στην περίπτωση των χρηματοοικονομικών μέσων, ένα μέρος της διοικητικής δραστηριότητας εκτελείται από τον υπεύθυνο διαχείρισης του ταμείου (π.χ. επιλογή των τελικών αποδεκτών), γεγονός που περιορίζει το διοικητικό κόστος σε επίπεδο κράτους μέλους. Οι δαπάνες διαχείρισης που συνδέονται με αυτές τις δραστηριότητες καταλογίζονται άμεσα από τους υπευθύνους διαχείρισης στα ΕΠ.

Σε επίπεδο Επιτροπής, το διοικητικό κόστος συνδέεται με τα έξοδα εκπόνησης του κανονιστικού πλαισίου του ΕΚΤ, τη δημοσιονομική διαχείριση, τους ελέγχους, τον τεχνικό συντονισμό με τα κράτη μέλη και τις δραστηριότητες αξιολόγησης και ενημέρωσης.

Το εν λόγω διοικητικό κόστος δεν περιλαμβάνει τις δαπάνες στις οποίες υποβάλλονται οι αποδέκτες της χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ.

Διαφοροποιήσεις μεταξύ των καταλογιζόμενων στα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ δαπανών

59

Οι αυξημένες δαπάνες έχουν ως συνέπεια τη μείωση των πόρων που διατίθενται τελικά στους μικροεπιχειρηματίες και ενδέχεται να υπονομεύσουν τη βιωσιμότητα του ταμείου, ιδίως στην περίπτωση μικρών ταμείων που χορηγούν μικροχρηματοδοτήσεις. Οι συνηθέστερες δαπάνες που καταλογίζονται στα χρηματοοικονομικά μέσα είναι οι δαπάνες διαχείρισης οι οποίες μπορεί να περιλαμβάνουν διάφορα στοιχεία (π.χ. δαπάνες προσωπικού, δαπάνες για διαφήμιση και μάρκετινγκ, δαπάνες ταξιδιού και παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών).

60

Από την ανάλυση του Συνεδρίου προκύπτει ότι το κόστος διαχείρισης πέντε από τα έξι εξετασθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ κυμαινόταν μεταξύ 2,3 % και 4,2 %³². Τέλος, ένα ταμείο εγγυήσεων στην Ιταλία (Καλαβρία) δεν ήταν σε θέση να παράσχει τα στοιχεία που ζήτησε το Συνέδριο σχετικά με τις δαπάνες διαχείρισης.

32 Σύμφωνα με το άρθρο 43 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 της Επιτροπής, το κόστος διαχείρισης των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ, ως ετήσιος μέσος όρος, περιορίζεται στο 4 % των κεφαλαίων του ταμείου, εκτός εάν ο υπεύθυνος για τη διαχείρισή του έχει επιλεγεί βάσει ανταγωνιστικής διαδικασίας. Αυτό ίσχυε για ένα ταμείο στη Γερμανία.

61

Το Συνέδριο επισημαίνει ότι, στο δείγμα του, για δύο χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ στην Ιταλία (Καλαβρία) είχαν καταλογιστεί στο ΕΠ πρόσθετες δαπάνες, επιπλέον των δαπανών διαχείρισης, και συγκεκριμένα οι τόκοι καλυπτόμενων από εγγύηση δανείων (βλέπε **πλαίσιο 5**). Συνεπεία αυτού, το κόστος εφαρμογής ενός εκ των δύο αυτών χρηματοοικονομικών μέσων αυξάνεται σε 7,8 %, ποσοστό που αντιστοιχεί περίπου σε 4 εκατομμύρια ευρώ ετησίως.

62

Η δομή των δαπανών που καταλογίζονται στον προϋπολογισμό της ΕΕ για τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ διέφερε σε συνάρτηση με τα διαφορετικά στοιχεία στα οποία συνίστατο. Μολονότι το Συνέδριο αναγνωρίζει ότι ενδέχεται να υπάρχουν αποδεκτοί λόγοι για αυτές τις διαφορές, η Επιτροπή δεν διαθέτει συνολική εικόνα της βάσης που λαμβάνεται για τον υπολογισμό των δαπανών διαχείρισης και εφαρμογής των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ, ούτε γνωρίζει πλήρως κατά πόσον οι δαπάνες αυτές είναι δικαιολογημένες.

63

Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά τον ΕΡΜΦ (δάνεια και εγγυήσεις από κοινού), η Επιτροπή εκτιμά ότι το μέσο ετήσιο κόστος που καταβάλλεται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ κυμαίνεται κατ' ανώτατο όριο μεταξύ του 0,5 % και του 0,7 % των κεφαλαίων του μηχανισμού.

Πλαίσιο 5

Καταλογισμός αυξημένων δαπανών από χρηματοοικονομικό μέσο στην Καλαβρία

Στην Καλαβρία οι δαπάνες διαχείρισης που καταλογίστηκαν από ταμείο εγγύησης μικροπιστώσεων και αναφέρθηκαν στην Επιτροπή αντιστοιχούσαν στο 2,23 % των συνολικών κεφαλαίων, γεγονός που σημαίνει ότι τυπικά ήταν χαμηλότερες του κανονιστικού ορίου του 4 %.

Ωστόσο, οι διαχειριστικές αρχές συμφώνησαν με τις τοπικές τράπεζες σε μια δομή για τις δαπάνες διαχείρισης, στο πλαίσιο της οποίας το ΕΚΤ θα κατέβαλε τόκους για λογαριασμό των οφειλετών για τις μικροπιστώσεις που θα τους χορηγούνταν. Εάν οι καταβολές τόκων 5,6 % για τα καλυπτόμενα από εγγύηση δάνεια προστεθούν στις δαπάνες διαχείρισης, το σύνολο των δαπανών που καταλογίζονται στο ΕΠ υπερβαίνουν το 7,8 %. Επίσης, παράλληλα, οι ίδιες ιδιωτικές τράπεζες που επέβαλλαν τους εν λόγω τόκους εισέπρατταν επίσης τόκους από τα κατατεθειμένα σε αυτές κεφάλαια του ΕΚΤ που χρησίμευσαν ως εγγυήσεις.

Συμπεράσματα και συστάσεις

64

Το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, όσον αφορά τη χρηματοδοτική στήριξη που παρέχεται από το ΕΚΤ σε μικροεπιχειρηματίες, ο προγραμματισμός και ο σχεδιασμός της εμφανίζουν αδυναμίες, καθώς και ότι δεν υπάρχουν επαρκή και αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις. Επιπλέον, ούτε η Επιτροπή ούτε τα κράτη μέλη διαθέτουν συγκριτικά στοιχεία σχετικά με το διοικητικό κόστος που βαρύνει τόσο κάθε κράτος μέλος όσο και κάθε χρηματοδοτικό μηχανισμό (ήτοι επιχορηγήσεις ή χρηματοοικονομικά μέσα, όπως δάνεια και εγγυήσεις).

65

Γενικά, το Συνέδριο θεωρεί ότι τα ζητήματα αυτά ενδέχεται να επηρεάσουν αρνητικά την αποτελεσματικότητα της χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχει η ΕΕ για την ικανοποίηση των αναγκών των μικροεπιχειρηματιών.

Αδυναμίες στον προγραμματισμό και τον σχεδιασμό της χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχει η ΕΕ σε μικροεπιχειρηματίες

66

Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη δεν είχαν εκτιμήσει ορθά τις ανάγκες των μικροεπιχειρηματιών πριν από τον σχεδιασμό των ΕΠ του ΕΚΤ. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, δεν υπήρχε κανονιστική υποχρέωση για την αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών των μικροεπιχειρηματιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Κατά την περίοδο αναφοράς του ελέγχου, οι επιχορηγήσεις συνιστούσαν μακράν τον κύριο μηχανισμό που διέθετε το ΕΚΤ για τη στήριξη των μικροεπιχειρηματιών.

67

Η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ προς τους μικροεπιχειρηματίες παρασχέθηκε κατά κανόνα χωρίς τεκμηριωμένη εκτίμηση αναγκών. Για αρκετά από τα εξετασθέντα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ, η απουσία επενδυτικών στρατηγικών, σε συνδυασμό με την ακαταλληλότητα των συστημάτων διαχείρισης κινδύνου, οδήγησαν στην υπερδιόγκωση των κονδυλίων των ταμείων. Το Συνέδριο διαπίστωσε επίσης ότι τα χρηματοοικονομικά μέσα που εξέτασε δεν διέθεταν πολιτικές εξόδου και διατάξεις περί εκκαθάρισης, μολονότι αυτό απαιτείτο από τους σχετικούς κανονισμούς.

68

Οι όροι σύστασης του χρηματοοικονομικού μέσου της Επιτροπής, του ΕΡΜΦ, θεωρούνται γενικά ικανοποιητικοί από την άποψη των συστημάτων διαχείρισης κινδύνου. Ο ΕΡΜΦ κατάφερε ως ένα βαθμό να προσελκύσει πρόσθετη ιδιωτική χρηματοδότηση, κάτι που δεν συνέβη με τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ. Ωστόσο, τα ποσά που έχουν διατεθεί μέχρι σήμερα στον ΕΡΜΦ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ είναι περιορισμένα (συγκρινόμενα με τα αντίστοιχα των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ).

Σύσταση 1

Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, κατά τον σχεδιασμό χρηματοδοτικών μέσων και την κατάρτιση επιχειρησιακών προγραμμάτων τα οποία περιλαμβάνουν χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ προς μικροεπιχειρηματίες, τα κράτη μέλη οφείλουν να προβαίνουν συστηματικά σε εκτιμήσεις αναγκών. Οι εκτιμήσεις αυτές θα διευκόλυναν επίσης τον προσδιορισμό του κατάλληλου επιπέδου χρηματοδοτικών πόρων που πρέπει να διατεθούν στους εναλλακτικούς χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, ήτοι τις επιχορηγήσεις ή τα χρηματοοικονομικά μέσα (δάνεια ή εγγυήσεις). Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή οφείλει να παράσχει σχετική καθοδήγηση.

Σύσταση 2

Προς αποφυγή της υπερδιόγκωσης των ταμείων, η Επιτροπή οφείλει να θέτει ως προϋπόθεση της χρησιμοποίησης των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ από τα κράτη μέλη όχι μόνο τη συμμόρφωση με τις σχετικές κανονιστικές απαιτήσεις, αλλά και την ύπαρξη άρτιου συστήματος διαχείρισης κινδύνου.

Ανεπαρκή και αναξιόπιστα τα πληροφοριακά στοιχεία παρακολούθησης των επιδόσεων

69

Τα συστήματα κοινοποίησης στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις του ΕΡΜΦ παρείχαν πληρέστερες πληροφορίες από ό,τι τα αντίστοιχα συστήματα του ΕΚΤ τα οποία κρίθηκαν ως ανεπαρκή. Με τις πληροφορίες που της διαβιβάζουν τα κράτη μέλη, η Επιτροπή αδυνατεί να συγκεντρώσει συνεκτικά, χρήσιμα και αξιόπιστα στοιχεία (π.χ. σχετικά με το ποσοστό επιβίωσης των μικροεπιχειρηματιών και την απήχηση), προκειμένου να παρακολουθεί τα αποτελέσματα της στήριξης που παρέχεται σε μικροεπιχειρηματίες μέσω μικροχρηματοδότησης από το ΕΚΤ. Το Συνέδριο φρονεί ότι η κατάσταση αυτή δεν επιτρέπει την εξαγωγή συνολικού συμπεράσματος όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της στήριξης που παρέχει το ΕΚΤ σε μικροεπιχειρηματίες.

70

Από την ανάλυση του δείγματος προκύπτει ότι τόσο οι επιχορηγήσεις και τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ όσο και ο ΕΡΜΦ κατέστησαν δυνατή την χρηματοδοτική στήριξη των μικροεπιχειρηματιών. Η απήχηση στους μικροεπιχειρηματίες που ήταν προηγουμένως άνεργοι επιτεύχθηκε στο ήμισυ περίπου των έργων.

Σύσταση 3

Για τη βελτίωση της απήχησης, η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, οφείλει να σχεδιάζει μέτρα χρηματοδοτικής στήριξης των μικροεπιχειρηματιών στο πλαίσιο του ΕΚΤ και να καθορίζει κριτήρια επιλεξιμότητας τα οποία να στοχεύουν στην κάλυψη των ανέργων και των ευπαθών προσώπων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση όσον αφορά την πρόσβαση στη συμβατική πιστωτική αγορά.

Ελλιπή τα πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το κόστος εφαρμογής των επιχορηγήσεων και των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ

71

Αναφορικά με τα εξετασθέντα ΕΠ του ΕΚΤ, οι διαχειριστικές αρχές δεν διάθεταν στοιχεία σχετικά με το πραγματικό διοικητικό κόστος. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν συγκριτικά στοιχεία σχετικά με το δημόσιο διοικητικό κόστος ανά κράτος μέλος ή ανά χρηματοδοτικό μηχανισμό (ήτοι για τις επιχορηγήσεις ή τα χρηματοοικονομικά μέσα, όπως τα δάνεια και οι εγγυήσεις). Η κατάσταση αυτή καθιστά αδύνατο τον καθορισμό του πλέον αποδοτικού από οικονομική άποψη τρόπου για τη διοχέτευση στους μικροεπιχειρηματίες της στήριξης που τους διατίθεται από την ΕΕ.

72

Ως προς τα εξετασθέντα χρηματοοικονομικά μέσα, το Συνέδριο κατέγραψε διαφορετικές δομές κόστους και διακυμάνσεις του ποσοστού των εξόδων διαχείρισης που καταλογίζονται στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Η Επιτροπή δεν διαθέτει συνολική εικόνα της βάσης που λαμβάνεται για τον υπολογισμό του κόστους εφαρμογής των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ και, ως εκ τούτου, δεν είναι σε θέση να αξιολογήσει κατά πόσον οι διαφορές κόστους μεταξύ μέσων είναι δικαιολογημένες.

Σύσταση 4

Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή οφείλει να προβεί σε συγκριτική ανάλυση του κόστους εφαρμογής των επιχορηγήσεων του ΕΚΤ και των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ και του EaSI, με σκοπό τον καθορισμό των πραγματικών επιπέδων τους. Η αξιολόγηση αυτή θα καθιστούσε δυνατή την ανάδειξη «ορθών πρακτικών» όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο μικρού ύψους επιχορηγήσεις, δάνεια και εγγυήσεις μπορούν να εκταμιεύονται με λογικό κόστος.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα II, του οποίου προεδρεύει ο κ. Henri GRETHEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 10ης Ιουνίου 2015.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Συνοπτική παρουσίαση

VI α)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, το κανονιστικό πλαίσιο διασφαλίζει ότι κάθε χρηματοοικονομικό μέσο βασίζεται σε εκ των προτέρων εκτίμηση που έχει εντοπίσει αστοχίες της αγοράς ή μη βέλτιστες επενδυτικές καταστάσεις, καθώς και επενδυτικές ανάγκες. Η εκ των προτέρων εκτίμηση απαιτείται επίσης για τη συνέχιση των χρηματοοικονομικών μέσων που δημιουργήθηκαν κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού.

Κατά την έγκριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, η Επιτροπή μερίμνησε ώστε να υπάρχει ευθυγράμμιση με τις στρατηγικές προτεραιότητες, να προσδιοριστούν/τηρηθούν οι εκ των προτέρων όροι και να αξιολογηθεί η αιτιολόγηση της προτεινόμενης μορφής υποστήριξης.

Επιπλέον, η Επιτροπή δεσμεύεται να παρέχει συμβουλές και καθοδήγηση σχετικά με την εκ των προτέρων εκτίμηση και την εφαρμογή των χρηματοοικονομικών μέσων.

Έχει ήδη παράσχει καθοδήγηση και πρακτική μεθοδολογία για την προετοιμασία της υποχρεωτικής εκ των προτέρων εκτίμησης για τη νέα περίοδο προγραμματισμού.

VI β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή, που έχει ήδη περιληφθεί στο νέο κανονιστικό πλαίσιο του ΕΚΤ, το οποίο καθιστά υποχρεωτικές τις εκ των προτέρων εκτιμήσεις για τα χρηματοοικονομικά μέσα.

VI γ)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Το νέο κανονιστικό πλαίσιο θα επιτρέψει τον προσδιορισμό των πιο σημαντικών ομάδων στόχων του μέσου μικροχρηματοδότησης για κάθε εξεταζόμενη αγορά. Αυτό αναμένεται να επιτευχθεί με τις εκ των προτέρων εκτιμήσεις.

VI δ)

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Από τη μια πλευρά, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ανάλυση θα απαιτούσε να απομονώνονται οι διαχειριστικές δαπάνες που επωμίζεται η διαχειριστική αρχή για επιχορηγήσεις ή χρηματοοικονομικά μέσα. Επιπλέον, η σύγκριση των δαπανών και των τελών μεταξύ των επιχορηγήσεων και των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ, καθώς και μεταξύ των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ και του EPMF θα ήταν δύσκολη (π.χ. οι δαπάνες για τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ περιλαμβάνουν τα τραπεζικά τέλη, αλλά όχι τις δαπάνες για τις διαχειριστικές αρχές και τους ενδιάμεσους φορείς). Επίσης, η διάρθρωση κόστους των χρηματοοικονομικών μέσων του EPMF είναι διαφορετική από εκείνη του ΕΚΤ, δεδομένου ότι οι διαχειριστικές αρχές δεν παρεμβαίνουν.

Από την άλλη πλευρά, η ανάλυση ενδέχεται να μην επιτύχει τον σκοπό της, δηλαδή τη χάραξη ορθών πρακτικών για τη νέα περίοδο προγραμματισμού, δεδομένου ότι το κανονιστικό πλαίσιο προβλέπει νέους κανόνες για τις δαπάνες και τις αμοιβές διαχείρισης που βασίζονται στις επιδόσεις και περιλαμβάνουν κατώτατα όρια (βλ. τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό 480/2014).

Εισαγωγή

09

Κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, οι διαχειριστικές αρχές δεν υποχρεούνταν να υποβάλλουν στην Επιτροπή εκθέσεις σε επίπεδο έργου για την ομάδα στόχο των μικροεπιχειρηματιών.

Παρατηρήσεις

Κοινή απάντηση στα σημεία 21 και 22

Για τα χρηματοοικονομικά μέσα στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) εισάγει στην περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 μια υποχρεωτική εκ των προτέρων εκτίμηση, η οποία πρέπει να περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την αιτιολόγηση της προτεινόμενης μορφής υποστήριξης.

Κοινή απάντηση στα σημεία 24 και 25

Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης και σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, εναπόκειται στις εθνικές αρχές να διασφαλίζουν ότι οι μεμονωμένες δράσεις υλοποιούνται σύμφωνα με τις ισχύουσες νομικές διατάξεις.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει το γεγονός ότι η επενδυτική στρατηγική δεν χαρακτήρηκε για τη σύσταση τριών από τα έξι χρηματοοικονομικά μέσα.

Το ζήτημα αυτό, που ανέκυψε κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, δημιουργήθηκε πιθανώς λόγω της έλλειψης βεβαιότητας του γενικού κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006, ο οποίος τροποποιήθηκε επανειλημμένα το 2010 και το 2011 σε ό,τι αφορά τα χρηματοοικονομικά μέσα.

26

Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η απαίτηση αυτή προέκυψε από το προαναφερθέν σημείωμα της επιτροπής συντονισμού των ταμείων (COCOF). Η εν λόγω απαίτηση υπερβαίνει την αρμοδιότητα των διαχειριστικών αρχών και, σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, βαρύνει τον διαχειριστή του ταμείου.

Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, οι απαιτήσεις αυτές προσδιορίζονται σαφώς στο άρθρο 37 παράγραφος 2 του ΚΚΔ που θεσπίζει την υποχρέωση διενέργειας εκ των προτέρων εκτίμησης.

27

Βλ. κοινή απάντηση στα σημεία 21 και 22.

Στην περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η διενέργεια εκ των προτέρων εκτίμησης αποτελεί προαπαιτούμενο, και οι κανόνες πληρωμής προβλέπουν τη σταδιακή πιστοποίηση της πληρωμής. Αυτό θα συμβάλει στη βελτιστοποίηση του μεγέθους των χρηματοοικονομικών μέσων.

Πλαίσιο 3

Για την Καμπανία, όπως επισήμανε το Ελεγκτικό Συνέδριο, το πρόβλημα του υπερμεγέθους οφειλόταν στον υπερβολικό αριθμό προτάσεων για έναν άξονα-στόχο, σε βάρος των άλλων για τους οποίους δεν υπήρξε ενδιαφέρον. Η επακόλουθη πρόσκληση υποβολής προτάσεων τροποποιήθηκε για να αντιμετωπιστεί το εν λόγω θέμα. Στα τέλη του Μαΐου 2015, η εκταμίευση σε μικροεπιχειρηματίες έφθασε το 37,4 % του συνόλου των διαθέσιμων πόρων του ταμείου.

33

Η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι ακόμη πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί το χαρτοφυλάκιο σε κίνδυνο (portfolio-at-risk) του EPMF, δεδομένου ότι το εν λόγω χαρτοφυλάκιο είναι πρόσφατο και ο πρώτος κύκλος επιστροφών δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί.

Κοινή απάντηση στα σημεία 35 και 36

Η μόχλευση δεν αποτελούσε νομική απαίτηση για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Ωστόσο, έχει συμπεριληφθεί στο νομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020¹.

Ωστόσο, ακόμη και χωρίς τη μόχλευση επιπλέον ιδιωτικών κονδυλίων, τα χρηματοοικονομικά μέσα που χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ μπορούν να έχουν πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα χάρη στην ανανεούμενη φύση τους.

¹ Αιτιολογική σκέψη 34, άρθρο 37 παράγραφος 2 στοιχείο γ) και άρθρο 46 παράγραφος 2 στοιχείο η) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

37

Όσον αφορά την επιδιωκόμενη μόχλευση, η Επιτροπή επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι το γεγονός ότι ορισμένες συναλλαγές δεν πετυχαίνουν την επιδιωκόμενη μόχλευση δεν είναι θέμα επίδοσης, αλλά αποτελεί αποδεκτή επιχειρηματική πραγματικότητα τόσο για την υπό διαμόρφωση αγορά μικροχρηματοδότησης όσο και για τον μηχανισμό που απευθύνεται όχι μόνο στους ενδιάμεσους φορείς με τις καλύτερες επιδόσεις αλλά και σε αυτούς που είναι νεοσύστατοι, καθώς και σε αυτούς που απευθύνονται σε ευάλωτες ομάδες. Προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η χρήση των διαθέσιμων δημοσιονομικών πόρων της ΕΕ, στις συμβάσεις εγγύησης που δεν έχει επιτευχθεί η επιδιωκόμενη μόχλευση, το ΕΤΕ προσαρμόζει αναλόγως τα αντίστοιχα ανώτατα ποσά και επαναχρησιμοποιεί αυτά που απελευθερώνονται για νέες πράξεις. Επιπλέον, οι ενδιάμεσοι φορείς υποχρεούνται να καταβάλλουν προμήθειες ανάληψης υποχρεώσεων σε περίπτωση που δεν τηρήσουν τους συμφωνηθέντες όγκους χαρτοφυλακίου.

Κοινή απάντηση στα σημεία 41 έως 44

Το ΕΚΤ παρακολουθείται σε επίπεδο άξονα προτεραιότητας και όχι σε επίπεδο έργου. Οι δείκτες αποτελεσμάτων και υλοποιήσεων καθορίστηκαν στο επίπεδο του άξονα προτεραιότητας σύμφωνα με τους σχετικούς στόχους. Η κατάσταση θα βελτιωθεί στην περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, δεδομένου ότι οι δείκτες αποτελεσμάτων και υλοποιήσεων ορίζονται στο επίπεδο της επενδυτικής προτεραιότητας λαμβανομένων υπόψη των ειδικών στόχων της κάθε επενδυτικής προτεραιότητας.

Εκθέσεις για το ποσοστό επιβίωσης δεν αναμένεται να υποβληθούν, δεδομένου ότι δεν υφίσταται σχετική απαίτηση στον κανονισμό.

Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι το ποσοστό επιβίωσης από μόνο του δεν αποτελεί σωστό κριτήριο για την εκτίμηση της επιτυχίας ενός μέσου μικροχρηματοδότησης. Για παράδειγμα, ένας άνεργος που προσπάθησε να δημιουργήσει δική του επιχείρηση, ακόμη και αν στη συνέχεια απέτυχε, έχει αποκτήσει επαγγελματική πείρα και ικανότητες διαχείρισης, χάρη στις οποίες μπορεί να βρει δουλειά αργότερα. Το αποτέλεσμα της παρέμβασης θα πρέπει, ως εκ τούτου, να θεωρείται θετικό.

Το ποσοστό επιβίωσης των υποστηριζόμενων μικροεπιχειρηματιών θα μπορούσε, για παράδειγμα, να συμπληρωθεί με μέτρηση της κατάστασης της αγοράς εργασίας του τελικού αποδέκτη κάποια στιγμή μετά την ολοκλήρωση της δράσης.

45

Βάσει των κανόνων του ΕΡΜΦ, τα στοιχεία που αφορούσαν την προηγούμενη επαγγελματική κατάσταση, συγκεντρώθηκαν για τα φυσικά πρόσωπα, αλλά όχι για τις μικροεπιχειρήσεις. Το ζήτημα αυτό λήφθηκε υπόψη κατά τον σχεδιασμό των χρηματοοικονομικών μέσων του EaSI (πρόγραμμα για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία).

Κοινή απάντηση στα σημεία 52 έως 54

Η Επιτροπή σημειώνει ότι τα ελεγχθέντα μέσα μικροχρηματοδότησης αποτελούν βοηθήματα για την επίτευξη των αντίστοιχων στόχων των μερών των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΚΤ και του ΕΡΜΦ, στο πλαίσιο των οποίων εφαρμόζονται, και ότι οι στόχοι αυτοί μπορεί να υπερβαίνουν την ένταξη των ανέργων.

Σύμφωνα με την απόφαση του ΕΡΜΦ, οι ομάδες στόχοι είναι τόσο φυσικά πρόσωπα, ιδίως από ευάλωτες ομάδες, όσο και μικροεπιχειρήσεις.

Μέσω της συνεργασίας με φορείς μικροχρηματοδότησης εκτός του τραπεζικού τομέα, εφόσον υπάρχουν ανάλογοι φορείς στην αντίστοιχη αγορά, διασφαλίζεται η καλή απήχηση στους μικροδανειολήπτες που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση έναντι της συμβατικής πιστωτικής αγοράς. Το επιχειρηματικό μοντέλο των φορέων μικροχρηματοδότησης εκτός του τραπεζικού τομέα βασίζεται στην υπάρχουσα κατάσταση, όπου τα ευάλωτα πρόσωπα βρίσκονται σε μειονεκτική θέση όσον αφορά την πρόσβαση στη συμβατική πιστωτική αγορά, δεδομένου ότι αντιμετωπίζονται από τις κλασικές τράπεζες ως πιο δαπανηρά και/ή πιο επικίνδυνα.

58

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η παροχή των εν λόγω πληροφοριών συνεπάγεται δυσανάλογα μεγάλη επιβάρυνση σε σχέση με τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή θεωρεί ότι για τον σκοπό αυτό θα έπρεπε να απομονώνονται οι διαχειριστικές δαπάνες που επωμίζεται η διαχειριστική αρχή για μια επιχορήγηση ή ένα χρηματοοικονομικό μέσο. Επιπλέον, η σύγκριση των δαπανών και των τελών μεταξύ των επιχορηγήσεων του ΕΚΤ και των χρηματοοικονομικών μέσων θα ήταν δύσκολη (π.χ. οι δαπάνες για τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ περιλαμβάνουν τα τραπεζικά τέλη, αλλά όχι τις δαπάνες για τις διαχειριστικές αρχές και τους ενδιάμεσους φορείς).

59

Οι δαπάνες για τη διαχείριση των δράσεων μικροπιστώσεων είναι εξ ορισμού υψηλότερες από αυτές της κανονικής δανειοδότησης λόγω του συγκεκριμένου πληθυσμού στόχου, του μικρού ποσού και του μεγάλου αριθμού των δανείων που χορηγούνται από τους φορείς μικροχρηματοδότησης.

62

Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης και σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, εναπόκειται στις εθνικές αρχές να διασφαλίζουν ότι οι μεμονωμένες δράσεις υλοποιούνται σύμφωνα με τις ισχύουσες νομικές διατάξεις.

Από το 2011, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρέχουν στην ετήσια έκθεση υλοποίησης στοιχεία σχετικά με τις δαπάνες και τις αμοιβές διαχείρισης που σχετίζονται με την εφαρμογή των χρηματοοικονομικών μέσων.

Τα εν λόγω στοιχεία είναι διαθέσιμα για τους φορείς και το κοινό στη συνοπτική παρουσίαση των στοιχείων που αναφέρονται από τις διαχειριστικές αρχές, σχετικά με την πρόοδο όσον αφορά τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή των μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής («Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities»), που δημοσιεύεται κάθε χρόνο τον Δεκέμβριο.

Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι ο υπεύθυνος διαχείρισης του ταμείου προσδιορίζεται μέσω διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ενώ το επίπεδο των δαπανών και των αμοιβών διαχείρισης καθορίζεται από την αγορά.

Όσον αφορά τον υπολογισμό των δαπανών, όπως συνέβη για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, το νομοθετικό πλαίσιο 2014-2020 περιλαμβάνει ένα ανώτατο όριο για τις δαπάνες και τις αμοιβές διαχείρισης. Επιπλέον, η επίδοση αποτελεί τώρα υποχρεωτικό στοιχείο των εν λόγω αμοιβών².

Στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό αριθ. 480/2014, η Επιτροπή καθόρισε τα κριτήρια για τον καθορισμό των δαπανών και τελών των χρηματοοικονομικών μέσων με βάση τις επιδόσεις και έθεσε τα κατώτατα όρια για τις δαπάνες και τις αμοιβές διαχείρισης με βάση τις ορθές πρακτικές της αγοράς.

Συμπεράσματα και συστάσεις

Κοινή απάντηση στα σημεία 64 και 65

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η επιβάρυνση που συνεπάγεται η συγκέντρωση των εν λόγω πληροφοριών θα ήταν δυσανάλογα μεγάλη. Επιπλέον, η σύγκριση των δαπανών και τελών μεταξύ των επιχορηγήσεων και των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ, καθώς και μεταξύ των κρατών μελών θα ήταν δύσκολη.

Επιπλέον, οι διοικητικές δαπάνες δεν θα πρέπει να αποτελούν το κύριο κριτήριο για την επιλογή του καταλληλότερου μηχανισμού χρηματοδότησης.

67

Βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 21, 22 και 27.

68

Το ΕΡΜΦ εφαρμόζεται ως πιλοτική πρωτοβουλία από το 2010. Περαιτέρω δημοσιονομικοί πόροι έχουν διατεθεί για το πρόγραμμα που θα το διαδεχθεί στο πλαίσιο του EaSI.

Σύσταση 1

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, το κανονιστικό πλαίσιο διασφαλίζει ότι κάθε χρηματοοικονομικό μέσο βασίζεται σε μια εκ των προτέρων εκτίμηση που έχει εντοπίσει αστοχίες της αγοράς ή μη βέλτιστες επενδυτικές καταστάσεις, καθώς και επενδυτικές ανάγκες. Η εκ των προτέρων εκτίμηση απαιτείται επίσης για τη συνέχιση των χρηματοοικονομικών μέσων που δημιουργήθηκαν κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού.

Κατά την έγκριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, η Επιτροπή μερίμνησε ώστε να υπάρχει ευθυγράμμιση με τις στρατηγικές προτεραιότητες, να προσδιοριστούν/τηρηθούν οι εκ των προτέρων όροι και να αξιολογηθεί η αιτιολόγηση της προτεινόμενης μορφής υποστήριξης.

² Βλ. άρθρο 42 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013.

Επιπλέον, η Επιτροπή δεσμεύεται να παρέχει συμβουλές και καθοδήγηση σχετικά με την εκ των προτέρων εκτίμηση και την εφαρμογή των χρηματοοικονομικών μέσων.

Έχει ήδη παράσχει καθοδήγηση και πρακτική μεθοδολογία για την προετοιμασία της υποχρεωτικής εκ των προτέρων εκτίμησης για τη νέα περίοδο προγραμματισμού.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή που έχει ήδη εξεταστεί στο πλαίσιο του νέου κανονιστικού πλαισίου του ΕΚΤ, το οποίο απαιτεί εκ των προτέρων εκτιμήσεις για τα χρηματοοικονομικά μέσα.

69

Το ΕΡΜΦ δεν φαίνεται να αντιμετωπίζει πρόβλημα ανεπαρκών και αναξιόπιστων στοιχείων παρακολούθησης σχετικά με τις επιδόσεις.

Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή σημειώνει ότι, εκτός από το ποσοστό επιβίωσης, ειδικοί δείκτες του ΕΚΤ, όπως ο αριθμός ενισχυθεισών μικροεπιχειρήσεων και η επαγγελματική κατάσταση των συμμετεχόντων πριν και μετά, βοηθούν επίσης στη μέτρηση της αποτελεσματικότητας της στήριξης που παρέχει το ΕΚΤ υπέρ των μικροεπιχειρηματιών.

Σύσταση 3

Η Επιτροπή αποδέχεται την εν λόγω σύσταση.

Το νέο κανονιστικό πλαίσιο θα επιτρέψει τον προσδιορισμό των πιο σημαντικών ομάδων στόχων του μέσου μικροχρηματοδότησης για κάθε εξεταζόμενη αγορά. Αυτό αναμένεται να επιτευχθεί με τις εκ των προτέρων εκτιμήσεις.

Κοινή απάντηση στα σημεία 71 και 72

Όσον αφορά τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ, από το 2011, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρέχουν στοιχεία στην ετήσια έκθεση υλοποίησης σχετικά με τις δαπάνες και τις αμοιβές διαχείρισης που σχετίζονται με την εφαρμογή των χρηματοοικονομικών μέσων.

Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή θέσπισε στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό αριθ.480/2014 τα κριτήρια για τον καθορισμό των δαπανών και αμοιβών χρηματοοικονομικών μέσων με βάση τις επιδόσεις, και έθεσε τα κατώτατα όρια για τις δαπάνες και αμοιβές διαχείρισης με βάση τις ορθές πρακτικές της αγοράς.

Σύσταση 4

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται την εν λόγω σύσταση.

Από τη μια πλευρά, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ανάλυση θα απαιτούσε να απομονώνονται οι διαχειριστικές δαπάνες που επωμίζεται η διαχειριστική αρχή για επιχορηγήσεις ή χρηματοοικονομικά μέσα. Επιπλέον, η σύγκριση των δαπανών και των τελών μεταξύ των επιχορηγήσεων και των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ, καθώς και μεταξύ των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΚΤ και του ΕΡΜΦ θα ήταν δύσκολη (π.χ. οι δαπάνες για τα χρηματοοικονομικά μέσα του ΕΚΤ περιλαμβάνουν τα τραπεζικά τέλη, αλλά όχι τις δαπάνες για τις διαχειριστικές αρχές και τους ενδιάμεσους φορείς). Επίσης, η διάρθρωση κόστους των χρηματοοικονομικών μέσων του ΕΡΜΦ είναι διαφορετική από εκείνη του ΕΚΤ, δεδομένου ότι οι διαχειριστικές αρχές δεν παρεμβαίνουν.

Από την άλλη πλευρά, η ανάλυση ενδέχεται να μην επιτύχει τον σκοπό της, δηλαδή τη χάραξη ορθών πρακτικών για τη νέα περίοδο προγραμματισμού, δεδομένου ότι το κανονιστικό πλαίσιο προβλέπει νέους κανόνες για τις δαπάνες και τις αμοιβές διαχείρισης που βασίζονται στις επιδόσεις και περιλαμβάνουν κατώτατα όρια [βλ. τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 480/2014].

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Οι μικροεπιχειρηματίες της ΕΕ αντιμετωπίζουν προβλήματα πρόσβασης στη συμβατική πιστωτική αγορά. Για τη βελτίωση της κατάστασης αυτής, η ΕΕ παρέχει χρηματοδοτική στήριξη μέσω επιχορηγήσεων και χρηματοοικονομικών μέσων.

Στη σχετική έκθεσή του το Συνέδριο αξιολόγησε κατά πόσον ο προγραμματισμός και ο σχεδιασμός αυτής της χρηματοδοτικής στήριξης ανταποκρίνονταν στις πραγματικές ανάγκες των μικροεπιχειρηματιών, καθώς και κατά πόσον ήταν άρτια τα συστήματα που εφαρμόζονταν όσον αφορά την κοινοποίηση στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις. Επιπλέον, το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσον υπάρχουν επαρκή στοιχεία σχετικά με το κόστος εφαρμογής των διαφόρων χρηματοδοτικών μηχανισμών που διαθέτει η ΕΕ για την υποστήριξη των μικροεπιχειρηματιών.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων