

UWAGI I REKOMENDACJE ZWIĄZKU BANKÓW POLSKICH
NT. RAPORTU EWALUACYJNEGO ABR „OPINIA”
„UDZIAŁ I ROLA INSTYTUCJI FINANSOWYCH
W REALIZACJI DZIAŁANIA 2.3. SPO WKP, LATA 2004-2006”

I. UWAGI OGÓLNE:

1. Raport zawiera wiele interesujących informacji i pozwala spojrzeć szerzej na traktowane dość pobieżnie w dotychczasowych raportach ewaluacyjnych zagadnienia udziału instytucji finansowych w realizacji SPO WKP. Przypomnijmy, że opracowanie Raportu jest m in. wynikiem wniosku ZBP o zbadanie udziału i roli instytucji finansowych w procesie absorpcji środków unijnych okresu 2004-2006. Dane takie były bowiem praktycznie niedostępne (nie przewidziano takiej opcji w systemie SIMIK, ani innych funkcjonujących systemach ewidencji i monitoringu wykorzystywanych w procesie absorpcji), natomiast byłyby one przydatne w procesie monitoringu obecnych programów operacyjnych, a także w zakresie przygotowania nowych rozwiązań dotyczących okresu 2007-2013. Gruntowna odpowiedź na pytania o rolę instytucji finansowych w systemie absorpcji środków UE wymaga jednak szerszej analizy tematu niż dokonana w omawianym Raporcie. Raport ograniczono tylko do jednego działania SPO WKP. Badanie dodatkowo oparto głównie na dość ograniczonej próbie badawczej.
2. Analizując Raport nie sposób nie odnieść wrażenia, że (mimo wielu pozytywnych ocen nt. sektora bankowego) skupiono się, w sposób nieproporcjonalny do rzeczywistych rozmiarów wskazanych problemów, na rzekomych lub prawdziwych (tego w Raporcie nie sprecyzowano) ułomnościach banków uczestniczących w procesie obsługi wnioskodawców dz. 2.3. SPO WKP. Krytyka i szeroki opis negatywnych zjawisk ma miejsce nawet w przypadkach sporadycznego ich występowania. Ten sam zarzut dotyczy opierania niektórych wniosków zawartych w Raporcie tylko na opiniach jednej strony procesu, np. wnioskodawcy. Odbiega to od europejskich standardów ewaluacji, wg

których zebrane dane powinny być dostosowane do metodologii badania, bez obniżania ich wiarygodności i adekwatności, a proces dedukcji i interpretacji rezultatów powinien być opisany i wyjaśniony i powinien opierać się na szczegółowo zaprezentowanej hipotezie. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że próbowano wykazać, nawet przy braku wystarczających dowodów, tezę o małym, ułomnym lub niewystarczającym udziale banków w kluczowych aspektach systemu. Takie podejście pozbawia dokument waloru obiektywizmu.

- 3. Podanie niezweryfikowanych informacji, obecnie zawartych w Raporcie, do wiadomości opinii publicznej, szczególnie wobec toczących się prac ws. nowego systemu wdrażania programów inwestycyjnych z udziałem instytucji finansowych, w tym banków, podważa zaufanie do nich i szkodzi obiektywnej dyskusji nt. ewentualnej roli tych instytucji w nowym systemie.**

II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE:

1. Uwagi dotyczące metodologii:

- a) Brak podania dokładnego okresu jaki objęto badaniem (dat). Poza tym raport przygotowywano z pewnym opóźnieniem. Od zakończenia ostatniej rundy dz. 2.3 do poddania Raportu ocenie Komitetu Monitorującego SPO WKP upłynęło bowiem 12 miesięcy, zaś od przeprowadzenia badania (sierpień 2006r.) do ogłoszenia Raportu końcowego (marzec 2007r): 7 miesięcy. Według pierwotnych informacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego podawanych w lipcu 2006r badania miały być przeprowadzone w sierpniu 2006r., a **raport miał być przyjęty przez Komitet Monitorujący we wrześniu ub. r., tj. jeszcze przed uruchomieniem ostatniej rundy pdz. 2.2.1 SPO WKP (listopad 2006), wdrażanej na zasadach podobnych do dz. 2.3., podczas której można było wykorzystać poprawne wnioski i rekomendacje z niniejszego Raportu.**
- b) Mimo udziału w badaniu licznej reprezentacji bankowej i podkreślanej w Raporcie wagi udziału sektora bankowego w dz. 2.3., nigdzie nie przytoczono wypowiedzi przedstawicieli tego sektora. Przytaczano natomiast opinie innych instytucji finansowych (np. SKOK, p. leasingowych).

- c) Zastanawia reprezentatywność badania. Ewaluator podaje że w badaniu wzięło udział m.in: 1 p. leasingowe (na 35), 1 SKOK (na 21), 1 fundusz private equity, 1 przedstawiciel organizacji przedsiębiorców z KM SPO WKP (na 10 organizacji), 1 firma doradcza (na co najmniej kilkadziesiąt aktywnych w dz. 2.3.), 300 wnioskodawców (na prawie 22 tyś). Poza sposobem wyboru wnioskodawców, nie podano ani sposobu oraz kryterium wyłonienia próby/grupy do przeprowadzenia wywiadów jakościowych (IDI); czy i ew jaki był katalog pytań zadawanych ww przedstawicielom. Biorąc powyższe pod uwagę próba IDI wydaje się nie spełniać kryterium reprezentatywności. Nie dołożono bowiem wszelkich starań do zapewnienia obiektywizmu w grupach „cząstkowych” - i możliwości analizy opinii, wyników wywiadów między przedstawicielami z danej samej instytucji. Raport powinien uwzględniać katalog pytań do wywiadów jakościowych (IDI) oraz zestawienia odpowiedzi udzielonych w ramach wywiadów.
- d) Badanie sondażowe przeprowadzono na próbie 300 wnioskodawców. Dlaczego przy ustalaniu warstw pominięto grupy wnioskodawców korzystających z leasingu, funduszu inwestycyjnego czy też SKOK? Ograniczenie tego rodzaju badania do klientów banków lub co gorsza- z pkt. widzenia obiektywizmu oceny – do podmiotów którym odmówiono kredytu skutkuje wnioskami (w tym nt. wad) ograniczającymi się tylko do banków.
- e) Nieprecyzyjność metodologii ma przełożenie na chaos informacji w Raporcie i zbyt duże uogólnienia. Tego typu układ logiczny nie wpływa na przejrzystość treści i argumentów. **Wnioskujemy uporządkowanie struktury i prezentacje wyników dla poszczególnych instytucji finansowych**, tak aby jednoznacznie można było zapoznać się z wynikami oceny sektora bankowego, przedsiębiorstw leasingowych, funduszy inwestycyjnych oraz SKOK-ów. Wnioski dotyczące roli szeroko rozumianych instytucji finansowych powinny być również precyzyjnie rozgraniczone.
- f) Jak wskazuje się w wytycznych Krajowej Jednostki Oceniającej (DKPS MRR) dotyczących ewaluacji, błędem często popełnianym w analizie statystycznej jest utożsamianie zależności (korelacji) pomiędzy zmiennymi z ich wzajemną przyczynowością. Przyczynowość, w powszechnym znaczeniu tego terminu, nigdy nie

może zostać udowodniona statystycznie, choć może być bardzo silnie sugerowana. Naszym zdaniem taki błąd popełniono dokonując oceny banków w zakresie oceny finansowej projektów oraz w zakresie oceny ich akcji informacyjno-promocyjnej.

- g) Na str. 30 Raportu napisano, że „*Ustalenie liczby wszystkich złożonych wniosków z promesami kredytowymi SKOK okazało się niemożliwe, ponieważ Instytucja Wdrażająca była w stanie udostępnić jedynie informacje o instytucjach, które wystawiły promesy kredytowe, tylko w przypadku wniosków rekomendowanych*”. Jednocześnie podaje się takie dane w odniesieniu do banków i przedsiębiorstw leasingowych (s. 9-11 i s.24-25). Prosimy o wyjaśnienie tej sprzeczności. Z informacji podawanych przez IW (PARP) wynika, że PARP ewidencjonował tylko te wnioski z finansowaniem zewnętrznym, które otrzymały rekomendację i to w zakresie gdzie finansowanie przekraczało próg 125 tys zł. Skąd w związku z tym pochodzą dane dotyczące banków i leasingu podane w Raporcie a odnoszące się do wszystkich złożonych wniosków? **Jest to bardzo ważna informacja dla stawianych w wielu miejscach Raportu negatywnych wniosków, stąd powinna być solidnie uzasadniona.**
- h) Z Raportu wynika (s.34), że Ewaluator sięgnął, mimo dostępności wielu innych raportów, tylko do jednego raportu organizacji przedsiębiorców („*Czarna lista barier...2004*” PKPP Lewiatan) nt. absorpcji środków UE, w tym oceny banków. Skąd ta wybiórczość? Poza tym wydaje się, że analiza przywołanego raportu jest selektywna. Skupiono się na wymienionych tam wadach banków, nie biorąc pod uwagę innych informacji które mogłyby być przydatne w formułowaniu wniosków Raportu dotyczących otoczenia instytucji finansowych (np. ws. przygotowania instytucji publicznych, oceny akcji informacyjno-promocyjnej instytucji publicznych zaangażowanych we wdrażanie dz. 2.3.). Warto także zaznaczyć, że w kolejnych edycjach raportu (za 2005 i 2006) zarzuty pod adresem banków już nie występują. Ewaluator przywołał ww. uwagi dotyczące banków w raporcie za 2004 bez opatrzenia komentarzem odnoszącym się do **warunków w jakich musiały wtedy funkcjonować instytucje otoczenia biznesu, uczestniczące we wczesnych etapach wdrażania programów** operacyjnych, w tym SPO WKP i dz.2.3. Częste zmiany wytycznych, awarie generatora wniosków, zmienne interpretacje IW/IZ, niestosowane jednolicie przez wszystkie jednostki systemu wdrażania przepisy, szwankujący system

komunikacji z IW/IZ (m.in. długie oczekiwanie na odp. ws. wnioskodawców na pytania banków) powodowały ogólne zamieszanie i zwiększały prawdopodobieństwo popełnienia pomyłki. Podobny problem odnotowały także inne instytucje otoczenia biznesu, a także inni Ewaluatorzy. Trudno oczekiwać, aby banki, jako ogniwo wtórne w systemie obsługi wniosków, wobec braku dostatecznej i terminowej informacji ze źródła (IW/IZ) mogły bezproblemowo, mimo najlepszych chęci i staranności uczestniczyć w systemie. Tym samym pojawiający się w Raporcie zarzut dotyczący formy promocji wydaje się również co najmniej nieuzasadniony. Banki nie były zobligowane na mocy stosownych regulacji prawnych, w tym ustawowych (jak IZ, IP, czy IW) za prowadzenie szeroko rozumianej reklamy w mediach. Nakłady poniesione przez sektor bankowy na promocję pochodziły ze środków własnych w przeciwieństwie do instytucji publicznych zobligowanych z mocy prawa do tego typu działań finansowanych ze środków pomocy technicznej. Należy przy okazji podkreślić, iż z uwagi na specyfikę działania sektora bankowego - instytucji zaufania publicznego, zorientowanych na wysoką efektywność zarządzania środkami największy nacisk położony został na przekaz informacji w trakcie warsztatów dla klientów banków, czy w trakcie indywidualnych spotkań mających na celu analizę konkretnych planów inwestycyjnych, analizę założeń w świetle kryteriów dostępu, czy doboru konstrukcji montażu finansowego dla konkretnych projektów. **Zarzuty niestosowania metod i form tożsamyh dla administracji nie są właściwe i nie znajdują uzasadnienia.**

- i) W Raporcie wielokrotnie znajduje się powołanie na opinie ekspertów *Grupy Roboczej* oceniającej wnioski. Z Raportu wynika, że opinie te są z reguły negatywne dla banków. Jednak w opisie metodologicznym **nigdzie nie wskazano, że w ogóle przeprowadzono wywiady z takimi osobami.** Ten aspekt wymaga wyjaśnienia ponieważ najsurowsze wnioski wpływające z Raportu oparte są na wypowiedziach tej grupy badanych.
- j) W Raporcie podano, że w ramach wywiadu z reprezentantami środowiska leasingowego przeprowadzono także wywiad z pracownikiem Związku Banków Polskich, co mija się z prawdą.

2. Rozdział „Oczekiwania nie w pełni spełnione” (s.9 i n.):

- a) W rozdziale znajduje się stwierdzenie, że „nie wszystkie oczekiwania instytucji publicznych związane z udziałem banków we wdrażaniu działania 2.3 zostały w pełni zrealizowane”, jednocześnie **brak informacji o nie/spełnieniu tych oczekiwań wobec innych instytucji finansowych**, które zaangażowano we wdrażanie dz. 2.3. W obecnym brzmieniu powstaje wrażenie, że tylko banki nie spełniły oczekiwań instytucji publicznych. **Teza w obecnym brzmieniu nie jest precyzyjna i krzywdząca do działań podjętych przez sektor bankowy.** Stoi również w sprzeczności z założeniami wynikającymi z podpisanego porozumienia z PARP, w tym zobowiązań o których mowa na str.22. W świetle powyższych zobowiązań i tezy o braku wypełniania oczekiwań przez sygnatariuszy porozumienia z PARP trudno pominąć oczywiste fakty. Sektor bankowy we własnym zakresie przygotował procedury oraz nowe produkty dla finansowania inwestycji z udziałem środków unijnych, w tym dla przedsiębiorstw MSP. Nawet informacje zawarte na str. 28 Raportu „Banki a przedsiębiorstwa leasingowe”, wyraźnie wskazuje się, iż sam „*udział banków, mierzony liczbą złożonych wniosków z promesą kredytową był (...) dziewięciokrotnie większy, niż udział przedsiębiorstw leasingowych (...)*” Praktycznie we wszystkich ofertach banków można było i nadal można obserwować zróżnicowanie oferty, w tym również wielkość oprocentowania kredytów inwestycyjnych dla części wydatków objętych refundacją (najczęściej określanej jako kredyt/część pomostowa) i pozostałych wydatków inwestycyjnych. Oferty od 2004 roku uległy wielu modyfikacjom również w zakresie znacznego obniżenia wymaganego wkładu własnego (od 40% do 25-20%, czy nawet 10%, a w niektórych przypadkach 0%). Brak wnikliwej analizy w tym obszarze wymiennie obniża jakość omawianego Raportu, wskazując na błędy w przyjętej na wstępie metodologii. Biorąc pod uwagę kluczową rolę funduszy unijnych i konieczność ich sprawnego oraz skutecznego wdrożenia, sektor bankowy położył ogromny nacisk na przygotowanie struktur organizacyjnych, w tym przeszkolenie we własnym zakresie kadr umożliwiających dostępność kompetentnych pracowników w poszczególnych jednostkach organizacyjnych włącznie z placówkami terenowymi banków. Pracownicy banków zapoznawani byli również ze szczegółowymi wytycznymi dla wdrażania poszczególnych działań programów operacyjnych ze strony IW.

Nie wydaje się zasadnym zarzut, że nie wypełniania oczekiwań banków w tym zakresie. Banki jako instytucje zaufania publicznego zobowiązane są do wnikliwej oceny ryzyka nie tylko pod kątem kryteriów dostępu, ale przede wszystkim pod kątem efektywności, realności realizacji danej inwestycji, szans jej utrzymania, ale również kondycji finansowej danego podmiotu. **Ewentualne jednostkowe przypadki np. dotyczące zastrzeżeń dotyczących zapisów w wystawionych promesach nie mogą być podstawą do stawiania ww zarzutu. Jest to opinia krzywdząca dla całego sektora bankowego.**

Przykładem pozytywnej i efektywnej współpracy i wsparcia administracji publicznej we wdrażaniu środków unijnych jest aktywność przedstawicieli banków działających w ramach grup roboczych na forum ZBP, czy wymierna pomoc IW w ocenie wniosków.

Należy przy tym jednoznacznie podkreślić jednak fakt, iż stawianie tezy, czy wręcz zarzutu dotyczącego ograniczonej dyspozycyjności przedstawicieli sektora bankowego jest nieuzasadnione. **Pracownicy sektora bankowego nie byli/nie są etatowymi pracownikami IW/RIF- ów, z założenia więc nie mogli być w pełni dyspozycyjni** (patrz zarzut na str. 65). Ekspertów sektora bankowego podejmowali jednak zaproponowane wyzwania oferując w opinii sektora skuteczne narzędzia wsparcia administracji publicznej w efektywnym wykorzystaniu środków z UE.

Tym samym teza zawarta w Raporcie o nie zrealizowaniu oczekiwań nie znajduje jednak poparcia w faktach.

- b) Poza tym skoro stroną powołanej w Raporcie umowy banków z IW były banki, **dlaczego nie przytoczono opinii banków (tj. drugiej strony) nt. oceny spełnienia ich oczekiwań przez instytucje publiczne (PARP, MGIP/MRR) we wdrażaniu dz. 2.3?** Mowa tu przede wszystkim o oczekiwaniach działaniach i zachowaniach instytucji publicznych zaangażowanych we wdrażanie dz. 2.3. (w tym PARP, RIF, MGIP/MRR) wpływających na jakość zaangażowania sektora bankowego i jakość obsługi wnioskodawców dz. 2.3. Dlaczego nie sięgnięto też pomocniczo do innych źródeł, np. raportów (w tym ewaluacyjnych) omawiających problemy w funkcjonowaniu IW/IZ, w zakresie wpływającym na funkcjonowanie innych uczestników procesu, w tym instytucji finansowych? Raport należy uzupełnić o takie

informacje (tym bardziej, że są one powszechnie dostępne), ponieważ w obecnej postaci wnioski są jednostronne.

c) ***Podrozdział „Ocena wniosków przy wystawianiu promes”:***

W Raporcie nie podano źródła danych na jakich oparto tę część Raportu (strona 10-11 i 60-62). Można domniemywać, że dane pochodziły z PARP. Jednak z naszych informacji wynika, że PARP nie przetwarza takich danych. Wątpliwości budzi w związku z tym wiarygodność wniosków podanych w Raporcie dotyczących wszystkich złożonych w dz. 2.3. projektów. Na s. 30 zresztą **Ewaluator informuje, że IW (PARP) nie posiada danych nt. finansowania zewnętrznego wniosków innych niż rekomendowane. Nie można więc wiarygodnie ocenić szans na rekomendację wniosku z promesą kredytową wszystkich wnioskodawców. Podważa to jeden z najpoważniejszych negatywnych wniosków Raportu dotyczący banków- że współpraca z bankiem nie wpływała pozytywnie na jakość wniosku i nie zwiększała szans kredytobiorcy na uzyskanie dofinansowania w ramach dz. 2.3. Taka teza nie jest zasadna i jest krzywdząca dla sektora bankowego.**

W Raporcie stwierdzono także (s.10) że *„Brak podstaw do stwierdzenia, że pozytywne rozpatrzenie wniosku przez bank zwiększało szanse na ostateczne uzyskanie rekomendacji, przemawia za tezą, że banki wydając promesy w zasadzie nie odegrały roli dodatkowego selektonera wniosków, oraz że ich zaangażowanie na etapie udzielania promesy nie prowadziło do zasadniczego podniesienia jakości wniosków w ocenie ekspertów z Grupy roboczej”:*

- Po pierwsze- w Raporcie podano sprzeczne z ww. twierdzeniem dane, z których wynika, że szanse na uzyskanie rekomendacji wniosków z promesą kredytową były wyższe. Poza tym stwierdzenie to naszym zdaniem zawiera błędne uogólnienie. Pomyłono tu bowiem związek ostatecznego uzyskania rekomendacji z oceną banku (/s.10/: 22% skuteczności) z udziałem banków w charakterze dodatkowego ogniwa systemu selekcji (wg danych podanych w raporcie /s.11/: 84% skuteczności). Należy to uogólnienie wyjaśnić i sprostować.
- Po drugie- w Raporcie posunięto się do ryzykownej tezy, że banki nie stanowiły dodatkowego selektonera systemu. **Nie można zgodzić się z takim twierdzeniem**

wobec faktu zaangażowania banków w ocenę finansową większości (wg danych Raportu 84%) złożonych wniosków ,w tym poprawnej oceny większości z nich.

Poza tym według danych ZBP, zebranych z banków zaangażowanych w ocenę związaną z dz. 2.3., ok.. 30% projektów wnioskodawców odrzucono już na etapie weryfikacji ich zdolności finansowej w banku. Skala selekcji negatywnej różniła się w poszczególnych bankach i wynosiła od 5% do nawet 50%. Można założyć, że bez udziału banków projekty te trafiłyby wprost do RIF i PARP, przyczyniając się do dodatkowych opóźnień w procesie oceny wniosków. Wielu wnioskodawców składało też wnioski do PARP mimo uprzedzenia w banku o jego niekwalifikowaności programowej.

- Po trzecie- w przywołanym akapicie mowa o opinii ekspertów Grupy roboczej, z którymi wg danych zawartych w innym miejscu Raportu nie przeprowadzono jednak żadnego wywiadu.
- W tym samym podrozdziale (s.10) stwierdza się, że „(...)banki dążąc do realizacji własnych celów, nie w pełni pokrywających się z celami Działania 2.3 SPO- WKP, nie angażowały się w znaczącym stopniu w selekcjonowanie wniosków ze względu na kryteria pozafinansowe, ani też w ich poprawianie”. Nie zdefiniowano co oznacza ten „własny cel”? Banki uczestniczyły w procesie oceny wniosków w zakresie wskazanym umową z PARP i przepisami prawa bankowego. Banki nie deklarowały zaangażowania się w ocenę wniosków pod kątem innym niż finansowy. **Sugerowanie w oficjalnym Raporcie przygotowanym pod nadzorem instytucji publicznej niewywiązania się banków z nieistniejącego zobowiązania jest nadużyciem. Wnosimy o doprecyzowanie tej oceny lub jej usunięcie.**
- Jednym z zarzutów postawionych w Raporcie sektorowi bankowemu jest informacja (s.11), że: „przeprowadzenie przez bank oceny nie gwarantuje, że dany wniosek spełnia kryteria finansowe w ocenie grupy roboczej <pracownik IW> , co wynika, wg Ewaluatora, ze stwierdzonych przypadków błędnie ocenionej zdolności finansowej wnioskodawcy do zrealizowania projektu. Pragniemy jednak zauważyć, że:

- Po pierwsze: wzięto tu pod uwagę tylko 3 rundy naboru i oceny wniosków, a nie odniesiono się do prawidłowości takiej oceny w IV rundzie w której rekomendowano ponad 40% wszystkich projektów. **W Raporcie brak informacji na temat analizy i oceny skutków wszystkich usprawnień zastosowanych we wdrażaniu ostatniej rundy dz. 2.3. Naszym zdaniem ew., sporadyczne przypadki błędnej oceny kondycji finansowej, podniesiono niesłusznie do rangi znaczącego problemu i podważania wiarygodności sektora bankowego** jako elementu systemu oceny wniosków. Ewaluator twierdzi, że współczynnik rzekomej „omylności” banków wyniósł ok. 16% co oznacza, że ok. 84% wniosków banki oceniły bez zarzutu, ale tego w Raporcie już niestety nie uwypuklono.

- **Bez komentarza pozostaje fakt, iż wnioskodawcy mogli skutecznie odwołać się od decyzji IW i wielu udowodniło, że ich wnioski odrzucono niezasadnie.** Wg danych IW (PARP) odwołania złożyło ok. 20% wnioskodawców których wnioski odrzucono w wyniku oceny: formalnej, techniczno- ekonomicznej lub merytorycznej, w tym aż 70% stanowią odwołania od oceny techniczno-ekonomicznej. W przypadku 24 % wnioskodawców którzy odwołali się od decyzji Grupy roboczej, uznano odwołania za zasadne, a w tym- co najważniejsze w rozpatrywanym przez nas przypadku- większość (ok. 80%) stanowiły błędne oceny Grupy roboczej właśnie w zakresie oceny techniczno-ekonomicznej. Ile spośród nich stanowiły wnioski z promesą bankową uznane także za wadliwe? W Raporcie powinno się więc uwzględnić wskaźnik „omylności” (ok.24%) jednostek oceniających w IW (RIF i Grupy roboczej oceniającej wnioski), który przewyższa podawany w Raporcie wskaźnik błędu w bankach (16%). **Skala pozytywnie rozpatrzonych odwołań wskazuje, że to nie banki miały problem z poprawną oceną wniosków, a raczej instytucje odpowiedzialne za ocenę tych wniosków. Proponujemy w związku z tym skorygowanie podanych informacji w Raporcie i modyfikację zalecenia, przynajmniej do momentu gruntownego zbadania założonej przez Ewaluatora hipotezy.**

- W Raporcie pojawia się także sprzeczność w zakresie oceny omawianego zjawiska przez Ewaluatora: raz podaje się, że opisane błędy banków to tylko: „**przypadki**”, „16%”, aby w na końcu omawianego podrozdziału „*zwrócić uwagę*”

na niepokojący fakt stosunkowo powszechnego występowania takich przypadków”.

- W tym miejscu należy zwrócić uwagę na ważny **problem braku wystandaryzowanych narzędzi oceny finansowej projektu w dz. 2.3.** Ocena ryzyka projektu inwestycyjnego może być przeprowadzana wg różnych metodologii. Wniosek oceniony pozytywnie wg jednej metody może nie otrzymać wystarczającej liczby punktów wg innej, stosowanej przez inny podmiot oceniający. Bankowcy należą do elity eksperckiej w zakresie oceny finansowej projektów inwestycyjnych i reprezentując instytucje zaufania publicznego w sposób szczególnie gruntowny dokonują oceny finansowej i ekonomicznej projektu w celu podjęcia decyzji kredytowej i zaangażowania środków banku. Dlatego wniosek postawiony przez Ewaluatora na podstawie bliżej nie określonych danych powinien być bardzo dobrze udowodniony na podstawie tzw. twardych danych. **Naszym zdaniem dalece ryzykowna jest bowiem teza, że członkowie Grupy roboczej oceniającej wnioski posiadają lepsze przygotowanie i doświadczenie w tej sprawie niż eksperci bankowi. Sektor bankowy podnosił w uwagach i ocenach dotyczących systemu oceny wniosków problem odpowiedniego przygotowania członków Grupy roboczej oceniającej wnioski w dz. 2.3. Podobne zaniepokojenie zresztą wyrażano w innych raportach ewaluacyjnych dotyczących SPO WKP.**

- Podane w Raporcie **największe prawdopodobieństwo błędnej oceny zdolności finansowej wnioskodawcy w odniesieniu do banków** (mniejsze przypisano zarówno wnioskodawcom nie korzystającym w ogóle z finansowania zewnętrznego, jak i korzystającym z leasingu; SKOK i funduszy inwestycyjnych w ogóle nie oceniono w tym zakresie, mimo podania informacji o złożeniu wniosków także z promesą tych instytucji) **budzi naszym zdaniem wątpliwości.** Należy zwrócić uwagę na fakt dokonywania przez bank oceny finansowej z wykorzystaniem wielu wyrafinowanych narzędzi (w tym: baz danych, modeli ekonometrycznych, wywiadowni gospodarczych, analiz, etc.) oraz zespołów ludzkich (decyzje kredytowe nigdy nie są podejmowane jednoosobowo), co implikuje niezbędny (co najmniej kilkudniowy) czas przeprowadzenia tych działań. Członek Grupy roboczej oceniającej wnioski nie tylko jest pozbawiony

takiego instrumentarium, ale dodatkowo ograniczony czasowo (średni czas oceny wniosku nie przekraczał 60 minut).

- ZBP wyraża zaskoczenie informacjami (z powołaniem na PARP jako źródła) o skali podawanego w Raporcie zjawiska błędnych ocen banków. Powołana na podstawie porozumienia z 2003r. ZBP z MGiP specjalna grupa kontaktowa ws. MŚP i absorpcji środków UE, która obejmowała współpracę PARP- ZBP (*Grupa Robocza „Fundusze Strukturalne”*) miała na celu m.in. monitorowanie zachowań stron w świetle wywiązywania się z zawartego porozumienia i rozwiązywania ewentualnych problemów we wdrażaniu dz. 2.3. Na spotkaniach banków z IW nie podano nigdy konkretnych przypadków, czy też „sprawców”, w celu umożliwienia zidentyfikowania źródła ew. nieprawidłowości i jego sanacji. W tej sytuacji trudno było podejmować działania, które być może dotyczyły np. jednej instytucji czy tylko nawet oddziału banku, a nie całego środowiska. **Wielokrotnie natomiast toczyła się dyskusja nt. problemów ze sprecyzowaniem niejasnych kryteriów oceny techniczno-ekonomicznej i niejednolitej interpretacji ze strony instytucji uczestniczących we wdrażaniu dz. 2.3.**

- Opisuując negatywne aspekty oceny bankowej ponownie nie poddano ocenie jakości oceny finansowej innych instytucji finansowych zaangażowanych w dz. 2.3.

- Podrozdział ten **nie uwzględnia danych o wysokiej ocenie wnioskodawców**, którzy (s. 51) ocenili usługi banków związane z dz. 2.3.: „Średnia ogólnego zadowolenia wnioskodawców z działalności banków komercyjnych wyniosła 7,8. Stosunkowo wysoko ocenione zostały wszystkie wyróżnione aspekty oferowanych przez nie usług: wiedza pracowników banku na temat Działania 2.3 SPO-WKP (7,2), szybkość wykonywania usług (7,7), atrakcyjność finansowa oferty (7,3) oraz przejrzystość procedur (7,1)”. Jeśli w przypadku banków odnotowano problematyczny współczynnik błędu w ramach oceny zdolności finansowej, (na podstawie której wydawano promesę kredytową), co powodowało odrzucanie takich wniosków przez Grupę roboczą IW, zastanawia jednoczesna wysoka ocena świadczonych usług bankowych do których przede wszystkim zaliczono właśnie promesę kredytową.

d) **Podrozdział „Obligatoryjność finansowania zewnętrznego”:**

- W Raporcie we wskazanym podrozdziale (s.13 i 57-59), a także w *Rekomendacjach* podano, że 50% wnioskodawców nie akceptuje tego wymogu, zaś akceptuje go 30% wnioskodawców. Jednocześnie jednak w rozdziale „*Wielkość finansowania zewnętrznego*” (s. 32) podano, że *wnioskodawcy przewidujący korzystanie z finansowania zewnętrznego prawie zawsze włączali je do swoich projektów w kwocie wyższej, niż 25% wartości wnioskowanej dotacji (wymagane przy dotacjach powyżej 125 tys. złotych). Zarówno w przypadku kredytu, jak i leasingu, mediana finansowania zewnętrznego w odniesieniu do kwoty dotacji wynosiła około 130%, zaś modalna odpowiednio 160% i 100%”*. Skoro większość wniosków złożonych w dz. 2.3. przewyższała próg 125 tys zł oznacza, to że **większość wnioskodawców nie tylko zaakceptowała wymóg finansowania zewnętrznego, ale i uznano je za bardziej pomocne w realizacji inwestycji niż formalnie wymagany minimalny próg.**
- W Raporcie w omawianym podrozdziale podkreśla się jednocześnie jako powód zniechęcenia do ubiegania się o mniejszą dotację z dz. 2.3. (tj. poniżej 125 tys zł) niechęć do kredytu/leasingu wykazywanej przez 22% wnioskodawców, a jednocześnie nie komentuje faktu, że aż 94% wnioskodawców wskazuje po prostu na brak potrzeby ubiegania o większe środki pomocowe (s.59).

3. Ocena zaangażowania SKOK

- a) Po analizie fragmentów dotyczących SKOK-ów trudno nie odnieść wrażenia, że w Raporcie minimalizuje się znikomy udział tych instytucji we wdrażaniu dz. 2.3. Ewaluator przytacza wypowiedź pracownika SKOK (warto podkreślić, że w całym Raporcie jednocześnie nie przytacza się wypowiedzi żadnego bankowca, mimo że w badaniu wzięło udział 7 przedstawicieli sektora bankowego, a np. SKOK-ów czy leasingu tylko jeden) z której wynika, że w ramach dz. 2.3. SKOK-i „nie miałyby komu udzielać kredytów”. Z danych Ministerstwa Gospodarki i GUS (*Raport „Przedsiębiorczość 2006”*) wynika, że 95 % polskich przedsiębiorców to mikroprzedsiębiorcy- w większości /77%/ osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą). Oczywiście można dodatkowo wspomnieć o firmach małych i średnich prowadzonych przez osoby fizyczne, które także mogłyby być klientami

SKOK-ów. W Raporcie bezkrytycznie przyjęto, że SKOK-i „nie miałyby komu udzielać kredytów” w ramach dz. 2.3, ale może gdyby zaangażowały się w akcję informacyjno-promocyjną, podobnie do sektora bankowego czy leasingowego, ułatwiłoby to mikroprzedsiębiorcom udział w dz.2.3. Analiza stron internetowych SKOK pozwala tymczasem na wniosek, że SKOK-i obsługują przedsiębiorców oferując m.in. instrumenty kredytowe. Wydaje się także, że SKOK-i mogły zagospodarować niszę dot. finansowania zewnętrznego poniżej progu 125tys zł., gdzie aplikowali przedsiębiorcy mniejsi i o mniejsze kwoty.

- b) SKOK-i nie zaangażowały się w akcję informacyjno-promocyjną ani w ocenę wniosków dz. 2.3., co powinno również być wzięte pod uwagę w *Rekomendacjach Raportu*. Jednocześnie instytucje te prowadzą działalność promocyjną adresowaną do przedsiębiorców. Brak tych informacji może wskazywać na jednak subiektywny charakter Raportu.
- c) Aby potwierdzić prawdziwość tezy o rozbieżności grupy docelowej dz. 2.3 z grupą klientów SKOK postawionej w Raporcie należałoby porównać aktywność SKOK w ramach: działania 3.4 ZPORR (skierowanego tylko do mikroprzedsiębiorców) i działań kierowanych w SPO Rolnym (do producentów rolnych i przedsiębiorców na obszarach wiejskich).
- d) SKOK-i podpisały taką samą umowę z PARP jak banki w zakresie dz. 2.3., w tym w zakresie kredytowania i obsługi MSP. Skoro SKOK-i w Raporcie twierdzą, że nie było komu udzielać takich kredytów z racji profilu klienta SKOK rodzi się pytanie o sens włączenia tych instytucji do systemu wdrażania dz. 2.3. na prawach takich jak banków, a jednocześnie włączenie w mniej korzystny sposób środowiska leasingowego.

4. Rozdział „Zakładana rola instytucji finansowych”(s.22 i n.):

W Raporcie nie wyjaśniono braku zastosowania podobnych porozumień jakie podpisano z bankami do innych instytucji finansowych. Być może wtedy skala zaangażowania tych instytucji byłaby większa.

5. Rozdział „*Faktyczna rola instytucji finansowych*” (s.24 i n.):

1) Podrozdział „*Informowanie o możliwości uzyskania dotacji*” (s.33 i n.):

a) W Raporcie stwierdzono (s.33), że „*Na podstawie umów z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości banki oraz SKOK-i uczestniczące we wdrażaniu Działania 2.3 SPO- WKP zobowiązały się (między innymi) do „prowadzenia odpowiednich akcji informacyjnych i promocyjnych mających na celu zwiększenie świadomości potencjalnych Beneficjentów o możliwościach pozyskania wsparcia (...)”*”, po czym dalej (s.33-35) następuje szczegółowa analiza działań podejmowanych przez banki. Pominięto analizę dotyczącą innych niż banki instytucji finansowych.

b) W podrozdziale tym dokonano, opierając na: sondażu beneficjentów, raporcie jednej z organizacji przedsiębiorców i jednym z raportów ewaluacyjnych, porównania efektywności oddziaływania sektora komercyjnego i sektora publicznego odpowiedzialnego wprost za wdrażanie dz. 2.3. i wyposażonego w środki publiczne na prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych (z pomocy technicznej). Naszym zdaniem jest to błąd metodologiczny. Zestawienie obok siebie regulatora i administracji wdrażającej, czyli „źródła” informacji o zasadach wdrażania dz. 2.3. (w tym zmian tych zasad już podczas wdrażania) z uczestniczącymi tylko pomocniczo, instytucjami prywatnymi (w tym z bankami), czyli „przekaźnikami” informacji otrzymanej ze źródeł publicznych mija się z celem. Instytucje finansowe mimo nieuprzywilejowanej pozycji i braku wsparcia ze środków pomocy technicznej (tak finansowego jak i szkoleniowego), przygotowały i przeprowadziły na własny koszt znaczne działania informacyjno-promocyjne. Sektory prywatny i publiczny powinny być oceniane rozdzielnie.

Postawiona teza braku wypełnienia oczekiwań, w tym w świetle zapisów porozumienia PARP- bank odnośnie akcji informacyjnych i promocyjnych wydaje się również co najmniej nieuzasadniona. Zapisy porozumienia nie określały formy promocji, czy akcji informacyjnych. Banki, jako instytucje finansujące nie były zobligowane na mocy regulacji ustawowych (jak IZ, IP, czy IW), za prowadzenie szeroko rozumianej reklamy z uwzględnieniem określonych form i mediów. Nakłady poniesione przez sektor bankowy na promocję

pochodziły ze środków własnych w przeciwieństwie do instytucji publicznych zobligowanych z mocy prawa do tego typu działań finansowanych ze środków pomocy technicznej. Należy przy okazji podkreślić, iż z uwagi na specyfikę działania sektora bankowego - instytucji zaufania publicznego, zorientowanych na wysoką efektywność zarządzania środkami, największy nacisk położony został na przekaz informacji w trakcie seminariów tematycznych, warsztatów dla klientów banków, czy w trakcie indywidualnych spotkań mających na celu analizę konkretnych planów inwestycyjnych, analizę założeń w świetle kryteriów dostępu, czy doboru konstrukcji montażu finansowego dla konkretnych projektów. Dodatkowo informacje (z przyczyn oczywistych w ograniczonym zakresie) były umieszczane również na stronach internetowych poszczególnych banków, w prasie w artykułach sponsorowanych, opiniach cytowanych przez autorów tekstów, czy jako cytaty redaktorów poszczególnych redakcji, w tym również telewizyjnych.

Zarzuty nie stosowania metod i form tożsamych dla administracji nie są właściwe i nie znajdują uzasadnienia w przyjętej metodologii.

- c) Na s. 33 przytacza się tezę z raportu ewaluacyjnego *Grupy Sienna* w którym niesłusznie posądzono banki o komercyjne kreowanie akcji wydawania promes kredytowych, kosztem jakości wniosków i wprowadzania przedsiębiorców w błąd. Z przykrością musimy zauważyć, że przytoczono w tym kontekście wybiórczo argumenty ZBP, podniesione w reakcji na ww. twierdzenia. Zacytowano (pomijając, niekorzystne dla Instytucji Zarządzającej fragmenty), zaledwie jeden ustęp z sześciu poświęconych argumentacji dotyczącej stwierdzenia zawartego w przywołanym raporcie Grupy Sienna. Poniżej w związku z tym przytaczamy całość odpowiedzi ZBP na wspomniane zarzuty postawiony sektorowi bankowemu:

„b) Autor Raportu kieruje pod adresem banków przedziwnie skonstruowaną semantycznie krytykę zawierającą ocenę negatywną o następującej treści: cyt.: „(...)Zaangażowanie banków i prowadzone przez nie działania promocyjne znacząco zwiększyły podaż wniosków, co należy ocenić jako sukces kampanii promocyjnej, jednak nie do końca udało się zachować zbieżność interesów wszystkich zainteresowanych stron. W kampanii promocyjnej prowadzonej przez banki nie starano się przesadnie uświadamiać przedsiębiorców na temat

twardych reguł programu– banki nie były zainteresowane zniechęcaniem do aplikowania, bo ich zarobek pojawiał się już w momencie podpisania promesy kredytowej, która jest jednym z załączników do wniosku. W efekcie w pierwszych terminach składania wniosków pojawiła się duża liczba wniosków nie spełniających wymagań Programu. Działania promocyjne banków nadmiernie rozbudziły oczekiwania wielu przedsiębiorców, których charakter prowadzonej działalności, czy też rodzaj planowanej inwestycji w sposób oczywisty nie kwalifikował ich do aplikowania o środki SPO- WKP”. Dalej Autor stawia bankom wprost zarzut nierzetelnej akcji informacyjnej cyt.: *„Koniecznością wydaje się bardziej aktywne włączenie się Instytucji Wdrażających w te działania, po to by rzetelnie informować o wymaganiach stawianych wnioskodawcom”*.

Jednocześnie niekonsekwentnie Autor podnosi w innym miejscu tego samego Raportu że cyt.: „Drugim celem działań promocyjnych i informacyjnych było poinformowanie potencjalnych projektodawców o wymaganiach i przygotowanie ich do ich spełnienia. (...). Ostateczni Odbiorcy nie zgłaszali zastrzeżeń do dostępności działań służących wsparciu. Instytucja Zarządzająca i Instytucje Wdrażające oraz wspierające je banki zorganizowały setki spotkań i seminariów informacyjnych. Rola Regionalnych Instytucji Finansujących oraz banków uczestniczących w realizacji Programu okazała się szczególnie cenna, gdyż pozwoliły dotrzeć z informacją bezpośrednio do zainteresowanych Ostatecznych Odbiorców Programu regionalnie (RIF-y) i lokalnie (banki). Podobne rozwiązanie można zastosować w przypadku działania 1.3 i 2.1, gdzie obserwuje się pewne problemy z popytem”.

*Środowisko bankowe protestuje przeciwko w/w opinii i rekomendacji przedstawionych w Raporcie. Banki na podstawie formalnoprawnego zobowiązania (v. wcześniej przywoływane umowy-z PARP i z MGIP, MF) i w uzgodnieniu z instytucjami zarządzającymi: PWW, SPO WKP oraz Instytucją Wdrażającą działanie 2.3. SPO WKP przygotowały własnym kosztem, a następnie uruchomiły na szeroką skalę kampanię promocyjno-informacyjną nt. absorpcji środków unijnych – w tym przede wszystkim z programu SPO WKP. Uważamy, że miało to doniosłe znaczenie nie tylko dla wywołania tak ważnego pożądanego popytu wśród adresatów programu, ale było, wobec problemów publicznej akcji informacyjnej (v. **niezauważone w Raporcie, a wskazywane***

przecież /i dostępne w protokołach/ na większości posiedzeń Komitetów Monitorujących uwagi partnerów społeczno-gospodarczych ws. rządowej akcji informacyjnej) i kryminogennych przypadków oszukiwania beneficjentów przez firmy doradcze, często jednym, dostępnym rzetelnym źródłem informacji.

Prosimy Autora o wymienienie konkretnych banków, które jego zdaniem nierzetelnie informowały o wymaganiach stawianych wnioskodawcom. Prosimy Autora o podanie źródła informacji na podstawie którego zidentyfikowano, że to właśnie działania banków i to w tej konkretnej grupie Ostatecznych Odbiorców cyt.: „wzbudziły oczekiwania wielu przedsiębiorców, których charakter prowadzonej działalności, czy też rodzaj planowanej inwestycji w sposób oczywisty nie kwalifikował ich do aplikowania o środki SPO- WKP”. Jednocześnie oświadczamy, że środowisko bankowe nie prowadziło takich działań, a obarczanie banków błędami systemowymi jest przejawem braku pogłębionej wiedzy nt. rzeczywistych powodów odrzucania wniosków. Wielokrotnie sprawa ta była przedmiotem wspólnych (banki – PARP – MGIP) obrad – w tym skarg i wniosków banków- w ramach wspomnianej już Grupy Roboczej ZBP „Fundusze Strukturalne”. Informujemy też, że wiele uwag i opinii banków w tym ws. właśnie ułatwień w aplikowaniu wykorzystano w grudniowym programie naprawczym systemu absorpcji środków unijnych (zgłoszone oficjalnie przez ZBP: 1.12.05r. – Prezesowi PARP, 8.12.05r. – Ministrowi Gospodarki, 20.12.05r. – Przewodniczącemu Komitetu Monitorującego NPR/PWW). Jednocześnie z drugiej strony w całym okresie wdrażania działania 2.3 Instytucja Wdrażająca skierowała zastrzeżenia do zaledwie jednego banku (dotyczyły one stosowanej przez ten bank wzoru promesy kredytowej). Powstaje zatem pytanie na jakiej podstawie Autor sformułował w/w zarzuty wobec banków?

Prosimy także Autora o wyjaśnienie enigmatycznie brzmiących a użytych przez Autora w związku z oceną zaangażowania banków określeń: „zbieżności interesów wszystkich zainteresowanych stron”, „zainteresowania banków zniechęcaniem do aplikowania”, „braku staranności w przesadnym uświadamianiu przedsiębiorców na temat twardych reguł programu”, „twardych reguł programu”. Zdefiniowanie tych, chyba nie przystających do profesjonalnego Raportu ewaluacyjnego pojęć ułatwi nam pełne odniesienie się do jego treści.

Jednocześnie oświadczamy, że banki były zainteresowane skutecznym aplikowaniem adresatów programu. Co najmniej dziwny wydaje się zarzut jakoby „banki nie były zainteresowane zniechęceniem do aplikowania, bo ich zarobek pojawił się już w chwili podpisania promesy kredytowej”. Opłata za wydanie promesy w wielu przypadkach jest negocjowana i często nie jest w ogóle pobierana. Prawdziwy zarobek w przypadku kredytu inwestycyjnego pojawia się natomiast na marży oraz ew. prowizjach przygotowawczych. Trudno jest uznać za logiczny argument wg którego jakakolwiek instytucja (nie tylko bank) zaspokaja się niewielką opłatą rezygnując dobrowolnie ze znacznie większego zysku. W przypadku klientów o gorszej kondycji finansowej promesa nie była wydawana, bank nie pobierał więc opłaty za jej wydanie”.

d) **Pośród poszczególnych analizowanych w Raporcie kanałów informacyjnych o dz. 2.3. (s. 35-45) uwagę zwracają niespójność przyjętej metodologii i sprzeczność niektórych wniosków.** Generalnie nie sposób oprzeć się wrażeniu, że starano się w tym podrozdziale dowieść pewnej tezy, że: *„banki nie wykazały się należycie w zakresie akcji informacyjno-promocyjnej ws. dz.2.3.”*. Razi jednak sprzeczność pewnych informacji podawanych w Raporcie:

- Na przykład najpierw w Raporcie udowadnia się, że banki nie zaistniały znacząco w świadomości wnioskodawców dz. 2.3. (s. 35-40, 42-45), zaś w innym miejscu (s. 24-26) twierdzi, że ponad 53% wnioskodawców w ogóle, a 70% spośród wnioskodawców których wnioski otrzymały rekomendację korzystało z promesy a więc musiało zetknąć się nie tylko z informacją, ale i z szczegółową ofertą banku w sprawie dz. 2.3.

Ww. wniosek potwierdza także informacja ze s. 46, gdzie stwierdzono, że: *„porównanie poziomu wiedzy wnioskodawców o ofercie różnego typu instytucji finansowych, związanej z Działaniem 2.3 SPO- WKP, pozwala stwierdzić, że najpowszechniej znana była oferta banków komercyjnych - zetknęło się z nią 63% wnioskodawców. Znajomość oferty banków spółdzielczych oraz przedsiębiorstw leasingowych okazała się wyraźnie niższa (odpowiednio 13% i 12%). Oferta funduszy inwestycyjnych oraz SKOK-ów była wnioskodawcom niemal nieznaną”*.

- Na przykład badanie „*Rozmowa z ekspertem*”: wskazano tu, że tylko 6% ekspertów bankowych z jakimi zetknęli się wnioskodawcy informowało o dz. 2.3.. Jest to sprzeczne z inną informacją zawartą w Raporcie, że ponad 53% wnioskodawców w ogóle, a 70% spośród wnioskodawców których wnioski otrzymały rekomendację otrzymało promesę kredytową w związku z ubieganiem się o dofinansowanie z dz. 2.3. **Przedsiębiorcy Ci przecież byli obsługiwani przez ekspertów bankowych i nie było możliwości, aby w czasie rozmowy pominąć temat dz.2.3.. Wniosek przyjęty w Raporcie jest więc naszym zdaniem nieuzasadniony.**

Poza tym należy zwrócić uwagę, że większość banków współpracowało z wybranymi firmami doradczymi i polecało klientom wnioskodawcom obsługę w tym zakresie ze strony sprawdzonych i wiarygodnych podmiotów. Należy założyć, że wielu wnioskodawców wskazało w odpowiedzi na zadane przez Ewaluatora pytanie także takie firmy.

- e) Punkt „*Usługi związane z Działaniem 2.3. SPO WKP*”:

„*Elementy oferty banków dot. dz. 2.3. z jakich skorzystała firma*” (s. 47): wskazano, że rachunek projektu wykorzystano tylko 6% wnioskodawców, podczas, gdy musi go wykazać obligatoryjnie 100% beneficjentów.

2) Podrozdział „*Ocena usług związanych z Działaniem 2.3. SPO- WKP*”(s.51 i n.):

Na stronie 51 pada zarzut o wydaniu promesy niezgodnej ze wzorem. Z posiadanych przez ZBP informacji wynika, że był to jeden przypadek i taki dokument został wydany na wyraźną prośbę wnioskodawcy - mimo ostrzeżenia go przez pracowników banku, że jest on niezgodny ze wzorem i nie zostanie przyjęty.

3) Podrozdział „*Uprzywilejowany status kredytobiorców ubiegających się o dofinansowanie z Działania 2.3. SPO WKP*”(s.55 i n.):

- a) Analizując opinie wnioskodawców nie podano opinii środowiska bankowego.
- b) Banki dokonały wielu zmian w procedurach bankowych zwiększających dostęp do kredytu w związku z zaangażowaniem w proces absorpcji środków

unijnych (głównie dz. 2.3 SPO WKP), co potwierdzają dane: NBP, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Związku Banków Polskich a także informacje organizacji przedsiębiorców i niezależnych ośrodków badawczych (np. Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, CASE- Centrum Analiz Społeczno Ekonomicznych, Warszawskiego Instytutu Bankowości).

- c) Należy zwrócić także uwagę, że **banki, jako instytucje zaufania publicznego, zobowiązane są przede wszystkim stosować się do przepisów prawa bankowego, a więc nie mogą udostępniać środków podmiotom nie posiadającym zdolności kredytowej lub stosownych zabezpieczeń.** Dotyczy to także osób ubiegających się o środki publiczne, co naszym zdaniem **sprzyja bezpieczeństwu wydatkowania tych środków.** Dyskusja nad możliwością łagodzenia dostępu do kredytu powinna dotyczyć raczej beneficjentów (podmiotów które na pewno otrzymają dofinansowanie, a więc ograniczają ryzyko projektu) niż wnioskodawców (podmiotów których projekty będą dopiero przedmiotem oceny i mogą zostać odrzucone z powodów nie finansowych a merytorycznych- wtedy ryzyko ocenianego projektu niczym nie różni się od przeciętnego ryzyka projektu inwestycyjnego).
- d) Pominięto analizę i ocenę innych instytucji finansowych niż banki.

4) Podrozdział „Współpraca z administracją”(s.63 i n.):

Postawiony na s. 64 zarzut zadawania wielu, czasami podobnych pytań ze strony banków wynikał w pierwszej kolejności z różnicy w interpretacji w RIF- ach a informacjami przekazywanymi np. przez PARP. Kwestia informacji publikowanych na stronach IW nie do końca spełniała zakładane oczekiwania. Otóż zdarzały się przypadki sprzecznych odpowiedzi na ten sam temat, czy braku aktualizacji wytycznych/odpowiedzi na stronie PARP. Brak tych aktualizacji, w świetle nowych wytycznych generował szereg wątpliwości, które musiały być zweryfikowane u źródła. Nie można stawiać z tego tytułu zarzutu sektorowi bankowemu, który dążył do uzyskania najbardziej wiarygodnej i obowiązującej interpretacji. Wiele przykładów barier, czy niespójności w dokumentach, zgłoszonych przez sektor bankowy za pośrednictwem również ZBP, wymiennie przyczynił się do

doprecyzowania dokumentów i usunięcia niespójności, czy ograniczeń w dostępie do wsparcia. **Zarzut w tym zakresie zawarty w Raporcie nie wydaje się do końca słusznym w stosunku do sektora bankowego.**

4. „Rekomendacje” Raportu (s.17 i n.):

- a) *Zalecenie nr 1- zbadania przypadków nierzetelnej (zdaniem Ewaluatora) oceny wniosków przeprowadzonej przez banki:*

Zalecenie powinno być **uzupełnione o zalecenie zbadania przypadków oceny wykonanej przez inne instytucje finansowe** biorące udział w relacji dz. 2.3., (np. p. leasingowe - podobny wskaźnik „omylności”).

Dodatkowo należałoby także określić i ocenić odsetek błędnie rozpatrzonych wniosków przez Grupę roboczą oceniającą wnioski. Jak już wspomnieliśmy odwołania złożyło ok. 20% wnioskodawców których wnioski odrzucono w wyniku oceny: formalnej, techniczno- ekonomicznej lub merytorycznej, w tym aż 70% stanowią odwołania od oceny techniczno-ekonomicznej. W przypadku 24 % wnioskodawców którzy odwołali się od decyzji Grupy roboczej, uznano odwołania za zasadne, a w tym- co najważniejsze w rozpatrywanym przez nas przypadku- większość (ok. 80%) stanowiły błędne oceny Grupy roboczej oceniającej właśnie w zakresie oceny techniczno-ekonomicznej. Ile spośród nich stanowiły wnioski z promesą bankową uznane także za wadliwe?

W Raporcie powinno się więc uwzględnić wskaźnik „omylności” (ok.24%) jednostek oceniających w IW (RIF i Grupy roboczej oceniającej wnioski), który przewyższa podawany w Raporcie wskaźnik błędu w bankach (16%). Skala pozytywnie rozpatrzonych odwołań wskazuje, że to nie banki miały problem z poprawną oceną wniosków, a raczej instytucje publiczne odpowiedzialne za ocenę tych wniosków. Proponujemy w związku z tym skorygowanie podanych informacji w Raporcie i modyfikacje zalecenia, przynajmniej do momentu gruntownego zbadania założonej przez Ewaluatora hipotezy. **Podanie niesprawdzonych, obecnie zawartych w Raporcie, informacji do wiadomości opinii publicznej, szczególnie wobec toczących się prac ws. nowego systemu wdrażania programów inwestycyjnych**

z udziałem instytucji finansowych, w tym banków, podważa zaufanie do nich i szkodzi obiektywnej dyskusji nt. ewentualnej roli tych instytucji w nowym systemie.

b) Zalecenie nr 2- bieżącego monitorowania rozbieżności w ocenie wniosków:

- Zalecenie jest oczywiste, słuszne i wydaje się, że pozostaje w granicach podstawowych obowiązków jednostek monitorująco-kontrolnych programu. Powstaje jednak przy okazji pytanie jak prowadzono do tej pory monitoring wdrażania SPO WKP (w tym dz. 2.3.) w tej sprawie, skoro wielu alarmujących przypadków (pod warunkiem, że one faktycznie zaistniały) podniesionych przez Ewaluatora nie zidentyfikowano wcześniej?
- W wyniku prac grupy kontaktowej PARP- ZBP (*Grupa Robocza „Fundusze Strukturalne”*) powstały, m.in., przywoływane także w Raporcie, rekomendacje sektora bankowego dotyczące **usprawnień w systemie absorpcji** środków unijnych, w tym w działaniu 2.3. SPO WKP. Jednym z kluczowych usprawnień było zniesienie ponownej oceny finansowej projektu współfinansowanego kredytem/leasingiem przez grupę roboczą oceniającą wnioski w PARP. Rekomendacje te PARP i MRR oceniły pozytywnie (zastosowano je w ramach programu naprawczego rządu), uznając że ocena finansowa projektu ze strony instytucji finansowych jest prowadzona profesjonalnie i nie wymaga dublowania. Fakt ten stoi w sprzeczności z tezą podaną w Raporcie. W Raporcie poza tym brakuje odniesienia do oceny wprowadzonych usprawnień dz. 2.3. w tym w zakresie oceny przez wnioskodawców IV rundy. Natomiast w wypowiedziach publicznych zarówno PARP, MG, MRR oraz organizacje przedsiębiorców pozytywnie ocenili wprowadzone usprawnienia w tym- przebieg i ocenę ostatniej rundy naborów wniosków dz. 2.3.

c) Zalecenie nr 3- powiązania promowania roli banków z podawaniem ich konkretnych wyników we wdrażaniu programów wsparcia MSP:

- Ponownie odniesiono, to słuszne skądinąd, zalecenie tylko do banków. Rekomendacja powinna dotyczyć wszystkich instytucji finansowych, a nie wybiórczo sektora bankowego.

- Rekomendacja ta zawiera również stwierdzenie, że banki nie interesowały się losem projektów po wydaniu promesy. Faktycznie jednak było inaczej. **Banki interesowały się losem tych wniosków.** Dowodem na to mogą być liczne zapytania ZBP i banków do IW (PARP) o informacje ws. oceny wniosków, a także o opinie i informacje ze strony klientów banków. Bank był zainteresowany losem wniosku m.in. także z powodów czysto komercyjnych. Wynik oceny wpływał bowiem na dalsze zachowania banku w zakresie prefinansowania/ współfinansowania projektu, w tym generowanie przychodu wynikającego z zawarcia umowy kredytowej. To z kolei pociąga wynikające z regulacji prawnych zachowania banku związane z monitorowaniem kondycji finansowej beneficjenta i inwestycji w okresie przewidzianej umową kredytową. A więc skoro 70% wniosków rekomendowanych (a w tym ponad 90% wnioskodawców z projektem pow. 125 tys. zł) skorzystało z promesy kredytowej, czyli stworzyło przesłanki do dalszych relacji z bankiem, wniosek zawarty w Raporcie jest chybiony. Wnosimy o usunięcie tej tezy z Raportu.
- W zakresie zaś sporządzania przez grupę roboczą **uzasadnienia podjętych decyzji**, wydaje się to wskazane (bez względu na rekomendację publikowania wyników zaangażowania instytucji finansowych) z pkt. widzenia monitoringu i transparentności procesu dysponowania środkami publicznymi oraz budowania ich marki w świadomości obywateli, w tym beneficjentów. Spowoduje to także zwiększenie odpowiedzialności konkretnej osoby za dokonaną ocenę. Skala odwołań i błędnie ocenionych przez Grupę roboczą wniosków (prawie 24%) pokazuje, że istniał problem należytego przygotowania lub przyjętej metodologii oceny ze strony członków Grupy roboczej oceniającej wnioski. Ma to znaczenie szczególnie w sytuacji stosowania skomplikowanych i uznaniowych form oceny projektów jakie stosowano w dz. 2.3.

d) **Zalecenie nr 4- rozszerzenia informacji nt. zmian w bazach danych o wnioskach:**

Zalecenie powinno dotyczyć wszystkich instytucji finansowych, a nie tylko banków.

e) **Zalecenie nr 5-** w którym został zawarty raczej wniosek niż rekomendacja, mówiący o pozytywnej ocenie ze strony Ewaluatora zmian dokonanych w znowelizowanym *Uzupełnieniu SPO-WKP* w zakresie warunków obowiązkowego korzystania z finansowania zewnętrznego przez wnioskodawcę.

- Zdaniem ZBP recenzowana zmiana różni się z zasadą efektywności wykorzystania środków unijnych. Potwierdza bowiem tendencję kierowania środkami publicznymi do podmiotów, które bez wsparcia zewnętrznego są w stanie zrealizować inwestycję i które zrealizowałyby ją bez względu na otrzymane wsparcie z SPO- WKP. Pierwotny zapis *Uzupełnienia...*, włączający instytucje finansowe powyżej pewnego progu wsparcia, miał m.in. na celu z jednej strony zachęcić przedsiębiorców przygotowujących projekty wpisujące się w dz. 2.3. ale nie dysponujących dostatecznymi własnymi środkami finansowymi na jego realizację, a z drugiej ułatwić dostęp do tego finansowania w wymienionych rodzajach instytucji finansowych poprzez ich zmotywowanie systemowym włączeniem w SPO- WKP.
- Poza tym brakuje w omawianej rekomendacji/wniosku odpowiedzi na pytanie dlaczego zmianę tę wprowadzono dopiero po zakończeniu wszystkich rund aplikacyjnych dz. 2.3. (np. jaki to miało sens skoro w tym samym czasie IW/IZ ogłosiły że nie będzie dodatkowych rund w dz., 2.3.? Dlaczego do prac nie zaproszono przedstawicieli środowisk i instytucji finansowych?
- Powstaje także pytanie dlaczego nie oceniono wszystkich zmian związanych z usprawnieniami i programem naprawczym rządu a dotyczących udziału instytucji finansowych w SPO WKP- w naszym przypadku w dz. 2.3.? Z Raportu wynika, że Ewaluator posiadał informacje o usprawnieniach dokonanych w systemie oceny dz. 2.3 dokonanych przed IV rundą naboru wniosków. Zmiany te, oparte m.in. na wynikach prac zespołu eksperckiego przy Prezesie PARP i wnioskach z pierwszych raportów ewaluacyjnych, zostały przed wprowadzeniem zaakceptowane przez zarówno IW, IP, jak i IZ. Runda ta jest oceniana przez uczestników procesu wdrażania dz. 2.3. SPO- WKP jako najbardziej efektywna. W jej wyniku sprawnie i szybko oceniono a w efekcie rekomendowano ok. 43 %

wszystkich rekomendowanych wniosków z dz. 2.3. Mimo to w Raporcie w zasadzie brak odniesienia do tego przełomowego dla dz. 2.3. usprawnienia.

f) Zalecenie nr 6- zapewnienia przez instytucje publiczne wystarczającej liczby pracowników dysponujących ekspercką wiedzą nt. instrumentów finansowych mających zastosowanie wobec beneficjentów:

- Rekomendacja właściwa. Sektor bankowy także dostrzega problem potrzeby lepszego przygotowania w zakresie wiedzy ekonomicznej wśród pracowników instytucji publicznych (szczególnie najniższego szczebla) zajmujących się obsługą obrotu gospodarczego, w tym środków unijnych. Z pewnością znajomość instrumentów finansowych umożliwiłaby lepsze przygotowanie procedur i kryteriów oceny projektów (np. w zakresie montażu finansowego) oraz poprawiła komunikację pomiędzy administracją publiczną a sektorem finansowym. W efekcie skorzystałoby na tym także beneficjenci. Należy także zwrócić uwagę, że IW i IZ podjęły pierwsze działania w tej sprawie w końcu 2005r.
- Rekomendacja jest natomiast niezrozumiała w kontekście Raportu. Nigdzie bowiem nie wskazano z czego ona wynika. Inne zalecenia i wnioski znajdują opis w Raporcie, tego zaś nigdzie nie rozwinięto.

III. REKOMENDACJE ZBP WS. RAPORTU:

1. Raport zawiera wiele cennych informacji. Raport jednak naszym zdaniem zawiera także błędy i niedomówienia, które należało poprawić przed podaniem Raportu do wiadomości publicznej. Uważamy, że Raport nie powinien być akceptowany w przedstawionej obecnie wersji. Należy poprawić i uzupełnić wskazane mankamenty lub dostatecznie uzasadnić podstawę niektórych wniosków i rekomendacji, szczególnie tych podważających dobre imię instytucji sektora zaufania publicznego.
2. W przypadku decyzji Komitetu Monitorującego SPO- WKP o akceptacji Raportu, pomimo zgłoszonych zastrzeżeń ZBP, wnosi się o dokonanie korekty w wyznaczonym terminie wskazanych błędów, w szczególności w podrozdziale „Oczekiwania nie w

pełni spełnione” oraz o uwzględnienie uwag dotyczących uzupełnienia rekomendacji przedstawionych w Raporcie.

3. W przyszłości, przed przyjęciem raportów ewaluacyjnych przez Instytucje Zarządzającą oraz przez Komitet Monitorujący, raporty te w wersji podanej do wiadomości publicznej, powinny być opatrzone stosowną informacją: np. „projekt”, „przed akceptacją Komitetu Monitorującego”, „wstępna wersja”, etc.), co pozwoliłoby opinii publicznej na odróżnienie dokumentów posiadających rangę ostatecznych, wiarygodnych i zaakceptowanych przez instytucję publiczną od wersji roboczych i ewentualnie wymagających poprawek.
4. Ponieważ często pojawiającym się argumentem w dyskusjach nt. jakości i zakresu raportów ewaluacyjnych jest kwestia ograniczonego rynku ewaluatorów w Polsce i ograniczonych budżetów na takie badania- należy podjąć działania zmierzające do zwiększenia zainteresowania tymi usługami firm konsultingowych, audytorskich, oraz jednostek akademickich. W sytuacji także, kiedy Instytucja Zarządzająca oceni, że nie dysponuje budżetem wystarczającym na przeprowadzenie profesjonalnego badania, naszym zdaniem właściwsze będzie powstrzymanie się od dokonywania oceny, która może budzić wątpliwości lub niesłusznie naruszać dobre imię uczestników procesu absorpcji środków unijnych.
5. Należy zastanowić się nad dotychczasową formułą ewaluacji programów operacyjnych. Badania są bowiem zlecane odpłatnie i prowadzone pod nadzorem instytucji (IZ) która sama podlega ocenie ewaluacyjnej. W praktyce stosowanej przez Wydział Monitorowania i Ewaluacji DWKP MRR nie przewiduje się na etapie tworzenia raportu końcowego udziału przedstawicieli Komitetu Monitorującego oraz ocenianych środowisk.. Umożliwiłoby to wyjaśnienie wszystkich wątpliwości i uniknięcie ewentualnych chybionych hipotez. Badanie ewaluacyjne powinno być niezależne, obiektywne i odpowiednio wczesne identyfikować i sygnalizować problemy, aby umożliwić korektę programu. Wydaje się że obecnie zachodzi pewien konflikt interesów, któremu należałoby przeciwdziałać (poprzez np. zwiększenie udziału Komitetu Monitorującego i Podkomitetów Monitorujących NPR/PWW w wyborze niezależnych ewaluatorów, nadzorze nad badaniem i końcowej fazie

zamykania i oceny takich raportów, jeszcze przed ich oficjalnym opublikowaniem, aby uniknąć ryzyka wprowadzenia opinii publicznej w błąd).