

Raportul special

**Permite sprijinul financiar  
acordat de UE o abordare  
corespunzătoare  
a nevoilor  
microîntreprinzătorilor?**



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

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

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2015

|       |                        |                |                    |                   |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-2545-0 | ISSN 1831-0966 | doi:10.2865/628877 | QJ-AB-15-008-RO-C |
| PDF   | ISBN 978-92-872-2598-6 | ISSN 1977-5806 | doi:10.2865/97223  | QJ-AB-15-008-RO-N |
| EPUB  | ISBN 978-92-872-2573-3 | ISSN 1977-5806 | doi:10.2865/519654 | QJ-AB-15-008-RO-E |

© Uniunea Europeană, 2015  
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

*Printed in Luxembourg*

**Raportul special****Permite sprijinul financiar acordat de UE o abordare corespunzătoare a nevoilor microîntreprinzătorilor?**

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului UE sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – condusă de Henri Grethen, membru al Curții de Conturi Europene –, care este specializată pe domeniile de cheltuieli aferente politicilor structurale, transporturilor și energiei. Auditul a fost condus de Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Tony Murphy, șef de cabinet; Mihail Stefanov, atașat în cadrul cabinetului; Emmanuel Rauch, șef de unitate; Dennis Wernerus, coordonator al echipei de audit; Romuald Kayibanda, coordonator al echipei de audit; Piotr Senator, auditor; și Christian Wieser, auditor.



De la stânga la dreapta: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

## Puncte

### Acronime

### Glosar

I-VI **Sinteză**

1-16 **Introducere**

17-18 **Sfera și abordarea auditului**

19-63 **Observații**

19-37 **Programarea și modul de concepere a sprijinului UE acordat microîntreprinzătorilor**

21-30 Lipsesc evaluări specifice ale nevoilor și sisteme adecvate de gestionare a riscurilor pentru sprijinul acordat de FSE microîntreprinzătorilor

31-33 Mecanismele de instituire aferente EPMF sunt în general satisfăcătoare

34-36 Majoritatea instrumentelor financiare aferente FSE nu au atras finanțare privată

37 Instrumentele financiare aferente EPMF au atras finanțare privată

38-54 **Sisteme de monitorizare și de raportare a performanței**

41-44 Informații limitate privind câmpul de acțiune și ratele de supraviețuire pentru programele operaționale aferente FSE

45-47 În cazul proiectelor finanțate prin EPMF, există informații mai complete privind câmpul de acțiune și ratele de supraviețuire

48-54 Sprijinul a ajuns la microîntreprinzători, dintre care aproximativ jumătate fuseseră anterior șomeri

55-63 **Informații privind costurile de punere în aplicare a sprijinului UE acordat microîntreprinzătorilor**

56-58 Informațiile privind costurile administrative ale punerii în aplicare a programelor operaționale aferente FSE sunt incomplete

59-63 Existau variații ale costurilor percepute pentru instrumentele financiare aferente FSE

64-72 **Concluzii și recomandări**

### Răspunsurile Comisiei

**BEI:** Banca Europeană de Investiții sau Grupul Băncii Europene de Investiții atunci când se face referire la BEI și FEI împreună

**CGAP:** Grupul consultativ de asistență pentru persoanele defavorizate (*Consultative Group to Assist the Poor*)

**EaSI:** Programul Uniunii Europene pentru ocuparea forței de muncă și inovare socială

**EPMF:** Instrumentul european de microfinanțare Progress (*European Progress Microfinance Facility*)

**FEDR:** Fondul european de dezvoltare regională

**FEI:** Fondul european de investiții

**FSE:** Fondul social european

**IMM:** Întreprindere mică și mijlocie

**UE:** Uniunea Europeană

**VNB:** Venit național brut

**Autoritate de management:** O autoritate publică națională, regională sau locală (sau orice alt organism public sau privat) care a fost desemnată de statul membru să gestioneze un program operațional. Această sarcină include îndeosebi selecția proiectelor ce urmează să fie finanțate, monitorizarea modului în care sunt puse în aplicare acestea, precum și raportarea către Comisie în ceea ce privește aspectele financiare și rezultatele obținute.

**Câmp de acțiune:** Câmpul de acțiune reprezintă măsura în care proiectele ajung la grupul-țintă vizat (de exemplu, microîntreprinzătorii).

**Codul european de bună conduită pentru furnizorii de microcredite:** Un set de orientări și recomandări privind bune practici adresat furnizorilor de microcredite, publicat de Comisia Europeană în luna decembrie 2011.

**EaSI:** Programul Uniunii Europene pentru ocuparea forței de muncă și inovare socială (EaSI) este un instrument de finanțare al Uniunii Europene al cărui scop este promovarea unui nivel ridicat de locuri de muncă de calitate și durabile, garantarea unei protecții sociale adecvate și decente, lupta împotriva excluziunii sociale și a sărăciei și îmbunătățirea condițiilor de muncă.

EaSI este gestionat direct de către Comisia Europeană. Programul reunește EPMF și alte două programe ale Uniunii care au fost gestionate separat în perioada 2007-2013.

**Efect de reinnoire:** Efectul specific fondurilor alocate unui instrument financiar care sunt reutilizate cel puțin o dată (prin utilizarea împrumuturilor sau a garanțiilor).

**Efectul de levier:** În ceea ce privește instrumentele financiare finanțate din bugetul UE și din fonduri publice naționale, efectul de levier se referă la câți euro reprezentând finanțare (publică sau privată) au fost efectiv mobilizați în sprijinul beneficiarilor finali pentru fiecare euro reprezentând finanțare publică alocată instrumentului respectiv (din partea UE și din fonduri publice naționale).

**Fondul european de dezvoltare regională (FEDR):** Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) are drept scop consolidarea coeziunii economice și sociale în cadrul Uniunii Europene prin redresarea principalelor dezechilibre regionale cu ajutorul sprijinului financiar pentru crearea de infrastructură și al investițiilor productive generatoare de locuri de muncă, îndeosebi pentru întreprinderi.

**Fondul european de investiții:** Fondul european de investiții (FEI) este un furnizor specializat de finanțare de risc pentru întreprinderi mici și mijlocii (IMM) din întreaga Europă. Face parte din Grupul BEI, iar acționarii săi sunt Banca Europeană de Investiții (BEI), Comisia Europeană și un număr mare de bănci și instituții financiare publice și private.

**Fondul social european (FSE):** Fondul social european (FSE) are drept scop consolidarea coeziunii economice și sociale în cadrul Uniunii Europene prin îmbunătățirea ocupării forței de muncă și a posibilităților de angajare (în special prin măsuri de formare), precum și prin încurajarea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și a îmbunătățirii cantitative și calitative a locurilor de muncă.

**Grupul consultativ de asistență pentru persoanele defavorizate (CGAP):** Grupul consultativ de asistență pentru persoanele defavorizate (*Consultative Group to Assist the Poor – CGAP*) este un centru de politici și de cercetare sprijinit de aproximativ 30 de agenții și fundații private pentru dezvoltare, care urmăresc facilitarea accesului la servicii financiare pentru populația săracă a lumii. Grupul este găzduit de Banca Mondială.

**Instrument financiar supradimensionat:** Un instrument financiar este considerat supradimensionat în cazul în care capitalul său de dotare total depășește în mod semnificativ finanțarea necesară pentru acoperirea nevoilor reale ale populației-țintă (microîntreprinzătorii, în contextul prezentului audit).

**Instrumente financiare:** „Instrumente financiare” este un termen generic pentru contracte ale căror titulari beneficiază de o creanță asupra unui debitor. Uniunea Europeană furnizează sprijin pentru trei tipuri de instrumente financiare posibile: instrumente de capital, instrumente de împrumut și instrumente de garantare. Instrumentele de capital și de împrumut sunt contracte între un investitor și entitatea în care se investește sau între un creditor și un debitor. Garanțiile sunt contracte prin care un garant girează drepturile unui investitor sau ale unui creditor.

**Instrumentul european de microfinanțare Progress:** Instrumentul european de microfinanțare Progress (*European Progress Microfinance Facility – EPMF*) este pus în aplicare în numele Comisiei Europene de către Fondul european de investiții (FEI) pentru garantarea microcreditelor și pentru împrumuturi acordate băncilor și altor intermediari financiari.

În ceea ce privește împrumuturile, Banca Europeană de Investiții (BEI) are calitatea de coinvestitor în cadrul EPMF.

**Întreprindere mică și mijlocie:** Întreprinderile mici și mijlocii (IMM) sunt întreprinderi care au mai puțin de 250 de angajați și o cifră de afaceri anuală ce nu depășește 50 de milioane de euro și/sau al căror bilanț anual total nu depășește 43 de milioane de euro. În cadrul categoriei IMM-urilor, o întreprindere mică este definită ca o întreprindere care are mai puțin de 50 de angajați și a cărei cifră de afaceri anuală și/sau bilanț anual total nu depășește 10 milioane de euro.

**Lichidare:** Lichidarea este procesul care presupune vânzarea tuturor activelor unui fond, achitarea datoriilor către creditorii, distribuirea către proprietari a eventualelor active rămase și dizolvarea ulterioară a fondului. În esență, lichidarea trebuie să fie înțeleasă ca desființarea fondului care pune în aplicare un instrument financiar.

**Microcredit:** Comisia Europeană definește microcreditul ca fiind împrumuturi în valoare de maximum 25 000 de euro destinate microîntreprinzătorilor [a se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Microcredit for European small businesses* (Microcredite pentru întreprinderile europene mici), SEC(2004) 1156].

**Microfinanțare:** În prezentul raport, microfinanțarea desemnează împrumuturi adresate microîntreprinzătorilor și garanții destinate băncilor și altor intermediari financiari care acordă astfel de împrumuturi.

**Microîntreprindere:** În conformitate cu Recomandarea Comisiei 2003/361/CE, o microîntreprindere este definită drept o întreprindere cu mai puțin de 10 angajați și a cărei cifră de afaceri și/sau bilanț anual total nu depășește 2 milioane de euro.

**Microîntreprinzător:** În sensul prezentului raport, microîntreprinzătorii cuprind atât persoanele care desfășoară o activitate independentă, cât și microîntreprinderile (și anume cele înregistrate ca persoană juridică).

**Politică de ieșire:** Politică de ieșire constituie o politică/strategie de lichidare a participațiilor de către un instrument financiar în conformitate cu un plan de obținere a unei rentabilități maxime.

**Portofoliu la risc:** Valoarea tuturor împrumuturilor în curs în cazul cărora una sau mai multe rate ale principalului înregistrează o întârziere la plată care depășește un anumit număr de zile (de obicei, 30 de zile).

**Program operațional:** Un program operațional stabilește prioritățile și obiectivele specifice ale unui stat membru, precum și modul în care finanțarea (în cadrul unei cofinanțări asigurate de UE și din fonduri naționale publice și private) va fi utilizată într-o anumită perioadă (în general, șapte ani) pentru sprijinirea proiectelor. Aceste proiecte trebuie să contribuie la atingerea unui anumit număr de obiective definite la nivelul axelor prioritare ale programului operațional. Există programe operaționale pentru fiecare dintre fondurile din domeniul coeziunii (adică FEDR și FSE). Un program operațional este elaborat de statul membru și trebuie să primească aprobarea Comisiei înainte de efectuarea vreunei plăți din bugetul UE. Programele operaționale pot fi modificate numai în perioada acoperită, dacă ambele părți ajung la un acord în acest sens.

**Rata de supraviețuire:** Rata de supraviețuire este un indicator al succesului înregistrat de sprijinul financiar acordat microîntreprinzătorilor. Se calculează ca raportul dintre numărul de entități care au beneficiat de sprijin și care se află încă în activitate la sfârșitul unei anumite perioade („perioadă retrospectivă”) și numărul total de entități sprijinite.



## I

Microîntreprinzătorii se confruntă cu probleme legate de accesul pe piața de credit convențională, ceea ce îngreunează crearea de noi microîntreprinderi și desfășurarea de activități independente. Sprijinul din partea UE vizează reducerea, într-o oarecare măsură, a deficitului de finanțare existent prin acordarea de finanțări nerambursabile destinate microîntreprinderilor (în cadrul FSE) sau prin facilitarea accesului la împrumuturi grație instrumentelor financiare (împrumuturi și garanții) destinate furnizorilor de microcredite.

## II

Sprijinul UE este acordat în special prin intermediul a două instrumente diferite: Fondul social european (FSE) și Instrumentul european de microfinanțare Progress (EPMF). FSE include măsurile puse în aplicare îndeosebi prin finanțări nerambursabile și, de asemenea, prin instrumente financiare (împrumuturi sau garanții) care sunt incluse în programele operaționale elaborate de statele membre și aprobate de către Comisie. Pe de altă parte, EPMF este pus în aplicare în numele Comisiei Europene de către Fondul european de investiții.

## III

Curtea a evaluat dacă programarea și modul de concepere a sprijinului UE au răspuns nevoilor reale ale microîntreprinzătorilor și dacă au fost instituite sisteme solide de raportare cu privire la performanță. De asemenea, Curtea a examinat dacă există suficiente informații disponibile privind costurile de punere în aplicare a diferitelor mecanisme de finanțare ale UE care vin în sprijinul microîntreprinzătorilor.

## IV

Curtea concluzionează că, în ceea ce privește sprijinul financiar acordat microîntreprinzătorilor prin intermediul FSE, există deficiențe la nivelul programării și al concepției sprijinului, precum și o lipsă de date de monitorizare suficiente și fiabile privind performanța. Mai mult, Comisia și statele membre nu dispun de suficiente informații privind costurile administrative aferente fiecărui stat membru și fiecărui mecanism de finanțare (și anume finanțări nerambursabile sau instrumente financiare precum împrumuturile sau garanțiile).

## V

Per ansamblu, Curtea consideră că aceste aspecte ar putea avea un impact negativ asupra eficacității sprijinului financiar al UE menit să răspundă nevoilor microîntreprinzătorilor.

## VI

Cu scopul de a rezolva aspectele identificate în acest raport, Curtea formulează următoarele recomandări:

- (a) Pentru perioada de programare 2014-2020, statele membre ar trebui să efectueze în mod sistematic evaluări ale nevoilor atunci când concep instrumente de finanțare și pregătesc programe operaționale care includ sprijin financiar acordat de UE microîntreprinzătorilor. Acest lucru ar contribui și la alocarea unui nivel adecvat de fonduri pentru diferitele mecanisme de finanțare, și anume pentru finanțările nerambursabile sau pentru instrumentele financiare (împrumuturi sau garanții). Comisia ar trebui să ofere orientări în acest sens.
- (b) Comisia ar trebui să condiționeze utilizarea instrumentelor financiare aferente FSE de către statele membre nu numai de respectarea cerințelor de reglementare, ci și de existența unui sistem solid de gestionare a riscurilor, pentru a se evita dotarea excesivă cu capital a fondurilor.
- (c) Cu scopul de a îmbunătăți câmpul de acțiune, Comisia ar trebui să conceapă împreună cu statele membre măsuri de sprijin financiar din partea FSE adresate microîntreprinzătorilor și să definească criterii de eligibilitate care să urmărească sprijinirea persoanelor șomere și vulnerabile aflate într-o situație de dezavantaj din punctul de vedere al accesului la piața de credit convențională.
- (d) Pentru perioada de programare 2014-2020, Comisia ar trebui să realizeze o analiză comparativă a costurilor de punere în aplicare a finanțărilor nerambursabile acordate de FSE, a instrumentelor financiare aferente FSE și a instrumentelor financiare care țin de EaSI, cu scopul de a stabili nivelul real al acestora. Această evaluare ar trebui să permită identificarea de bune practici privind modul în care se poate asigura la un cost rezonabil acordarea finanțărilor nerambursabile, a împrumuturilor și a garanțiilor cu valoare mică.

## 01

Microîntreprinzătorii se confruntă adesea cu dificultăți legate de accesul la piața de credit convențională. Într-adevăr, cererea totală de microfinanțare în statele membre ale UE, estimată la peste 12 miliarde de euro în 2012<sup>1</sup>, depășește oferta de credite pusă la dispoziție de bănci și de alte instituții financiare. Sprijinul financiar din partea UE pentru microîntreprinzători are drept scop reducerea într-o oarecare măsură a deficitului de finanțare cu care se confruntă aceștia.

## 02

Oferind posibilitatea de a lansa sau de a dezvolta noi afaceri, sprijinul financiar acordat microîntreprinzătorilor vizează în același timp combaterea excluziunii și creșterea gradului de ocupare a forței de muncă, îndeosebi în rândul persoanelor aflate anterior în șomaj. Astfel, UE contribuie la atingerea obiectivelor Strategiei Europa 2020, și anume o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii prin îmbunătățirea ratei de ocupare a forței de muncă, a productivității și a coeziunii sociale.

## 03

Potrivit definiției formulate de Comisie, „microfinanțarea” este un sprijin financiar în cuantum de maximum 25 000 de euro care poate fi acordat microîntreprinzătorilor în cadrul EPMF. Creșterea accesibilității și a disponibilității microfinanțării este asigurată prin intermediul unor instrumente financiare sub formă de împrumuturi și garanții. În contextul prezentului audit, finanțările nerambursabile care nu depășesc plafonul de 25 000 de euro și care au fost acordate pentru lansarea sau dezvoltarea de noi întreprinderi sunt considerate și ele sprijin financiar pentru microîntreprinzători.

## Sprijinul UE acordat microîntreprinzătorilor prin intermediul FSE și al EPMF

## 04

Uniunea Europeană a furnizat sprijin financiar microîntreprinzătorilor în special prin intermediul Fondului social european (FSE) în perioada de programare 2007-2013 și, de asemenea, prin Instrumentul european de microfinanțare Progress (EPMF) în perioada 2010-2013.

## 05

Există și alte instrumente prin care UE oferă microfinanțare microîntreprinderilor, cum ar fi instrumentele financiare destinate IMM-urilor în cadrul programelor operaționale aferente FEDR (3 136 de milioane de euro în perioada de programare 2007-2013<sup>2</sup>) și Fondul de garantare pentru IMM-uri din cadrul Programului pentru competitivitate și inovare (CIP) gestionat de FEI în numele Comisiei (550 de milioane de euro<sup>3</sup> în perioada de programare 2007-2013). Aceste instrumente nu fac obiectul prezentului audit deoarece fie nu sunt incluse în bugetul UE (împrumuturile din partea BEI), fie nu se adresează în mod specific microîntreprinzătorilor.

## 06

În **caseta 1** sunt prezentate exemple de proiecte examinate de Curte.

- 1 Comisia Europeană, *Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase* (Evaluarea etapei-pilot a asistentei tehnice JASMINE), ICF GHK la solicitarea Direcției Generale Politică Regională și Urbană, 14 noiembrie 2013, p. 20-22.
- 2 *Sursa*: Sinteză a datelor privind progresele înregistrate în ceea ce privește finanțarea și punerea în aplicare a instrumentelor de inginerie financiară raportate de autoritățile de management în conformitate cu articolul 67 alineatul (2) litera (j) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO L 210, 31.7.2006, p. 25), perioada de programare 2007-2013, septembrie 2014, Comisia Europeană, situația la 31 decembrie 2013, p. 26.
- 3 *Sursa*: Cifre privind contribuția financiară pentru perioada 2007-2013, FEI, noiembrie 2011 ([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)).

## Ce tip de microîntreprinzători au beneficiat de sprijinul UE?

Într-un mic oraș din voievodatul Opole (Polonia), o microîntreprinzătoare a primit o **finanțare nerambursabilă** de 40 000 de zloți (aproximativ 9 500 de euro) în cadrul unui proiect FSE, care să o ajute să deschidă un spațiu de joacă de interior pentru copii și un magazin de îmbrăcăminte.

În landul Bavaria (Germania), un microîntreprinzător a beneficiat de un microcredit în valoare de 7 000 de euro pentru a-și finanța o nouă instalație de sunet cu scopul de a atrage mai mulți clienți în barul său situat pe malul unui lac. **Împrumutul** i-a fost acordat de un intermediar financiar sprijinit de FSE.

Pe insula Creta (Grecia), un microîntreprinzător a utilizat o facilitate de finanțare a fondului de rulment, în valoare de 5 000 de euro, pentru a-și extinde chioșcul situat într-o zonă urbană. Acest microcredit a fost acordat de o bancă locală, beneficiind de o **garanție** din partea EPMF.

## Fondul social european

### 07

Fondul social european (FSE) urmărește să faciliteze ocuparea forței de muncă (inclusiv activitățile independente), precum și să crească mobilitatea geografică și profesională a lucrătorilor și să faciliteze adaptarea acestora la transformările industriale și la evoluția sistemelor de producție<sup>4</sup>. În perioada de programare 2007-2013, Comisia a recomandat ca FSE să sprijine măsuri de îmbunătățire a incluziunii sociale și financiare a persoanelor defavorizate și să permită accesul pe piața muncii<sup>5</sup>.

### 08

Sprijinul destinat microîntreprinzătorilor finanțat de FSE include măsuri puse în aplicare prin finanțări nerambursabile și prin instrumente financiare și este definit în programele operaționale elaborate de statele membre și aprobate de Comisie.

### 09

În perioada de programare 2007-2013, statele membre au instituit 117 programe operaționale aferente FSE, 96 dintre acestea finanțând măsuri clasificate sub codul „Susținerea angajărilor independente și a creării de întreprinderi”<sup>6</sup> și însumând aproximativ 2,4 miliarde de euro, mai ales sub formă de finanțări nerambursabile. Totuși, nu există informații disponibile privind ponderea, în cadrul acestor finanțări nerambursabile, a sumelor acordate microîntreprinzătorilor. Pe de altă parte, instrumentele financiare aferente FSE prin care se acordă sprijin microîntreprinzătorilor dispuneau de un capital de 680 de milioane de euro la sfârșitul anului 2013<sup>7</sup>.

- 4 Articolul 162 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.
- 5 Recomandarea 2008/867/CE a Comisiei din 3 octombrie 2008 privind incluziunea activă a persoanelor excluse de pe piața muncii (JO L 307, 18.11.2008, p. 11); SEC(2010) 1564 final din 16 decembrie 2010, *List of key initiatives* (Lista de inițiative-cheie).
- 6 Această estimare se bazează pe o analiză a cheltuielilor în funcție de 86 de coduri definite de Comisie în vederea rapoartelor prezentate de către statele membre în conformitate cu anexa II la Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională (JO L 371, 27.12.2006, p. 1), în special cheltuielile aferente codului 68, „Susținerea angajărilor independente și a creării de întreprinderi”.
- 7 Sprijinul de 680 de milioane de euro furnizat prin intermediul microcreditelor este inclus parțial, dar nu

## Instrumentul european de microfinanțare Progress

### 10

Instrumentul european de microfinanțare Progress (EPMF) are drept scop creșterea accesului la microfinanțare al microîntreprinderilor, al persoanelor precum șomerii și al altor persoane vulnerabile care se află într-o situație de dezavantaj din punctul de vedere al accesului la piața de credit convențională<sup>8</sup>. EPMF este pus în aplicare, în numele Comisiei, de către Fondul european de investiții (FEI), în calitate de administrator de fonduri al instrumentelor finanțate și în calitate de entitate căreia i-a fost încredințată execuția în ceea ce privește garanțiile.

### 11

Decizia Parlamentului European și a Consiliului de instituire a EPMF s-a bazat pe o evaluare *ex ante* realizată de Comisie. Acest document concluzionează că este nevoie să se creeze un instrument de microfinanțare în cadrul bugetului UE, care să vină în completarea instrumentelor UE deja existente<sup>9</sup>.

### 12

În perioada 2010-2013, EPMF a beneficiat de un capital de 203 milioane de euro (103 milioane de euro din bugetul UE și 100 de milioane de euro din partea BEI): 25 de milioane de euro (12 % din total) fiind destinați pentru garanții, iar 178 de milioane de euro (88 %) fiind alocați pentru finanțarea împrumuturilor. Instrumentele financiare aferente EPMF nu oferă asistență financiară directă microîntreprinzătorilor, ci furnizează sprijin intermediarilor financiari prin acordarea de împrumuturi și/sau de garanții.

### 13

Fondul european de investiții selectează băncile sau alți intermediari financiari interesați să acorde sprijin microîntreprinzătorilor în condiții cât mai apropiate posibil de condițiile de pe piață. Acești intermediari acordă împrumuturi unor beneficiari finali eligibili, în condiții preferențiale în comparație cu condițiile care se aplică pe piață debitorilor cu un risc de credit similar.

### 14

La data de 30 iunie 2014, 55 de bănci sau alți intermediari financiari din 20 de state membre fuseseră deja selectați (selectate)<sup>10</sup> și peste 23 000 de microcredite în valoare totală de 208 milioane de euro fuseseră acordate unor microîntreprinzători<sup>11</sup>.

### 15

În perioada de programare 2014-2020, una din cele trei axe ale Programului Uniunii Europene pentru ocuparea forței de muncă și inovare socială (EaSI)<sup>12</sup> va înlocui treptat instrumentul EPMF.

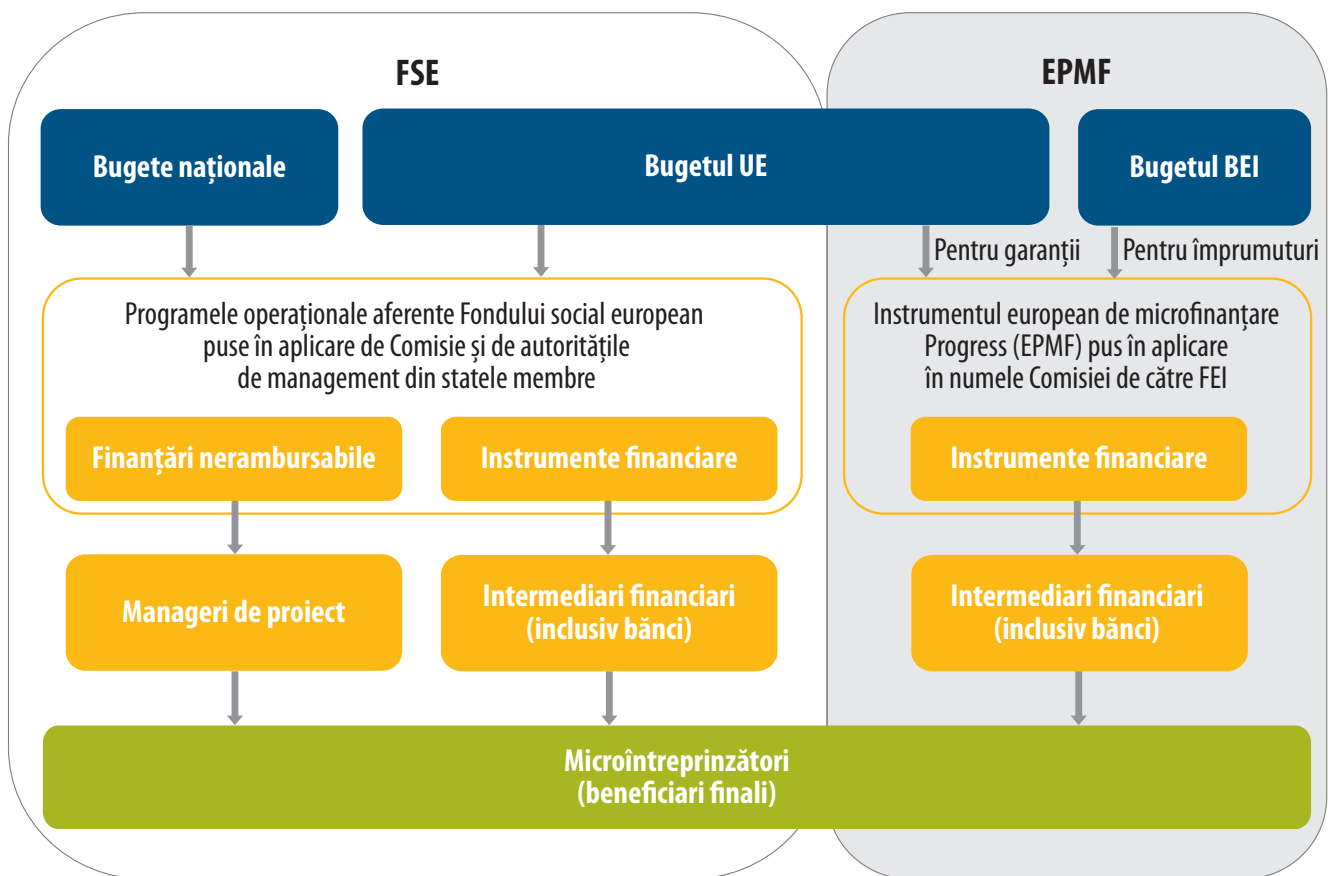
### 16

În **figura 1** este ilustrat modul în care sprijinul UE acordat microîntreprinzătorilor este furnizat prin intermediul finanțărilor nerambursabile din cadrul FSE, al instrumentelor financiare aferente FSE și al EPMF.

exclusiv, în cheltuielile de 2,4 miliarde de euro efectuate în cadrul FSE în vederea sprijinirii activităților independente.

- 8 Decizia nr. 283/2010/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 martie 2010 de instituire a unui instrument european de microfinanțare Progress pentru ocuparea forței de muncă și incluziune socială (JO L 87, 7.4.2010, p. 1).
- 9 SEC(2009) 907 din 2 iulie 2009.
- 10 Belgia, Bulgaria, Danemarca, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Croația, Italia, Cipru, Lituania, Țările de Jos, Austria, Polonia, Portugalia, România, Slovenia, Slovacia, Suedia și Regatul Unit.
- 11 COM(2014) 639 final din 20 octombrie 2014, „Punerea în aplicare a instrumentului european de microfinanțare Progress – 2013”.
- 12 Regulamentul (UE) nr. 1296/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 privind Programul Uniunii Europene pentru ocuparea forței de muncă și inovare socială („EaSI”) și de abrogare a Deciziei nr. 283/2010/UE de instituire a unui instrument european de microfinanțare Progress pentru ocuparea forței de muncă și incluziune socială (JO L 347, 20.12.2013, p. 238).

**Figura 1** Sprijinul UE acordat microîntreprinzătorilor prin intermediul finanțării nerambursabile din cadrul FSE, al instrumentelor financiare aferente FSE și al EPMF (prezentare schematică)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

## 17

În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă sprijinul financiar acordat prin Fondul social european (FSE) și prin Instrumentul european de micro-finanțare Progress (EPMF) a reușit să răspundă nevoilor microîntreprinzătorilor. Curtea a examinat în special:

- dacă programarea și modul de concepere a sprijinului UE permiteau să se răspundă nevoilor reale ale microîntreprinzătorilor;
- dacă au fost instituite sisteme solide de raportare cu privire la performanță;
- dacă există suficiente informații disponibile privind costurile de punere în aplicare a diferitelor mecanisme de finanțare ale UE care vin în sprijinul microîntreprinzătorilor.

## 18

Rezultatele auditului au la bază:

- examinarea documentelor la nivelul Comisiei și al statelor membre (pentru FSE), precum și la nivelul FEI (pentru EPMF);
- examinarea unui eșantion alcătuit din 27 de proiecte<sup>13</sup> în cadrul cărora a fost acordat sprijin financiar microîntreprinzătorilor: 14 finanțări nerambursabile și șase instrumente financiare (trei fonduri de împrumut și trei fonduri de garantare) din cadrul a șase programe operaționale aferente FSE și, pe lângă acestea, șapte instrumente financiare aferente EPMF (două instrumente pentru acordarea de împrumuturi și cinci pentru acordarea de garanții). Aceste proiecte, reprezentând aproximativ 1,6 miliarde de euro în angajamente (din care au fost plătiți 1,2 miliarde de euro), au fost implementate în cinci state membre<sup>14</sup> (Germania, Grecia, Italia, Polonia și România) și au fost finalizate parțial sau integral până la sfârșitul anului 2013 (a se vedea **tabelul 1**);

- interviuri cu experți din domeniu;
- analiza dosarelor clienților (beneficiari ai finanțărilor nerambursabile și debitori) la nivelul băncilor și al altor intermediari financiari;
- un sondaj la care au participat alte 18 autorități de management din 14 state membre<sup>15</sup>, responsabile pentru 22 de programe operaționale aferente FSE care au înregistrat cheltuieli în beneficiul activităților independente și al creării de întreprinderi. Rata de răspuns la sondaj a fost de 89 %<sup>16</sup>, autoritățile oferind feedback privind experiența lor în materie de măsuri de sprijin financiar destinate microîntreprinzătorilor. Curtea a analizat răspunsurile a 11 autorități de management din 10 state membre care au declarat că programele lor operaționale cuprindeau măsuri destinate microîntreprinzătorilor.

- 13 Proiectele au fost examinate la nivelul autorității de management sau al organismului intermediar (în cazul finanțărilor nerambursabile) sau la nivelul intermediarului financiar (în cazul instrumentelor financiare).
- 14 Germania (cinci proiecte), Grecia (șase proiecte), Italia (patru proiecte), Polonia (opt proiecte) și România (patru proiecte).
- 15 Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Spania, Franța, Letonia, Lituania, Malta, Portugalia, Slovenia, Slovacia, Finlanda și Regatul Unit.
- 16 Au fost primite răspunsuri de la 16 autorități de management din 14 state membre, referitoare la 19 programe operaționale.

Tabelul 1

**Fonduri publice utilizate (până la încheierea exercițiului 2013) pentru a sprijini accesul microîntreprinzătorilor la finanțare pentru proiectele examinate de Curte (în milioane de euro)**

| Statul membru | FSE                      |             |              | EPMF        |             | Total          |
|---------------|--------------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|----------------|
|               | Finanțări nerambursabile | Garanții    | Împrumuturi  | Garanții    | Împrumuturi |                |
| Germania      | 665,8                    |             | 100,0        |             |             | 765,8          |
| Grecia        | 368,9                    |             |              | 0,8         |             | 369,7          |
| Italia        | 9,1                      | 13,9        | 9,5          |             |             | 32,5           |
| Polonia       | 21,0                     |             | 11,6         | 7,9         |             | 40,5           |
| România       | 1,7                      |             |              | 6,2         | 18,9        | 26,8           |
| <b>Total</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> |

Sursa: Analiza Curții de Conturi Europene, decembrie 2013.

## Programarea și modul de concepere a sprijinului UE acordat microîntreprinzătorilor

### 19

Conceperea instrumentelor de finanțare menite să atingă un anumit obiectiv de politică reprezintă o sarcină dificilă. În acest context, printre factorii importanți se numără garantarea faptului că natura sprijinului și tipul acestuia (finanțări nerambursabile sau instrumente financiare), precum și sumele disponibile reușesc să răspundă nevoilor reale ale potențialilor beneficiari.

### 20

Prin urmare, Curtea a evaluat:

- dacă au fost realizate evaluări ale nevoilor în cazul FSE cu scopul de a se stabili nivelul global și tipul măsurilor de sprijin propuse microîntreprinzătorilor și, în cazul instrumentelor financiare, dacă au fost instituite strategii adecvate de investiții și proceduri corespunzătoare de gestionare a riscurilor pentru a se evita supracapitalizarea sau subcapitalizarea fondurilor și, de asemenea, dacă au fost definite o politică de ieșire și/sau dispoziții privind lichidarea;
- dacă a fost instituit un sistem solid de gestionare a riscurilor pentru instrumentele financiare care primesc finanțare în cadrul EPMF și, în special, dacă a fost efectuată evaluarea necesară a portofoliului la risc;
- dacă instrumentele financiare finanțate de FSE sau de EPMF au reușit să atragă finanțări private suplimentare (acest aspect a fost evaluat prin calcularea efectului de levier obținut).

## Lipsesc evaluări specifice ale nevoilor și sisteme adecvate de gestionare a riscurilor pentru sprijinul acordat de FSE microîntreprinzătorilor

### În etapa de concepere a programelor operaționale aferente FSE analizate, autoritățile de management nu au luat în considerare în mod specific nevoile microîntreprinzătorilor

### 21

Auditul Curții a demonstrat că autoritățile de management ale FSE responsabile pentru programele operaționale examinate nu au efectuat nicio evaluare a nevoilor specifice ale microîntreprinzătorilor înainte de a aloca fondurile și de a stabili modul cel mai potrivit în care ar trebui folosite acestea.

### 22

În cadrul sondajului realizat de Curte, 11 autorități de management din 10 state membre<sup>17</sup> au declarat că programele lor operaționale pentru FSE cuprindeau măsuri de sprijin destinate microîntreprinzătorilor. Analiza Curții a arătat totuși că niciuna dintre cele 11 autorități de management nu evaluase nevoile specifice ale microîntreprinzătorilor înainte de aprobarea programelor operaționale. În aceeași situație se află și toate programele operaționale din cele cinci state membre în care Curtea a examinat proiecte specifice. Curtea ia act de faptul că, în perioada de programare 2007-2013, nu a existat o cerință reglementară ca statele membre să efectueze evaluări ale nevoilor.

<sup>17</sup> Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Franța (partea continentală și Martinica), Letonia, Lituania, Portugalia (Madeira), Slovenia, Slovacia și Finlanda.



23

**Caseta 2** oferă un exemplu, din afara eșantionului auditat, în cazul căruia a fost realizată o evaluare riguroasă a nevoilor pentru a se stabili necesitatea de a adopta măsuri de sprijin specifice destinate microîntreprinzătorilor.

Caseta 2

**Exemplu de studiu care stabilește necesitatea unei măsuri de sprijin specifice destinate microîntreprinzătorilor**

În landul german Brandenburg a fost efectuat un studiu în anul 2006 pentru a se determina nevoile specifice ale întreprinderilor nou-înființate<sup>18</sup> și, în special, pentru a se stabili pertinenta serviciilor financiare oferite microîntreprinzătorilor de către bănci.

Studiul a avut la bază o evaluare cantitativă și calitativă a cererii și a ofertei de microfinanțare din această regiune.

Studiul a identificat faptul că (i) furnizarea de servicii financiare către microîntreprinzători nu era atractivă pentru băncile tradiționale, îndeosebi în cazul împrumuturilor mici de până la 10 000 de euro și că (ii) inițiativele de sprijin financiar existente (împrumuturile subvenționate de stat, de exemplu) nu ofereau microîntreprinzătorilor alternative potrivite.

18 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, anterior GTZ GmbH), *Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece* (Microfinanțarea în Europa – Studii de caz regionale din Franța, Germania și Grecia), p. 13-15 (raport cofinanțat de FSE).

**În cazul a trei dintre cele șase instrumente financiare aferente FSE examinate, nu au fost elaborate strategii de investiții**

24

În general, la constituirea structurii juridice a instrumentelor financiare aferente FSE, acestea primesc o contribuție din partea programului operațional la capitalul lor de dotare. Instrumentele folosesc apoi banii respectivi pentru a sprijini proiecte care se încadrează în domeniul de aplicare al programului operațional (adică acordarea de

împrumuturi și garanții unor beneficiari finali). Potrivit cerințelor de reglementare care se aplică instrumentelor financiare aferente FSE, trebuie, așadar, elaborată o strategie de investiții pentru fiecare fond în parte. În cazul instrumentelor financiare aferente FSE, strategia de investiții<sup>19</sup> include și o analiză a populației-țintă potențiale, cu scopul de a se evita supracapitalizarea sau subcapitalizarea fondului.

19 Articolul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei.

25

În cazul a trei dintre cele șase instrumente financiare aferente FSE auditate, în Polonia și în Italia (Calabria), Curtea a constatat că nu fusese elaborată o strategie de investiții (a se vedea **tabelul 2**).

**Existența unei strategii de investiții, a unor sisteme de gestionare a riscurilor și a unor politici de ieșire/dispoziții privind lichidarea în cazul instrumentelor financiare aferente FSE auditate**

Tabelul 2

| Instrumente financiare FSE auditate (stat membru) | Strategie de investiții | Sisteme de gestionare a riscurilor (analiza portofoliului la risc) | Politică de ieșire/dispoziții privind lichidarea |
|---|-------------------------|--|--|
| Instrumentul financiar A (Germania)               | ● Da                    | ● Nu   | ● Da   |
| Instrumentul financiar B (Italia)                 | ● Nu                    | ● Nu   | ● Nu   |
| Instrumentul financiar C (Italia)                 | ● Nu                    | ● Nu   | ● Nu   |
| Instrumentul financiar D (Italia)                 | ● Da                    | ● Nu   | ● Nu   |
| Instrumentul financiar E (Polonia)                | ● Da                    | ● Da   | ● Da   |
| Instrumentul financiar F (Polonia)                | ● Nu                    | ● Nu   | ● Da   |

Sursa: Analiza Curții (2014).

**Sisteme necorespunzătoare de gestionare a riscurilor în cazul a cinci dintre cele șase instrumente financiare aferente FSE examinate**

26

În afara unei evaluări *ex ante* a nevoilor, administratorii fondurilor ar trebui să instituie și proceduri corespunzătoare de gestionare a riscurilor. Acest lucru presupune mai ales analizarea portofoliului la risc al instrumentelor financiare, cu scopul de a evalua dacă

dotarea cu capital a fondurilor este adecvată și, în special, pentru a se stabili dacă se pot acoperi eventuale pierderi cauzate de împrumuturi și garanții. Efectuarea unei astfel de analize permite respectarea principiilor buneii gestiuni financiare, în conformitate cu orientările Comisiei<sup>20</sup> adresate statelor membre pentru perioada de programare 2007-2013.

20 Articolul 4.1.6 din Nota de orientare COCOF\_10-0014-04-EN din 21 februarie 2011 a Comitetului de coordonare a fondurilor privind instrumentele de inginerie financiară prevăzute la articolul 44 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.

27

Curtea a constatat că fusese efectuată o analiză a portofoliului la risc numai pentru un singur instrument financiar aferent FSE dintre cele șase examinate de către Curte (a se vedea **tabelul 2**). În cazul Italiei, Curtea consideră că cele trei instrumente financiare FSE auditate sunt supracapitalizate în mod semnificativ (a se vedea **caseta 3**).

28

Potrivit regulamentului, la închiderea unui fond, resursele rămase neutilizate ale instrumentelor financiare trebuie restituite bugetului UE<sup>21</sup>.

21 Articolul 43 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei.

Caseta 3

**Exemplu de instrumente financiare aferente FSE supracapitalizate**

La sfârșitul anului 2013, plățile către microîntreprinzători reprezentau 9,5 % din capitalul total de dotare al fondului de împrumut din Campania (constituit în decembrie 2009). În cazul celor două fonduri de garanțare din Calabria (constituite în septembrie și noiembrie 2012), plățile către întreprinzători reprezentau 0 % și, respectiv, 26,7 %.

În vederea respectării normei privind eligibilitatea cheltuielilor, sprijinul ar trebui plătit până la 31 decembrie 2015<sup>22</sup>. Este puțin probabil că fondurile rămase vor ajunge la microîntreprinzători până la sfârșitul anului 2015.

22 Sfârșitul perioadei de eligibilitate, astfel cum este definită în Regulamentul nr. 1083/2006, se află în prezent în discuție.

**Deficiențe în ceea ce privește politica de ieșire și dispozițiile privind lichidarea aplicabile instrumentelor financiare aferente FSE**

29

Curtea a evaluat, de asemenea, dacă autoritățile de management instituise o politică de ieșire și/sau dispoziții privind lichidarea în conformitate cu normele aplicabile<sup>23</sup> instrumentelor financiare aferente FSE. Scopul acestor politici și dispoziții este de a asigura lichidarea corespunzătoare și ordonată a unui fond la momentul închiderii acestuia.

30

Curtea a constatat că, în cazul a trei dintre cele șase instrumente financiare aferente FSE examinate (două în Campania și unul în Calabria), nu existau o politică de ieșire și/sau dispoziții privind lichidarea.

23 Articolul 43 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei.

## Mecanismele de instituire aferente EPMF sunt în general satisfăcătoare

### 31

Modul de constituire a instrumentelor financiare aferente EPMF este diferit de cel utilizat în cazul instrumentelor care țin de FSE. Intermediarii financiari selectați în cadrul EPMF (precum băncile) trebuie să solicite finanțare din partea FEI pentru instrumentele lor financiare. Dacă nu primesc cereri de împrumuturi sau de garanții, intermediarii financiari nu recurg pur și simplu la finanțarea din partea FEI. Prin urmare, nu este necesară o evaluare specifică a nevoilor regionale.

### 32

În plus, în conformitate cu normele EPMF, toți intermediarii financiari fac obiectul unui proces de diligență standard realizat de către FEI. Acesta presupune o evaluare a sistemelor de gestionare a riscurilor, inclusiv a procedurilor privind portofoliul la risc. Portofoliul și rata de nerambursare aferentă sunt monitorizate ulterior de către intermediarul financiar și sunt raportate periodic către FEI. Normele specifice privind aceste mecanisme de monitorizare și de raportare sunt parte integrantă a contractului încheiat între FEI și intermediarul financiar.

### 33

Curtea a constatat că, pentru toate cele șapte instrumente financiare aferente EPMF examinate, au fost realizate analizele necesare ale portofoliilor la risc. Deși activitățile de microfinanțare sunt, prin definiție, expuse unui risc ridicat, din analiza Curții a rezultat că portofoliul la risc al unui fond de împrumut din România a fost scăzut în comparație cu alte fonduri similare. Fondul, care este operațional din martie 2012, prezenta un risc de nerambursare de 0,3 % pentru portofoliul său și nu înregistrase nicio eliminare de creanță din bilanț până la data de 30 septembrie 2013.

## Majoritatea instrumentelor financiare aferente FSE nu au atras finanțare privată

### 34

Unul dintre avantajele utilizării instrumentelor financiare prin comparație cu finanțările nerambursabile este potențialul acestor instrumente de a atrage finanțare privată care să suplimenteze finanțarea publică (provenită din bugetele naționale și din bugetul UE). Acest fenomen mai poartă și denumirea de „efect de levier”, fiind calculat ca raportul dintre finanțarea totală și finanțarea din fonduri publice. Un raport supraunitar al efectului de levier înseamnă că a fost atrasă finanțare privată. Curtea a examinat dacă instrumentele financiare utilizate în cadrul FSE sau al EPMF pentru a sprijini microîntreprinzătorii au reușit să atragă finanțare privată în plus față de finanțarea din fonduri publice.

### 35

Analiza Curții a arătat că numai unul dintre cele șase instrumente financiare aferente FSE auditate a atras finanțare privată suplimentară. Este vorba de un fond de garantare din Italia (Calabria), care prezenta o valoare a efectului de levier de 1,2. Pentru patru dintre cele șase instrumente, nu a existat niciun efect de levier, raportul înregistrând o valoare mai mică sau egală cu unu<sup>24</sup>. Pentru cel de al șaselea instrument auditat – un alt fond de garantare din Italia (Calabria) –, autoritatea de management nu a putut furniza informații privind efectul de levier.

24 Efectul de levier poate avea o valoare mai mică de 1,0 dacă o parte a capitalului de dotare a fost utilizată pentru cheltuieli de gestiune.

**36**

În ceea ce privește obiectivele cantitative, Curtea observă că stabilirea unei valori-țintă a efectului de levier nu constituia o cerință reglementară în perioada de programare 2007-2013. Curtea constată totuși că numai în cazul celor două fonduri de garantare italiene s-au stabilit, încă de la instituirea acestora, valori-țintă ale efectului de levier mai mari de 1,0 (valoarea vizată la data de închidere a fondurilor, în 2015, fiind de 1,25). În toate celelalte cazuri, fie nu existau informații disponibile, fie la stabilirea valorii-țintă a efectului de levier nu a fost prevăzută atragerea de finanțare privată.

**Instrumentele financiare aferente EPMF au atras finanțare privată**

**37**

Curtea a constatat că toate cele șapte instrumente financiare aferente EPMF care erau puse în aplicare la momentul desfășurării auditului mobilizaseră finanțare privată suplimentară (a se vedea **tabelul 3**). În ceea ce privește garanțiile, valoarea-țintă a efectului de levier a fost obținută întocmai într-unul dintre cele șapte cazuri, în timp ce, în alte două cazuri, valorile stabilite nu au fost atinse. În ceea ce privește alte două instrumente financiare, este puțin probabil ca țintele inițiale să fie atinse, deoarece diferența dintre nivelul actual și valoarea-țintă a efectului de levier este prea mare pentru a fi recuperată până la termenul de la jumătatea anului 2015. Pentru cele două cazuri de portofolii de microcredite nu au fost specificate valori-țintă. Potrivit Comisiei, o evaluare finală a atingerii valorii-țintă a efectului de levier pentru întreg instrumentul EPMF va avea loc după închiderea acestuia, nu mai devreme de anul 2020.

**Tabelul 3 Efectul de levier al instrumentelor financiare aferente EPMF examinate**

| Entitate (stat membru) | Descrierea proiectului                     | Efectul de levier |                                  | Dată-țintă | Finanțare privată (în milioane de euro) |
|------------------------|--|-------------------|----------------------------------|------------|---|
|                        |  | Valoare-țintă     | Valoare efectivă (la 31.12.2013) |            |   |
| Entitatea 1 (Grecia)   | Garanție pentru portofoliu de microcredite | 7,47              | 1,33                             | 18.12.2014 | 0,3                                     |
| Entitatea 2 (România)  | Portofoliu de microcredite                 | Nespecificată     | 1,25 <sup>1</sup>                | 20.3.2014  | 2,4                                     |
| Entitatea 3 (România)  | Portofoliu de microcredite                 | Nespecificată     | 1,18                             | 16.5.2013  | 1,7                                     |
| Entitatea 4 (România)  | Garanție pentru portofoliu de microcredite | 8,33              | 1,38                             | 29.12.2013 | 2,4                                     |
| Entitatea 5 (Polonia)  | Garanție pentru portofoliu de microcredite | 9,13              | 9,13                             | 30.3.2013  | 55,2                                    |
| Entitatea 6 (Polonia)  | Garanție pentru portofoliu de microcredite | 6,67              | 1,33                             | 27.6.2015  | 0,3                                     |
| Entitatea 7 (Polonia)  | Garanție pentru portofoliu de microcredite | 7,58              | 1,33                             | 27.6.2015  | 0,1                                     |

<sup>1</sup> Data pentru valoarea efectivă a efectului de levier este 30.9.2013.

Sursa: Analiza Curtii pe baza datelor FEI (2013).

### Sisteme de monitorizare și de raportare a performanței

#### 38

Curtea a evaluat în primul rând pertiniența sistemului de raportare a performanței instituit de statele membre și de EPMF, iar în al doilea rând, în cazul proiectelor incluse în eșantion, probabilitatea ca acestea să fi furnizat un sprijin microîntreprinzătorilor, îndeosebi celor care anterior fuseseră șomeri. Curtea constată că, în perioada de programare 2007-2013, monitorizarea FSE a fost realizată la nivel de axă prioritară, iar nu la nivel de proiect<sup>25</sup>.

#### 39

Principalul obiectiv al sprijinului financiar acordat de UE microîntreprinzătorilor este de a crea sau de a dezvolta în continuare întreprinderi și locuri de muncă sustenabile și de a preveni sau a reduce șomajul. Prin urmare, Curtea a evaluat dacă în cadrul FSE sau al EPMF au fost raportate următoarele informații, având în vedere că astfel de indicatori de performanță sunt recomandați și în Codul de bună conduită al Comisiei și de către organizațiile de experți din domeniul microfinanțării<sup>26</sup>:

- informații privind profilul social al beneficiarilor sprijinului financiar destinat microîntreprinzătorilor (de exemplu: nivelul de educație, vârsta, situarea geografică sau apartenența la grupuri vulnerabile în mod special, precum șomerii, persoanele cu handicap, minoritățile etnice sau migranții);
- informații privind rata de supraviețuire a microîntreprinderilor după o anumită perioadă de la încheierea sprijinului (de exemplu, doi ani).

#### 40

Această evaluare a fost realizată pe baza examinării în teren a proiectelor, pe baza răspunsurilor la sondajul efectuat de Curte, precum și în urma unei analize a rapoartelor anuale de punere în aplicare transmise Comisiei de către autoritățile de management ale celor 17 programe operaționale aferente FSE acoperite de audit.

### Informații limitate privind câmpul de acțiune și ratele de supraviețuire pentru programele operaționale aferente FSE

#### 41

Analiza Curții a revelat faptul că:

- în cazul a 11 dintre cele 17 programe operaționale aferente FSE examinate (65 %), nu existau informații disponibile privind apartenența la un grup vulnerabil a beneficiarilor sprijinului financiar destinat microîntreprinzătorilor. Pentru celelalte șase programe, se consideră că informațiile erau disponibile doar parțial, întrucât ele au fost colectate doar pentru proiectele care vizau în mod specific șomerii. În plus, pentru programele operaționale aferente FSE auditate, în cazul în care informațiile privind profilul beneficiarilor erau totuși disponibile, ele nu erau și monitorizate în mod sistematic;
- informații privind ratele de supraviețuire erau disponibile pentru trei programe operaționale (18 %, puse în aplicare în Germania, în Bulgaria și în Finlanda) din totalul de 17 programe operaționale aferente FSE. În lipsa unor date fiabile și solide privind performanța în ceea ce privește ratele de supraviețuire, sustenabilitatea proiectelor nu poate fi evaluată în cazul celorlalte 14 programe operaționale.

25 Articolul 20 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei.

26 Codul european de bună conduită pentru furnizorii de microcredite; CGAP, *Smart Campaign* (coordonată de Centrul pentru incluziune financiară) și Standardele universale de gestiune a performanței sociale (*Universal Standards for Social Performance Management*) elaborate de grupul de lucru pentru performanță socială (*Social Performance Task Force*).

### 42

Această analiză este confirmată de examinarea rapoartelor anuale de punere în aplicare a programelor operaționale transmise Comisiei de către autoritățile de management, care, de asemenea, nu conțin date sau prezintă informații extrem de limitate referitoare la sprijinul UE acordat microîntreprinzătorilor.

### 43

Date fiind aceste limitări ale datelor furnizate de statele membre, nu este posibilă agregarea, de către Comisie, a unor informații coerente, utile și fiabile pentru a monitoriza rezultatele obținute grație sprijinului furnizat de FSE microîntreprinzătorilor, îndeosebi în ceea ce privește incluziunea.

### 44

Prin urmare, Curtea consideră că lipsa de informații suficiente și fiabile privind performanța face imposibilă formularea unei concluzii globale privind gradul de îndeplinire a obiectivelor principale ale sprijinului financiar acordat de FSE microîntreprinzătorilor.

### În cazul proiectelor finanțate prin EPMF, există informații mai complete privind câmpul de acțiune și ratele de supraviețuire

### 45

În cazul tuturor celor șapte proiecte aferente EPMF care au făcut obiectul auditului Curții, au fost furnizate informații care indicau dacă sprijinul a ajuns la microîntreprinzători. În cele mai multe cazuri, rapoartele privind EPMF conțineau și date referitoare la profilul beneficiarilor de sprijin financiar destinat microîntreprinzătorilor (date precum sexul, vârsta, nivelul de educație și regiunea din care provin). Cu toate acestea, date privind statutul profesional anterior al beneficiarilor finali erau disponibile numai în cazul unuia dintre cele șapte instrumente financiare aferente EPMF examinate (în Grecia).

### 46

În ceea ce privește ratele de supraviețuire, trei dintre proiectele finanțate prin EPMF au raportat o rată de supraviețuire de 100 %, iar un altul, o rată medie de supraviețuire de 70 %. Cât despre celelalte trei proiecte aferente EPMF, stadiul punerii lor în aplicare nu permite deocamdată efectuarea unor astfel de calcule.

### 47

În ansamblu, Curtea a constatat că procedura de raportare respecta cerințele prevăzute în Decizia de instituire a EPMF<sup>27</sup> și că aceasta furniza informații mai bune decât cele disponibile în cazul instrumentelor financiare care fac obiectul gestiunii partajate.

<sup>27</sup> Articolul 8 din Decizia nr. 283/2010/UE.

**Srijinul a ajuns la microîntreprinzători, dintre care aproximativ jumătate fuseseră anterior șomeri**

**48**

Curtea a realizat o evaluare a probabilității ca proiectele cuprinse în eșantion să fi srijinit microîntreprinzătorii, îndeosebi pe cei șomeri. În acest sens, Curtea a verificat mai întâi dacă quantumul mediu al srijinului acordat era proporțional cu nevoile microîntreprinzătorilor. Curtea a examinat apoi profilurile beneficiarilor finanțării nerambursabile și ai instrumentelor financiare.

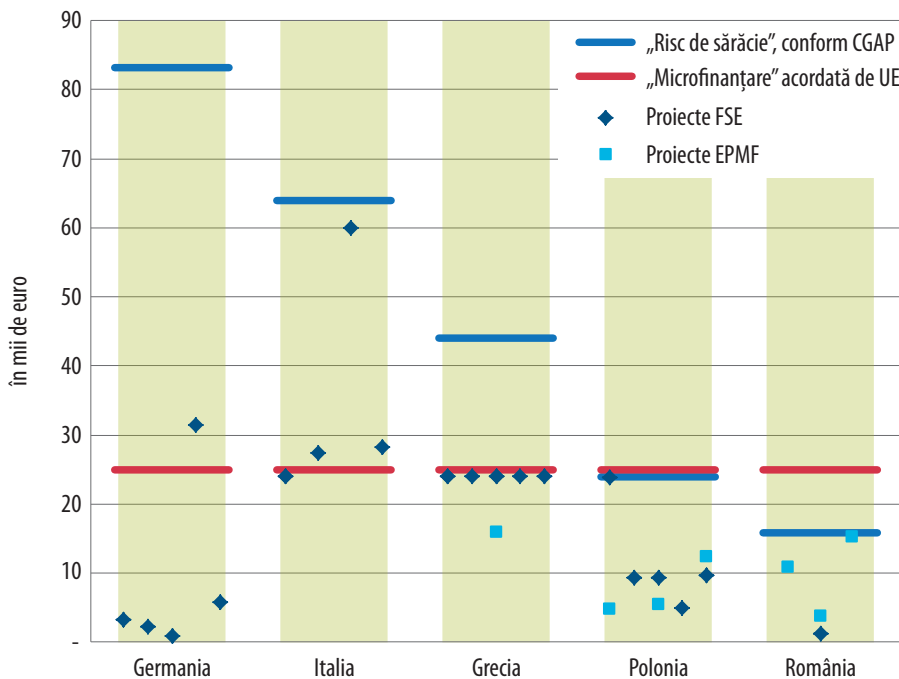
**Cuquantumul mediu al srijinului financiar din partea UE era proporțional cu nevoile microîntreprinzătorilor**

**49**

Curtea a constatat că srijinul a avut un cuquantumul mediu inferior sau ușor superior plafonului de 25 000 de euro<sup>28</sup> recomandat de UE, în toate cele 20 de proiecte aferente FSE examinate, cu excepția unuia. Toate cele șapte proiecte EPMF examinate au respectat plafonul obligatoriu de 25 000 de euro stabilit în conformitate cu temeiul juridic al EPMF (a se vedea **figura 2**). Potrivit Comisiei, la data de 30 septembrie 2014, cuquantumul mediu al împrumuturilor aferente EPMF era de 9 825 de euro pentru garanții și de 6 717 euro pentru instrumentele de împrumut.

28 Recomandarea 2003/361/CE a Comisiei din 6 mai 2003 privind definirea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (JO L 124, 20.5.2003, p. 36).

**Figura 2** Cuquantumul mediu al srijinului financiar acordat de UE microîntreprinzătorilor per proiect, în funcție de plafoanele selectate



Sursa: Analiza Curții (2013), pe baza datelor furnizate de autoritățile de management (2013) și de Banca Mondială (2012).



### 50

Curtea observă că plafonul de 25 000 de euro aplicabil în fiecare dintre cele 28 de state membre nu ia în considerare diferențele considerabile în materie de venituri și bogăție dintre acestea. Curtea a verificat, prin urmare, dacă sprijinul a fost inferior unui plafon ponderat în funcție de VNB, care ia în considerare măsura în care populația expusă riscului de sărăcie este inclusă în câmpul de acțiune („riscul de sărăcie”, potrivit CGAP<sup>29</sup>), și dacă acest plafon fusese utilizat. Această analiză suplimentară a arătat că toate cele 27 de proiecte examinate se situau sub plafonul stabilit de CGAP.

### 51

Aceste analize arată că sumele alocate diferitelor măsurilor de sprijin financiar pot fi considerate proporționale cu nevoile unui microîntreprinzător.

### **Nu toate proiectele din eșantionul analizat de Curte au vizat persoanele șomere**

### 52

De asemenea, Curtea a examinat profilurile beneficiarilor de finanțări nerambursabile (la nivel de autoritate de management) sau profilurile clienților care au obținut sprijin financiar prin intermediul instrumentelor financiare din cadrul FSE și al EPMF (la nivel de administrator de fonduri) cu scopul de a evalua în ce măsură sprijinul viza microîntreprinzătorii care anterior fuseseră șomeri.

### 53

Această categorie a fost vizată în 11 dintre cele 20 de proiecte finanțate prin FSE examinate (55 %). Dintre acestea, nouă proiecte (45 %) se adresau în mod exclusiv șomerilor (cinci proiecte în Grecia, două în Polonia, unul în Italia – Campania și unul în Germania).

### 54

În ceea ce privește EPMF, în cazul unuia dintre cele șapte proiecte examinate, au fost vizați în mod specific beneficiari finali care fuseseră anterior șomeri. Cu toate acestea, potrivit Comisiei, datele agregate generale privind EPMF la sfârșitul lunii septembrie 2014 indică faptul că 58 % din lucrătorii care desfășoară activități independente finanțati în cadrul EPMF fuseseră anterior șomeri și peste 60 % din microîntreprinderile sprijinite de EPMF erau nou-înființate, ceea ce înseamnă un câmp de acțiune vast în rândul microîntreprinzătorilor care anterior au fost șomeri.

<sup>29</sup> Plafonul stabilit de CGAP este egal cu de 2,5 ori VNB-ul pe cap de locuitor, exprimat în dolari americani.

## Informații privind costurile de punere în aplicare a sprijinului UE acordat microîntreprinzătorilor

### 55

În ceea ce privește costurile de punere în aplicare a sprijinului UE adresat microîntreprinzătorilor, trebuie avute în vedere două elemente: costurile administrative publice și costurile percepute pentru instrumentele financiare. De aceea, Curtea a evaluat dacă statele membre și Comisia dispun de informații suficiente privind aceste costuri.

## Informațiile privind costurile administrative ale punerii în aplicare a programelor operaționale aferente FSE sunt incomplete

### 56

Comisia a estimat în anul 2011 costuri administrative ale punerii în aplicare a programelor operaționale de 3,2 % din finanțarea totală a FEDR/Fondului de coeziune și a FSE pentru perioada de programare 2007-2013. Acestea includ costul activităților de control, estimat la 0,9 %, care acoperă activitățile de verificare, de certificare și de audit desfășurate de autoritățile naționale. Estimarea se bazează pe cifrele raportate de unele state membre<sup>30</sup> pentru primii ani ai perioadei de programare 2007-2013 pentru programele operaționale aferente FEDR/Fondului de coeziune și FSE.

### 57

Pe baza acestei estimări<sup>31</sup>, Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune a calculat, în raportul său anual de activitate pe 2013, costuri la nivelul statelor membre de aproximativ 4,8 % din bugetul FSE pentru perioada de programare 2007-2013 (care includ autoritățile de management, de certificare și de audit). Calculul are la bază costurile medii ale statelor membre, care variaua între 2 % și 13 %. În plus, în ansamblu, costurile administrative anuale suportate de Comisie se ridică la aproximativ 0,2 % din creditele totale. Totalul costurilor administrative globale estimate pentru gestionarea și controlul FSE este de aproximativ 5 % din bugetul anual total. Componentele principale ale costurilor administrative sunt descrise în **caseta 4**.

### 58

În concluzie, Curtea constată că la nivelul Comisiei nu există informații comparative disponibile privind costurile administrative aferente fiecărui stat membru și fiecărui mecanism de finanțare (adică finanțări nerambursabile sau instrumente financiare precum împrumuturile sau garanțiile). În plus, cifrele disponibile au fost actualizate numai în cazul instrumentelor financiare. În cazul programelor operaționale aferente FSE examinate de către Curte în cinci state membre, la nivelul diferitelor autorități de management nu existau informații disponibile privind costurile administrative efective.

30 Belgia, Republica Cehă, Italia, Malta, Polonia, Finlanda și Regatul Unit.

31 DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, *Raportul anual de activitate pe 2013*, p. 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)).

### Principalele componente ale costurilor administrative publice ale programelor operaționale aferente FSE

Pentru statele membre, costurile administrative includ costuri legate de gestionarea, controlul, monitorizarea și evaluarea programelor operaționale de către autoritățile naționale. Pot fi incluse aici remunerarea personalului, costurile operaționale, costurile de deplasare și cele cu formarea. Pentru a garanta faptul că țara beneficiază efectiv de pe urma sprijinului furnizat, costurile administrative pot include și costuri legate de activități de informare și comunicare privind posibilitățile de finanțare oferite de programe operaționale aferente FSE sau costuri legate de consolidarea capacității administrative a beneficiarilor (de exemplu, prin formare).

În cazul instrumentelor financiare, o parte a activității administrative este desfășurată de către administratorul fondului (de exemplu, selectarea beneficiarilor finali), ceea ce reduce costurile administrative la nivelul statelor membre. Pentru aceste activități, costurile de gestiune sunt facturate direct de administratorii fondului către programele operaționale.

La nivelul Comisiei, costurile administrative se referă la costurile de elaborare a cadrului de reglementare al FSE, la costurile de gestiune financiară, de control, de audit și de coordonare tehnică cu statele membre, precum și la costurile legate de activitățile de evaluare și informare.

Aceste costuri administrative nu includ costurile suportate de beneficiarii sprijinului financiar acordat de UE.

### Existau variații ale costurilor percepute pentru instrumentele financiare aferente FSE

#### 59

În ultimă instanță, costurile mari înseamnă mai puține fonduri disponibile pentru microîntreprinzători. De asemenea, acestea pot periclita durabilitatea fondului, în special în cazul fondurilor de microfinanțare de mici dimensiuni. Costurile cele mai răspândite percepute pentru instrumentele financiare sunt costurile de gestiune, care pot cuprinde diferite subcomponente (de exemplu, costuri cu personalul, costuri de publicitate și marketing, costuri de deplasare și de consultanță).

#### 60

Analiza Curții arată că, în cazul a cinci dintre cele șase instrumente financiare aferente FSE examinate, costurile de gestiune au variat între 2,3 % și 4,2 %<sup>32</sup>. În fine, un fond de garantare din Italia (Calabria) nu a putut furniza informații privind costurile sale de gestiune atunci când acestea au fost solicitate de către Curte.

32 Potrivit articolului 43 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei, costurile de gestiune pentru instrumentele financiare aferente FSE nu pot depăși, ca medie anuală, maximum 4 % din capitalul total de dotare al fondului, cu excepția cazului în care administratorul fondului a fost selectat pe baza unei proceduri concurențiale de atribuire a contractului, astfel cum s-a întâmplat în cazul unui fond din Germania.

**61**

Curtea observă că, pentru două instrumente financiare aferente FSE din Italia (Calabria) incluse în eșantion, programului operațional i-a fost imputat un cost suplimentar în afară de costurile de gestiune, și anume plata dobânzilor aferente împrumuturilor garantate (a se vedea **casetă 5**). Prin urmare, costurile de punere în aplicare pentru unul dintre cele două instrumente financiare au crescut astfel la 7,8 % (ceea ce reprezintă aproximativ 4 milioane de euro anual).

**62**

Structura costurilor imputate bugetului UE pentru instrumentele financiare aferente FSE varia în funcție de diferențele subcomponentele ale acestor costuri. Deși Curtea recunoaște că pot să existe motive valide pentru astfel de diferențe, trebuie remarcat totuși faptul că Comisia nu dispune de o imagine de ansamblu completă asupra bazei de calcul a costurilor de punere în aplicare și de gestiune a instrumentelor financiare aferente FSE sau asupra justificării acestor costuri.

**63**

Pe de altă parte, în cazul EPMF (instrumentele de împrumut și de garantare luate împreună), Comisia estimează costul mediu anual care va trebui să fie plătit din bugetul UE la maximum 0,5 %-0,7 % din capitalul de dotare.

**Casetă 5**

**Costuri ridicate percepute pentru un instrument financiar în Calabria**

În Calabria, costurile de gestiune percepute de un fond de garantare pentru microcredite au fost comunicate Comisiei ca reprezentând 2,23 % din totalul capitalului de dotare, ceea ce înseamnă că, oficial, aceste costuri se situau sub plafonul de reglementare de 4 %.

Or, autoritățile de management conveniseră cu băncile locale asupra unei structuri a costurilor de gestiune în cadrul căreia FSE urma să suporte dobânzile pentru microcredite în numele debitorilor. Dacă dobânda de 5,6 % aferentă împrumuturilor garantate se adaugă la costurile de gestiune, costurile totale imputate programului operațional depășesc 7,8 %. În plus, simultan, aceleași bănci private care încasau dobânzile mai aveau de câștigat și de pe urma dobânzilor la fondurile FSE depozitate care serveau drept garanție.

## 64

Curtea concluzionează că, în ceea ce privește sprijinul financiar acordat microîntreprinzătorilor prin intermediul FSE, există deficiențe la nivelul programării și al conceperii sprijinului, precum și o lipsă de date suficiente și fiabile privind performanța. Mai mult, Comisia și statele membre nu dispun de informații comparative privind costurile administrative aferente fiecărui stat membru și fiecărui mecanism de finanțare (și anume finanțări nerambursabile sau instrumente financiare precum împrumuturile sau garanțiile).

## 65

Per ansamblu, Curtea consideră că aceste aspecte ar putea avea un impact negativ asupra eficacității sprijinului financiar al UE menit să răspundă nevoilor microîntreprinzătorilor.

### **Există deficiențe în modul de programare și de concepere a sprijinului acordat de FSE microîntreprinzătorilor**

## 66

În general, statele membre nu au evaluat în mod corespunzător nevoile specifice ale microîntreprinzătorilor atunci când au conceput programele operaționale aferente FSE. În perioada de programare 2007-2013, nu a existat o obligație de reglementare în ceea ce privește abordarea nevoilor specifice ale microîntreprinzătorilor la nivel european. În perioada acoperită de audit, finanțările nerambursabile au reprezentat de departe principalul mecanism de sprijin din partea FSE utilizat pentru microîntreprinzători.

## 67

Sprijinul financiar din partea UE acordat prin intermediul FSE microîntreprinzătorilor a fost furnizat în general fără să fi existat o evaluare riguroasă a nevoilor. Pentru o parte dintre instrumentele financiare aferente FSE examinate, lipsa strategiilor de investiții și sistemele inadecvate de gestionare a riscurilor au condus la o dotare excesivă a fondurilor. De asemenea, Curtea a constatat că jumătate dintre instrumentele financiare aferente FSE examinate nu dispuneau de politici de ieșire și de dispoziții privind lichidarea, deși aceste două elemente erau prevăzute de regulamentele aplicabile.

## 68

Se consideră că, în general, EPMF – instrumentul financiar al Comisiei – dispune de mecanisme satisfăcătoare în ceea ce privește sistemele de gestionare a riscurilor. EPMF a reușit să atragă și finanțare privată suplimentară, lucru care nu se poate afirma și despre instrumentele financiare aferente FSE. Cu toate acestea, sumele alocate către EPMF din bugetul UE până la această dată au fost limitate (prin comparație cu instrumentele financiare aferente FSE).

### **Recomandarea 1**

Pentru perioada de programare 2014-2020, statele membre ar trebui să efectueze în mod sistematic evaluări ale nevoilor atunci când concep instrumente de finanțare și pregătesc programe operaționale care includ sprijin financiar acordat de UE microîntreprinzătorilor. Acest lucru ar contribui și la alocarea unui nivel adecvat de fonduri pentru diferitele mecanisme de finanțare, și anume pentru finanțările nerambursabile sau pentru instrumentele financiare (împrumuturi sau garanții). Comisia ar trebui să ofere orientări în acest sens.

### Recomandarea 2

Comisia ar trebui să condiționeze utilizarea instrumentelor financiare aferente FSE de către statele membre nu numai de respectarea cerințelor de reglementare, ci și de existența unui sistem solid de gestionare a riscurilor, pentru a se evita dotarea excesivă cu capital a fondurilor.

#### **Lipsește date de monitorizare suficiente și fiabile privind performanța**

#### 69

Sistemele de raportare a performanței care țin de EPMF au furnizat informații mai complete decât sistemele aferente FSE, acestea fiind considerate neadecvate. Pe baza datelor furnizate de statele membre, nu este posibilă agregarea, de către Comisie, a unor informații coerente, utile și fiabile (de exemplu, ratele de supraviețuire ale microîntreprinzătorilor și câmpul de acțiune al sprijinului) pentru a monitoriza rezultatele obținute grație microfinanțării acordate microîntreprinzătorilor de către FSE. Curtea consideră că această situație face imposibilă formularea unei concluzii globale privind eficacitatea sprijinului acordat de FSE microîntreprinzătorilor.

#### 70

Pe baza eșantionului examinat, rezultă că finanțările nerambursabile din cadrul FSE, instrumentele financiare aferente FSE și EPMF au furnizat sprijin financiar microîntreprinzătorilor. Aproximativ jumătate dintre proiecte i-au inclus în câmpul lor de acțiune pe microîntreprinzătorii care anterior fuseseră în șomaj.

### Recomandarea 3

Cu scopul de a îmbunătăți câmpul de acțiune în viitor, Comisia ar trebui să conceapă împreună cu statele membre măsuri de sprijin financiar din partea FSE adresate microîntreprinzătorilor și să definească criteriile de eligibilitate care să urmărească sprijinirea persoanelor șomere și vulnerabile aflate într-o situație de dezavantaj din punctul de vedere al accesului la piața de credit convențională.

#### **Nu există informații suficiente privind costurile de punere în aplicare a finanțării nerambursabile și a instrumentelor financiare aferente FSE**

#### 71

În cazul programelor operaționale aferente FSE examinate, autoritățile de management nu aveau informații privind costurile administrative reale. Comisia și statele membre nu dispun de informații comparative privind costurile administrative per stat membru sau per mecanism de finanțare (și anume finanțări nerambursabile sau instrumente financiare precum împrumuturile sau garanțiile). În aceste condiții, ele nu pot să identifice care este modalitatea cea mai eficientă din punctul de vedere al costurilor prin care sprijinul UE poate fi acordat microîntreprinzătorilor.

#### 72

În ceea ce privește instrumentele financiare examinate, Curtea a observat diferite structuri ale costurilor și variații ale procentajului pe care îl reprezintă costurile de gestiune imputate bugetului UE. Comisia nu dispune de o imagine de ansamblu cuprinzătoare asupra bazei de calcul a costurilor de punere în aplicare a instrumentelor financiare aferente FSE, nefiind așadar în măsură să evalueze dacă se justifică diferențele de costuri între instrumente.

## Concluzii și recomandări

### Recomandarea 4

---

Pentru perioada de programare 2014-2020, Comisia ar trebui să realizeze o analiză comparativă a costurilor de punere în aplicare a finanțărilor nerambursabile acordate de FSE, a instrumentelor financiare aferente FSE și a instrumentelor financiare care țin de EaSI, cu scopul de a stabili nivelul real al acestora. Această evaluare ar trebui să permită identificarea de bune practici privind modul în care se poate asigura la un cost rezonabil acordarea finanțărilor nerambursabile, a împrumuturilor și a garanțiilor cu valoare mică.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de domnul Henri GRETHEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 10 iunie 2015.

*Pentru Curtea de Conturi*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Președinte*

## Sinteză

### VI (a)

Comisia acceptă recomandarea.

Pentru perioada de programare 2014-2020, cadrul de reglementare va asigura faptul că fiecare instrument financiar este definit „pe baza unei evaluări *ex ante*” care a identificat deficiențele pieței sau situațiile de investiții sub nivelul optim și necesitățile de investiții. Se prevăd, de asemenea, cerințe privind evaluarea *ex ante* pentru continuarea instrumentelor financiare instituite în perioada de programare anterioară.

La aprobarea programelor operaționale, Comisia a asigurat alinierea la prioritățile strategice, identificarea/indeplinirea condițiilor *ex ante* și evaluarea justificării furnizate pentru forma de ajutor propusă.

Comisia se angajează, de asemenea, să ofere consiliere privind evaluarea *ex ante* și să furnizeze orientări cu privire la implementarea instrumentelor financiare.

Comisia a furnizat deja orientări și metode practice privind pregătirea evaluării *ex ante* obligatorii pentru noua perioadă de programare.

### VI (b)

Comisia acceptă această recomandare, care este deja abordată în noul cadru de reglementare al FSE. Acesta impune efectuarea unor evaluări *ex ante* pentru instrumentele financiare.

### VI (c)

Comisia acceptă această recomandare.

Noul cadru de reglementare va permite identificarea celor mai relevante grupuri-țintă ale instrumentului de microfinanțare pentru fiecare piață avută în vedere. Evaluările *ex ante* ar trebui să permită acest lucru.

### VI (d)

Comisia nu acceptă această recomandare.

Pe de o parte, Comisia consideră că analiza ar impune izolarea costurilor de gestionare a unei finanțări nerambursabile sau a unui instrument financiar suportate de către autoritatea de management. În plus, ar fi dificil să se facă o comparație între costurile și comisioanele ocazionate de finanțările nerambursabile acordate de FSE și de instrumentele financiare aferente acestuia și cele ocazionate de instrumentele financiare aferente FSE și EPMF (de exemplu, costurile pentru instrumentele financiare aferente FSE includ comisioanele băncilor, dar nu și costurile pentru autoritățile de management și pentru organismele intermediare; de asemenea, structura costurilor instrumentelor financiare aferente EPMF este diferită de cea a FSE, întrucât autoritățile de management nu intervin).

Pe de altă parte, este posibil ca în urma analizei să nu se poată atinge scopul de a elabora bune practici pentru noua perioadă de programare, întrucât cadrul de reglementare prevede norme noi referitoare la costurile și comisioanele de gestionare, care sunt bazate pe performanță și includ praguri (a se vedea Regulamentul delegat nr. 480/2014).

## Introducere

### 09

În perioada de programare 2007-2013, autoritățile de management nu au avut obligația de a transmite Comisiei rapoarte la nivel de proiect în ceea ce privește grupul-țintă al microîntreprinzătorilor.



## Observații

### Răspuns comun la punctele 21 și 22

Pentru instrumentele financiare care fac obiectul gestiunii partajate, Regulamentul nr. 1303/2013 privind dispozițiile comune (RDC) introduce în perioada de programare 2014-2020 o evaluare *ex ante* obligatorie care ar trebui să vizeze, printre altele, motivarea formei de ajutor propuse.

### Răspuns comun la punctele 24 și 25

În cadrul gestiunii partajate și în conformitate cu principiul subsidiarității, autoritățile naționale sunt responsabile să se asigure că operațiunile individuale sunt implementate în conformitate cu dispozițiile juridice relevante.

Comisia recunoaște că pentru constituirea unui număr de trei din șase instrumente financiare nu a fost elaborată strategia de investiții.

Această problemă apărută în perioada de programare 2007-2013 a fost probabil cauzată de lipsa securității juridice în cazul Regulamentului general nr. 1828/2006, care a fost modificat de mai multe ori în 2010 și 2011 în ceea ce privește instrumentele financiare.

### 26

În perioada de programare 2007-2013, această cerință era prevăzută de nota menționată a COCOF. Cerința depășește domeniul de competență al autorităților de management și trebuie îndeplinită de administratorul fondului, în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare.

Pentru perioada de programare 2014-2020, aceste cerințe figurează în mod clar la articolul 37 alineatul (2) din RDC, care prevede obligația de a efectua evaluarea *ex ante*.

### 27

A se vedea răspunsul comun la punctele 21 și 22.

În cadrul perioadei de programare 2014-2020, efectuarea unei evaluări *ex ante* este o condiție prealabilă, iar normele privind plățile prevăd certificarea eșalonată a acestora. Acest lucru va contribui la optimizarea capitalizării instrumentelor financiare.

### Caseta 3

În ceea ce privește Campania, după cum a constatat Curtea, supracapitalizarea a fost cauzată de supra-subscrierea unui singur obiectiv al axei, în detrimentul celorlalte, care nu au făcut obiectul unei subscrieri. Următoarea cerere de propuneri a fost modificată pentru a rezolva această problemă. La sfârșitul lunii mai 2015, plățile către microîntreprinzători au ajuns la 37,4 % din capitalul total de dotare al fondului.

### 33

Comisia consideră că este încă prea devreme pentru a evalua portofoliul la risc, deoarece portofoliul EPMF este recent și primul ciclu de rambursare încă nu s-a încheiat.

### Răspuns comun la punctele 35 și 36

Efectul de levier nu a fost o cerință legală pentru perioada de programare 2007-2013. Acesta a fost însă inclus în cadrul juridic aferent perioadei 2014-2020<sup>1</sup>.

Cu toate acestea, chiar și fără atragerea unor fonduri suplimentare din surse private, instrumentele financiare finanțate de FSE pot avea un efect multiplicator, deoarece pot fi reînnoite.

<sup>1</sup> Considerentul 34, articolul 37 alineatul (2) litera (c) și articolul 46 alineatul (2) litera (h) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

### 37

În ceea ce privește valoarea-țintă a efectului de levier, Comisia dorește să sublinieze următoarele: faptul că unele dintre operațiuni nu ating valoarea preconizată a efectului de levier nu este o chestiune de performanță, ci o realitate economică acceptabilă pentru piața de microfinanțare imatură și pentru facilitatea care încearcă să se adreseze nu numai intermediarilor cu cele mai bune performanțe, ci și celor nou-înființați, precum și celor care vizează grupurile vulnerabile. Pentru ca bugetul UE disponibil să fie utilizat la maximum, în acordurile de garantare care nu ating valoarea-țintă a efectului de levier, FEI adaptează în consecință sumele maxime respective și reutilizează sumele maxime eliberate pentru operațiuni noi. În plus, intermediarii sunt obligați să plătească comisioane de angajament dacă nu îndeplinesc volumele convenite ale portofoliului de microcredite.

### Răspuns comun la punctele 41-44

Monitorizarea FSE este efectuată în sine la nivel de axă prioritară, nu la nivel de proiect. Indicatorii de realizare și de rezultat au fost formulați la nivelul axei prioritare, în conformitate cu obiectivele acesteia. În perioada de programare 2014-2020 vor fi efectuate îmbunătățiri, având în vedere că indicatorii de realizare și de rezultat sunt stabiliți la nivelul priorității de investiții, reflectând obiectivele specifice ale priorității de investiții respective.

În ceea ce privește informațiile privind rata de supraviețuire, nu se poate aștepta raportarea acestora, întrucât regulamentul nu impune o obligație în acest sens.

În plus, Comisia nu consideră că rata de supraviețuire în sine este un criteriu relevant pentru a evalua succesul unui instrument de microfinanțare. De exemplu, dacă un șomer ar încerca să își înființeze propria întreprindere și în cele din urmă aceasta ar fi un eșec, șomerul va fi dobândit totuși o experiență profesională și competențe de gestionare, grație cărora ar putea găsi mai târziu un loc de muncă. Așadar, rezultatul intervenției ar trebui considerat drept pozitiv.

Rata de supraviețuire a microîntreprinzătorilor care beneficiază de ajutor ar putea fi completată, de exemplu, de măsurarea situației beneficiarului final pe piața muncii la un anumit interval după încheierea acțiunii.

### 45

În temeiul normelor EPMF, datele privind statutul profesional anterior al beneficiarilor au fost colectate în cazul persoanelor fizice, dar nu și în cazul microîntreprinderilor. Acest aspect a fost luat în considerare la conceperea instrumentelor financiare ale EaSI.

### Răspuns comun la punctele 52-54

Comisia precizează că instrumentele de microfinanțare auditate sunt unelte care vizează atingerea obiectivelor respective ale părților din programele operaționale ale FSE și ale EMPF, în cadrul cărora sunt implementate, iar aceste obiective pot depăși integrarea șomerilor.

Conform definiției din Decizia EPMF, grupurile-țintă cuprind atât persoane fizice, în special din cadrul grupurilor vulnerabile, cât și microîntreprinderi.

Prin colaborarea cu instituțiile de microfinanțare nebankare, în cazul în care acestea există pe piața respectivă, se asigură un câmp de acțiune adecvat pentru cei care solicită microcredite și care se află într-o poziție dezavantajată pe piața de credit convențională. Modelul de afaceri al instituțiilor de microfinanțare nebankare se bazează pe situația existentă în care persoanele vulnerabile se află într-o poziție dezavantajată cu privire la accesul pe piața de credit convențională, deoarece băncile mari consideră creditele destinate acestor persoane ca fiind mai costisitoare și/sau prezentând mai multe riscuri.

### 58

Comisia consideră că furnizarea acestor informații în comparație cu rezultatele preconizate ar fi o povară disproporționat de mare. În special, acest lucru ar impune izolarea costurilor de gestionare a unei finanțări nerambursabile sau a unui instrument financiar suportate de către autoritatea de management. În plus, ar fi dificil să se facă o comparație între costurile și comisioanele ocazionate de finanțările nerambursabile acordate de FSE și de instrumentele financiare aferente acestuia (de exemplu, costurile pentru instrumentele financiare aferente FSE includ comisioanele băncilor, dar nu și costurile pentru autoritățile de management și pentru organisme intermediare).

## 59

Costurile pentru gestionarea acțiunilor de acordare de microcredite sunt, prin definiție, mai mari decât ale activității normale de creditare, având în vedere populația-țintă specifică, sumele mici și numărul mare de credite acordate de instituțiile de microfinanțare.

## 62

În cadrul gestiunii partajate și în conformitate cu principiul subsidiarității, autoritățile naționale sunt responsabile să se asigure că operațiunile individuale sunt implementate în conformitate cu dispozițiile juridice relevante.

Începând din 2011, statele membre au obligația de a furniza în raportul anual de implementare date privind costurile și comisioanele de gestionare legate de implementarea instrumentelor financiare.

Instituțiile și publicul pot consulta aceste date în „Sinteza datelor privind progresele înregistrate în ceea ce privește finanțarea și implementarea instrumentelor de inginerie financiară raportate de autoritățile de management”, document publicat în luna decembrie a fiecărui an.

De asemenea, ar trebui subliniat faptul că administratorul fondului este stabilit printr-o procedură de achiziții publice, iar nivelul costurilor și al comisioanelor de gestionare sunt stabilite de piață.

În ceea ce privește calcularea costurilor, ca și în perioada de programare 2007-2013, cadrul juridic pentru perioada 2014-2020 include o plafonare a costurilor și a comisioanelor de gestionare. În plus, o componentă de performanță este acum un element obligatoriu al acestor comisioane<sup>2</sup>.

În Regulamentul delegat nr. 480/2014, Comisia a stabilit criteriile pentru determinarea costurilor și a comisioanelor instrumentelor financiare pe baza performanței și a fixat praguri pentru costurile și comisioanele de gestionare pe baza bunelor practici de pe piață.

<sup>2</sup> A se vedea articolul 42 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

## Concluzii și recomandări

### Răspuns comun la punctele 64 și 65

Comisia consideră colectarea acestor informații drept o povară disproporționat de mare. În plus, ar fi dificil să se facă o comparație între costurile și comisioanele ocazionate de finanțările nerambursabile acordate de FSE și de instrumentele financiare aferente acestuia, pe de o parte, și între statele membre, pe de altă parte.

Mai mult, costul administrativ în sine nu ar trebui să fie principalul factor pentru alegerea celui mai adecvat mecanism de finanțare.

## 67

A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 21, 22 și 27.

## 68

EPMF funcționează ca inițiativă-pilot din 2010. Au fost alocate resurse bugetare suplimentare pentru programul care îi va succeda în cadrul EaSI.

### Recomandarea 1

Comisia acceptă recomandarea.

Pentru perioada de programare 2014-2020, cadrul de reglementare va asigura faptul că fiecare instrument financiar este definit „pe baza unei evaluări *ex ante*” care a identificat deficiențele pieței sau situațiile de investiții sub nivelul optim și necesitățile de investiții. Se prevăd, de asemenea, cerințe privind evaluarea *ex ante* pentru continuarea instrumentelor financiare instituite în perioada de programare anterioară.

La aprobarea programelor operaționale, Comisia a asigurat alinierea la prioritățile strategice, identificarea/indeplinirea condițiilor *ex ante* și evaluarea motivării formei de ajutor propuse.

Comisia se angajează, de asemenea, să ofere consiliere privind evaluarea *ex ante* și să furnizeze orientări cu privire la implementarea instrumentelor financiare.

Comisia a furnizat deja orientări și metode practice privind pregătirea evaluării *ex ante* obligatorii pentru noua perioadă de programare.

### Recomandarea 2

Comisia acceptă această recomandare, care este deja abordată în noul cadru de reglementare al FSE. Acesta impune efectuarea unor evaluări *ex ante* pentru instrumentele financiare.

### 69

EPMF nu pare a fi afectat din cauza indisponibilității unor informații suficiente și fiabile privind performanța.

Pentru perioada de programare 2014-2020, Comisia precizează că, în afară de rata de supraviețuire, la evaluarea eficacității sprijinului acordat din FSE microîntreprinzătorilor contribuie și indicatori specifici FSE, precum numărul de microîntreprinderi sprijinite și statutul profesional al participanților la intrare și la ieșire.

### Recomandarea 3

Comisia acceptă această recomandare.

Noul cadru de reglementare va permite identificarea celor mai relevante grupuri-țintă ale instrumentului de microfinanțare pentru fiecare piață avută în vedere. Evaluările *ex ante* ar trebui să permită acest lucru.

### Răspuns comun la punctele 71 și 72

În ceea ce privește instrumentele financiare aferente FSE, începând din 2011, statele membre au obligația de a furniza în raportul anual de implementare date privind costurile și comisioanele de gestionare legate de implementarea instrumentelor financiare.

Pentru perioada de programare 2014-2020, prin Regulamentul delegat nr. 480/2014, Comisia a stabilit criteriile pentru determinarea costurilor și a comisioanelor instrumentelor financiare pe baza performanței și a fixat praguri pentru costurile și comisioanele de gestionare pe baza bunelor practici de pe piață.

### Recomandarea 4

Comisia nu acceptă această recomandare.

Pe de o parte, Comisia consideră că analiza ar impune izolarea costurilor de gestionare a unei finanțări nerambursabile sau a unui instrument financiar suportate de către autoritatea de management. În plus, ar fi dificil să se facă o comparație între costurile și comisioanele ocazionate de finanțările nerambursabile acordate de FSE și de instrumentele financiare aferente acestuia și cele ocazionate de instrumentele financiare aferente FSE și EPMF (de exemplu, costurile pentru instrumentele financiare aferente FSE includ comisioanele băncilor, dar nu și costurile pentru autoritățile de management și pentru organismele intermediare; de asemenea, structura costurilor instrumentelor financiare aferente EPMF este diferită de cea a FSE, întrucât autoritățile de management nu intervin).

Pe de altă parte, este posibil ca în urma analizei să nu se poată atinge scopul de a elabora bune practici pentru noua perioadă de programare, întrucât cadrul de reglementare prevede norme noi referitoare la costurile și comisioanele de gestionare, care sunt bazate pe performanță și includ praguri (a se vedea Regulamentul delegat nr. 480/2014).

## CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

### Publicații gratuite:

- un singur exemplar:  
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:  
de la reprezentanțele Uniunii Europene ([http://ec.europa.eu/represent\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/represent_ro.htm)),  
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_ro.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm))  
sau contactând rețeaua Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_ro.htm](http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm))  
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (\*).

(\*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

### Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Microîntreprinzătorii din întreaga Uniune Europeană întâmpină dificultăți legate de accesul pe piața de credit convențională. În vederea ameliorării acestei situații, Uniunea oferă sprijin financiar sub formă de finanțări nerambursabile și instrumente financiare.

În prezentul raport, Curtea a evaluat dacă programarea și modul de concepere a sprijinului financiar acordat de UE au răspuns nevoilor reale ale microîntreprinzătorilor și dacă au fost instituite sisteme solide de raportare cu privire la performanță. De asemenea, Curtea a examinat dacă există suficiente informații disponibile privind costurile de punere în aplicare a diferitelor mecanisme de finanțare ale UE care vin în sprijinul microîntreprinzătorilor.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații