



MINISTERUL FONDURILOR EUROPENE



România

Evaluare ex-ante

pentru instrumente financiare pentru IMM
în perioada de programare 2014-2020

- REZUMAT EXECUTIV -

SUMAR EXECUTIV

Scopul evaluării ex-ante a instrumentelor financiare dedicate întreprinderilor mici și mijlocii (IMM) din România este să fundamenteze decizia de utilizare a instrumentelor financiare ca mod de implementare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții ("FESI" sau "fonduri ESI"), prin stabilirea de "dovezi privind deficiențele pieței sau situațiile de investiții sub nivelul optim, precum și nivelul estimat și proporțiile necesităților de investiții publice, inclusiv tipurile de instrumente financiare care urmează a fi sprijinite", în conformitate cu cerințele articolului 37 (2) al Regulamentului Comun 1303/2013¹.

O analiză preliminară a dezechilibrului dintre cererea și oferta de instrumente financiare pentru IMM-urile de pe întreg teritoriul României a fost inițial efectuată pentru perioada 2010-2012, în cadrul Studiului Preliminar privind Accesul la Finanțare al IMM-urilor din România ("Studiul IMM din 2013"), prezentat în Anexa 1 la Evaluarea Ex-ante. Actuala Evaluare Ex-ante aprofundează și actualizează Studiul IMM din 2013, pe baza unor date mai recente (inclusiv 2013/2014, acolo unde a fost posibil). Evaluarea Ex-ante se bazează, de asemenea, pe alte două documente elaborate special, care actualizează secțiunile Studiului IMM din 2013 axate pe: microfinanțare (Studiul de microfinanțare, Anexa 3 a Evaluării) și Cercetare, Dezvoltare și Inovare (studiul contractat separat de OI Cercetare).

Conform metodologiei de realizare a evaluării ex-ante pentru IMM a Comisiei Europene, acest proces de analiză oferă o **imagine a condițiilor de piață la data realizării Evaluării Ex-ante și nu acoperă proiecțiile asupra potențialelor modificări ale condițiilor de piață pe durata perioadei de programare și nici impactul fondurilor returnabile (revolving) în viitoarele cicluri financiare.**

Cerințele privind evaluarea ex-ante stabilite în articolul 37 (2) al Regulamentului privind Dispozițiile Comune sunt prezentate în Evaluarea Ex-ante:

Cerințele articolului 37 (2)	
Modul de cerințe 1: EVALUAREA DE PIAȚĂ	a) Analiza deficiențelor pieței
	b) Valoarea adăugată a instrumentelor financiare
	c) Resurse publice și private suplimentare
	d) Învățămintele desprinse din instrumentele anterioare
Modul de cerințe 2: IMPLEMENTARE ȘI MANAGEMENT	e) Strategia de investiții propusă, inclusiv examinarea opțiunilor pentru modalitățile de implementare
	f) Rezultate scontate
	g) Prevederi care să permită revizuirea și actualizarea evaluării ex-ante

¹ REGULAMENTUL (UE) NR. 1303/2013 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului

Din exercițiul de evaluare au rezultat următoarele decalaje de finanțare:

Tip de instrumentu	Decalaj de finanțare (milioane EUR) până în 2020
Finanțare bancară (garanții, credite cu partajarea riscului)	Până la 1.893
Microfinanțare	Până la 940
Investiții de capital de risc (equity)	Până la 544
Total	Până la 3.377

Pentru a se **identifica instrumentele financiare** corespunzătoare fiecărui Program Operațional, s-au parcurs următoarele etape:

- **Identificarea decalajelor de finanțare sau a situațiilor de investiții suboptime și a problemelor de piață** relevante pentru fiecare obiectiv tematic.
- **Analiza caracteristicilor potențialelor instrumente financiare** în scopul rezolvării decalajelor de finanțare.
- **Consultări** cu principalele organizații și instituții interesate

S-a efectuat o analiză a **problemei de piață specifice** pentru fiecare obiectiv tematic, care a dus la identificarea celor mai potrivite instrumente financiare, după cum urmează:

- **Pentru problema legată de incapacitatea companiilor de a prezenta garanții colaterale suficiente pentru a obține credite**, cel mai potrivit instrument financiar identificat a fost **instrumentul de garantare**, care prezintă următoarele avantaje:
 - Rezolvă problema gradului ridicat de risc pe care îl prezintă clienții de tip IMM.
 - Plata are loc doar în cazul în care se înregistrează pierderi.
 - Reducerea costurilor pentru IMM, în cazul în care garanția este oferită cu comision redus.
 - Efect de multiplicare semnificativ pentru resursele alocate, în cazul garanției de portofoliu.
- **Pentru problema legată de infrastructura învechită sau inexistentă la nivelul IMM-urilor sau a fluxului de numerar insuficient și impredictibil**, s-au identificat două tipuri de instrumente: **împrumuturi (instrumentul de finanțare cu partajarea riscului) și investiții de capital de risc (equity)**.

Instrumentul de finanțare cu partajarea riscului se adresează IMM-urilor cu probleme de lichiditate sau constrângeri legate de gradul ridicat de risc pe o piață dată, oferindu-le acces la lichidități; pe de altă parte, acest instrument se asociază unui grad crescut de risc al

beneficiarului, creditul este rambursabil și poate fi nevoie de active pentru garantarea acestuia.

Investițiile de capital (equity) efectuate de un fond de investiții furnizează direct sau indirect capital unei întreprinderi, în schimbul unei participații la capitalul social al acesteia, iar investitorii pot dobândi un anumit control în gestionarea întreprinderii și pot participa la profiturile acesteia. Principalele avantaje ale acestui instrument sunt: disponibilitatea unor injecții de capital în companii care uneori nu sunt eligibile pentru finanțare bancară, faptul că investiția nu trebuie rambursată de întreprindere (ci este recuperată de investitori prin vânzarea participației acestora), participarea investitorilor la riscurile și obligațiile întreprinderii, transferul de know-how de la echipa profesionistă de gestionare a fondului de investiții.

- **Pentru problema ratei scăzute de ocupare a forței de muncă, a culturii antreprenoriale nedezvoltate și a accesului limitat la finanțare**, principalele instrumente financiare luate în considerare sunt **garanțiile și microcreditele**.

A fost efectuată, de asemenea, o analiză a relației dintre **stadiul de dezvoltare al afacerii și instrumentele financiare** adecvate. Rezultatele acestei analize sunt reflectate în alegerea instrumentelor care vor fi utilizate în cadrul fiecărui Program Operațional:

- **Pentru etapa incipientă de dezvoltare a afacerii**, sunt recomandate următoarele instrumente financiare :
 - Fonduri de investiții de capital pentru seed și early-stage: acceleratoare de antreprenoriat și fonduri de seed, finanțate prin Programul Operațional ("PO") de Competitivitate.
 - Microcredite și garanții pentru întreprinderi aflate în etapele seed și start-up, finanțate prin PO Capital Uman.
- **Pentru etapa de creștere a întreprinderilor** sunt recomandate următoarele instrumente financiare :
 - Împrumuturi cu partajarea riscului, finanțat prin PO Competitivitate și PO Regional.
 - Garanția neplafonată pentru IMM aflate în creștere, finanțată prin PO Inițiativa pentru IMM.
 - Fonduri de investiții de capital (equity) pentru întreprinderi aflate în etapa de creștere, finanțate prin PO Regional.

Matricea instrumentelor financiare pentru perioada de programare 2014-2020 este prezentată mai jos.

Efectul de multiplicare (leverage) se calculează ca raportul dintre suma finanțărilor puse la dispoziția IMM-urilor prin intermediul instrumentelor financiare și contribuția PO (cofinanțare UE și buget național), fără a lua în considerare efectul revolving (returnabil) al contribuției și impactul costurilor de management, care se vor stabili într-o etapă ulterioară.

Instrumente financiare FESI 2014-2020 în România

Instrument Financiar	Motivația alegerii instrumentului	Alocare propusă din FESI (mil. EURO) (EU contribution) (1)	Alocare totală propusă (mil. EURO) (FESI+ contribuție națională) (2)	Finanțare acordată IMM-urilor mil. EURO) (3)	Efect de multiplificare estimat (4)= (3)/(2)
PROGRAMUL OPERAȚIONAL COMPETITIVITATE					
<i>Obiectiv Tematic 1 "Întărirea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării"</i>					
Fonduri de capital pentru start-up-uri și întreprinderi aflate în stadiul inițial de dezvoltare (Acceleratoare de antreprenoriat & fonduri seed)	Investiții în start-up-uri și IMM-uri inovative aflate în stadiul inițial de dezvoltare	34,0	40,3	44,3	1.1x
Portfoliu de credite cu partajarea riscului pentru IMM-uri inovative	Reducerea costului creditului cu 50% și acoperirea parțială a riscurilor pentru IMM-uri inovative	16,0	19,0	38,0	2x
Total Programul Operațional Competitivitate		50,0	59,3	82,3	1,38x
PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL					
<i>Obiectiv Tematic 3 "Întărirea competitivității IMM-urilor"</i>					
Portfoliu de credite cu partajarea riscului pentru IMM-uri	Reducerea costului creditului cu 50% și acoperirea parțială a riscurilor pentru IMM-uri	100,0	117,65	235,3	2x
Fond de capital pentru IMM-uri	Investiții de capital în IMM-uri	50,0	58,82	100,0	1,7x
Total Program Operațional Regional		150	176,47	335,3	1.9x

Instrument Financiar	Motivația alegerii instrumentului	Alocare propusă din FESI (mil. EURO) (EU contribution) (1)	Alocare totală propusă (mil. EURO) (FESI+ contribuție națională) (2)	Finanțare acordată IMM-urilor mil. EURO) (3)	Efect de multiplicare estimat (4)= (3)/(2)
PROGRAMUL OPERAȚIONAL CAPITAL UMAN					
<i>Obiectiv Tematic 8 "Promovarea unor locuri de muncă durabile și de calitate și sprijinirea mobilității lucrătorilor"</i>					
<i>Obiectiv Tematic 9 "Promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei"</i>					
Portfoliu de microcredite cu partajarea riscului (până la 50 mii Euro) pentru IMM-uri / antreprenoriat	Reducerea costului creditului cu 80% și acoperirea parțială a riscurilor pentru IMM-uri / antreprenoriat și pentru crearea de locuri de muncă	47,3	56,0	70,0	1,25x
Garanții pentru microfinanțare	Acoperă pînă la 80% din riscul creditului pentru IMM-uri / antreprenoriat și pentru crearea de locuri de muncă	47,3	56,0	280,0	5x
Portfoliu de credite cu partajarea riscului pentru întreprinderile sociale	Reducerea costului creditului cu 80% și acoperirea parțială a riscurilor pentru întreprinderile sociale	18,6	22,0	27,5	1,25x
Garanții pentru întreprinderi sociale	Acoperă pînă la 80% din riscul creditului pentru întreprinderi sociale	18,6	22,0	110,0	5x
Total Program Operațional Capital Uman		131,8	156,0	487,5	2,62x
TOTAL și efect de multiplicare estimat (leverage)		331,8	391,77	905,1	2,31

Contribuția României la Inițiativa pentru IMM – opțiunea 1, instrumentul de garanție neplafonată – va fi următoarea:

Instrument Financiar	Motivația alegerii instrumentului	Alocare propusă din FESI (mil. EURO) (contribuție UE) (1)	Finanțare acordată IMM-urilor (mil. EURO) (2)	Efect de Multiplicare estimat (3)= (2)/(1)
PROGRAMUL OPERAȚIONAL INIȚIATIVA PENTRU IMM-uri				
<i>Obiectiv Tematic 3 "Întărirea competitivității IMM-urilor"</i>				
Instrument garanție neplafonată	Acoperă pînă la 80% din riscul creditului pentru IMM-uri	100	400	4x
Total Programul Operațional Inițiativa pentru IMM-uri		100	400	4x

Instrumentele propuse asigură complementaritatea dintre investiții de capital și instrumente de creditare, corespunzând deficiențelor de piață identificate și beneficiarilor avuți în vedere, prin obiectivele tematice și programele operaționale

Cu privire la **opțiunile de implementare**, se recomandă utilizarea uneia sau mai multora din opțiunile prezentate în Regulamentul (CE) 1303/2013, articolele 38 (1) și 38 (4):

1. Instrument financiar la nivelul Uniunii Europene, gestionat direct sau indirect de către CE, conform articolului 38 (1) din Regulamentul (CE) 1303/2013

Statele Membre pot utiliza resurse FEDR și FEADR pentru a contribui la instrumente financiare gestionate direct sau indirect de către Comisie, sarcinile de administrare fiind încredințate Grupului Băncii Europene de Investiții (BEI și FEI), cu următoarele opțiuni: garanție neplafonată sau securitizare.

Prin Memorandumul cu tema "*Participarea României la Inițiativa pentru IMM-uri*", aprobat în Ședința de Guvern din data de 8 iulie 2015, s-a decis participarea la opțiunea 1 (instrument de garanție neplafonată) a acestei inițiative, care prezintă numeroase avantaje:

- **Acces îmbunătățit la finanțare** pentru IMM-uri prin eliberarea cerinței de capital pentru intermediarii financiari și reducerea pierderilor;
- **Efect de multiplicare crescut pentru contribuția publică** prin participarea Grupului BEI, a resurselor din inițiativele COSME sau Horizon și a sectorului privat;
- Inițiativa pentru IMM **nu implică o cofinanțare de la bugetul de stat**;
- Inițiativa pentru IMM se bazează pe o **evaluare ex-ante deja efectuată** de către CE și Grupul BEI;

- Există **modele de acord de finanțare** care pot sta la baza negocierilor dintre Statele Membre și Grupul BEI;
- Cadrul privind **ajutoarele de stat a fost aprobat de către Comisia Europeană.**

2. Încredințarea sarcinilor de execuție către BEI / FEI în conformitate cu articolul 38 CPR (4) (b) (i) din Regulamentul privind Dispozițiile Comune

Opțiunea de a atribui direct Grupului BEI, prin Fondul European de Investiții (FEI), sarcina de a implementa instrumentele financiare în calitate de Fond al Fondurilor prezintă numeroase avantaje, în special experiența relevantă a FEI în implementarea instrumentelor JEREMIE în perioada de programare 2007-2013.

Se propune să se atribuie direct implementare Fondului de Fonduri către FEI în cazul instrumentelor financiare finanțate prin PO Regional și Competitivitate și posibil pentru instrumentele finanțate prin PO Capital Uman.

3. Încredințarea sarcinilor de implementare unui organism reglementat de dreptul public sau privat, conform articolului 38 (4) (b) (iii) din Regulamentul privind Dispozițiile Comune

În conformitate cu articolul 38 (4) (b) (iii), implementarea instrumentelor financiare poate fi atribuită unei instituții financiare în care statul membru este acționar, sau unei instituții financiare cu sediul într-un stat membru, care vizează realizarea intereselor publice sub controlul unei autorități publice. Pentru clarificare cerințelor acestui articol Comisia Europeană a elaborat *Ghidul privind selectarea instituțiilor care implementează instrumentele financiare, inclusiv fondul fondurilor*, care precizează faptul că administratorii de fonduri și intermediarii financiari trebuie selectați în conformitate cu normele privind achizițiile publice. Atribuirea contractelor de achiziții publice de către sau în numele autorităților statului membru trebuie să respecte principiile Tratatului de Funcționare a UE (TFUE), în special libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, precum și principiile care decurg din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. În plus, contractele de achiziții publice trebuie să respecte directivele privind achizițiile publice (Directiva 2004/18 /CE sau 2014/24 /UE). Singurele cazuri care sunt exceptate sunt cele legate de atribuirea implementării instrumentelor financiare către FEI sau către o instituție financiară deținută și controlată de autoritatea contractantă (*in house entity*). Aceste instituții trebuie să respecte totodată art. 7(1) și (2) din Regulamentul Delegat (UE) nr. 480/2014.

Având în vedere că niciuna din autoritățile de management nu deține o astfel de instituție, pentru utilizarea acestei opțiuni ar fi necesară organizarea unei achiziții publice. Principalele dezavantaje ale utilizării acestei alternative sunt reprezentate de perioada îndelungată necesară pentru începerea implementării (depinzând de realizarea achiziției publice) precum și lipsa expertizei în domeniu.

Unul din cele mai importante aspecte ale utilizării instrumentelor financiare pentru implementarea fondurilor ESI este **valoarea adăugată**. Astfel, **valoarea adăugată din punct de vedere calitativ** se referă la:

- **Abordare mai responsabilă, performanță îmbunătățită și disciplină financiară** pentru toate instituțiile implicate
- **Obținere simplificată a finanțării**
- **Crearea unei noi generații de antreprenori**
- Încurajarea **antreprenoriatului** în rândul **categoriilor sociale dezavantajate**
- **Introducerea de noi instrumente** cum ar fi fondurile de investiții pentru companii aflate în stadiu incipient de dezvoltare (early-stage) și microcreditare;
- **Dezvoltarea și modernizarea sistemului financiar**, inclusiv a celui **nebancaar**.
- Încurajarea **concurenței între instituții financiare**;
- **Efectul matematic de multiplicare** este însoțit de efecte calitative, cum ar fi încurajarea investițiilor private într-o țară sau sector care altfel nu -ar fi luate în considerare.
- **Flexibilitate și adaptabilitate**
- **Absorbție rapidă a fondurilor**, distorsionare redusă a concurenței

De asemenea, instrumentele financiare pot furniza o înaltă **valoare adăugată cantitativă** prin efectul de multiplicare, calculat ca raportul dintre suma finanțărilor acordate IMM și contribuția PO, după cum se prezintă în tabelul de mai sus. La nivel de instrument, acest efect multiplicare poate fi între 1,1x pentru acceleratoarele de antreprenoriat, unde primează componenta calitativă de creare de noi afaceri, și aproximativ 5x pentru garanția de portofoliu sau de 4x în cadrul Inițiativei pentru IMM. Astfel, se estimează că portofoliul de instrumente propus pentru fondurile ESI poate avea un efect de multiplicare între 2,31x și 2,65x (acesta din urmă, luând în considerare și inițiativa pentru IMM).

Unul din efectele benefice ale instrumentelor financiare este reprezentată de **atragera finanțărilor private sau din alte surse publice**. În acest sens, instituțiile financiare internaționale pot fi considerate surse importante de finanțare, dacă investesc în condiții de piață.

Sursele de finanțare privată pot fi:

- Pentru **fondurile de investiții**, în primul rând administratorii de fonduri pot investi aproximativ 1% din capital, în scopul alinierii intereselor, în paralel promovând proiectul și în rândul investitorilor privați. Este important de evidențiat în acest context participarea potențială a Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare sau a Grupului Băncii Europene de Investiții. Alți investitori privați pot fi **investitori instituționali din România**, cum ar fi bănci, fonduri mutuale și de investiții.
- Pentru **împrumuturile cu partajarea riscului**, băncile participante asigură între 20% (FSE) și 50% (FESI) din finanțarea la nivelul întreprinderii beneficiare din surse proprii sau din finanțări obținute, de exemplu, de la BEI în condiții de piață.

- Pentru **garanții**, băncile acordă credite întreprinderilor din fonduri proprii sau împrumutate din alte surse în condiții de piață (ex. BEI).

Strategia de implementare a instrumentelor financiare propusă pentru fondurile ESI în perioada 2014-2020 se bazează pe situația pieței în perioada 2013/2014 și pe învățămintele desprinse din perioada de programare anterioară. În cazul în care intervin modificări majore, ar putea fi necesară actualizarea Evaluării ex-ante. Unele tipuri de modificări majore care ar putea duce la necesitatea revizuirii Evaluării ar putea fi:

- **modificarea semnificativă a mediului financiar și economic** (de ex. o criză economică);
- **schimbări în condițiile fiscale și de finanțare a economiei;**
- **modificări în disponibilitatea lichidităților, care pot conduce la incapacitatea de implementare eficientă a unora dintre instrumentele financiare propuse;**
- **modificarea cadrului legal și instituțional** care ar putea conduce la schimbări în mediul investițional;
- **volumul inadecvat al schemei de sprijin** în comparație cu cererea observată, care ar putea diminua capacitatea instrumentului financiar de a-și atinge obiectivele

În acest moment, este prematur să se fixeze data unei modificări a Evaluării Ex-ante, însă este important de menționat că pot fi obținute mai ușor actualizări mai puțin formale prin interviuri și consultări cu intermediarii financiari (de exemplu, bănci sau administratori de fonduri de equity) și reprezentanți ai IMM; aceste discuții pot avea loc într-un timp mult mai scurt decât amendarea formală a Evaluării și pot oferi informații esențiale pentru modificarea strategiei de investiții. Aceste testări de piață au loc înainte de lansarea fiecărui instrument, în scopul asigurării unei implementări eficiente.