

Sprawozdanie specjalne

## Czy wsparcie finansowe UE jest odpowiednie w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców?



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2607-5	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/47245	QJ-AB-15-008-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2576-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/308966	QJ-AB-15-008-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2597-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/992016	QJ-AB-15-008-PL-E

© Unia Europejska, 2015  
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

*Printed in Luxembourg*

**dnia**  
**Sprawozdanie specjalne**

## **Czy wsparcie finansowe UE jest odpowiednie w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców?**

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

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie, jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli II, której przewodniczy członek Trybunału Henri Grethen i która zajmuje się takimi obszarami wydatków, jak polityki strukturalne, transport i energia. Kontrolą kierowała Iliana Iwanowa, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Tony Murphy, szef gabinetu; Michaił Stefanow, attaché; Emmanuel Rauch, kierownik działu; Dennis Wernerus, kierownik zespołu; a także kontrolerzy: Romuald Kayibanda, Piotr Senator i Christian Wieser.



Od lewej: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Iwanowa, T. Murphy,  
D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanow

## Punkt

### **Wykaz skrótów**

### **Glosariusz**

## I–VI **Streszczenie**

## 1–16 **Wstęp**

## 17–18 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

## 19–63 **Uwagi**

### 19–37 **Rozplanowanie i opracowanie wsparcia UE dla mikroprzedsiębiorców**

21–30 **Brak ocen konkretnych potrzeb i odpowiednich systemów zarządzania ryzykiem w kontekście wsparcia EFS dla mikroprzedsiębiorców**

31–33 **Ogólnie zadowalające procedury ustanawiania instrumentów w ramach EPMF**

34–36 **Większość instrumentów finansowych w ramach EFS nie przyciągnęła dodatkowego finansowania z sektora prywatnego**

37 **Instrumenty finansowe w ramach EPMF pozyskały pewne środki z finansowania prywatnego**

### 38–54 **Systemy monitorowania i sprawozdawczości na temat wyników**

41–44 **Ograniczone informacje na temat zasięgu i wskaźnika przetrwania dla programów operacyjnych EFS**

45–47 **Pełniejsze informacje na temat zasięgu i wskaźnika przetrwania dla projektów EPMF**

48–54 **Mikroprzedsiębiorcy otrzymali wsparcie, a około połowa z nich była wcześniej bezrobotna**

### 55–63 **Informacje dotyczące kosztów wdrażania wsparcia unijnego dla mikroprzedsiębiorców**

56–58 **Niepełne informacje dotyczące kosztów administracyjnych w zakresie realizacji programów operacyjnych EFS**

59–63 **Różnice w kosztach poniesionych na rzecz instrumentów finansowych EFS**

## 64–72 **Wnioski i zalecenia**

### **Odpowiedzi Komisji**

**CGAP:** Konsultatywna Grupa Pomocy Ubogim

**DNB:** dochód narodowy brutto

**EaSI:** Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych

**EBI:** Europejski Bank Inwestycyjny lub Grupa Europejskiego Banku Inwestycyjnego, gdy jest mowa zarówno o EBI, jak i EFI

**EFI:** Europejski Fundusz Inwestycyjny

**EFRR:** Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

**EFS:** Europejski Fundusz Społeczny

**EPMF:** europejski instrument mikrofinansowy Progress

**MŚP:** małe i średnie przedsiębiorstwa

**PO:** program operacyjny

**UE:** Unia Europejska

**Efekt dźwigni:** W odniesieniu do instrumentów finansowych, które otrzymują wsparcie z budżetu UE i krajowych środków publicznych, efekt dźwigni oznacza ilość środków finansowych (publicznych i prywatnych), które faktycznie udostępniono w ramach wsparcia finansowego na rzecz odbiorców końcowych, w stosunku do publicznych środków finansowych (funduszy unijnych i publicznych środków krajowych) wniesionych do instrumentu.

**Efekt rotacji:** Efekt ten występuje, gdy fundusze przekazane na rzecz instrumentu finansowego są ponownie wykorzystywane przynajmniej raz (w formie pożyczek lub gwarancji).

**Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI):** EFI to organ wyspecjalizowany w finansowaniu ryzyka w celu wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w całej Europie. Jest on częścią Grupy EBI, a jego udziałowcami są Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Komisja Europejska i wiele prywatnych instytucji bankowych i finansowych.

**Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR):** Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) ma na celu wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w obrębie Unii Europejskiej przy jednoczesnym zmniejszaniu podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez udzielanie wsparcia finansowego na rzecz tworzenia infrastruktury i inwestycji w efektywne zatrudnienie, głównie w sektorze przedsiębiorstw.

**Europejski Fundusz Społeczny (EFS):** Europejski Fundusz Społeczny (EFS) ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w obrębie Unii Europejskiej poprzez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy (głównie dzięki działaniom w zakresie szkoleń), wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy.

**Europejski instrument mikrofinansowy Progress (EPMF):** Europejski instrument mikrofinansowy Progress (ang. European Progress Microfinance Facility) jest realizowany w imieniu Komisji przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) w zakresie gwarancji mikrokredytów oraz w zakresie pożyczek dla banków i innych pośredników finansowych.

W przypadku tych pożyczek EBI jest współinwestorem w ramach EPMF.

**Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI):** Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (ang. European Union Programme for Employment and Social Innovation) stanowi instrument finansowania na poziomie UE wspierający działania na rzecz wysokiej jakości trwałego zatrudnienia, zagwarantowania należytej i godzwej ochrony socjalnej, walki z wykluczeniem społecznym i ubóstwem oraz poprawy warunków pracy.

Programem EaSI kieruje bezpośrednio Komisja Europejska. Łączy on instrument EPMF i dwa inne programy unijne, które w latach 2007–2013 były zarządzane osobno.

**Instrumenty finansowe:** Instrumenty finansowe to termin ogólny obejmujący umowy dające posiadaczowi instrumentu uprawnienie do egzekwowania należności od dłużnika. UE zapewnia wsparcie w zakresie trzech możliwych typów instrumentów finansowych: instrumentów kapitałowych, pożyczkowych i gwarancyjnych. Instrumenty kapitałowe i pożyczkowe to umowy pomiędzy inwestorem a jednostką, w której dokonano inwestycji, lub pomiędzy pożyczkodawcą a pożyczkobiorcą. Gwarancje to umowy, w których gwarant zapewnia prawa inwestora lub pożyczkodawcy.

**Instytucja zarządzająca:** Organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej (lub każdy inny podmiot publiczny bądź prywatny) wskazany przez państwo członkowskie w celu zarządzania programem operacyjnym. W zakres jej obowiązków wchodzi przede wszystkim wybór projektów do finansowania, monitorowanie realizacji tych projektów oraz przedkładanie Komisji sprawozdań na temat aspektów finansowych i osiągniętych wyników.

**Kodeks dobrych praktyk w zakresie udzielania mikrokredytów na terenie UE:** Zbiór wytycznych i zaleceń w zakresie „dobrych praktyk” dla instytucji udzielających mikrokredytów wydany przez Komisję w grudniu 2011 r.

**Konsultatywna Grupa Pomocy Ubogim (CGAP):** Konsultatywna Grupa Pomocy Ubogim (ang. Consultative Group to Assist the Poor) to centrum do spraw polityki i badań naukowych wspierane przez około 30 agencji rozwoju i fundacji prywatnych, utworzone w celu ułatwienia osobom ubogim na całym świecie dostępu do usług finansowych. Centrum to mieści się w siedzibie Banku Światowego.

**Małe i średnie przedsiębiorstwa:** Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) to takie przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 osób i których obrót roczny nie przekracza 50 mln euro lub których roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln euro. W kategorii MŚP małe przedsiębiorstwo definiuje się jako przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 10 mln euro.

**Mikrofinansowanie:** W niniejszym sprawozdaniu mikrofinansowanie definiuje się jako pożyczki udzielane mikroprzedsiębiorcom i gwarancje udzielane bankom i innym pośrednikom finansowym, które to podmioty zapewniają takie pożyczki.

**Mikrokredyt:** Komisja definiuje mikrokredyt jako pożyczkę o maksymalnej wysokości 25 000 euro udzielaną mikroprzedsiębiorcom (zob. Dokument roboczy służb Komisji „Mikrokredyt dla małych przedsiębiorstw europejskich”, SEC(2004) 1156).

**Mikroprzedsiębiorca:** W niniejszym sprawozdaniu mikroprzedsiębiorcę definiuje się jako osobę samozatrudnioną lub jako mikroprzedsiębiorstwo (tj. zarejestrowane jako osoba prawna).

**Mikroprzedsiębiorstwo:** Zgodnie z zaleceniem Komisji nr 2003/361 mikroprzedsiębiorstwo definiuje się jako przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 10 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 2 mln euro.

**Nadmiernie dokapitalizowany instrument finansowy:** Instrument finansowy uznaje się za nadmiernie dokapitalizowany, gdy jego łączny kapitał znacząco przekracza wartość finansowania koniecznego do zaspokojenia faktycznych potrzeb grupy, do której skierowane jest wsparcie (w kontekście tej kontroli są to mikroprzedsiębiorcy).

**Portfel wierzytelności zagrożonych:** Wartość wszystkich niespłaconych pożyczek, których jedna lub więcej rat jest przeterminowana powyżej określonej liczby dni (zazwyczaj 30 dni).

**Program operacyjny (PO):** Program operacyjny wyznacza priorytety i szczególne cele państw członkowskich oraz określa, w jaki sposób finansowanie (współfinansowanie na poziomie unijnym i krajowym, zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym) zostanie wykorzystane w danym czasie (zazwyczaj siedem lat) w celu pokrycia kosztów wdrażania projektu. Realizacja tych projektów musi przyczyniać się do osiągnięcia określonej liczby celów wyszczególnionych na poziomie osi priorytetowej w obrębie PO. Programy operacyjne istnieją w ramach każdego funduszu w obszarze spójności (tj. EFRR i EFS). PO jest przygotowywany przez państwa członkowskie i musi zostać zatwierdzony przez Komisję, zanim dokona się jakiegokolwiek płatności z budżetu UE. PO może być zmodyfikowany w trakcie okresu, który obejmuje, jeśli obie strony wyrażą na to zgodę.

**Strategia wyjścia:** Strategia wyjścia to strategia likwidacji udziałów/akcji przez instrument finansowy zgodnie z planem osiągnięcia jak najwyższego zwrotu.

**Wskaźnik przetrwania:** Wskaźnik ten pokazuje, w jakim stopniu wsparcie finansowe przyczyniło się do powodzenia mikroprzedsiębiorców. Oblicza się go, dzieląc liczbę podmiotów, którym udzielono wsparcia i które wciąż funkcjonują na koniec danego okresu („okres wsteczny”), przez całkowitą liczbę podmiotów, którym udzielono wsparcia.

**Zamknięcie:** Proces polegający na sprzedaży wszystkich aktywów funduszu, spłacie wierzycieli, podziale pozostałych aktywów między właścicieli funduszu, a następnie rozwiązaniu go. Zamknięcie stanowi zatem likwidację funduszu realizującą instrument finansowy.

**Zasięg:** Zasięg to stopień, w jakim projekty docierają do grupy docelowej (takiej jak mikroprzedsiębiorcy).



## I

Mikroprzedsiębiorcy mają trudności z dostępem do konwencjonalnego rynku kredytowego, co hamuje powstawanie nowych mikroprzedsiębiorstw i możliwości samozatrudnienia. Wsparcie UE ma na celu zniwelowanie do pewnego stopnia istniejącej luki w finansowaniu poprzez zapewnienie dotacji mikroprzedsiębiorstwom (w ramach EFS) lub łatwiejszego dostępu do pożyczek dzięki instrumentom finansowym dla instytucji udzielających mikrokredytów, takich jak pożyczki lub gwarancje.

## II

Wsparcie unijne jest zapewniane głównie przez dwa różne instrumenty: Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz europejski instrument mikrofinansowy Progress (EPMF). EFS obejmuje działania wdrażane głównie za pośrednictwem dotacji oraz instrumentów finansowych (pożyczki lub gwarancji) zawarte w programach operacyjnych opracowanych przez państwa członkowskie i zatwierdzonych przez Komisję. EPMF natomiast realizowany jest na zlecenie Komisji przez Europejski Fundusz Inwestycyjny.

## III

Trybunał ocenił, czy rozplanowanie i opracowanie koncepcji wsparcia unijnego były odpowiednie w stosunku do rzeczywistych potrzeb mikroprzedsiębiorców i czy wprowadzono solidny system sprawozdawczości dotyczącej wyników. Trybunał zbadał również, czy dostępne są wystarczające informacje na temat kosztów wdrażania różnych mechanizmów służących finansowaniu mikroprzedsiębiorców przez UE.

## IV

Trybunał stwierdza, że jeśli chodzi o wsparcie finansowe EFS dla mikroprzedsiębiorców, uchybienia występują w rozplanowaniu i opracowaniu koncepcji wsparcia oraz brakuje wystarczających i wiarygodnych informacji dotyczących monitorowania wyników. Co więcej, Komisja i państwa członkowskie nie dysponują wystarczającymi informacjami w zakresie kosztów administracyjnych poniesionych przez każde państwo członkowskie i każdy mechanizm finansowania (tj. dotacje bądź instrumenty finansowe, takie jak pożyczki lub gwarancje).

## V

Trybunał uważa zatem, że kwestie te mogą mieć negatywny wpływ na stopień, w jakim unijne wsparcie finansowe skutecznie uwzględnia potrzeby mikroprzedsiębiorców.

## VI

W celu rozwiązania problemów wykazanych w niniejszym sprawozdaniu Trybunał zaleca, co następuje:

- a) W okresie programowania 2014–2020, podczas opracowywania koncepcji instrumentów finansowania oraz przygotowywania programów operacyjnych, które przewidują unijne wsparcie finansowe dla mikroprzedsiębiorców, państwa członkowskie powinny konsekwentnie przeprowadzać ocenę potrzeb. Ułatwiłoby to również przydzielenie odpowiedniego poziomu finansowania na rzecz alternatywnych mechanizmów finansowania, tj. na rzecz dotacji lub instrumentów finansowych (pożyczek lub gwarancji). Komisja powinna udzielić wytycznych w tym zakresie.
- b) Komisja powinna uzależnić wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach EFS przez państwa członkowskie nie tylko od zgodności z wymogami prawnymi, ale także od wprowadzenia solidnego systemu zarządzania ryzykiem w celu uniknięcia zbyt wysokiego finansowania.
- c) W celu zwiększenia zasięgu Komisja wraz z państwami członkowskimi powinna opracować działania EFS na rzecz wsparcia finansowego mikroprzedsiębiorców i określić kryteria kwalifikowalności umożliwiające dotarcie do bezrobotnych i osób należących do grup szczególnie wrażliwych, które mają utrudniony dostęp do konwencjonalnego rynku kredytowego.
- d) W okresie programowania 2014–2020 Komisja powinna przeprowadzić analizę porównawczą kosztów wdrażania dotacji w ramach EFS oraz instrumentów finansowych w ramach EFS i Europejskiego programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI), aby określić ich rzeczywisty poziom. Ocena ta powinna umożliwić określenie „dobrych praktyk” w zakresie wypłacania dotacji, pożyczek i gwarancji o niskiej wartości przy zachowaniu rozsądnych kosztów.

## 01

Mikroprzedsiębiorcy często doświadczają problemów z dostępem do konwencjonalnego rynku kredytowego. Całkowite zapotrzebowanie na mikrofinansowanie w państwach członkowskich UE, szacowane w 2012 r. na ponad 12 mld euro<sup>1</sup>, przekracza liczbę pożyczek udzielanych przez banki i inne instytucje finansowe. Wsparcie finansowe UE dla mikroprzedsiębiorców ma na celu zniwelowanie do pewnego stopnia tej luki w finansowaniu.

## 02

Dzięki stworzeniu możliwości utworzenia nowych przedsiębiorstw lub ich rozwijania wsparcie finansowe dla mikroprzedsiębiorców ma także na celu zwalczanie wykluczenia i zwiększenie zatrudnienia, przede wszystkim wśród osób wcześniej bezrobotnych. Tym samym UE przyczynia się do osiągnięcia celów w ramach strategii „Europa 2020”, czyli uzyskania inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu poprzez zwiększenie zatrudnienia, produktywności oraz spójności społecznej.

## 03

Definicja mikrofinansowania stosowana przez Komisję mówi, że jest to wsparcie finansowe o maksymalnej wartości 25 000 euro, które może zostać przekazane mikroprzedsiębiorcom w ramach EPMF. Wzrost jego dostępności jest zapewniony za pośrednictwem instrumentów finansowych w formie pożyczek i gwarancji. W kontekście tej kontroli dotacje przekazane w celu rozpoczęcia lub rozwijania nowych przedsiębiorstw nieprzekraczające progu 25 000 euro są również uznawane za wsparcie finansowe dla mikroprzedsiębiorców.

## Wsparcie UE dla mikroprzedsiębiorców za pośrednictwem EFS i EPMF

## 04

Wsparcie finansowe UE dla mikroprzedsiębiorców przekazano głównie za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w okresie programowania 2007–2013 oraz europejskiego instrumentu mikrofinansowego Progress (EPMF) w latach 2010–2013.

## 05

Inne instrumenty UE zapewniają mikrofinansowanie dla mikroprzedsiębiorstw, takie jak instrumenty finansowe dla MŚP w ramach programów operacyjnych EFRR (3136 mln euro w okresie programowania 2007–2013<sup>2</sup>) oraz systemu poręczeń dla MŚP w ramach Programu na rzecz konkurencyjności i innowacji zarządzanego na zlecenie Komisji przez EFI (550 mln euro<sup>3</sup> w okresie programowania 2007–2013). Nie podlegają one kontroli, jako że nie są częścią budżetu UE (pożyczki EBI) lub nie są skierowane w szczególności do mikroprzedsiębiorców.

## 06

Przykłady projektów skontrolowanych przez Trybunał przedstawiono w **ramce 1**.

- 1 Komisja Europejska, Ewaluacja początkowej fazy pomocy technicznej w ramach instrumentu JASMINE, ICF GHK w imieniu DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, 14 listopada 2013 r., s. 20–22.
- 2 *Źródło:* Podsumowanie danych na temat postępów w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej, które to dane zostały przekazane przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. L 210 z 31.7.2006 r. s. 25), okres programowania 2007–2013, wrzesień 2014 r., Komisja Europejska, stan na dzień 31 grudnia 2013 r., s. 26.
- 3 *Źródło:* Dane dotyczące wkładu finansowego za okres 2007–2013, EFI, listopad 2011 r. ([http://www.eif.org/news\\_centre/publications/corporate\\_brochure/fei\\_brochure\\_new/files/assets/seo/page14.html](http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html)).

### Jaka grupa mikroprzedsiębiorców skorzystała ze wsparcia UE?

W małym mieście w województwie opolskim (Polska) mikroprzedsiębiorca otrzymał **dotację** w wysokości 40 000 złotych (około 9500 euro) w ramach projektu ze środków EFS na utworzenie sali zabaw dla dzieci i sklepu odzieżowego.

W Bawarii (Niemcy) mikroprzedsiębiorca skorzystał z mikrokredytu w wysokości 7000 euro na zakup nowego systemu odtwarzania muzyki, aby zwiększyć liczbę klientów baru nad jeziorem. Pożyczka została wypłacona przez pośrednika finansowego wspieranego przez EFS.

Na wyspie Kreta (Grecja) mikroprzedsiębiorca wykorzystał 5000 euro z instrumentu zapewniającego kapitał obrotowy na rozbudowę miejskiego kiosku. Mikrokredytu udzielił bank lokalny z **gwarancją** EPMF.

## Europejski Fundusz Społeczny

### 07

EFS ma na celu ułatwienie zatrudnienia pracowników (w tym samozatrudnienia), jak również zwiększenie ich mobilności geograficznej i zawodowej oraz stworzenie warunków niezbędnych do przystosowania się do zmian przemysłowych i tych w systemach produkcji<sup>4</sup>. Podczas okresu programowania 2007–2013 Komisja opowiedziała się za tym, by ze środków EFS wspierać działania zwiększające włączenie społeczne i finansowe osób mniej uprzywilejowanych oraz ułatwiać dostęp do zatrudnienia<sup>5</sup>.

### 08

Wsparcie dla mikroprzedsiębiorców ze środków EFS obejmuje działania wdrażane za pośrednictwem dotacji i instrumentów finansowych i jest zdefiniowane w programach operacyjnych przygotowanych przez państwa członkowskie i zatwierdzonych przez Komisję.

### 09

Podczas okresu programowania 2007–2013 państwa członkowskie opracowały 117 programów operacyjnych w ramach EFS, z których 96 przewiduje działania sklasyfikowane jako „Wsparcie na rzecz samozatrudnienia i zakładania działalności gospodarczej”<sup>6</sup> na łączną sumę około 2,4 mld euro, głównie w formie dotacji. Niemniej brak jest informacji na temat tego, jaka część wsparcia przekazanego mikroprzedsiębiorcom w formie dotacji jest dostępna. Z drugiej strony do końca 2013 r. instrumenty finansowe EFS zapewniające wsparcie dla mikroprzedsiębiorców dysponowały funduszami w wysokości 680 mln euro<sup>7</sup>.

- 4 Artykuł 162 Traktatu o funkcjonowaniu UE.
- 5 Zalecenie Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11); SEC(2010) 1564 final z dnia 16 grudnia 2010 r. „Zestawienie kluczowych inicjatyw”.
- 6 Oszacowanie to oparte jest na analizie wydatkowania w podziale na 86 kodów opracowanych przez Komisję do celów sprawozdawczości państw członkowskich zgodnie z załącznikiem II do rozporządzenia Komisji (WE) nr 828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. U. 371, 27.12.2006, s. 1), a w szczególności wydatków w ramach kodu 68 „Wsparcie na rzecz samozatrudnienia i zakładania działalności gospodarczej”.
- 7 Wsparcie w wysokości 680 mln euro przekazane w formie mikrokredytu jest częściowo – lecz nie

## Europejski instrument mikrofinansowy Progress

### 10

Celem EPMF jest zwiększenie dostępu do mikrofinansowania dla grup takich, jak osoby bezrobotne, oraz dla grup szczególnie wrażliwych, których sytuacja w zakresie dostępu do konwencjonalnego rynku kredytowego i mikroprzedsiębiorstw jest niekorzystna<sup>8</sup>. EPMF realizowany jest na zlecenie Komisji przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), pełniący rolę zarządzającego instrumentami w zakresie funduszy oraz podmiotu, któremu powierzono odpowiedzialność związaną z gwarancjami.

### 11

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca EPMF została wydana w wyniku oceny *ex ante*, przeprowadzonej przez Komisję. W dokumencie tym stwierdzono, że poza już istniejącymi narzędziami UE należy utworzyć w ramach budżetu UE instrument mikrofinansowy<sup>9</sup>.

### 12

W latach 2010–2013 EPMF dysponował środkami w wysokości 203 mln euro (103 mln euro z budżetu UE i 100 mln euro z EBI): 25 mln euro (12% całej sumy) miało być przekazane na gwarancje, a 178 mln euro (88%) na finansowanie pożyczek. Instrumenty finansowe w ramach EPMF nie zapewniają bezpośredniej pomocy finansowej mikroprzedsiębiorcom, lecz udzielają wsparcia pośrednikom poprzez pożyczki lub gwarancje.

### 13

EFI wybiera banki lub innych pośredników finansowych zainteresowanych udzieleniem wsparcia mikroprzedsiębiorcom na warunkach możliwie najbardziej zbliżonych do warunków rynkowych. Ci pośrednicy udzielają pożyczek kwalifikującym się odbiorcom końcowym na warunkach preferencyjnych w porównaniu z tymi już istniejącymi na rynku dla pożyczkobiorców z podobnym ryzykiem kredytowym.

### 14

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. wytypowano 55 banków lub innych pośredników finansowych w 20 państwach członkowskich<sup>10</sup> i wypłacono mikroprzedsiębiorcom ponad 23 000 mikropożyczek o łącznej wartości 208 mln euro<sup>11</sup>.

### 15

W okresie programowania 2014–2020 jedna z trzech części Europejskiego programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI)<sup>12</sup> z czasem zastąpi EPMF.

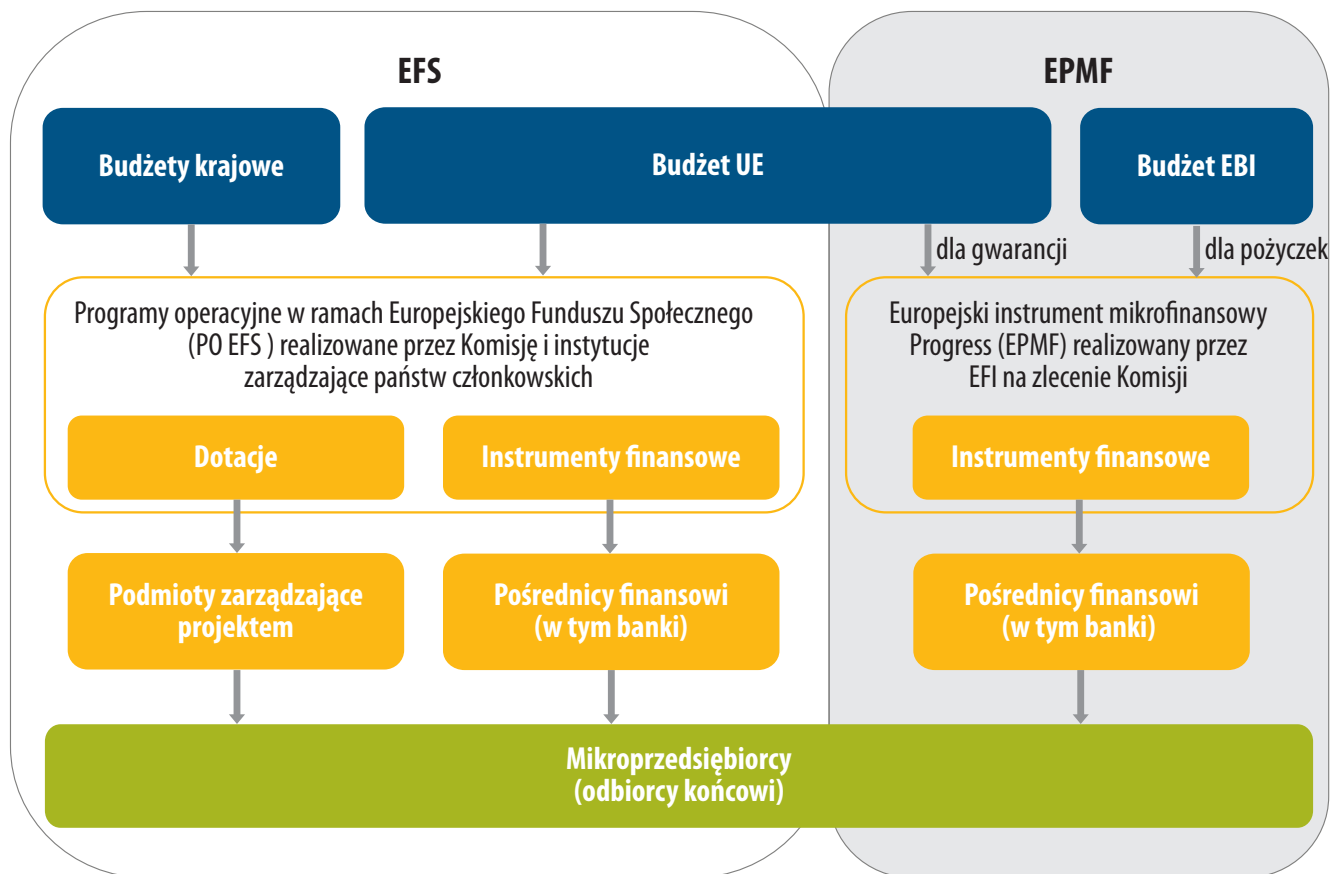
### 16

Na **wykręsie 1** przedstawiano, w jaki sposób wsparcie UE dla mikroprzedsiębiorców jest zapewniane w formie dotacji i instrumentów finansowych w ramach EFS oraz za pośrednictwem EPMF.

wyłącznie – zawarte w wynoszących 2,4 mld euro wydatkach z EFS na rzecz wsparcia samozatrudnienia.

- 8 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 283/2010/UE z dnia 25 marca 2010 r. ustanawiająca europejski instrument mikrofinansowy Progress na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego (Dz.U. L 87 z 7.4.2010, s. 1).
- 9 SEC(2009) 907 z dnia 2 lipca 2009 r.
- 10 Belgia, Bułgaria, Dania, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Litwa, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.
- 11 COM(2014) 639 final z dnia 20 października 2014 r. „Wdrożenie europejskiego instrumentu mikrofinansowego Progress – 2013”.
- 12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) i zmieniające decyzję nr 283/2010/UE ustanawiającą Europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 238).

**Wykres 1** Wsparcie UE dla mikroprzedsiębiorców zapewniane w formie dotacji i instrumentów finansowych w ramach EFS oraz za pośrednictwem EPMF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

# Zakres kontroli i podejście kontrolne

## 17

W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy dzięki wsparciu finansowemu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i europejskiego instrumentu mikrofinansowego Progress (EPMF) uwzględnione zostały potrzeby mikroprzedsiębiorców. Trybunał zbadał w szczególności, czy:

- przy rozplanowywaniu i opracowywaniu koncepcji wsparcia UE uwzględniono rzeczywiste potrzeby mikroprzedsiębiorców;
- wprowadzono solidne systemy sprawozdawczości na temat wyników;
- dostępne są wystarczające informacje dotyczące kosztów wdrażania różnych mechanizmów finansowania, za pośrednictwem których UE wspiera mikroprzedsiębiorców.

## 18

Wyniki kontroli pochodzą z:

- badania dokumentacji na szczeblu Komisji i państw członkowskich (w przypadku EFS) oraz w obrębie EFI (w przypadku EPMF);
- badania próby 27 projektów<sup>13</sup>, w ramach których mikroprzedsiębiorcy otrzymują wsparcie finansowe: dla sześciu programów operacyjnych w ramach EFS – 14 dotacji i sześć instrumentów finansowych (trzy fundusze pożyczkowe i trzy gwarancyjne) oraz siedem instrumentów finansowych EPMF (dwa instrumenty zapewniające pożyczki i pięć instrumentów zapewniających gwarancje). Projekty te, na które przydzielono środki w wysokości około 1,6 mld euro (a 1,2 mld euro zostało wypłacone), zostały zrealizowane w pięciu państwach członkowskich<sup>14</sup> (Niemcy, Grecja, Włochy, Polska i Rumunia) i zostały częściowo lub całkowicie zakończone do końca 2013 r. (więcej informacji – zob. **tabela 1**);

- wywiadów z ekspertami na miejscu;
- analizy dokumentacji klientów (beneficjentów dotacji i kredytobiorców) na poziomie banków i innych pośredników finansowych;
- ankiety przeprowadzonej wśród 18 dodatkowych instytucji zarządzających w 14 państwach członkowskich<sup>15</sup> odpowiedzialnych za 22 programy operacyjne EFS w zakresie wydatków na rzecz samozatrudnienia i zakładania działalności gospodarczej. Wskaźnik odpowiedzi wyniósł 89%,<sup>16</sup> a dzięki ankiecie otrzymano informacje zwrotne na temat doświadczeń instytucji zarządzających w zakresie działań na rzecz wsparcia finansowego mikroprzedsiębiorców. Trybunał przeprowadził analizę odpowiedzi 11 instytucji zarządzających w 10 państwach członkowskich, które zadeklarowały, że ich program operacyjny zawiera działania na rzecz mikroprzedsiębiorców.

13 Projekty zbadano na poziomie instytucji zarządzających lub pośredniczących (w przypadku dotacji) lub pośredników finansowych (w przypadku instrumentów finansowych).

14 Niemcy (pięć projektów), Grecja (sześć projektów), Włochy (cztery projekty), Polska (osiem projektów) i Rumunia (cztery projekty).

15 Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Hiszpania, Francja, Łotwa, Litwa, Malta, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

16 Odpowiedzi dotyczyły 19 programów operacyjnych i otrzymano je od 16 instytucji zarządzających z 14 państw członkowskich.

**Tabela 1 Środki publiczne wykorzystane (do końca 2013 r.) w ramach wsparcia dostępu do finansowania dla mikroprzedsiębiorców w ramach projektów skontrolowanych przez Trybunał (w mln euro)**

Państwo członkowskie	EFS			EPMF		Ogółem
	dotacje	gwarancje	pożyczki	gwarancje	pożyczki	
Niemcy	665,8		100,0			765,8
Grecja	368,9			0,8		369,7
Włochy	9,1	13,9	9,5			32,5
Polska	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumunia	1,7			6,2	18,9	26,8
<b>Ogółem</b>	<b>1 066,5</b>	<b>13,9</b>	<b>121,1</b>	<b>14,9</b>	<b>18,9</b>	<b>1 235,3</b>

Źródło: Analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, grudzień 2013 r.

## Rozplanowanie i opracowanie wsparcia UE dla mikroprzedsiębiorców

### 19

Opracowanie instrumentów finansowania niezbędnych do osiągnięcia danego celu polityki jest wymagającym zadaniem. W tym kontekście ważne jest zapewnienie, by charakter i rodzaj wsparcia (dotacje lub instrumenty finansowe), jak również dostępne kwoty finansowania, były odpowiednie w stosunku do rzeczywistych potrzeb potencjalnych beneficjentów.

### 20

Trybunał ocenił zatem, czy:

- przeprowadzono ocenę potrzeb dla EFS w celu określenia ogólnego poziomu i rodzaju wsparcia oferowanego mikroprzedsiębiorcom oraz czy w przypadku instrumentów finansowych wprowadzono odpowiednie strategie inwestycyjne i procedury zarządzania ryzykiem w celu uniknięcia zbyt wysokiego lub niskiego finansowania. Ocena posłużyła także sprawdzeniu, czy określono przepisy dotyczące strategii wyjścia lub zamknięcia;
- wprowadzono solidny system zarządzania ryzykiem w odniesieniu do instrumentów finansowych ze środków EPMF, a w szczególności czy przeprowadzono wymaganą ocenę portfela wierzytelności zagrożonych;
- dzięki instrumentom finansowym ze środków EFS lub EPMF udało się przyciągnąć dodatkowe finansowanie z sektora prywatnego poprzez obliczenie osiągniętego wskaźnika dźwigni.

## Brak ocen konkretnych potrzeb i odpowiednich systemów zarządzania ryzykiem w kontekście wsparcia EFS dla mikroprzedsiębiorców

### Instytucje zarządzające nie uwzględniły potrzeb mikroprzedsiębiorców na etapie opracowywania programów operacyjnych EFS objętych kontrolą

### 21

Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że instytucje zarządzające środkami EFS w ramach skontrolowanych programów operacyjnych nie dokonały oceny potrzeb właściwych mikroprzedsiębiorcom przed przekazaniem funduszy i określeniem najlepszego sposobu ich wykorzystania.

### 22

W trakcie ankiety przeprowadzonej przez Trybunał 11 instytucji zarządzających w 10 państwach członkowskich<sup>17</sup> zadeklarowało, że ich programy operacyjne w ramach EFS zawierały działania na rzecz mikroprzedsiębiorców. Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała jednak, że żadna z 11 instytucji zarządzających nie przeprowadziła oceny potrzeb mikroprzedsiębiorców przed zatwierdzeniem programu operacyjnego. Taka sytuacja miała także miejsce w przypadku wszystkich programów operacyjnych w pięciu państwach członkowskich, gdzie Trybunał skontrolował poszczególne projekty. Trybunał zauważa, że w okresie programowania 2007–2013 nie istniał wymóg prawny nakładający na państwa członkowskie obowiązek przeprowadzenia oceny potrzeb.

17 Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Francja (kontynentalna, Martynika), Łotwa, Litwa, Portugalia (Madera), Słowenia, Słowacja i Finlandia.



## 23

W **ramce 2** opisano przykład spoza skontrolowanej próby, w którym przeprowadzono solidną ocenę potrzeb w celu określenia konkretnych działań w zakresie wsparcia skierowanego do mikroprzedsiębiorców.

## Ramka 2

### Przykład badania określającego potrzeby w zakresie środków wsparcia skierowanego do mikroprzedsiębiorców

W 2006 r. w Brandenburgii, jednym z niemieckich landów, przeprowadzono badanie w celu zidentyfikowania konkretnych potrzeb nowych przedsiębiorstw<sup>18</sup>, w szczególności jeśli chodzi o dostosowanie usług finansowych świadczonych mikroprzedsiębiorcom przez banki.

Badanie to przeprowadzono na podstawie jakościowej i ilościowej oceny podaży i zapotrzebowania na mikrofinansowanie w regionie.

Badanie wykazało, że (i) w przypadku tradycyjnych banków zapewnienie wsparcia finansowego dla mikroprzedsiębiorców nie było korzystne, szczególnie jeśli chodzi o małe pożyczki do 10 000 euro oraz, (ii) że już istniejące inicjatywy wsparcia finansowego (na przykład pożyczki dofinansowywane ze skarbu państwa) nie przewidują odpowiedniej alternatywy dla mikroprzedsiębiorców.

18 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, wcześniej GTZ) GmbH, „Mikrofinansowanie w Europie – regionalne studium przypadku na podstawie Francji, Niemiec i Grecji”, s. 13–15 (sprawozdanie współfinansowane ze środków EFS).

### W przypadku trzech z sześciu skontrolowanych instrumentów finansowych ze środków EFS nie wprowadzono strategii inwestycyjnych

## 24

Co do zasady w momencie utworzenia struktury prawnej instrumentów finansowych w ramach EFS otrzymują one wkład z programu operacyjnego. Instrumenty finansowe następnie wykorzystują te środki w celu wsparcia projektów realizowanych w obrębie programu operacyjnego (tj. zapewniając pożyczki i gwarancje odbiorcom końcowym). Zgodnie z wymogami

prawnymi dotyczącymi instrumentów finansowych w ramach EFS dla każdego funduszu należy zatem opracować strategię inwestycyjną. W przypadku instrumentów finansowych w ramach EFS strategia finansowa<sup>19</sup> obejmuje też analizę potencjalnej grupy docelowej w celu uniknięcia zbyt wysokiej lub niskiej kapitalizacji funduszu.

19 Art. 43 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006.

## 25

Trybunał wykrył brak strategii inwestycyjnej w trzech z sześciu skontrolowanych instrumentów finansowych, w Polsce i we Włoszech w Kalabрії (zob. **tabela 2**).

### Tabela 2 Istnienie strategii inwestycyjnej, systemów zarządzania ryzykiem i strategii wyjścia/przepisów dotyczących zamknięcia w skontrolowanych instrumentach finansowych w ramach EFS

Skontrolowane instrumenty finansowe w ramach EFS	Strategia inwestycyjna	Systemy zarządzania ryzykiem (analiza portfela wierzytelności zagrożonych)	Strategia wyjścia/przepisy dotyczące zamknięcia
Instrument finansowy A (Niemcy)	● tak	● nie	● tak
Instrument finansowy B (Włochy)	● nie	● nie	● nie
Instrument finansowy C (Włochy)	● nie	● nie	● nie
Instrument finansowy D (Włochy)	● tak	● nie	● nie
Instrument finansowy E (Polska)	● tak	● tak	● tak
Instrument finansowy F (Polska)	● nie	● nie	● tak

Źródło: Analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (2014).

### Nieodpowiednie systemy zarządzania ryzykiem w pięciu z sześciu skontrolowanych instrumentów finansowych w ramach EFS

## 26

Jeśli chodzi o ocenę potrzeb finansowania, podmioty zarządzające funduszami powinny także wprowadzić odpowiednie procedury zarządzania ryzykiem. Są nimi w szczególności analiza portfela wierzytelności zagrożonych w ramach instrumentów finansowych, która przeprowadzana jest aby ocenić, czy kapitał funduszy

jest odpowiedni, a przede wszystkim aby ustalić, czy możliwe jest pokrycie potencjalnych strat z pożyczek lub gwarancji. Przeprowadzenie takiej analizy odbywa się w zgodzie z zasadami należytego zarządzania finansami według wytycznych Komisji<sup>20</sup> dla państw członkowskich podczas okresu programowania 2007–2013.

20 Wytyczne w sprawie instrumentów inżynierii finansowej zawarte w art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, COCOF\_10-0014-04-EN, z dnia 21 lutego 2011 r., art. 4.1.6.

**27**

Trybunał wykrył, że analizę portfela wierzytelności zagrożonych przeprowadzono tylko dla jednego instrumentu finansowego w ramach EFS spośród sześciu instrumentów zbadanych przez Trybunał (zob. **tabela 2**). W przypadku Włoch Trybunał uznaje, że trzy skontrolowane instrumenty finansowe w ramach EFS są nadmiernie dokapitalizowane (zob. **ramka 3**).

**28**

Zgodnie z treścią rozporządzenia niewykorzystane środki w ramach instrumentów finansowych muszą być zwrócone do budżetu UE w momencie zamknięcia<sup>21</sup>.

21 Art. 43 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006.

**Ramka 3**

### Przykład zbyt wysokiego dokapitalizowania instrumentów finansowych w ramach EFS

Do końca 2013 r. wypłaty środków dla mikroprzedsiębiorców stanowiły 9,5% całego finansowania przeznaczanego na fundusz pożyczkowy w Kampanii (ustanowiony w grudniu 2009 r.), podczas gdy w Kalabрії było to 0% i 26,7% dla dwóch funduszy gwarancyjnych (ustanowionych we wrześniu i listopadzie 2012 r.).

W celu poszanowania zasady rozliczalności wydatków wsparcie powinno zostać przekazane do 31 grudnia 2015 r.<sup>22</sup> Sytuacja, w której pozostałe fundusze trafiłyby do mikroprzedsiębiorców do końca 2015 r., jest mało prawdopodobna.

22 Data końca okresu rozliczalności określona w rozporządzeniu nr 1083/2006 wciąż nie została ustalona.

### Uchybienia w strategii wyjścia i przepisach dotyczących zamknięcia w odniesieniu do instrumentów finansowych w ramach EFS

**29**

Trybunał ocenił także, czy instytucje zarządzające wprowadziły strategię wyjścia/przepisy dotyczące zamknięcia zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>23</sup> w kwestii instrumentów finansowych EFS. Celem tych strategii i przepisów jest zapewnienie należytego i prawidłowego procesu likwidacji funduszu w momencie zamknięcia.

**30**

Trybunał stwierdził brak strategii wyjścia/przepisów dotyczących zamknięcia w przypadku trzech z sześciu skontrolowanych instrumentów finansowych w ramach EFS (dwa w Kampanii i jeden w Kalabрії).

23 Art. 43 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006.

## Ogólnie zadowolające procedury ustanowienia instrumentów w ramach EPMF

### 31

Ustanowienie instrumentów finansowych w ramach EPMF różni się od tych w ramach EFS. Pośrednicy finansowi EPMF (tacy jak banki) muszą złożyć wniosek do EFI w celu otrzymania finansowania na rzecz instrumentów finansowych. Jeśli pośrednicy finansowi nie mają zapotrzebowania na pożyczki i gwarancje, nie składają wniosku o dofinansowanie z EFI. Szczególna ocena potrzeb regionalnych nie jest zatem konieczna.

### 32

Co więcej, zgodnie z przepisami EPMF każdy pośrednik finansowy podlega analizie *due diligence* przeprowadzanej przez EFI. Polega ona na ocenie systemów zarządzania ryzykiem, w tym procedur związanych z portfelem wierzytelności zagrożonych. Portfel ten i odpowiedni współczynnik niewykonania zobowiązania są następnie monitorowane przez pośredników finansowych, z czego sporządzane są okresowe sprawozdania i przekazywane do EFI. Szczegółowe zasady takiego monitorowania i sprawozdawczości stanowią integralną część umowy pomiędzy EFI i pośrednikami finansowymi.

### 33

Trybunał wykrył, że wymagane analizy portfela wierzytelności zagrożonych zostały przeprowadzone w obrębie wszystkich siedmiu skontrolowanych instrumentów finansowych EPMF. Mimo że czynności związane z mikrofinansowaniem są z założenia bardzo ryzykowne, to analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że poziom ryzyka portfela wierzytelności zagrożonych w przypadku funduszu pożyczkowego w Rumunii był niski w porównaniu do podobnych funduszy. Fundusz, który był operacyjny od marca 2012 r., wykazał 0,3% ryzyka

niewykonania zobowiązania w zakresie swojego portfela i nie stwierdzono żadnych odpisów należności według stanu na dzień 30 września 2013 r.

## Większość instrumentów finansowych w ramach EFS nie przyciągnęła dodatkowego finansowania z sektora prywatnego

### 34

Większość instrumentów finansowych w ramach EFS nie przyciągnęła dodatkowego finansowania z sektora prywatnego. Jedną z zalet wykorzystywania instrumentów finansowych w porównaniu z dotacjami jest prawdopodobieństwo przyciągnięcia finansowania z sektora prywatnego jako uzupełnienia finansowania publicznego (z budżetów UE i krajowych). Określa się to także jako efekt dźwigni, który mierzony jest jako współczynnik całkowitego finansowania w stosunku do finansowania publicznego. Wskaźnik dźwigni wynoszący ponad 1 oznacza, że pozyskano finansowanie prywatne. Trybunał zbadał, czy instrumentom finansowym wykorzystanym w ramach EFS lub EPMF w celu wsparcia mikroprzedsiębiorców udało się pozyskać finansowanie prywatne jako dodatek do publicznego.

### 35

Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że tylko jeden z sześciu skontrolowanych instrumentów finansowych w ramach EFS pozyskał dodatkowe finansowanie prywatne przy wskaźniku dźwigni wynoszącym 1,2 dla funduszu gwarancyjnego we Włoszech (Kalabria). W przypadku czterech z sześciu instrumentów w ogóle nie odnotowano efektu dźwigni, gdyż wskaźnik dźwigni wynosił 1 lub mniej<sup>24</sup>. W przypadku ostatniego instrumentu, innego funduszu gwarancyjnego we Włoszech (Kalabria), instytucja zarządzająca nie była w stanie podać informacji dotyczących wskaźnika dźwigni.

24 Wskaźnik dźwigni poniżej 1,0 może wystąpić, gdy część środków została wykorzystana na pokrycie kosztów związanych z zarządzaniem.

**36**

W kwestii celów ilościowych Trybunał odnotowuje, że ustalenie docelowego wskaźnika dźwigni nie było wymogiem regulacyjnym w okresie programowania 2007–2013. Zauważa jednak, że docelowe wskaźniki dźwigni powyżej 1,0 zostały określone w momencie utworzenia funduszu jedynie w przypadku dwóch funduszy gwarancyjnych we Włoszech (1,25 to docelowa wysokość wskaźnika w momencie zamknięcia funduszu w 2015 r.). W pozostałych przypadkach odnotowano brak dostępnych informacji lub nie przewidziano pozyskania finansowania prywatnego w zakresie docelowego wskaźnika dźwigni.

### Instrumenty finansowe w ramach EPMF pozyskały pewne środki z finansowania prywatnego

**37**

Trybunał odnotował, że wszystkie siedem instrumentów finansowych w ramach EPMF będących w trakcie realizacji podczas kontroli pozyskało dodatkowe finansowanie prywatne (zob. **tabela 3**). W kwestii gwarancji docelowe wskaźniki dźwigni zostały dokładnie dostosowane w jednym przypadku z siedmiu i nie zostały osiągnięte w dwóch przypadkach. W dwóch innych przypadkach mało prawdopodobne jest osiągnięcie celu do połowy 2015 r. (termin ostateczny) ze względu na zbyt dużą różnicę pomiędzy bieżącym i docelowym wskaźnikiem. W przypadku dwóch portfeli mikrokredytów nie określono wskaźnika docelowego. Według Komisji końcowa ocena osiągnięć w ramach docelowego wskaźnika dźwigni dla całego EPMF zostanie przeprowadzona po jego zamknięciu, nie wcześniej niż w 2020 r.

**Tabela 3** Efekt dźwigni w przypadku skontrolowanych instrumentów finansowych w ramach EPMF

Podmiot (państwo członkowskie)	Opis projektu	Wskaźnik dźwigni		Termin docelowy	Finansowanie prywatne (w mln euro)
		docelowy	rzeczywisty (31.12.2013)		
Podmiot 1 (Grecja)	gwarancja portfela mikrokredytów	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Podmiot 2 (Rumunia)	portfel mikrokredytów	nie określono	1,25 <sup>1</sup>	20.3.2014	2,4
Podmiot 3 (Rumunia)	portfel mikrokredytów	nie określono	1,18	16.5.2013	1,7
Podmiot 4 (Rumunia)	gwarancja portfela mikrokredytów	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Podmiot 5 (Polska)	gwarancja portfela mikrokredytów	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Podmiot 6 (Polska)	gwarancja portfela mikrokredytów	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Podmiot 7 (Polska)	gwarancja portfela mikrokredytów	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

<sup>1</sup> Data odniesienia dla rzeczywistego wskaźnika dźwigni to 30 września 2013 r.

Źródło: Analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EFI (2013).

## Systemy monitorowania i sprawozdawczości na temat wyników

### 38

Trybunał najpierw ocenił zasadność systemu sprawozdawczości na temat wyników wprowadzonego przez państwa członkowskie i EPMF, a następnie, w kwestii projektów objętych próbą, czy mogą one zapewnić wsparcie mikroprzedsiębiorcom, w szczególności tym wcześniej bezrobotnym. Trybunał zauważa, że w okresie programowania 2007–2013 EFS monitorowano na poziomie osi priorytetowej, a nie na poziomie projektu<sup>25</sup>.

### 39

Ostatecznym celem finansowego wsparcia UE dla mikroprzedsiębiorców jest stworzenie lub dalsze rozwijanie trwałych przedsiębiorstw i miejsc pracy oraz zapobieganie bezrobociu i walka z nim. Trybunał zatem ocenił, czy niniejsze informacje zostały zgłoszone przez EFS lub EPMF, gdyż stosowanie takich wskaźników wykonania zadania jest również zalecane w kodeksie dobrych praktyk Komisji oraz przez organizacje specjalizujące się w mikrofinansach<sup>26</sup>:

- informacje na temat profilu społecznego (na przykład wykształcenie, wiek, lokalizacja lub przynależność do szczególnie wrażliwych grup społecznych, takich jak bezrobotni, niepełnosprawni, mniejszości etniczne lub emigranci) odbiorców wsparcia finansowego dla mikroprzedsiębiorców; oraz
- informacje na temat wskaźnika przetrwania mikroprzedsiębiorstw po pewnym czasie, ale przed końcem okresu wsparcia (np. po dwóch latach).

### 40

Oceny tej dokonano na podstawie badania projektów na miejscu, odpowiedzi na ankietę Trybunału i przeglądu rocznych sprawozdań z realizacji złożonych przez instytucje zarządzające do Komisji w odniesieniu do 17 programów operacyjnych EFS będących przedmiotem kontroli.

## Ograniczone informacje na temat zasięgu i wskaźnika przetrwania dla programów operacyjnych EFS

### 41

Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że:

- informacje dotyczące przynależności odbiorców wsparcia finansowego dla mikroprzedsiębiorców do szczególnie wrażliwych grup nie były dostępne w przypadku 11 z 17 (65%) skontrolowanych programów operacyjnych EFS. W przypadku pozostałych sześciu programów informacje uznano za częściowo dostępne, gdyż były zapewnione jedynie dla projektów skierowanych do bezrobotnych. Co więcej, nawet gdy dostępne były informacje na temat profilu odbiorców w ramach skontrolowanych programów operacyjnych EFS, to nie były one systematycznie monitorowane.
- informacje na temat wskaźnika przetrwania były dostępne w przypadku trzech (Niemcy, Bułgaria, Finlandia) z 17 programów operacyjnych EFS (18%). W przypadku braku wiarygodnych i solidnych danych dotyczących wykonania zadań w zakresie wskaźnika przetrwania trwałość projektów w ramach 14 pozostałych PO nie może zostać oceniona.

25 Art. 20 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006.

26 Kodeks dobrych praktyk w zakresie udzielania mikrokredytów na terenie UE; CGAP, Smart Campaign (Center for Financial Inclusion), Universal Standards for Social Performance Management (Social Performance Task Force).

## 42

Analiza potwierdzona została przeglądem rocznych sprawozdań z realizacji programów operacyjnych przedłożonych Komisji przez instytucje zarządzające, które również zawierają ograniczone dane w kwestii wsparcia UE dla mikroprzedsiębiorców lub nie zawierają ich wcale.

## 43

Ze względu na tak ograniczone dane od państw członkowskich niemożliwe jest, aby Komisja zebrała spójne, istotne i wiarygodne informacje w celu monitorowania wyników wsparcia EFS dla mikroprzedsiębiorców, w szczególności w zakresie włączenia.

## 44

W związku z tym Trybunał uznaje, że brak wystarczających i wiarygodnych informacji dotyczących wykonania (zadań) uniemożliwia sformułowanie wniosku, w jakim stopniu ostateczne cele w kwestii wsparcia finansowego EFS dla mikroprzedsiębiorców zostały osiągnięte.

## Pełniejsze informacje na temat zasięgu i wskaźnika przetrwania dla projektów EPMF

## 45

Informacje dotyczące tego, czy mikroprzedsiębiorcy otrzymali wsparcie, zostały przedstawione w przypadku wszystkich siedmiu projektów EPMF skontrolowanych przez Trybunał. W większości przypadków sprawozdawczość w zakresie EPMF również dostarczyła informacji na temat profilu odbiorcy wsparcia finansowego dla mikroprzedsiębiorców (takie jak płeć, wykształcenie, wiek i region). Dane dotyczące statusu poprzedniego zatrudnienia końcowych odbiorców były jednak dostępne tylko w przypadku jednego z siedmiu skontrolowanych instrumentów finansowych EPMF (w Grecji).

## 46

Jeśli chodzi o wskaźnik przetrwania, trzy projekty EPMF odnotowały 100% wskaźnik przetrwania, a jeden projekt średni wskaźnik przetrwania w wysokości 70%. W przypadku trzech innych projektów EPMF status realizacji nie pozwala jeszcze na dokonanie takich kalkulacji.

## 47

Trybunał stwierdził zgodność między sprawozdawczością a wymaganiami w ramach decyzji o EPMF w przypadku wszystkich siedmiu projektów<sup>27</sup>. Owa sprawozdawczość zapewniła lepsze informacje niż te dostępne dla instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego.

27 Art. 8 decyzji nr 283/2010/UE.

**Mikroprzedsiębiorcy otrzymali wsparcie, a około połowy z nich było wcześniej bezrobotnych**

**48**

Trybunał ocenił, czy prawdopodobne było, aby w ramach projektów objętych próbą udzielono wsparcia mikroprzedsiębiorcom, w szczególności bezrobotnym. Tę ocenę początkowo przeprowadzono, weryfikując, czy średnia wielkość wsparcia odpowiada potrzebom mikroprzedsiębiorców, a później sprawdzając profile odbiorców dotacji lub beneficjentów instrumentów finansowych.

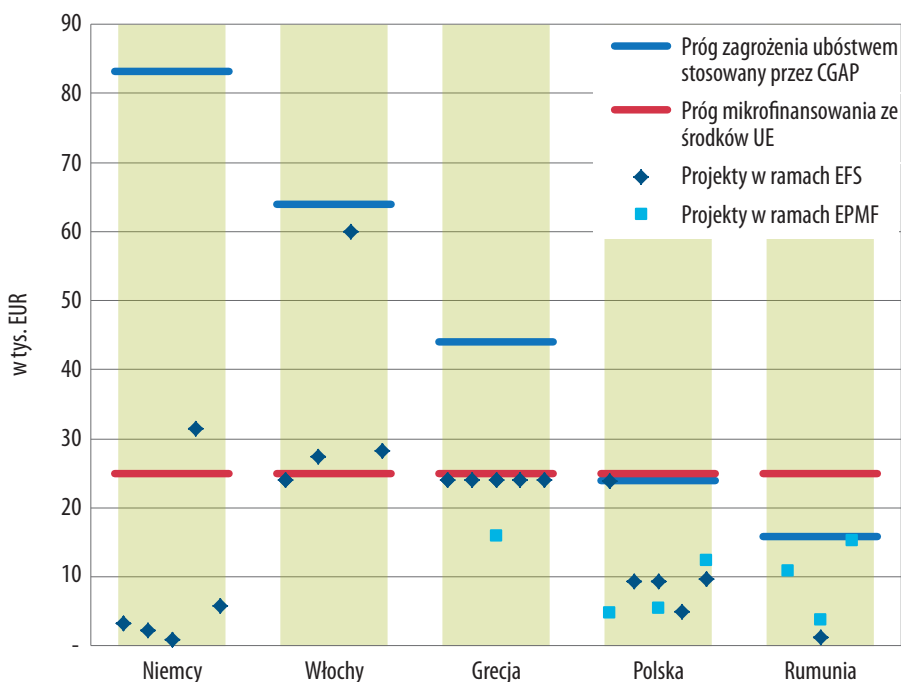
**Średnie wsparcie finansowe UE odpowiada potrzebom mikroprzedsiębiorców**

**49**

Trybunał stwierdził, że średnia wielkość wsparcia była niższa lub nieznacznie przekraczała zalecany przez UE pułap 25 000 euro<sup>28</sup>. Wyjątkiem był jeden z 20 skontrolowanych projektów EFS. Żaden z siedmiu skontrolowanych projektów EPMF nie przekroczył maksymalnego progu 25 000 euro ustanowionego w przepisach stanowiących podstawę prawną EPMF (zob. **wykres 2**). Według Komisji na dzień 30 września 2014 r. średnia wysokość pożyczki EPMF wynosiła 9825 euro w przypadku gwarancji oraz 6717 euro w przypadku instrumentów pożyczkowych.

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

**Wykres 2 Średnia wielkość wsparcia finansowego UE dla mikroprzedsiębiorców na projekt, w odniesieniu do wybranych progów**



Źródło: Analiza przeprowadzona przez Trybunał (2013) na podstawie danych dostarczonych przez instytucje zarządzające (2013) i Bank Światowy (2012).



## Uwagi

### 50

Trybunał zauważa, że pułap 25 000 euro stosowany w każdym z 28 państw członkowskich nie przewiduje różnic w dochodach i bogactwie tychże krajów. Dlatego też Trybunał sprawdził, czy wsparcie było poniżej progu powiązanego z DNB, który uwzględnia zakres, w jakim objęto nim ludność zagrożoną ubóstwem (próg zagrożenia ubóstwem stosowany przez CGAP<sup>29</sup>). Ta dodatkowa analiza wykazała, że wszystkie z 27 skontrolowanych projektów było poniżej pułapu CGAP.

### 51

Wskazuje to na fakt, że poszczególne działania wsparcia finansowego były wielkości, które może być uznana za odpowiednią w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców.

### **Nie wszystkie projekty w próbie były skierowane do bezrobotnych**

### 52

Trybunał sprawdził także profile odbiorców dotacji (na poziomie instytucji zarządzających) lub profile klientów, którzy otrzymali wsparcie za pośrednictwem instrumentów finansowych EFS i EPMF (na poziomie podmiotów zarządzających funduszami), aby ocenić, w jakim stopniu projekty skierowane były do mikroprzedsiębiorców, którzy wcześniej byli bezrobotni.

### 53

Spośród 20 skontrolowanych projektów w ramach EFS (55%) 11 było skierowanych do mikroprzedsiębiorców, którzy wcześniej byli bezrobotni. Dziewięć z nich (45%) to projekty wyłącznie skierowane do bezrobotnych (pięć w Grecji, dwa w Polsce, jeden we Włoszech (Kampania) i jeden w Niemczech).

### 54

W przypadku EPMF odbiorcy końcowi, którzy byli wcześniej bezrobotni, stali się szczególną grupą docelową w przypadku jednego z siedmiu skontrolowanych projektów. Według Komisji zagregowane dane na temat EPMF na koniec września 2014 r. pokazują jednak, że 58% osób samozatrudnionych, którzy otrzymali dofinansowanie w ramach tego instrumentu, było wcześniej bezrobotnych, a ponad 60% mikroprzedsiębiorstw wspieranych przez ten instrument było podmiotami rozpoczynającymi działalność gospodarczą. Wskazuje to, że w dużym stopniu udało się dotrzeć do mikroprzedsiębiorców, którzy wcześniej byli bezrobotni.

<sup>29</sup> Próg CGAP stanowi wysokość DNB na osobę wyrażoną w dolarach amerykańskich pomnożonych przez 2,5.

### Informacje dotyczące kosztów wdrażania wsparcia unijnego dla mikroprzedsiębiorców

#### 55

W kwestii kosztów wdrażania wsparcia unijnego dla mikroprzedsiębiorców należy wziąć pod uwagę dwa elementy: koszty administracyjne oraz koszty poniesione na rzecz instrumentów finansowych. W związku z tym Trybunał ocenił, czy Komisja i państwa członkowskie mają dostęp do wyczerpujących informacji na ten temat.

### Niepełne informacje dotyczące kosztów administracyjnych w zakresie realizacji programów operacyjnych EFS

#### 56

Komisja oszacowała w 2011 r., że koszty administracyjne w zakresie realizacji programów operacyjnych wynoszą 3,2% całkowitej sumy funduszy z EFRR/FS oraz EFS na okres programowania 2007–2013. W tym zawarte są koszty kontroli oszacowane na 0,9%, które odnoszą się do weryfikacji, certyfikacji i czynności kontrolnych przeprowadzanych przez organy krajowe. Szacunki te opracowano na podstawie danych przekazanych przez niektóre państwa członkowskie<sup>30</sup> w odniesieniu do początkowych lat okresu programowania 2007–2013, zarówno dla programów operacyjnych EFRR/FS, jak i tych w ramach EFS.

#### 57

W związku z tym<sup>31</sup> w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oszacowała koszty na poziomie państw członkowskich na około 4,8% budżetu EFS na okres programowania 2007–2013 (w obrębie instytucji zarządzających, certyfikujących i kontrolnych). Oceny tej dokonuje się na podstawie średnich kosztów państw członkowskich, które wahają się między 2% a 13%. Co więcej, roczne całkowite poniesione koszty administracyjne Komisji sięgają około 0,2% wszystkich środków. Całkowite szacunkowe koszty administracyjne poniesione w zakresie zarządzania i kontroli EFS wynoszą około 5% całkowitego rocznego budżetu. Główne elementy kosztów administracyjnych przedstawiono w **ramce 4**.

#### 58

Podsumowując, Trybunał zauważa, że Komisja nie dysponuje informacjami porównawczymi w zakresie kosztów administracyjnych poniesionych przez każde państwo członkowskie i każdy mechanizm finansowania (tj. dotacje bądź instrumenty finansowe, takie jak pożyczki lub gwarancje). Co więcej dostępne dane są aktualizowane jedynie dla instrumentów finansowych. Odnotowano brak dostępnych informacji na temat rzeczywistych kosztów administracyjnych na poziomie różnych instytucji zarządzających dla skontrolowanych przez Trybunał programów operacyjnych EFS w pięciu państwach członkowskich.

30 Belgia, Republika Czeska, Włochy, Malta, Polska, Finlandia, Zjednoczone Królestwo.

31 Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, „Sprawozdanie z rocznej działalności za rok 2013”, s. 61 ([http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl\\_aar\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf)).

### Główne elementy publicznych kosztów administracyjnych dla programów operacyjnych w ramach EFS

W przypadku państw członkowskich koszty administracyjne obejmują koszty w zakresie zarządzania, kontroli, monitorowania i oceny programów operacyjnych przez organy krajowe. Takimi kosztami może być wynagrodzenie pracowników, koszty operacyjne, czy te związane z podróżami służbowymi i szkoleniami. Aby zapewnić, że państwo skutecznie wykorzystuje przekazane mu wsparcie, koszty administracyjne mogą również obejmować te związane z czynnościami informacyjnymi i komunikacyjnymi w zakresie możliwości finansowania w ramach programów operacyjnych EFS lub koszty poprawiające zdolności administracyjne beneficjentów (np. poprzez szkolenia).

W przypadku instrumentów finansowych część czynności administracyjnych (np. wybór odbiorców końcowych) przeprowadza zarządzający funduszem, co wiąże się z niższymi kosztami administracyjnymi ze strony państw członkowskich. W odniesieniu do tych czynności podmioty zarządzające funduszem obciążają kosztami związanymi z zarządzaniem bezpośrednio programy operacyjne.

W przypadku Komisji koszty administracyjne powiązane są z kosztami w zakresie projektowania ram regulacyjnych EFS, zarządzania finansami, kontroli, koordynacji technicznej wraz z państwami członkowskim, jak również działań ewaluacyjnych i informacyjnych.

Te koszty administracyjne nie zawierają kosztów poniesionych przez odbiorców unijnego wsparcia finansowego.

### Różnice w kosztach poniesionych na rzecz instrumentów finansowych EFS

#### 59

Wysokie koszty prowadzą do ograniczenia finansowania dostępnego dla mikroprzedsiębiorców i mogą zagrozić trwałości funduszy, szczególnie w przypadku małych funduszy mikrofinansowych. Najczęstszymi kosztami poniesionymi na rzecz instrumentów finansowych są koszty związane z zarządzaniem, które mogą zawierać różne elementy podrzędne (np. koszty osobowe, koszty związane z reklamą i marketingiem, koszty podróży służbowych czy doradztwa).

#### 60

Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazuje, że koszty związane z zarządzaniem w przypadku pięciu z sześciu skontrolowanych instrumentów finansowych EFS wahają się między 2,3% a 4,2%<sup>32</sup>. W przypadku jednego funduszu gwarancyjnego we Włoszech (Kalabria) nie dostarczono informacji na temat kosztów związanych z zarządzaniem, o które wnioskował Trybunał.

32 Art. 43 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 stanowi, że koszty zarządzania w zakresie instrumentów finansowych EFS są ograniczone do maksymalnej wysokości 4% całego funduszu średniorocznie, chyba że podmiot zarządzający funduszem został wybrany na podstawie konkurencyjnej procedury przetargowej, co miało miejsce w przypadku jednego funduszu w Niemczech.

**61**

Trybunał zwraca uwagę, że w ramach próby w przypadku dwóch instrumentów finansowych EFS we Włoszech (Kalabria) dodatkowy koszt w obrębie kosztów związanych z zarządzaniem został poniesiony na rzecz programu operacyjnego, a mianowicie odsetki od pożyczek objętych gwarancją (zob. **ramka 5**). W konsekwencji zwiększa to koszty wdrażania do 7,8% dla jednego z dwóch instrumentów finansowych, co odpowiada kwocie około 4 mln euro rocznie.

**62**

Struktura kosztów związanych z instrumentami finansowymi w ramach EFS, którymi obciążono budżet UE, różniła się w zależności od licznych elementów podrzędnych. Choć Trybunał uznaje, że istnieją uzasadnione przyczyny takich różnic, Komisja nie ma pełnego wglądu w podstawy do obliczenia kosztów zarządzania instrumentami finansowymi EFS i ich realizacji. Nie posiada też ona kompletnych informacji na temat zasadności tych kosztów.

**63**

Z drugiej strony w przypadku EPMF (instrumenty pożyczkowe i gwarancyjne) Komisja ocenia, że średni roczny koszt pokrywany z budżetu UE wynosi maksymalnie 0,5–0,7% środków.

**Ramka 5****Wysokie koszty poniesione w ramach instrumentów finansowych w Kalabrii**

W Kalabrii koszty zarządzania poniesione przez mikrokredytowy fundusz gwarancyjny zostały zgłoszone do Komisji w wysokości 2,23% całości środków, co oznacza, że oficjalnie nie przekroczyły pułapu regulacyjnego 4%.

Instytucje zarządzające uzgodniły zaś z lokalnymi bankami strukturę kosztów zarządzania, zgodnie z którą EFS pokrywałyby koszty odsetek od mikrokredytu w imieniu kredytobiorców. Dodając odsetki od pożyczek objętych gwarancją o wysokości 5,6% do kosztów zarządzania, całkowite koszty poniesione w ramach programu operacyjnego wynoszą ponad 7,8%. Co więcej te same banki prywatne, które otrzymały odsetki, w tym samym czasie zyskiwały odsetki z funduszy zdeponowanych EFS, funkcjonujących jako gwarancje.

## 64

Trybunał stwierdza, że jeśli chodzi o wsparcie finansowe EFS dla mikroprzedsiębiorców, w rozplanowaniu i opracowaniu koncepcji wsparcia występują uchybienia oraz że brakuje wystarczających i wiarygodnych informacji na temat wyników. Co więcej, Komisja i państwa członkowskie nie dysponują informacjami porównawczymi w zakresie kosztów administracyjnych poniesionych przez każde państwo członkowskie i każdy mechanizm finansowania (tj. dotacje bądź instrumenty finansowe, takie jak pożyczki lub gwarancje).

## 65

Trybunał uważa zatem, że kwestie te mogą mieć negatywny wpływ na stopień, w jakim unijne wsparcie finansowe skutecznie uwzględnia potrzeby mikroprzedsiębiorców.

### **Uchybienia w rozplanowywaniu i opracowywaniu koncepcji wsparcia finansowego EFS dla mikroprzedsiębiorców**

## 66

Państwa członkowskie nieodpowiednio oceniły szczególne potrzeby mikroprzedsiębiorców, opracowując programy operacyjne EFS. Uwzględnienie szczególnych potrzeb mikroprzedsiębiorców na poziomie europejskim nie było wymogiem regulacyjnym w okresie programowania 2007–2013. W okresie objętym kontrolą dotacje były w przeważającej mierze głównym mechanizmem wsparcia dla mikroprzedsiębiorców.

## 67

Unijne wsparcie finansowe dla mikroprzedsiębiorców ze środków EFS zostało co do zasady zapewnione, lecz nie poparte oceną potrzeb. W przypadku niektórych skontrolowanych instrumentów finansowych EFS brak strategii inwestycyjnej wraz z nieodpowiednimi systemami zarządzania ryzykiem doprowadziły do zbyt wysokiego dokapitalizowania funduszy. Trybunał stwierdził także, że w połowie skontrolowanych instrumentach finansowych w ramach EFS brakowało strategii wyjścia i przepisów dotyczących zamknięcia, pomimo że były one wymagane przez odnośne rozporządzenia.

## 68

Uważa się, że instrument finansowy Komisji, EPMF, posiada ogólnie zadowalające procedury przygotowawcze, biorąc pod uwagę systemy zarządzania ryzykiem. EPMF odniósł sukces w pozyskiwaniu dodatkowego finansowania prywatnego, co nie miało miejsca w przypadku instrumentów finansowych EFS. Ograniczono jednak środki pozyskane jak dotąd z budżetu UE dla EPMF (w porównaniu z instrumentami finansowymi EFS).

### **Zalecenie 1**

W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie powinny konsekwentnie przeprowadzać ocenę potrzeb podczas opracowywania koncepcji instrumentów finansowania oraz przygotowywania programów operacyjnych, które przewidują unijne wsparcie finansowe dla mikroprzedsiębiorców. Ułatwiłoby to również przydzielenie odpowiedniej ilości środków na rzecz alternatywnych mechanizmów finansowania, tj. na rzecz dotacji lub instrumentów finansowych (pożyczek lub gwarancji). Komisja powinna udzielić wytycznych w tym zakresie.

### Zalecenie 2

Komisja powinna uzależnić wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach EFS przez państwa członkowskie nie tylko od zgodności z wymogami prawnymi, ale także od wprowadzenia solidnego systemu zarządzania ryzykiem w celu uniknięcia zbyt wysokiej kapitalizacji funduszy.

#### **Brak wystarczających i wiarygodnych informacji dotyczących monitorowania wyników**

#### 69

Systemy sprawozdawczości na temat wyników w zakresie EPMF zapewniają pełniejszy zakres informacji niż systemy w zakresie EFS, które uznane zostały za nieodpowiednie. Niemożliwe jest, aby Komisja zebrała spójne, istotne i wiarygodne informacje (takie jak wskaźnik przetrwania mikroprzedsiębiorców i zasięg) na podstawie danych udostępnionych przez państwa członkowskie w celu monitorowania wyników wsparcia mikrofinansowego w ramach EFS dla mikroprzedsiębiorców. Trybunał uznaje, że taka sytuacja uniemożliwia dojście do ogólnych wniosków na temat skuteczności wsparcia EFS przekazanego mikroprzedsiębiorcom.

#### 70

Na podstawie skontrolowanej próby stwierdzono, że EPMF oraz dotacje i instrumenty finansowe w ramach EFS zapewniły wsparcie finansowe mikroprzedsiębiorcom. Odpowiedni zasięg pomocy dla mikroprzedsiębiorców, którzy wcześniej byli bezrobotni, osiągnięto w około połowie projektów.

### Zalecenie 3

W celu zwiększenia zasięgu pomocy w przyszłości Komisja wraz z państwami członkowskimi powinna opracować wytyczne w zakresie działań EFS na rzecz wsparcia finansowego mikroprzedsiębiorców i określić takie kryteria kwalifikowalności, które umożliwiłyby dotarcie do bezrobotnych i osób należących do grup szczególnie wrażliwych, których dostęp do konwencjonalnego rynku kredytowego jest utrudniony.

#### **Niewystarczające informacje o kosztach wdrażania dotacji i instrumentów finansowych w ramach EFS**

#### 71

W przypadku skontrolowanych programów operacyjnych EFS instytucje zarządzające nie dysponowały żadnymi informacjami na temat rzeczywistych kosztów administracyjnych. Komisja i państwa członkowskie nie dysponują żadnymi informacjami porównawczymi w zakresie kosztów administracji publicznej poniesionych przez każde państwo członkowskie i każdy mechanizm finansowania (tj. dotacje bądź instrumenty finansowe, takie jak pożyczki lub gwarancje). Taki stan rzeczy nie pozwala na rozważenie najbardziej efektywnego kosztowo sposobu dostarczenia wsparcia UE dla mikroprzedsiębiorców.

#### 72

W przypadku skontrolowanych instrumentów finansowych Trybunał zaobserwował odmienne struktury kosztów i różnice w stopie procentowej kosztów związanych z zarządzaniem, którymi obciążono budżet UE. Komisja nie ma pełnego wglądu w podstawy do obliczenia kosztów realizacji instrumentów finansowych i dlatego też nie jest w stanie ocenić, czy różnice w kosztach między instrumentami są uzasadnione.

#### Zalecenie 4

---

W okresie programowania 2014–2020 Komisja powinna przeprowadzić analizę porównawczą kosztów wdrażania dotacji w ramach EFS oraz instrumentów finansowych w ramach EFS i EaSI, aby określić ich rzeczywisty poziom. Ocena ta powinna umożliwić określenie dobrych praktyk w zakresie wypłacania dotacji, pożyczek i gwarancji o niskiej wartości przy zachowaniu rozsądnych kosztów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Henri GRETHEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 czerwca 2015 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Prezes*

## Streszczenie

### VI a)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 ramy prawne zapewnią, by każdy instrument finansowy był stosowany „w oparciu o ocenę *ex ante*”, która pozwala stwierdzić nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub nieoptymalny poziom inwestycji, a także potrzeby w zakresie inwestycji. Ocena *ex ante* jest również wymagana w przypadku instrumentów finansowych ustanowionych w poprzednim okresie programowania i wciąż stosowanych.

Przy zatwierdzaniu programów operacyjnych Komisja zapewnia zgodność z priorytetami strategicznymi, ustalenie/spełnienie kryteriów oceny *ex ante* oraz analizę uzasadnienia proponowanej formy wsparcia.

Komisja zobowiązuje się także udzielać porad na temat oceny *ex ante* i wytycznych w sprawie wdrażania instrumentów finansowych.

Komisja udzieliła już wytycznych i wskazała praktyczną metodykę przygotowywania obowiązkowej oceny *ex ante* w odniesieniu do nowego okresu programowania.

### VI b)

Komisja przyjmuje to zalecenie, które znalazło już odzwierciedlenie w nowych ramach dotyczących EFS, obejmujących wymóg przeprowadzania oceny *ex ante* w odniesieniu do instrumentów finansowych.

### VI c)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Nowe ramy regulacyjne umożliwią wytypowanie najodpowiedniejszych grup docelowych instrumentu mikrofinansowego dla każdego przedmiotowego rynku. Umożliwić to powinny oceny *ex ante*.

### VI d)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Z jednej strony Komisja uważa, że analiza wymagałaby wyodrębnienia kosztów zarządzania dotacją lub instrumentem finansowym ponoszonych przez instytucję zarządzającą. Ponadto porównanie kosztów i opłat między dotacjami oraz instrumentami finansowymi w ramach EFS, a także między instrumentami finansowymi w ramach EFS i EPMF byłoby trudne (tj. koszty instrumentów finansowych w ramach EFS obejmują opłaty pobierane przez banki, ale nie obejmują kosztów ponoszonych przez instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące); także struktura kosztów instrumentów finansowych w ramach EPMF różni się od struktury EFS, ponieważ brak tam interwencji instytucji zarządzających).

Z drugiej strony analiza może nie umożliwić określenia dobrych praktyk w odniesieniu do nowego okresu programowania ze względu na fakt, iż nowe ramy przewidują nowe zasady dotyczące kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie, które oparte są na wynikach oraz obejmują progi (zob. rozporządzenie delegowane 480/2014).

## Wstęp

### 09

W okresie programowania 2007–2013 instytucje zarządzające nie były zobowiązane do przekazywania Komisji na poziomie projektu informacji o grupie docelowej mikroprzedsiębiorców.



## Uwagi

### Wspólna odpowiedź do pkt 21 i 22

W odniesieniu do instrumentów finansowych podlegających zarządzaniu dzielonemu rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów 1303/2013 wprowadza w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 wymóg oceny *ex ante*, która powinna obejmować między innymi uzasadnienie proponowanej formy wsparcia.

### Wspólna odpowiedź do pkt 24 i 25

W ramach zarządzania dzielonego i zgodnie z zasadą pomocniczości to organy krajowe odpowiadają za zapewnienie, by poszczególne operacje były realizowane zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawnymi.

Komisja przyznaje, że w przypadku trzech z sześciu instrumentów finansowych nie opracowano strategii inwestycyjnej.

Ten problem pochodzący z okresu programowania 2007–2013 spowodowany był prawdopodobnie brakiem pewności rozporządzenia generalnego 1828/2006, które było kilkakrotnie zmieniane w 2010 i 2011 r. w zakresie, w jakim dotyczy instrumentów finansowych.

### 26

W okresie programowania 2007–2013 ten wymóg wynikał ze wspomnianych wytycznych COCOF. Wykracza on poza kompetencje instytucji zarządzających i spoczywa na podmiotach zarządzających funduszami zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 wymogi te zostały jasno określone w art. 37 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, nakładającego obowiązek wykonywania oceny *ex ante*.

### 27

Zobacz wspólną odpowiedź do pkt 21 i 22.

W okresie programowania 2014–2020 przeprowadzenie oceny *ex ante* to warunek wstępny uzyskania środków, a zasady płatności przewidują stopniowe potwierdzanie dokonania płatności. Pozwoli to zapewnić optymalne dokapitalizowanie instrumentów finansowych.

### Ramka 3

Jeśli chodzi o Kampanię, jak stwierdził Trybunał, nadmierne dokapitalizowanie było spowodowane nadwyżką w jednym celu osi, podczas gdy pozostałe nie odnotowały zgłoszeń. Opublikowane następnie zaproszenie do składania wniosków zostało zmodyfikowane tak, aby uwzględnić tę kwestię. Na koniec maja 2015 r. wypłaty środków dla mikroprzedsiębiorców stanowiły 37,4% całego finansowania przeznaczonego na fundusz.

### 33

Komisja uważa, że wciąż jest zbyt wcześnie, by ocenić pakiet kredytów zagrożonych, ponieważ w przypadku EPMF powstał on niedawno i nie rozpoczął się jeszcze pierwszy cykl zwrotów.

### Wspólna odpowiedź do pkt 35 i 36

Wykorzystanie dźwigni finansowej nie było obowiązkowe w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013. Wymóg ten został jednak uwzględniony w ramach prawnych dla okresu 2014–2020<sup>1</sup>.

Jednakże nawet bez pozyskania dodatkowego finansowania prywatnego instrumenty finansowane z EFS mogą zapewnić efekt mnożnikowy dzięki swojemu rotacyjnemu charakterowi.

<sup>1</sup> Motyw 34 i art. 37 ust. 2 lit. c) oraz art. 46 ust. 2 lit. h) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

**37**

Jeśli chodzi o docelowe wskaźniki dźwigni, Komisja pragnie podkreślić, iż fakt, że niektóre transakcje nie osiągnęły wymaganego poziomu, nie wynika z braku skuteczności, ale jest możliwą do zaakceptowania cechą niedojrzałego rynku mikrofinansowania oraz instrumentu, który przeznaczony jest zarówno dla pośredników osiągających najlepsze wyniki, jak i dla podmiotów nowo utworzonych, a także tych, które kierują swoją ofertę do szczególnie wrażliwych grup. Aby w maksymalnym stopniu wykorzystać dostępny budżet UE, w przypadku umów gwarancyjnych, które nie osiągają docelowych wskaźników dźwigni, EFS dostosowuje odpowiednio odnośne maksymalne kwoty i wykorzystuje uwolnione kwoty w nowych transakcjach. Ponadto pośrednicy zobowiązani są uiszczać opłaty za zaangażowanie środków w przypadku nieosiągnięcia uzgodnionych wartości w ramach portfeli.

**Wspólna odpowiedź do pkt 41–44**

Monitorowanie EFS jako takie odbywa się na poziomie osi priorytetowej, a nie na poziomie projektu. Wskaźniki produktu i rezultatu zostały określone na poziomie osi priorytetowej zgodnie z jej celami. Okres programowania 2014–2020 przyniesie w tej kwestii poprawę, jako że wskaźniki produktu i rezultatu określane są na poziomie priorytetu inwestycyjnego i odzwierciedlają jego specyficzne cele.

Jeśli chodzi o informacje na temat wskaźnika przetrwania, nie można ich oczekiwać, ponieważ nie jest to wymóg przewidziany w rozporządzeniu.

Ponadto Komisja nie uznaje wskaźnika przetrwania za odpowiednie kryterium oceny skuteczności instrumentu mikrofinansowego. Na przykład jeśli osoba bezrobotna próbowała otworzyć własną działalność i próba ta zakończyła się fiaskiem, i tak zdobyłaby ona doświadczenie zawodowe i umiejętności w zarządzaniu, dzięki którym mogłaby znaleźć później pracę. Wynik interwencji należy zatem uznać za pozytywny.

Wskaźnik przetrwania otrzymujących wsparcie mikroprzedsiębiorców mógłby na przykład zostać uzupełniony o ocenę sytuacji beneficjenta końcowego na rynku pracy, przeprowadzoną jakiś czas po zakończeniu działania.

**45**

Zgodnie z zasadami EPMF dane dotyczące statusu poprzedniego zatrudnienia były gromadzone w przypadku osób fizycznych, ale nie mikroprzedsiębiorstw. Kwestia ta została uwzględniona przy opracowywaniu instrumentów finansowych w ramach Europejskiego programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych.

**Wspólna odpowiedź do pkt 52–54**

Komisja zauważa, że instrumenty mikrofinansowe poddane kontroli są narzędziami służącymi do osiągnięcia celów części programów operacyjnych EFS oraz EPMF, w ramach których są wdrażane, a cele te mogą wykraczać poza integrację bezrobotnych.

Zgodnie z decyzją o EPMF grupami docelowymi są zarówno osoby indywidualne, zwłaszcza ze szczególnie wrażliwych grup, jak i mikroprzedsiębiorstwa.

Współpraca z niebankowymi instytucjami mikrofinansowymi – jeśli istnieją one na danym rynku – pozwala zapewnić odpowiedni zasięg, obejmujący mikropożyczkobiorców znajdujących się w niekorzystnej sytuacji pod względem dostępu do konwencjonalnego rynku kredytowego. Model biznesowy niebankowych instytucji mikrofinansowych opiera się na sytuacji, gdy osoby ze szczególnie wrażliwych grup znajdują się w niekorzystnej sytuacji pod względem dostępu do konwencjonalnego rynku kredytowego, ponieważ są postrzegane przez główne banki jako generujące większe koszty/ryzyko.

**58**

Komisja uważa, że zapewnienie dostępności tych informacji byłoby niewspółmiernie uciążliwe w porównaniu z oczekiwanymi rezultatami. Wymagałoby to zwłaszcza wyodrębnienia kosztów zarządzania dotacją lub instrumentem finansowym ponoszonych przez instytucję zarządzającą. Ponadto porównanie kosztów i opłat między dotacjami oraz instrumentami finansowymi w ramach EFS byłoby trudne (tj. koszty instrumentów finansowych w ramach EFS obejmują opłaty pobierane przez banki, ale nie obejmują kosztów ponoszonych przez instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące).

**59**

Koszty związane z zarządzaniem działaniami w zakresie mikrokredytów są z natury wyższe niż koszty normalnych kredytów ze względu na ich specyficzną grupę docelową, małe kwoty i dużą liczbę kredytów udzielanych przez instytucje mikrofinansowe.

**62**

W ramach zarządzania dzielonego i zgodnie z zasadą pomocniczości to organy krajowe odpowiadają za zapewnienie, by poszczególne operacje były realizowane zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawnymi.

Od 2011 r. państwa członkowskie zobowiązane są zamieszczać w rocznych sprawozdaniach z realizacji dane dotyczące kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie związanych z wdrażaniem instrumentów finansowych.

Dane te są dostępne dla instytucji i ogółu społeczeństwa w zestawieniu danych przekazanych przez instytucje zarządzające, dotyczących postępów w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej, które to zestawienie publikowane jest co roku w grudniu.

Należy także podkreślić, że podmiot zarządzający funduszem wyłaniany jest w drodze procedury przetargowej, podczas gdy poziom kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie ustalany jest przez rynek.

Jeśli chodzi o obliczanie kosztów, tak jak miało to miejsce w przypadku okresu programowania 2007–2013, ramy prawne dla okresu 2014–2020 przewidują ustalanie górnego pułapu dla kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie. Ponadto obecnie opłaty te muszą uwzględniać element wyników<sup>2</sup>.

Komisja określiła w rozporządzeniu delegowanym nr 480/2014 kryteria ustalania kosztów i opłat związanych z instrumentami finansowymi na podstawie wyników i ustaliła progi dla kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie w oparciu o dobre praktyki rynkowe.

2 Zob. art. 42 ust. 5 rozporządzenia 1303/2013.

**Wnioski i zalecenia****Wspólna odpowiedź do pkt 64 i 65**

Komisja uważa, że gromadzenie tych informacji byłoby niewspółmiernie uciążliwe. Ponadto porównanie kosztów i opłat między dotacjami i instrumentami finansowymi w ramach EFS oraz między państwami członkowskimi byłoby trudne.

Co więcej, koszty administracyjne jako takie nie powinny być głównym kryterium przy wyborze najbardziej odpowiedniego mechanizmu finansowania.

**67**

Zobacz odpowiedzi Komisji do pkt 21, 22 i 27.

**68**

EPMF jest inicjatywą pilotażową, istniejącą od 2010 r. Dodatkowe zasoby budżetowe zostały przydzielone następcy tego programu w ramach Europejskiego programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych.

**Zalecenie 1**

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 ramy prawne zapewnią, by każdy instrument finansowy był stosowany „w oparciu o ocenę *ex ante*”, która pozwala stwierdzić nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub nieoptymalny poziom inwestycji, a także potrzeby w zakresie inwestycji. Ocena *ex ante* jest również wymagana w przypadku instrumentów finansowych ustanowionych w poprzednim okresie programowania i wciąż stosowanych.

Przy zatwierdzaniu programów operacyjnych Komisja zapewnia zgodność z priorytetami strategicznymi, ustalenie/spełnienie kryteriów oceny *ex ante* oraz analizę uzasadnienia proponowanej formy wsparcia.

Komisja zobowiązuje się także udzielać porad na temat oceny *ex ante* i wytycznych w sprawie wdrażania instrumentów finansowych.

Komisja udzieliła już wytycznych i wskazała praktyczną metodykę przygotowywania obowiązkowej oceny *ex ante* w odniesieniu do nowego okresu programowania.

### Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie, które znalazło już odzwierciedlenie w nowych ramach dotyczących EFS, obejmujących wymóg przeprowadzania oceny *ex ante* w odniesieniu do instrumentów finansowych.

### 69

Nie wydaje się, aby w przypadku EPMF istniał problem braku wystarczających i wiarygodnych informacji na temat wyników.

W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 Komisja zauważa, że poza wskaźnikiem przetrwania wskaźniki właściwe dla EFS, takie jak liczba mikroprzedsiębiorstw otrzymujących wsparcie i status zatrudnienia uczestników w momencie przystąpienia do programu i jego opuszczenia, są także miernikiem skuteczności wsparcia z EFS przekazanego mikroprzedsiębiorcom.

### Zalecenie 3

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Nowe ramy regulacyjne umożliwią wytypowanie najodpowiedniejszych grup docelowych instrumentu mikrofinansowego dla każdego przedmiotowego rynku. Umożliwić to powinny oceny *ex ante*.

### Wspólna odpowiedź do pkt 71–72

Jeśli chodzi o instrumenty finansowe w ramach EFS, od 2011 r. państwa członkowskie zobowiązane są zamieszczać w rocznych sprawozdaniach z realizacji dane dotyczące kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie związanych z wdrażaniem instrumentów finansowych.

W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 Komisja określiła w rozporządzeniu delegowanym nr 480/2014 kryteria ustalania kosztów i opłat związanych z instrumentami finansowymi na podstawie wyników i ustaliła progi dla kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie w oparciu o dobre praktyki rynkowe.

### Zalecenie 4

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Z jednej strony Komisja uważa, że analiza wymagałaby wyodrębnienia kosztów zarządzania dotacją lub instrumentem finansowym ponoszonych przez instytucję zarządzającą. Ponadto porównanie kosztów i opłat między dotacjami oraz instrumentami finansowymi w ramach EFS, a także między instrumentami finansowymi w ramach EFS i EPMF byłoby trudne (tj. koszty instrumentów finansowych w ramach EFS obejmują opłaty pobierane przez banki, ale nie obejmują kosztów ponoszonych przez instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące; także struktura kosztów instrumentów finansowych w ramach EPMF różni się od struktury EFS, ponieważ brak tam interwencji instytucji zarządzających).

Z drugiej strony analiza może nie umożliwić określenia dobrych praktyk w odniesieniu do nowego okresu programowania ze względu na fakt, iż nowe ramy przewidują nowe zasady dotyczące kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie, które oparte są na wynikach oraz obejmują progi (zob. rozporządzenie delegowane 480/2014).

## JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

### **Publikacje bezpłatne:**

- jeden egzemplarz:  
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):  
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej ([http://ec.europa.eu/represent\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/represent_pl.htm))  
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm))  
kontaktując się z Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm))  
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (\*)

(\*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

### **Publikacje płatne:**

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

Mikroprzedsiębiorcy w całej UE borykają się z trudnościami w uzyskiwaniu dostępu do tradycyjnego rynku kredytowego. Aby temu zaradzić, UE udziela im wsparcia finansowego za pośrednictwem dotacji i instrumentów finansowych.

W niniejszym sprawozdaniu Trybunał ocenił, czy rozplanowanie i opracowanie koncepcji wsparcia finansowego udzielonego przez UE było odpowiednie w stosunku do rzeczywistych potrzeb mikroprzedsiębiorców i czy ustanowiono solidny system sprawozdawczości dotyczącej osiągniętych wyników. Trybunał zbadał również, czy dostępne są wystarczające informacje na temat kosztów wdrażania różnych mechanizmów wsparcia finansowego UE dla mikroprzedsiębiorców.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji