

Eriaruanne

Kas ELi rahaline toetus vastab piisavalt mikroettevõtjate vajadustele?



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

Trükis	ISBN 978-92-872-2554-2	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/415359	QJ-AB-15-008-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-2602-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/443481	QJ-AB-15-008-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2568-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/26401	QJ-AB-15-008-ET-E

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne

Kas ELi rahaline toetus vastab piisavalt mikroettevõtjate vajadustele?

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju. Seejuures võetakse arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi struktuuripoliitika, transpordi ja energeetika kuluvaldkondade eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Henri Grethen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Iliana Ivanova, teda toetasid kabinetiülem Tony Murphy, kabineti atašee Mihail Stefanov, üksuse juhataja Emmanuel Rauch, auditirühma juht Dennis Wernerus, auditirühma juht Romuald Kayibanda ning audiitorid Piotr Senator ja Christian Wieser.



Vasakult paremale: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

Punkt

Lühendid

Sõnastik

I–VI Kokkuvõte

1–16 Sissejuhatus

17–18 Auditi ulatus ja lähenemisviis

19–63 Tähelepanekud

19–37 Mikroettevõtjatele eraldatud ELi toetuse kavandamine ja ülesehitus

21–30 Mikroettevõtjatele eraldatud ESFi toetuse puhul ei tehtud konkreetsete vajaduste hindamist ja puudus asjakohane riskijuhtimissüsteem

31–33 EPMFi loomise kord on üldiselt rahuldav

34–36 Suurem osa ESFi rahastamisvahendeid ei kaasanud erasektoripoolset rahastamist

37 EPMFi rahalised vahendid kaasasid mingil määral ka erasektoripoolselt rahastamist

38–54 Järelevalve ja tulemustest aru andmise süsteemid

41–44 Teave ESFi rakenduskavade mõjula ja püsijäämise määra kohta on piiratud

45–47 EPMFi projektide mõjula ja püsijäämismäärade kohta on saadaval rohkem teavet

48–54 Toetus jõudis mikroettevõtjateni, kellest pooled olid varem olnud töötud

55–63 Teave mikroettevõtjatele eraldatud ELi toetuse rakendamiskulude kohta

56–58 Teave ESFi rakenduskavade halduskulude kohta on ebatäielik

59–63 ESFi rahastamisvahenditest rahastatavad kulud vahelduvad

64–72 Järeldused ja soovitused

Komisjoni vastused

CGAP: vaeste abistamise nõuanderühm

EaSI: Euroopa tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programm

EIF: Euroopa Investeerimisfond

EIP: Euroopa Investeerimispang või Euroopa Investeerimispanga grupp, kui viidatakse EIP-le ja EIF-ile koos

EL: Euroopa Liit

EPMF: Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress“

ERF: Euroopa Regionaalarengu Fond

ESF: Euroopa Sotsiaalfond

VKEd: väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad

EaSI: Euroopa tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programm on ELi tasandi rahastamisvahend, millega edendatakse kvaliteetse ja jätkusuutliku tööhõive kõrget taset, tagatakse piisav ja inimväärne sotsiaalkaitse, võideldakse sotsiaalse tõrjutuse ja vaesusega ning parandatakse töötingimusi.

Programmi haldab Euroopa Komisjon otse. Selles on ühendatud EPMF ja kaks muud ELi programmi, mida ajavahemikul 2007–2013 hallati eraldi.

Euroopa Investeerimisfond: EIF on spetsialiseerunud Euroopa väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete riskifinantseerimisele. EIF on osa EIP grupist ning selle aktsionärid on Euroopa Investeerimispank (EIP), Euroopa Komisjon ning mitmed avaliku ja erasektori pangad ja finantseerimisasutused.

Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress“ (EPMF): Euroopa mikrokrediidirahastut „Progress“ (EPMF) rakendab Euroopa Komisjoni nimel Euroopa Investeerimisfond (EIF) mikrokrediidi tagatiste ning pankadele muudele finantsvahendajatele antavate laenude osas.

Viimase puhul on EIP EPMFi kaasinvestor.

Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF): Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) eesmärk on tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust Euroopa Liidus, vähendades piirkondadevahelist ebavõrdsust. Selleks eraldab fond toetust taristu rajamiseks ning tootvateks investeringuteks, mis aitavad töökohti luua (eelkõige erasektoris).

Euroopa Sotsiaalfond (ESF): Euroopa Sotsiaalfondi eesmärk on tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust Euroopa Liidus, suurendades tööhõivet ja töö leidmise võimalusi (peamiselt koolitusmeetmete abil), soodustades kõrget tööhõivet ning suurema arvu ja paremate töökohtade loomist.

Finantsvõimendus: ELi eelarvest ja riigi vahenditest rahastatud rahastamisvahendite puhul väljendatakse finantsvõimendust selle kaudu, kui mitu eurot (avaliku ja erasektori vahenditest) läheb lõppsaaja rahaliseks toetamiseks iga rahastamisvahendisse suunatud avaliku sektori eraldatud euro kohta.

Kapitali ringlus: kapitali ringlusega on tegu siis, kui rahastamisvahendile eraldatud vahendeid kasutatakse uuesti vähemalt ühe korra (laenude või tagatiste kujul).

Korraldusasutus: liikmesriigi poolt määratud riiklik, piirkondlik või kohalik haldusasutus või avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik, kes täidab rakenduskava juhtimise ülesannet. See hõlmab eelkõige rahastatavate projektide valimist, järelevalvet nende rakendamise üle ning aruannete esitamist komisjonile nii finantsaspektide kui ka saavutatud tulemuste kohta.

Mikroettevõtte: nagu täpsustatud komisjoni soovitusel 2003/361, loetakse mikroettevõtteks need ettevõtted, mis annavad tööd vähem kui 10 inimesele ja mille aastakäive ja/või aasta bilansi kogumaht ei ületa 2 miljonit eurot.

Mikroettevõtja: käesolevas aruandes peetakse mikroettevõtja all silmas nii füüsilisest isikust ettevõtjaid kui ka mikroettevõtteid (registreeritud kui juriidiline isik).

Mikrokrediidiga tegelevate asutuste Euroopa tegevusjuhend: komisjoni poolt 2011. aasta detsembris välja antud hea tava suunised ja soovitused mikrokrediidi pakkujatele.

Mikrokrediit: komisjon määratleb mikrokrediiti kui kuni 25 000 euro suurust laenu mikroettevõtjatele (vt komisjoni töödokument „Microcredit for European small businesses”, SEK(2004) 1156).

Mõjuala: mõjuala tähendab seda, millises ulatuses jõuavad projektid kavandatud sihtrühmani (nagu mikroettevõtjad).

Püsijäämise määr: püsijäämise määr näitab mikroettevõtjatele antava toetuse edu. Määr arvutatakse, jagades toetatud ettevõtete, mis konkreetse perioodi (tagasivaate periood) lõpuks ikka veel tegutsevad, arvu kõikide toetatud ettevõtete arvuga.

Rahastamisvahendid: rahastamisvahend on üldnimetus lepingutele, mis annavad nende valdajale teatud nõude võlgniku suhtes. EL toetab kolme liiki rahastamisvahendeid: omakapitali-, laenu- ja tagatisvahendid. Omakapitali- ja laenuvahendid on lepingud investori ja investeerimisobjekti või laenuandja ja laenuvõtja vahel. Tagatised on lepingud, mille puhul tagaja tagab investori või laenuandja õigused.

Rakenduskava: rakenduskavas esitatakse liikmesriigi prioriteedid ja erieesmärgid ning see, kuidas projektidele suunatud rahastust (ELi ja liikmesriigi poolne avaliku ja erasektori kaasrahastamine) kasutatakse konkreetsel perioodil (tavaliselt seitse aastat). Projektid peavad aitama kaasa rakenduskava prioriteetse telje tasandil esitatud teatud eesmärkide saavutamisele. Rakenduskavasid viiakse ellu mõlema ühtekuuluvusvaldkonna fondi (ERF ja ESF) abil. Liikmesriik valmistab rakenduskava ette ja komisjon peab selle enne ELi eelarvest maksete tegemist heaks kiitma. Rakenduskavasid võib nende kestusperioodil muuta ainult mõlema poole nõusolekul.

Riskist ohustatud portfelli: selliste laenude koguväärtus, mille üks või mitu põhisumma tagasimakset on hilinenud enam kui teatud arv päevi (enamasti 30 päeva).

Toetuse lõpetamine: toetuse lõpetamine on protsess, mis hõlmab kõikide fondi varade müümist, võlausaldajatele laenude tagasimaksmist, ülejäänud varade kasutamist laenu põhisumma katmiseks ja seejärel fondi tegevuse lõpetamist. Sisuliselt tähendab tegevuse lõpetamine rahastamisvahendit rakendava fondi likvideerimist.

Vaeste abistamise nõuanderühm (CGAP): vaeste abistamise nõuanderühm (CGAP) on poliitika ja teadusuuringute keskus, mida toetavad ligi 30 arenguasutust ja eraõiguslikku sihtasutust, mis edendavad maailma vaeste juurdepääsu finantsteenustele. Rühma peakorter asub Maailmapangas.

Väikerahastamine: käesolevas aruandes tähendab väikerahastamine mikroettevõtjatele antavaid laene ning tagatise pankadele ja muudele finantsvahendajatele, kes neid laene annavad.

Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKE): VKE on vähem kui 250 töötajaga ettevõtte, mille aastakäive ei ületa 50 miljonit eurot ja/või aasta bilansimaht ei ületa 43 miljonit eurot. VKEde kategoorias loetakse väikesteks need ettevõtjad, mis annavad tööd vähem kui 50 inimesele ja mille aastakäive ja/või aasta bilansi kogumaht ei ületa 10 miljonit eurot.

Väljumispoliitika: väljumispoliitika tähendab poliitikat/strateegiat, mille abil rahastamisvahend loobub oma osalustest nii, et saavutatakse maksimaalne tulusus.

Ülerahastatud rahastamisvahend: rahastamisvahend loetakse ülerahastatuks, kui sellele eraldatud kogutoetus ületab märgatavalt sihtrühma (käesoleva auditi raames mikroettevõtjad) tegelike vajaduste katmiseks vajalikud vahendid.

I

Mikroettevõtjatel on keeruline pääseda tavapärasele krediititurule, mis takistab loomast uusi mikroettevõt- teid ja tegutsemast füüsilisest isikust ettevõtjana. ELi toetuse eesmärk on täita osaliselt selle sektori rahasta- mislünk, pakkudes mikroettevõtjatele rahalist toetust (ESFi raames) või muutes laenude saamise lihtsamaks mikrokrediidi andjatele mõeldud rahastamisvahendite abil (laenud ja tagatised).

II

ELi toetust eraldatakse peamiselt kahe rahastamisva- hendi kaudu: Euroopa Sotsiaalfond (ESF) ja Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress“ (EPMF). ESF toetab meetmeid, mida rakendatakse peamiselt toetuste, kuid ka rahastamisvahendite kaudu (laen või tagatis). Toetused ja rahastamisvahendid sisalduvad liikmes- riikide koostatud ja komisjoni poolt heaks kiidetud rakenduskavades. EPMFi rakendab komisjoni nimel Euroopa Investeerimisfond.

III

Kontrollikoda hindas, kas ELi toetuse kavandamine ja ülesehitus vastasid mikroettevõtjate tegelikele vaja- dustele ning kas olid olemas põhjalikud tulemustest aruandmise süsteemid. Lisaks uuris kontrollikoda, kas mikroettevõtjaid toetavate ELi eri rahastamismehha- nismide rakenduskulude kohta oli saadaval piisavalt teavet.

IV

Kontrollikoda järelgab, et ESFist mikroettevõtjatele eraldatava rahalise toetuse kavandamises ja ülesehi- tuses esineb puudusi ning puudub ka asjakohane ja usaldusväärne järelevaeveteave tulemuslikkuse kohta. Lisaks ei ole komisjonil ja liikmesriikidel piisavalt tea- vet iga liikmesriigi halduskulude ja iga rahastamismeh- hanismi kohta (st tagastamatud toetused või rahasta- misvahendid, nagu laenud ja tagatised).

V

Kokkuvõttes järelgab kontrollikoda, et need asjaolud võivad avaldada negatiivset mõju mikroettevõtjate vajadustele suunatud ELi rahalise toetuse mõjususele.

VI

Aruandes välja toodud küsimuste lahendamiseks esi- tab kontrollikoda järgmised soovitusel:

- a) programmitöö perioodi 2014–2020 raames peak- sid liikmesriigid tegema järjepideva vajaduste hin- damise nende rahastamisvahendite kavandamise ja rakenduskavade ettevalmistamise käigus, mis hõlmavad ELi rahalist toetust mikroettevõtjatele. See aitaks ka eraldada asjakohases mahus toetust erinevatele rahastamismehhanismidele, nagu tagastamatud toetused ning rahastamisvahendid (laenud või tagatised). Komisjon peaks koostama selleks suuniseid;
- b) komisjon peaks muutma liikmesriikidepoolse ESFi rahastamisvahendite kasutamise sõltuvaks mitte ainult regulatiivsete nõuete järgimisest, vaid ka töökindla riskijuhtimissüsteemi olemasolust, et vältida rahastamisvahendite ülerahastamist;
- c) mõjuala parandamiseks peaksid komisjon ja liik- mesriigid kavandama mikroettevõtjatele mõeldud ESFi rahalised toetusmeetmed ning määrama toetuskõlblikkuse kriteeriumid, mis on suunatud töötutele ja haavatavatele inimestele, kes on tava- pärasel laenuturul ebasoodsamas olukorras;
- d) programmitöö perioodil 2014–2020 peaks komis- jon tegema ESFi tagastamatute toetuste, ESFi rahastamisvahendite ja EPMFi rahastamisvahen- dite rakenduskuludid võrdleva analüüsi, et teha kindlaks nende tegelik suurus. Hindamine peaks võimaldama teha kindlaks hea tava selle kohta, kuidas jagada mõistlike kuludega väikesemahuli- sed toetused, laenud ja tagatised.

01

Mikroettevõtjatel on sageli keeruline pääseda tavapärasele krediiditurule. Kokku on mikrorahastamist ELi liikmesriikides vaja hinnanguliselt enam kui 12 miljardit eurot (2012. aastal¹), mis ületab pankade ja muude rahastamisasutuste pakutavad laenupakkumised. ELi mikroettevõtjatele mõeldud toetuse eesmärk on täita osaliselt selle sektori rahastamislünk.

02

Mikroettevõtjatele eraldatav rahaline toetus võimaldab luua või arendada uusi ettevõtteid ning selle abil tuleks tegeleda ka tõrjutuse probleemiga ja parandada tööhõivet, eriti eelnevalt töötute isikute hulgas. Seega annab EL oma panuse strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamiseks, milleks on aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu edendamine tööhõive, tootlikkuse ja sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamise abil.

03

Komisjon määratleb mikrokrediiti kui EPMFi kaudu mikroettevõtjatele eraldatud kuni 25 000 euro suurust rahalist toetust. Toetuse kättesaadavust parandatakse rahastamisvahendite abil laenude ja tagatiste näol. Käesoleva auditi kontekstis loetakse mikroettevõtjatele eraldatud rahaliseks toetuseks ka 25 000 euro määra mitte ületavad toetused, mis on eraldatud uute ettevõtete loomiseks või arendamiseks.

ESFi ja EPMFi kaudu mikroettevõtjatele suunatud ELi toetus

04

ELi toetust eraldati programmitööperioodil 2007–2013 peamiselt Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) kaudu ja perioodil 2010–2013 Euroopa mikrokrediidira-hastu „Progress“ (EPMF) kaudu.

05

Mikroettevõtjatele pakuvad mikro-krediiti ka muud ELi allikad, nagu VKEde rahastamisvahendid ERFi rakenduskavade raames (3,136 miljardit eurot programmitöö perioodil 2007–2013²) ja VKEde tagatissüsteem konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi raames, mida komisjoni nimel haldab EIF (550 miljonit eurot³ programmitöö perioodil 2007–2013). Käesolevas auditis neid vahendeid ei käsitleta, sest need kas ei ole osa ELi eelarvest (EIP laenud) või ei ole need suunatud konkreetselt mikroettevõtjatele.

06

Näited kontrollikoja auditeeritud projektide kohta on toodud **1. selgituses**.

- 1 Euroopa Komisjon, *Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase*, ICF GHK regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi nimel, 14. november 2013, lk 20–22.
- 2 *Allikas*: kokkuvõtte andmetest, mis on esitatud aruandes finantskorraldusvahendite rahastamise ja rakendamise edusammude kohta vastavalt nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25), artikli 67 lõike 2 punktile j. Programmitöö periood 2007–2013, september 2014, Euroopa Komisjon, seisuga 31. detsember 2013, lk 26.
- 3 *Allikas*: andmed perioodi 2007–2013 rahalise toetuse kohta, EIF, november 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Mis liiki mikroettevõtjad said kasu ELi toetusest?

Poola väikelinnas Opole vojevoodkonnas sai üks mikroettevõtja ESFi projekti raames 40 000 zlotti **toetust** (ligi 9500 eurot), et rajada laste sisemänguväljak ja riidepood.

Baierimaal (Saksamaa) sai mikroettevõtja 7000 eurot mikrokrediiti, et osta uus helisüsteem, mis tooks tema järveäärsesse baari rohkem kliente. **Laenu** andis ESFi toetatav finantsvahendaja.

Kreeta saarel (Kreeka) kasutas üks mikroettevõtja 5000 euro suurust käibekapitalilaenu, et laiendada oma linnakioskit. Mikrokrediidi andis kohalik pank EPMFi **tagatise** toel.

Euroopa Sotsiaalfond

07

ESFi eesmärk on kergendada töötajate rakendamist (sh füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine), suurendada nende geograafilist ja ametialast liikuvust liidu piires ning soodustada nende kohanemist tööstuse muudatuste ja tootmissüsteemide muutumisega⁴. Programmitöö perioodi 2007–2013 vältel soovitas komisjon ESFi toetada meetmeid, mis parandavad ebasoodsamas olukorras olevate isikute majanduslikku ja sotsiaalset kaasatust ning juurdepääsu tööturule⁵.

08

ESFi rahastatud toetus mikroettevõtjatele hõlmab meetmeid, mida rakendatakse tagastamatute toetuste ja rahastamisvahendite kaudu. Toetus on määratletud liikmesriikide koostatud rakenduskavades, mille komisjon heaks kiidab.

09

Programmitöö perioodiks 2007–2013 löid liikmesriigid 117 ESFi rakenduskava. Neist 96 rahastasid meetmeid, mis on liigitatud kui „füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamise ning ettevõtte asutamise toetamine”⁶. Kokku oli selleks eraldatud ligi 2,4 miljardit eurot, peamiselt tagastamatute toetuste kaudu. Puudub aga teave selle kohta, kui suur osa toetusest suunati mikroettevõtjatele. Teisest küljest oli mikroettevõtjatele ESFi rahastamisvahendite 2013. aasta lõpu seisuga eraldatud 680 miljonit eurot⁷.

- 4 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 162.
- 5 Komisjoni 3. oktoobri 2008. aasta soovitus 2008/867/EÜ tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta (ELT L 307, 18.11.2008, lk 11); SEK(2010) 1564 (lõplik), 16. detsember 2010 „Peamiste algatuste loetelu”.
- 6 Hinnangu aluseks on kulude analüüs 86 koodi alusel, mis on esitatud komisjoni 8. detsembri 2008. aasta määruses (EÜ) nr 1828/2006, milles sätestatakse rakenduseeskirjad nõukogu määrusele (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta (II lisa), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1080/2006, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi (ELT L 371, 27.12.2006 lk 1) ning eelkõige koodi 68 (füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamise ning ettevõtte asutamise toetamine) raames tekkinud kulusid.
- 7 Mikrokrediidina makstud 680 miljoni euro suurune toetus sisaldub osaliselt, aga mitte täielikult ESFi füüsilisest isikust ettevõtjate toetamise kuludes, mille kogumaht on 2,4 miljardit eurot.

Euroopa mikrokrediidi-rahastu „Progress“

10

Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress“ (EPMF) eesmärk on parandada töötute juurdepääsu mikrorahastamisele ning parandada selle kättesaadavust muudele haavatavatele inimestele, kes on tavapärasel laenuturul⁸ ebasoodsamas olukorras, ning mikroettevõtjatele. Rahastut haldab komisjoni nimel Euroopa Investeeringufond (EIF), tegutsedes rahaliste vahendite puhul fondihaldurina ning tagatiste puhul volitatud üksusena.

11

Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress“ loomise kohta põhines komisjoni tehtud eelhindamisel. Dokumendis järeldatakse, et lisaks olemasolevatele ELi vahenditele on vajadus luua ELi eelarve raames mikrokrediidirahastu⁹.

12

Perioodil 2010–2013 oli rahastu suurus 203 miljonit eurot (103 miljonit eurot ELi eelarvest ja 100 miljonit eurot EIP-lt): 25 miljonit eurot (12% kogusummast) oli ette nähtud tagatisteks ja 178 miljonit eurot (88%) laenude rahastamiseks. EPMFi rahastamisvahenditest ei anta mikroettevõtjatele toetust mitte otse, vaid pigem toetatakse vahendajaid laenude ja/või tagatiste kaudu.

13

EIF valib pangad või muud finantsvahendajad, kes on huvitatud mikroettevõtjaid toetama tingimustel, mis on turutingimustega võimalikult sarnased. Vahendajad annavad toetuskõlblikele lõplikele toetusesaajatele laenu soodsamatel tingimustel kui laenuturul sarnase krediidiriski puhul pakutakse.

14

30. juuni 2014 seisuga on 20 liikmesriigis valitud välja 55 panka või muud finantsvahendajat¹⁰ ning mikroettevõtjatele¹¹ on antud 23 000 mikrolaenu kogusummas 208 miljonit eurot.

15

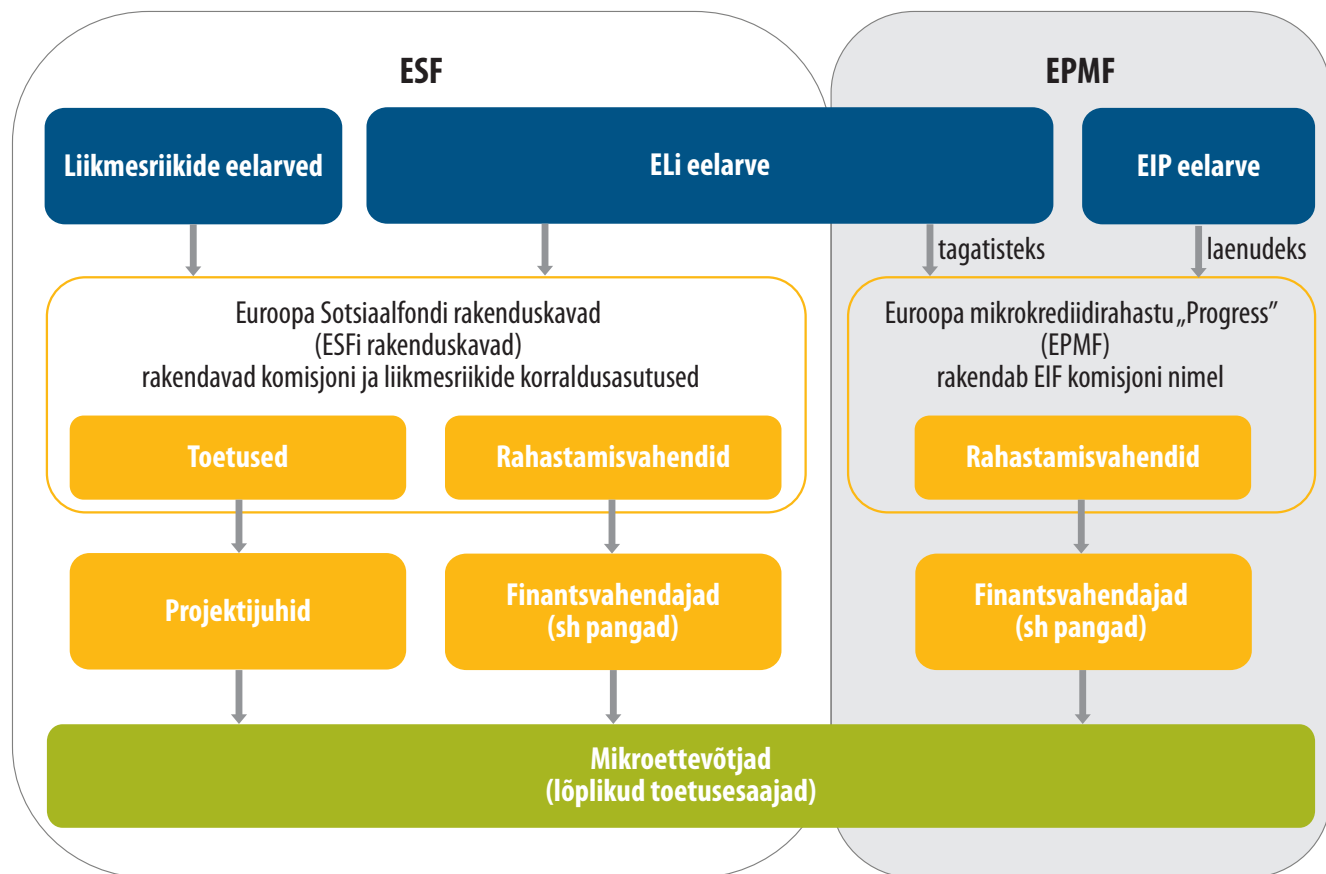
Programmitöö perioodiks 2014–2020 asendatakse EPMF järk-järgult ühega Euroopa Liidu tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programmi (EaSI)¹² kolmest suunast.

16

Joonisel 1 on toodud näide selle kohta, kuidas ESFi toetuste ja rahastamisvahendite kaudu eraldatakse ELi toetust mikroettevõtjatele.

- 8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. aasta otsus 25/2010/EL, millega luuakse tööhõive elavdamise ja sotsiaalse kaasamise Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress“ (ELT L 87, 7.4.2010, lk 1).
- 9 SEK(2009) 907, 2. juuli 2009.
- 10 Belgia, Bulgaaria, Taani, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Leedu, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia, Rootsi ja Ühendkuningriik.
- 11 COM(2014) 639 final, 20. oktoober 2014 „Mikrokrediidirahastu „Progress“ rakendamine – 2013“.
- 12 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1296/2013, millega luuakse Euroopa Liidu tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programm (EaSI) ning muudetakse otsust nr 283/2010/EL, millega luuakse tööhõive elavdamise ja sotsiaalse kaasamise Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress“ (ELT L 347, 20.12.2013, lk 238).

Joonis 1 ELi toetus mikroettevõtjatele ESFi toetuste ja rahastamisvahendite ning EPMFi kaudu (skeem)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

17

Käesoleva auditi raames hindas kontrollikoda seda, kas Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) ja Euroopa mikrokreediirahastu „Progress“ (EPMF) kaudu eraldatud toetus vastas mikroettevõtjate vajadustele. Eelkõige uuris kontrollikoda seda, kas:

- ELi toetuse kavandamine ja ülesehitus vastas mikroettevõtjate tegelikele vajadustele;
 - oli olemas põhjalik tulemustest aruandmise süsteem;
 - oli saadaval piisavalt teavet mikroettevõtjaid toetavate ELi eri rahastamismehhanismide rakenduskulude kohta.
- intervjuud vastava valdkonna ekspertidega;
 - klientide toimikute analüüs (toetustesaajad ja laenuvõtjad) pankade ja muude finantsvahendajate tasandil;
 - füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamise ning ettevõtte asutamise toetamisega seotud 22 ESFi rakenduskava eest vastutava 18 täiendava korraldusametuse küsitlemine 14 liikmesriigis¹⁵. Küsitlusele vastamise määr oli 89%¹⁶ ning selles anti tagasisidet kogemustest mikroettevõtjatele rahalist toetust võimaldavate meetmetega. Kontrollikoda analüüsis 11 korraldusametuse vastuseid 10 liikmesriigis, kelle rakenduskavad hõlmasid mikroettevõtjatele mõeldud meetmeid.

18

Auditi tulemuste aluseks on:

- dokumentide hindamine komisjoni ja liikmesriigi tasandil (ESFi puhul) ja EIFi tasandil (Euroopa mikrokreediirahastu „Progress“ puhul);
- mikroettevõtjaid rahaliselt toetavast 27 projektist¹³ koosneva valimi hindamine: kuus ESFi rakenduskava – 14 tagastamatut toetust ja kuus rahastamisvahendit (kolm laenu ja kolm tagatisfondi), ning seitse EPMFi rahastamisvahendit (kaks laenu andvat rahastamisvahendit ja viis tagatise andvat rahastamisvahendit). Projektid, millele on kokku eraldatud ligi 1,6 miljardit eurot (1,2 miljardit eurot on välja makstud), viidi ellu viies liikmesriigis¹⁴ (Saksamaa, Kreeka, Itaalia, Poola ja Rumeenia) ning need olid 2013. aasta lõpuks kas osaliselt või täielikult lõpetatud (vt **tabel 1**).

- 13 Projekte kontrolliti korraldusametuse või vahendusametuse (toetuste puhul) või finantsvahendaja tasandil (rahastamisvahendite puhul).
- 14 Saksamaa (viis projekti), Kreeka (kuus projekti), Itaalia (neli projekti), Poola (kaheksa projekti) ja Rumeenia (neli projekti).
- 15 Belgia, Tšehhi Vabariik, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Malta, Portugal, Sloveenia, Slovakkia, Soome ja Ühendkuningriik.
- 16 Vastused saadi 16 korraldusametusest 14 liikmesriigis ja need käsitlesid 19 rakenduskava.

Tabel 1 Kontrollikoja kontrollitud projektides mikroettevõtjate rahastamisele juurdepääsu toetamiseks kasutatud avaliku sektori vahendid (miljonites eurodes)

Liikmesriik	ESF			EPMF		Kokku
	Toetused	Tagatised	Laenud	Tagatised	Laenud	
Saksamaa	665,8		100,0			765,8
Kreeka	368,9			0,8		369,7
Itaalia	9,1	13,9	9,5			32,5
Poola	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumeenia	1,7			6,2	18,9	26,8
Kokku	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Allikas: kontrollikoja analüüs, detsember 2013.

Mikroettevõtjatele eraldatud ELi toetuse kavandamine ja ülesehitus

19

Teatud poliitikaeesmärgi saavutamiseks rahastamisvahendi kavandamine on keeruline ülesanne. Sellega seoses on oluline tagada, et toetuse olemus ja liik (tagastamatud toetused või rahastamisvahendid) ning olemasolevad summad on suunatud potentsiaalsete toetusesaajate tegelikele vajadustele.

20

Kontrollikoda hindas järgmist:

- kas ESFi puhul oli tehtud vajaduste hindamine, et teha kindlaks, milline on mikroettevõtjatele pakutavate toetusmeetmete üldine tase ja liik; rahastamisvahendite puhul hinnati, kas olid olemas ülekapitaliseeritust vältivad asjakohased investeerimisstrateegiad ja riskijuhtimise menetlused; lisaks hinnati, kas on määratletud väljumispoliitika ja/või toetuse lõpetamise tingimused;
- kas EPMFi raames rahastatud rahastamisvahendite jaoks on olemas töökindel riskijuhtimissüsteem ning kas on tehtud nõutav portfelli riskipositsiooni määra hindamine;
- kas ESFi või EPMFi rahastatud rahastamisvahendid suutsid kaasata täiendavat erasektoripoolset rahastamist. Selleks arvatati välja saavutatud finantsvõimenduse määr.

Mikroettevõtjatele eraldatud ESFi toetuse puhul ei tehtud konkreetsete vajaduste hindamist ja puudus asjakohane riskijuhtimissüsteem

Kontrollitud ESFi rakenduskavade puhul ei võtnud korraldusasutused kavandamisetapis arvesse mikroettevõtjate vajadusi

21

Kontrollikoja audit näitas, et kontrollitud rakenduskavasid haldavad ESFi korraldusasutused ei teinud enne vahendite eraldamist ega vahendite kõige sobivama kasutusviisi valimist mikroettevõtjate vajaduste hindamist.

22

Kontrollikoja küsimustikule vastates teatasid 11 korraldusasutust 10 liikmesriigist¹⁷, et nende ESFi rakenduskavad hõlmasid ka toetusmeetmeid mikroettevõtjatele. Kontrollikoja analüüs näitas aga, et ükski 11 korraldusasutusest ei olnud enne rakenduskava heakskiitmist hinnanud mikroettevõtjate konkreetseid vajadusi. Olukord oli samasugune kõikide rakenduskavade puhul viies liikmesriigis, kus kontrollikoda konkreetseid projekte kontrollis. Kontrollikoda märgib, et liikmesriikidel ei olnud programmitöö perioodi 2007–2013 raames regulatiivset nõuet sellist vajaduste hindamist teha.

17 Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Prantsusmaa (mandriosa, Martinique), Läti, Leedu, Portugal (Madeira), Sloveenia, Slovakkia ja Soome.

23

2. selgituses on esitatud näide valimisse mittekuulnud rakenduskavast, mille puhul tehti põhjalik vajaduste hindamine, et teha kindlaks vajadus mikroettevõtjatele suunatud toetusmeetmete järele.

2. selgitus

Näide uuringust, millega tehti kindlaks vajadus mikroettevõtjatele suunatud konkreetse toetusmeetme järele

Saksamaal Brandenburgi liidumaal tehti 2006. aastal uuring, et teha kindlaks, mida vajavad füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustajad¹⁸, ning eriti see, kui asjakohased on pankade poolt mikroettevõtjatele pakutavad finantsteenused.

Uuring põhines selle piirkonna mikrorahastamise pakkumise ja nõudluse kvalitatiivsel ja kvantitatiivsel hindamisel.

Uuringust selgus, et i) traditsiooniliste pankade jaoks ei olnud finantsteenuste osutamine mikroettevõtjatele piisavalt atraktiivne, eriti kui tegemist oli väikelaenudega summas kuni 10 000 eurot, ning ii) olemasolevad rahalise toetuse algatused (nagu riigi subsideeritud laenud) ei pakkunud mikroettevõtjatele sobivaid alternatiive.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, varem GTZ) GmbH, „Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece“*, lk 13–15 (ESFi kaasrahastatud aruanne).

Kuuest auditeeritud ESFi rahastamisvahendist puudus investeerimisstrateegia kolme puhul

24

Üldiselt makstakse ESFi rahastamisvahenditele rakenduskavast eraldatud toetus välja pärast nende õigusliku struktuuri loomist. Seejärel kasutatakse neid vahendeid rakenduskava raamesse jäävate projektide toetamiseks (näiteks andes laene ja tagatise lõplikele toetusesaajatele). ESFi rahastamisvahenditega seotud regulatiivsete nõuete kohaselt tuleb seega iga fondi jaoks luua oma investeerimisstrateegia. ESFi

rahastamisvahendite puhul hõlmab investeerimisstrateegia¹⁹ ka potentsiaalse sihtrühma analüüsi, et vältida fondi üle- või alakapitaliseerimist.

19 Komisjoni määruse (EÜ) nr 1828/2006 artikkel 43.

25

Kontrollikoda leidis, et kuuest Poolas ja Itaalias (Calabria) auditeeritud ESFi rahastamisvahendist kolme puhul ei koostatud investeerimisstrateegiat (vt tabel 2).

Tabel 2 Investeerimisstrateegia, riskijuhtimissüsteemide ja väljumispoliitika / toetuse lõpetamise tingimuste olemasolu auditeeritud ESF rahastamisvahendite puhul

Auditeeritud ESFi rahastamisvahendid	Investeerimisstrateegia	Riskijuhtimissüsteemid (PAR analüüs)	Väljumispoliitika / toetuse lõpetamise tingimused
Rahastamisvahend A (Saksamaa)	● jah	● ei	● jah
Rahastamisvahend B (Itaalia)	● ei	● ei	● ei
Rahastamisvahend C (Itaalia)	● ei	● ei	● ei
Rahastamisvahend D (Itaalia)	● jah	● ei	● ei
Rahastamisvahend E (Poola)	● jah	● jah	● jah
Rahastamisvahend F (Poola)	● ei	● ei	● jah

Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs (2014).

Kuuest auditeeritud ESFi rahastamisvahendist viie puhul olid riskijuhtimissüsteemid puudulikud

26

Lisaks vajaduste eelnevale hindamisele peaksid vahendite haldajad kehtestama ka asjakohased riskijuhtimismenetlused. See hõlmab eelkõige rahastamisvahendi portfelli riskipositsiooni määra analüüsi, et teha kindlaks, kas fondi rahastamine on asjakohane, ning kas laenude ja tagatistega seotud potentsiaalne kahju suudetakse katta.

Komisjoni liikmesriikidele programmi- töö perioodiks 2007–2013 koostatud suuniste²⁰ kohaselt vastab sellise analüüsi tegemine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele.

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

27

Kontrollikoda leidis, et portfelli riskipositsiooni määra analüüsiti kuuest kontrollikoja läbivaadatud vahendist vaid ühe ESFi rahastamisvahendi puhul (vt **tabel 2**). Itaalia puhul leidis kontrollikoda, et kolm auditeeritud ESFi rahastamisvahendit olid oluliselt ülakapitaliseeritud (vt **3. selgitus**).

28

Määruse kohaselt tuleb rahastamisvahendite kasutamata jäänud eraldised rakenduskava sulgemisel ELi eelarvesse tagastada²¹.

21 Komisjoni määruse (EÜ) nr 1828/2006 artikli 43 lõige 2.

3. selgitus

Näide ülakapitaliseeritud ESFi rahastamisvahenditest

2013. aasta lõpuks moodustasid mikroettevõtjatele välja makstud summad 9,5% Campania laenufondist (mis loodi detsembris 2009), samas kui Calabria kahe tagatisfondi puhul (mis loodi septembris ja novembris 2012) moodustasid antud tagatised 0% ja 26,7% fondide kapitalist.

Kulutuste rahastamiskõlblikkuse eeskirjade kohaselt tuleb toetus maksta välja 31. detsembriks 2015²². Ei ole kuigi tõenäoline, et ülejäänud vahendid jõuavad mikroettevõtjateni enne 2015. aasta lõppu.

22 Määruses (EÜ) nr 1083/2006 kehtestatud rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpp on praegu arutamisel.

ESFi rahastamisvahendite väljumispoliitika ja toetuse lõpetamise tingimustega seotud puudused

29

Kontrollikoda hindas ka seda, kas korraldusasutustel oli olemas ESFi rahastamisvahenditele kohaldatavatele eeskirjadele²³ vastav väljumispoliitika ja/või toetuse lõpetamise tingimused. Poliitika ja tingimuste eesmärk on tagada vahendite usaldusväärne ja korrektne likvideerimine fondide sulgemisel.

30

Kontrollikoda leidis, et kuuest ESFi rahastamisvahendist kolme puhul (kaks Campanias ja üks Calabrias) puudusid väljumispoliitika ja toetuse lõpetamise tingimused.

23 Komisjoni määruse (EÜ) nr 1828/2006 artikli 43 lõige 2.

EPMFi loomise kord on üldiselt rahuldav

31

EMPMFi rahastamisvahendite ülesehitus erineb ESFi alla kuuluvate rahastamisvahendite omast. EPMFi finantsvahendajad (pangad) peavad esitama EIFi taotluse oma rahastamisvahenditele rahastamise eraldamiseks. Kui finantsvahendajad laene ei väljasta või tagatise ei anna, ei kasuta nad lihtsalt neile eraldatud EIFi rahastamist ära. Seega ei ole konkreetne piirkondlik vajaduste hindamine vajalik.

32

Lisaks peab iga finantsvahendaja EPMFi eeskirjade kohaselt läbima EIFi tehtava standardse hooleksu kontrolli. Kontroll hõlmab riskijuhtimissüsteemide hindamist, sh portfelli riskipositsiooni puudutavaid menetlusi. Finantsvahendaja teeb portfelli ja vastava makseviivituse määra üle järelevalvet ning annab sellest EIFi perioodiliselt aru. Järelevalve- ja aruandluskorda käsitlevad konkreetset eeskirjad on oluline osa EIFi ja finantsvahendaja vahelisest lepingust.

33

Kontrollikoda leidis, et nõutavad portfelli riskipositsiooni määra analüüsid olid tehtud kõigi seitsme kontrollitud EPMFi rahastamisvahendi puhul. Mikrorahastamise meetmed on juba olemuselt kõrge riskiga, kuid kontrollikoda analüüs näitas, et Rumeenia laenufondi portfelli riskipositsiooni määra oli teiste sarnaste fondidega võrreldes madal. Fondil, mis tegutses alates 2012. aasta märtsist, oli portfelli maksujõuetuse risk 0,3% ning 30. septembri 2013 seisuga puudusid mahakandmised.

Suurem osa ESFi rahastamisvahendeid ei kaasanud erasektoripoolset rahastamist

34

Üks rahastamisvahendite kasutamise eeliseid tagastamatute toetustega võrreldes on see, et potentsiaalselt aitavad rahastamisvahendid lisaks avaliku sektori rahastamisele (ELi ja liikmesriikide eelarved) kaasata erasektoripoolset rahastamist. Seda nimetatakse ka finantsvõimenduseks, mida mõeldakse kogu rahastamise ja avaliku sektori rahastamise suhtarvuna. Finantsvõimenduse ühest suurem suhtarv tähendab, et kaasati erasektoripoolset rahastamist. Kontrollikoda uuris, kas ESFi või EPMFi raames kasutatud rahastamisvahendid mikroettevõtjate toetamiseks suutsid lisaks avaliku sektori vahenditele edukalt kaasata ka erasektoripoolset rahastamist.

35

Kontrollikoja analüüs näitas, et ainult üks kuuest auditeeritud ESFi rahastamisvahendist suutis kaasata erasektori rahastamist: Itaalia (Calabria) tagatisfondi finantsvõimenduse määra oli 1,2. Nelja rahastamisvahendi puhul kuuest puudus finantsvõimendus täiesti – finantsvõimenduse määra oli üks või sellest väiksem²⁴. Viimase rahastamisvahendi puhul, milleks oli samuti Itaalia (Calabria) tagatisfond, ei suutnud korraldusasutus edastada teavet finantsvõimenduse määra kohta.

24 Finantsvõimenduse määra võib jääda alla 1,0, kui osa eraldisest on kasutatud halduskulude katmiseks.

36

Kvantitatiivsete eesmärkide osas märgib kontrollikoda, et finantsvõimenduse sihtmäära seadmine ei olnud programmitöö perioodil 2007–2013 nõutav. Kontrollikoda täheldab siiski, et ühest suuremad finantsvõimenduse sihtmäärad pandi paika ainult kahe Itaalia tagatisfondi loomisel (eesmärk oli saavutada 1,25 fondi lõpetamise ajaks aastal 2015). Kõikidel muudel juhtudel ei olnud teave finantsvõimenduse sihtmäära kohta saadaval või ei olnud erasektori rahastamise kaasamisega arvestatud.

EPMFi rahalised vahendid kaasid mingil määral ka erasektoripoolset rahastamist

37

Kontrollikoda leidis, et kõik seitse auditi ajal rakendatud EPMFi rahastamisvahendit olid kaasanud täiendavat erasektoripoolset rahastamist (vt **tabel 3**). Tagatiste osas saavutati täpne finantsvõimenduse sihtmäär ühel juhul ning kahel juhul jäi see saavutamata. Kahe ülejäänud juhtumi puhul ei ole algse sihtmäära saavutamine kuigi tõenäoline, sest praeguse määra ja sihtmäära vaheline erinevus on liiga suur, et seda 2015. aasta keskpaigaks tasa teha. Kahe mikrokrediidi portfelli puhul ei pandud paika sihtmäärasid. Komisjon on seisukohal, et kogu EPMFi eesmärgiks seatud finantsvõimenduse sihtmäära lõplik hindamine viiakse läbi pärast rahastu sulgemist, seega mitte enne kui 2020. aastal.

Tabel 3 Kontrollitud EPMFi rahastamisvahendite finantsvõimendus

Ettevõtte (liikmesriik)	Projekti kirjeldus	Finantsvõimenduse määr		Määratud kuupäev	Erasektori rahastamine (miljonites eurodes)
		Eesmärk	Tegelik tulemus (31.12.2013)		
1. ettevõtte (Kreeka)	Mikrokrediidi portfelli tagatis	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
2. ettevõtte (Rumeenia)	Mikrokrediidi portfelli	Täpsustamata	1,25 ¹	20.3.2014	2,4
3. ettevõtte (Rumeenia)	Mikrokrediidi portfelli	Täpsustamata	1,18	16.5.2013	1,7
4. ettevõtte (Rumeenia)	Mikrokrediidi portfelli tagatis	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
5. ettevõtte (Poola)	Mikrokrediidi portfelli tagatis	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
6. ettevõtte (Poola)	Mikrokrediidi portfelli tagatis	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
7. ettevõtte (Poola)	Mikrokrediidi portfelli tagatis	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

¹ Finantsvõimenduse seisuga 30.9.2013.

Allikas: kontrollikoja analüüs EIFi andmete alusel (2013).

Järelevalve ja tulemustest aruandmise süsteemid

38

Kontrollikoda hindas valimisse kuulunud projektide puhul esmalt liikmesriikide ja EPMFi poolt kohaldatud tulemustest aruandmise süsteemi asjakohasust ning teiseks seda, kas projektide abil toetati tõenäoliselt mikroettevõtjaid, eelkõige neid, kes varem töötud olid. Kontrollikoda märgib, et ESFi järelevalve toimus programmitöö perioodil 2007–2013 prioriteetse telje tasandil, mitte projektitasandil²⁵.

39

ELi poolt mikroettevõtjatele eraldatava rahalise toetuse peamine eesmärk on luua või arendada edasi jätkusuutlikke ettevõtteid ja töökohti ning ennetada ja vähendada töötust. Kontrollikoda hindas, kas ESF või EPMF olid esitanud järgneva teabe, sest selliste tulemusnäitajate esitamist soovitavad nii komisjoni tegevusjuhend kui ka mikrorahastamise valdkonna organisatsioonid²⁶:

- teave mikroettevõtjatele suunatud rahalise toetuse saajate sotsiaalse profiili kohta (haridus, vanus, asukoht või haavatavasse rühma kuulumine: töötu, puudega, rahvusvähemused või sisserändajad);

- teave mikroettevõtjate püsijäämise määra kohta teatud aja (näiteks kahe aasta) möödumisel toetuse lõppemisest.

40

Hindamise aluseks oli projektide kontrollimine kohapeal, vastused kontrollikoja uuringule ning korraldus- asutuste poolt komisjonile esitatud auditi hõlmatud 17 ESFi rakenduskava iga-aastaste rakendamisaruannete läbivaatamine.

Teave ESFi rakenduskavade mõjuala ja püsijäämise määra kohta on piiratud

41

Kontrollikoja analüüsist selgus, et:

- 17 ESFi rakenduskavast 11 puhul (65%) ei olnud teavet selle kohta, kas mikroettevõtjatele suunatud rahalise toetuse saajad kuulusid haavatavasse rühma. Kuue rakenduskava puhul loeti teave osaliselt kättesaadavaks, sest see oli esitatud vaid nende projektide puhul, mis olid otseselt töötutele suunatud. Lisaks ei tehtud auditeeritud ESFi rakenduskavade puhul süstemaatilist seiret toetusesaajate profiilide üle, kui need olid kättesaadavad;
- teave ettevõtete püsijäämise määrade kohta oli 17 ESFi rakenduskavast saadaval kolme rakenduskava (18%) puhul (Saksamaa, Bulgaaria ja Soome). Kuna puuduvad usaldusväärsed ja põhjalikud tulemusandmed püsijäämise määra kohta, ei ole ülejäänud 14 rakenduskava puhul võimalik hinnata projektide jätkusuutlikkust.

25 Komisjoni määruse (EÜ) nr 1828/2006 artikli 20 lõige 2.

26 Mikrokrediidiga tegevate asutuste Euroopa tegevusjuhend; vaeste abistamise nõuanderühm (CGAP), The Smart Campaign (Center for Financial Inclusion), Universal Standards for Social Performance Management (Social Performance Task Force).

42

Analüüsi kinnitab ka korraldusasutuste poolt komisjonile esitatud iga-aastaste rakenduskavade rakendusaruannete läbivaatamine: need sisaldavad samuti väga vähe teavet ELi toetuste kohta mikroettevõtjatele.

43

Kuna liikmesriikide esitatud andmed on piiratud, ei ole komisjonil võimalik koguda ühtlustatud, tähenduslikku ja usaldusväärset teavet, et teha järelevälvet mikroettevõtjatele antava ESFi toetuse (eriti selle sotsiaalse kaasavuse aspekti) üle.

44

Kontrollikoda peab seega piisava ja usaldusväärse tulemuselase teabe puudumise tõttu võimatuks teha kokkuvõtvaid järeldusi selle kohta, millises ulatuses on saavutatud ESFi poolt mikroettevõtjatele antava toetuse lõppestmärgid.

EPMFi projektide mõjuala ja püsijäämismäärade kohta on saadaval rohkem teavet**45**

Kontrollikoja auditi käigus kontrollitud seitsme EPMFi projekti puhul oli kõikidel esitatud teave selle kohta, kas projektist oli mikroettevõtjatele abi. Enamikul juhtudest sisaldas EPMFi aruandlus ka teavet rahalist toetust saavate mikroettevõtjate profiilide kohta (sugu, haridus, vanus ja religioon). Toetusesaajate varasema tööhõiveseisundi kohta oli aga teave saadaval ainult ühe puhul seitsmest kontrollitud EPMFi rahastamisvahendist (Kreekas).

46

Ettevõtjate püsijäämismäärade osas teatasid kolm EPMFi projekti 100% määrast ning üks projekt keskmiselt 70% määrast. Kolme ülejäänud EPMFi projekti puhul ei võimaldanud nende rakendamise etapp veel sellekohaseid arvutusi teha.

47

Kokkuvõttes leidis kontrollikoda, et aruandlus vastas EPMFi otsusele kõigi seitsme kontrollitud projekti puhul,²⁷ ning andis paremat teavet kui see, mis oli saadaval rahastamisvahendite kohta, mida hallati koostöös liikmesriikidega.

27 Otsuse nr 283/2010/EL artikkel 8.

Toetus jõudis mikroettevõtjateni, kellest pooled olid varem olnud töötud

48

Kontrollikoda viis läbi hindamise selle kohta, kas valimisse kuulunud projektid olid tõenäoliselt toetanud mikroettevõtjaid ja eelkõige töötuid. Hindamise käigus kontrolliti esmalt, kas keskmine toetussumma vastas mikroettevõtjate vajadustele, ning seejärel uuriti toetuse- või rahastamisvahendite saajate profile.

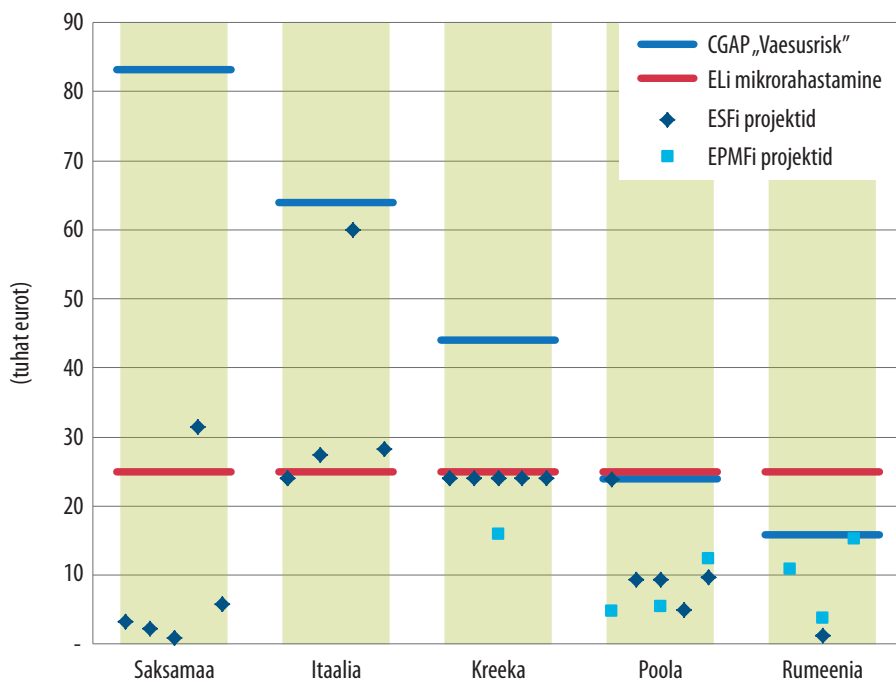
Keskmine ELi toetus on kooskõlas mikroettevõtjate vajadustega

49

Kontrollikoda leidis, et keskmine toetussumma oli veidi suurem või väiksem ELi soovituslikust 25 000 euro suurusest ülemmäärast²⁸ kõigi 20 kontrollitud ESFi projekti puhul (v.a üks erand). Kõik seitse EPMFi projekti pidasid kinni EPMFi õigusliku alusega kehtestatud kohustuslikust 25 000 euro ülemmäärast (vt **joonis 2**). Komisjoni andmetel on seisuga 30. september 2014 EPMFi laenu keskmine suurus 9825 eurot tagatisfondide puhul ja 6717 eurot laenufondide puhul.

28 Komisjoni 6. mai 2003. aasta soovitus 2003/361/EÜ, mis käsitleb mikroettevõtjate ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate määratlust (ELT L 124, 20.5.2003, lk 36).

Joonis 2 Keskmine ELi rahaline toetus mikroettevõtjatele projektide kaupa valitud lävendite alusel



Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs (2013) korraldusasutuste (2013) ja Maailmapanga (2012) esitatud andmete alusel.

Tähelepanekud

50

Kontrollikoda märgib, et kõigis 28 liikmesriigis kohaldatava 25 000 euro suuruse ülemmäära puhul ei võeta arvesse liikmesriikidevahelisi suuri erinevusi sissetulekutes ja rikkuses. Seetõttu kontrollis kontrollikoda, kas toetus jäi allapoole kogurahvatulu alusel kaalutud lävendit ja millises ulatuses oli seda kasutatud laenude ja tagatiste saajate valikukriteeriumina; nimetatud lähend võtab arvesse seda, mil määral on toetus jõudnud vaesusest ohustatud elanikkonnani (CGAP "vaesusrisk"²⁹). Kirjeldatud lisaanalüüs näitas, et kõik 27 kontrollitud projekti jäid CGAP ülemmäärast allapoole.

51

See näitab, et rahalise toetuse meetmete ulatust võib lugeda mikroettevõtjate vajadustele vastavaks.

Mitte kõik valimi projektid ei olnud suunatud töötutele

52

Kontrollikoda vaatas läbi ka toetuse-saajate profiilid (korraldusasutuste tasandil) ja ESFi ja EPMFi kaudu toetust saanud klientide profiilid (vahendite haldajate tasandil), et hinnata, millises ulatuses olid toetused suunatud eelnevalt töötutele mikroettevõtjatele.

53

20 kontrollitud ESFi projektist 11 oli suunatud eelnevalt töötutele mikroettevõtjatele. See hõlmab 9 projekti (45%), mis olid suunatud eranditult töötutele (viis Kreekas, kaks Poolas, üks Itaalias (Campania) ja üks Saksamaal).

54

EPMFi puhul olid lõplikud toetusesaadjad eelnevalt töötud olnud ühe puhul kontrollitud seitsmest projektist. Komisjoni andmetel näitavad aga EPMFi koondandmed 2014. aasta septembri lõpu seisuga, et 58% EPMFist rahalist toetust saanud füüsilisest isikust ettevõtjatest olid eelnevalt töötud ning enam kui 60% toetatud mikroettevõtjatest olid idufirmad, mis annab tunnistust sellest, et toetus jõudis eelnevalt töötute mikroettevõtjateni.

²⁹ CGAP ülemmääraks on USA dollarites esitatud kogurahvatulu inimese kohta korrutatuna 2,5-ga.

Teave mikroettevõtjatele eraldatud ELi toetuse rakendamiskulude kohta

55

Mikroettevõtjatele eraldatud ELi toetuse rakendamiskulude puhul tuleb võtta arvesse kaht asjaolu: avaliku sektori halduskulud ning rahastamisvahenditest rahastavad kulud. Kontrollikoda hindas, kas komisjonil ja liikmesriikidel oli nende kulude kohta piisavalt teavet.

Teave ESFi rakenduskavade halduskulude kohta on ebatäielik

56

Komisjon hindas 2011. aastal, et rakenduskavade halduskulud moodustavad 3,2% ERFi/Ühtekuuluvusfondi ja ESFi rahastamisest programmitööperioodil 2007–2013. See hõlmab ka kontrollikulud, mis olid hinnanguliselt 0,9%. Kontrollikulud on seotud riigi auditiastutuste tehtavate kontrolli-, sertifitseerimis- ja audititegevusega. Hinnangu aluseks on teatud liikmesriikide³⁰ esitatud arvud programmitöö perioodi 2007–2013 algusaastate kohta nii ERFi/Ühtekuuluvusfondi kui ka ESFi rakenduskavade puhul.

57

Nende andmete alusel³¹ hindas tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat 2013. aasta tegevusaruandes, et liikmesriigi tasandil moodustavad kulud ligi 4,8% ESFi programmitöö perioodi 2007–2013 eelarvest (sh haldus- ja sertifitseerimiskulud ning auditiastutused). Hinnang põhineb liikmesriigi keskmisel kulul, mis jäi vahemikku 2–13%. Lisaks moodustab komisjoni iga-aastane halduskulu kogueraldisest 0,2%. ESFi juhtimise ja kontrollimise hinnanguline halduskulu kokku on umbes 5% aasta eelarvest. Halduskulude peamised komponendid on esitatud **4. selgituses**.

58

Kokkuvõttes märgib kontrollikoda, et komisjonil ei ole võrreldavat teavet iga liikmesriigi halduskulude ja iga rahastamismehhanismi kohta (st tagastatud toetused või rahastamisvahendid, nagu laenud ja tagatised). Lisaks on saadaolevad arvnäitajad ajakohastatud ainult rahastamisvahendite puhul. Kontrollikoja poolt viies liikmesriigis kontrollitud ESFi rakenduskavade puhul ei olnud saadaval mitte mingit teavet tegelike halduskulude kohta eri korraldusasutuste tasandil.

30 Belgia, Tšehhi Vabariik, Itaalia, Malta, Poola, Soome ja Ühendkuningriik.

31 Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, aasta tegevusaruanne 2013, lk 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

ESFi rakenduskavade halduskulude peamised komponendid

Liikmesriikide puhul hõlmavad halduskulud riigiasutuste tehtavaid rakenduskavade juhtimise, kontrolli, järelvalve ja hindamisega seotud tegevusi. Sellisteks kuludeks võivad olla palgakulud, tegevuskulud, reisi- ja koolituskulud. Tagamaks, et riik saab eraldatud toetusest mõjusat kasu, võib halduskuludest katta ka kulusid, mis on seotud ESFi rakenduskavade pakutavate rahastamisvõimaluste alase teavitamis- ja kommunikatsiooni-tegevusega, või toetusesaajate haldussuutlikkuse suurendamise kulusid (näiteks koolituse abil).

Rahastamisvahendite puhul teeb osa haldustegevusest (nt lõplike toetusesaajate valimine) fondihaldur, mis vähendab halduskulusid liikmesriigi tasandil. Nende tegevuste halduskulud makstakse fondihalduritele tagasi otse rakenduskavade eelarvetest.

Komisjoni tasandil hõlmavad halduskulud ESFi õigusraamistiku koostamise, finantshalduse, kontrolli, auditi, liikmesriikidega tehnilise koordineerimise ja hindamis- ning teavitustegevusega seotud kulusid.

Halduskulud ei hõlma ELi rahalise toetuse saajate kantud kulusid.

ESFi rahastamisvahenditest rahastatavad kulud vahelduvad

59

Suurte kulude tõttu on mikroettevõtjateni jõudev rahastamine lõppkokkuvõttes väiksem. See võib ohustada fondi jätkusuutlikkust, eriti väiksemate mikrorahastamise fondide puhul.

Rahastamisvahendite kõige sagedasemad kulud on halduskulud, mis võivad hõlmata mitmeid alaliike (personalikulud, reklaami- ja turunduskulud, reisi- ja konsultatsioonikulud).

60

Kontrollikoja analüüs näitas, et kontrollitud kuuest ESFi rahastamisvahendist olid viie puhul halduskulud vahemikus 2,3–4,2%³². Üks Itaalia (Calabria) tagatisfond ei edastanud kontrollikoja nõutud teavet oma halduskulude kohta.

32 Vastavalt komisjoni määruse (EÜ) nr 1828/2006 artiklile 43 on ESFi rahastamisvahendite halduskulude ülemmääraks 4% fondi aasta keskmisest eraldisest, kui fondihaldur ei ole valitud konkurentsipõhise hankemenetluse alusel, nagu oli ühe fondi puhul Saksamaal.

61

Kontrollikoda märgib, et valimis lisandub halduskuludele kahe Itaalia ESFi rahastamisvahendi puhul rakenduskaava eelarvest makstud lisakulu, milleks on tagatud laenude intressimaksed (vt **5. selgitus**). See suurendab kahest rahastamisvahendist ühe puhul rakenduskulusid 7,8%-ni, mis tähendab ligi 4 miljonit eurot aasta kohta.

62

ELi eelarvest rahastatavate ESFi rahastamisvahendite kulude struktuur varieerus sõltuvalt eri teguritest. Kontrollikoda küll tunnistab, et sellised erinevused võivad olla asjakohaselt põhjendatud, kuid komisjon ei oma terviklikku ülevaadet selle kohta, mille alusel ESFi rahastamisvahendite haldus- ja rakenduskulud arutati ning kas need on põhjendatud.

63

EPMFi puhul (laenu- ja tagatisvahendid kokku) on komisjoni hinnangul aasta keskmine ELi eelarvest makstav kulu maksimaalselt 0,5–0,7% eraldisest.

Calabria rahastamisvahendi suured kulud

Calabrias teatati komisjonile, et ühe mikrokrediidi tagatisfondi küsitud halduskulude osakaal on 2,3% kogueraldisest, mis tähendab, et formaalselt jäid need alla nõutava 4% ülemmäära.

Korraldusasutused aga leppisid kohalike pankadega kokku halduskulude struktuuri, mille puhul ESF maksab laenuvõtjate eest mikrokrediidi intressi. Kui halduskuludele lisada 5,6% suurune tagatud laenude intress, teeb see rakenduskaava raames rahastatud kogukulude määraks üle 7,8%. Samal ajal teenisid samad intressimakseid saavad erapangad intressi ka ESFi poolt tagatisena hoiustatud vahenditelt.

64

Kontrollikoda järeldab, et ESFist mikroettevõtjatele eraldatava rahalise toetuse kavandamises ja ülesehituses esineb puudusi ning puudub ka asjakohane ja usaldusväärne teave tulemuslikkuse kohta. Lisaks ei ole komisjonil ja liikmesriikidel võrreldavat teavet iga liikmesriigi halduskulude ja iga rahastamismehhanismi kohta (st toetused või rahastamisvahendid, nagu laenud ja tagatised).

65

Kokkuvõttes järeldab kontrollikoda, et need asjaolud võivad avaldada negatiivset mõju mikroettevõtjate vajadustele suunatud ELi rahalise toetuse mõjususele.

Mikroettevõtjatele eraldatud ESFi toetuse kavandamises ja ülesehituses esineb puudusi

66

Üldiselt ei ole liikmesriigid ESFi rakenduskavasid kavandades mikroettevõtjate vajadusi asjakohaselt hinnanud. Programmitöö perioodil 2007–2013 ei olnud õigusaktidest tulenevat kohustust käsitleda mikroettevõtjate konkreetseid vajadusi Euroopa tasandil. Auditiga hõlmatud perioodil olid tagastamatud toetused mikroettevõtjate toetamiseks kasutatav peamine ESFi toetusmehhanism.

67

ESFist eraldatavat ELi rahalist toetust mikroettevõtjatele anti tavaliselt ilma igasuguse põhjendatud vajaduste hindamiseta. Mõne kontrollitud ESFi rahastamisvahendi puhul eraldati fondidele liiga suuri summasid. Selle põhjuseks olid investeerimisstrateegiate puudumine ja puudulikud riskihaldussüsteemid. Kontrollikoda leidis ka, et pooltel kontrollitud ESFi rahastamisvahenditel puudusid väljumispoliitika ja toetuse lõpetamise tingimused, kuigi asjaomased määrused seda nõuavad.

68

Komisjoni rahastamisvahendi EPMFi ülesehitus on riskihaldussüsteemi osas üldiselt rahuldav. EPMF on suutnud kaasata teatud määral ka erasektori poolset rahastamist, ESFi rahastamisvahendid aga mitte. Siiani on ELi eelarvest EPMFi eraldatud vahendid olnud aga piiratud (ESFi rahastamisvahenditega võrreldes).

1. soovitus

Programmitöö perioodil 2014–2020 peavad liikmesriigid mikroettevõtjatele antavat ELi rahalist toetust hõlmavate rahastamisvahendite kavandamise ja rakenduskavade ettevalmistamise käigus tegema järjepidevalt vajaduste hindamisi. See aitaks ka eraldada asjakohast toetust erinevatele rahastamismehhanismidele, nagu tagastamatud toetused ning rahastamisvahendid (laenud või tagatised). Komisjon peaks koostama asjaomased suunised.

2. soovitus

Komisjon peaks muutma liikmesriiki-depoolse ESFi rahastamisvahendite kasutamise sõltuvaks mitte ainult regulatiivsete nõuete järgimisest, vaid ka töökindla riskijuhtimissüsteemi olemasolust, et vältida vahendite ülekapitaliseerimist.

Puudub asjakohane ja usaldusväärne järelevalveteave tulemuslikkuse kohta

69

EPMFi tulemusalase aruandluse süsteemid andsid täielikumat teavet kui ESFi süsteemid, mis olid puudulikud. Liikmesriikide edastatud andmete alusel ei ole komisjonil võimalik koostada järjepidevat, tähenduslikku ja usaldusväärset teavet (nt mikroettevõtjate püsijäämismäärade ja toetuse mõjuala kohta), et teha järelevalvet selle üle, mida mikroettevõtjatele suunatud ESFi toetuse abil on saavutatud. Kontrollikoda on seisukohal, et sellises olukorras on võimatu teha üldiseid järeldusi mikroettevõtjatele suunatud ESFi toetuse mõjususe kohta.

70

Kontrollitud valimi põhjal on ESFi toetused, ESFi rahastamisvahendid ja EPMF pakkunud mikroettevõtjatele rahalist toetust. Eelnevalt töötute mikroettevõtjatega olid seotud vaid pooled projektid.

3. soovitus

Teavitustegevuse parandamiseks peaksid komisjon ja liikmesriigid tulevikus kavandama mikroettevõtjatele mõeldud ESFi rahalise toetuse meetmed ning panema paika toetuskõlblikkuse kriteeriumid, mis on suunatud töötutele ja haavatavatele inimestele, kes on tavapärasel laenuturul ebasoodsamas olukorras.

ESFi toetuste ja rahastamisvahendite rakenduskulude kohta ei ole piisavalt teavet

71

Kontrollitud ESFi rakenduskavade puhul puudus korraldusasutustel teave halduskulude tegeliku suuruse kohta. Komisjonil ja liikmesriikidel ei ole võrreldavat teavet iga liikmesriigi halduskulude ja rahastamismehhanismi kohta (st toetused või rahastamisvahendid, nagu laenud ja tagatised). Selline olukord ei võimalda neil kaaluda kõige kulutasuvamat viisi ELi toetuse eraldamiseks mikroettevõtjatele.

72

Kontrollikoda täheldas, et kontrollitud rahastamisvahendite kulustruktuurid on erinevad. Lisaks leiti, et ELi eelarvest rahastatavate halduskulude osakaal varieerus. Komisjon ei oma terviklikku ülevaadet ESFi rahastamisvahendite rakendamise kogukulude arvutamispõhimõtetest ega saa seega hinnata, kas rahastamisvahenditevahelised erinevused on põhjendatud.

4. soovitus

Programmitöö perioodil 2014–2020 peaks komisjon tegema ESFi toetus- te, ESFi rahastamisvahendite ja EaSI rahastamisvahendite rakenduskulusid võrdleva analüüsi, et teha kindlaks nende tegelik määr. Hindamine peaks võimaldama koostada hea tava selle kohta, kuidas jagada väikesemahulisi toetusi, laene ja tagatise nii, et kulud oleksid mõistlikud.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Henri GRETHEN, võttis käesoleva aruande vastu 10. juuni 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Kokkuvõte

VI a)

Komisjon nõustub soovitusel.

2014.–2020. aasta programmitöö perioodi reguleeriva raamistikuga tagatakse, et kõik rahastamisvahendid põhinevad eelhinnangul, mille käigus on kindlaks tehtud turutõrked ja ebaoptimaalsed investeerimisolukorrad ning investeerimisvajadused. Eelhindamise nõue kehtib ka juhul, kui kasutatakse edasi eelmisel programmitöö perioodil loodud rahastamisvahendeid.

Rakenduskavade heakskiitmisel lähtub komisjon strateegilistest prioriteetidest, määrab kindlaks ja täidab eeltingimused ning analüüsib kavandatava toetusvormi mõttekust.

Samuti kohustub komisjon andma nõu eelhindamise küsimustes ning suuniseid rahastamisvahendite rakendamiseks.

Ta on juba esitanud suunised ja praktilise meetodi uue programmiperioodi kohustusliku eelhindamise ettevalmistamiseks.

VI b)

Komisjon nõustub soovitusel. Euroopa Sotsiaalfondi uues reguleerivas raamistikus on seda juba arvesse võetud ning rahastamisvahendite eelhindamine on muudetud kohustuslikuks.

VI c)

Komisjon nõustub soovitusel.

Uus õigusraamistik pakub võimalust välja selgitada mikrokrediidirahastu kõige olulisemad sihtrühmad iga vaatlusaluse turu puhul. Selleks viiaksegi läbi eelhindamine.

VI d)

Komisjon ei nõustu soovitusel.

Ühelt poolt leiab komisjon, et analüüsi tegemiseks tuleks kindlaks teha kulud, mis korraldusasutusel tekivad seoses toetuse või rahastamisvahendi haldamisega. Lisaks on ESFi toetuste ja rahastamisvahendite kulude ja tasude ning ESFi ja EPMFi rahastamisvahendite kulude ja tasude keeruline. Nii näiteks kuuluvad ESFi rahastamisvahendite kulude hulka panga teenustasud, kuid mitte korraldus- ja vahendusasutustega seotud kulud; seejuures on EPMFi rahastamisvahendi kulude struktuur erinev ESFi omast, kuna EPMFi puhul ei kaasata korraldusasutust.

Teisest küljest ei tarvitse analüüs aidata täita uue programmiperioodi hea tava eesmäärke, kuna reguleeriva raamistikuga on ette nähtud uued halduskulude ja -tasude eeskirjad, mis on tulemuspõhised ja sisaldavad künniseid (vt delegeeritud määrus (EL) nr 480/2014).

Sissejuhatus

09

2007.–2013. aasta programmitöö perioodil ei olnud korraldusasutused kohustatud esitama komisjonile aruandeid mikroettevõtjate sihtrühma kohta projekti tasandil.

Tähelepanekud

Ühine vastus punktidele 21 ja 22

Ühissätete määrusega (määrus (EL) nr 1303/2013) on 2014.–2020. aasta programmitöö perioodiks kehtestatud kohustuslik eelhindamine nende rahastamisvahendite puhul, mille eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega. Eelhindamine peaks hõlmama ka kavandatud toetusvormi mõttekust.

Ühine vastus punktidele 24 ja 25

Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega tuleb kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega riikide ametiasutustel tagada, et meetmeid rakendatakse kooskõlas õigusnormidega.

Komisjon tunnistab, et kuuest rahastamisvahendist kolme puhul ei koostatud investeerimisstrateegiat.

See probleem on pärit juba 2007.–2013. aasta programmitöö perioodist ning selle põhjustas ilmselt järjekindluse puudumine üldmääruses (EÜ) nr 1828/2006, kuna määruse rahastamisvahendid käsitlevaid sätteid muudeti 2010. ja 2011. aastal mitu korda.

26

2007.–2013. aasta programmitöö perioodil tulenes kõnealune nõue osutatud COCOFi teatisest. See ületab korraldusasutuste pädevust ning selle eest vastutavad fondivalitsejad kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega.

2014.–2020. aasta programmitöö perioodiks on need nõuded selgelt sätestatud ühissätete määruse artikli 37 lõikes 2, millega on ette nähtud eelhindamise teostamise kohustus.

27

Vt ühine vastus punktidele 21 ja 22.

2014.–2020. aasta programmitöö perioodil on eelhindamise läbiviimine kohustuslik ning makseeskirjadega on ette nähtud maksete järkjärguline tõendamine. See aitab optimeerida rahastamisvahendi mahtu.

3. selgitus

Campania puhul tulenes ülekapitaliseerimine ühe suunaga seotud taotluste üleküllusest võrreldes muude suundadega, mille kasutamiseks soovi ei avaldatud. Selle küsimuse lahendamiseks muudeti konkursikutset. 2015. aasta mai lõpus moodustas mikroettevõtjatele tehtud väljamaksete summa 37,4% fondi mahust.

33

Komisjon on seisukohal, et praegu on veel liiga vara hinnata portfelli riskipositsiooni, kuna EPMFi portfelli on noor ja esimene väljamaksete tsükkel ei ole veel lõpule jõudnud.

Ühine vastus punktidele 35 ja 36

2007.–2013. aasta programmitöö perioodil ei olnud finantsvõimendus õiguslikult nõutav, 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil aga küll¹.

Kuid ka ilma erasektori vahendeid kaasamata võivad ESFi rahastatud rahastamisvahendid avaldada mitmekordistavat mõju, sest nad on oma olemuselt uuendatavad.

¹ Määruse (EL) nr 1303/2013 põhjendus 34, artikli 37 lõike 2 punkt c ning artikli 46 lõike 2 punkt h.

37

Seoses finantsvõimenduse sihtmääruga soovib komisjon rõhutada, et asjaolu, et teatud tehingute puhul ei ole saavutatud loodetud võimendust, ei osuta puudulikult tulemuslikkusele. Tegemist on aktsepteeritava seisundiga nii väljakujunemata mikrorahastamisturu kui ka rahastamisvahendi jaoks, mis püüab ühtaegu jõuda nii parimate tulemusnäitajatega vahendajateni kui ka haavatavate rühmadega tegelevate äsja asutatud vahendajateni. Selleks et ELi eelarvega ettenähtud vahendid maksimaalselt ära kasutada, kohandab Euroopa Investeeringufond võimenduse sihtmäära mittesaavutanud tagatislepingutega ettenähtud tagatise ülemmäära ja kasutab vabastatud summasid uute tehingute jaoks. Lisaks tasuvad vahendajad kohustistasu, kui portfelli ei saavuta lepinguta ettenähtud mahtu.

Ühisvastus punktidele 41–44

ESF teostab seiret ainult prioriteetsete suundade, mitte aga projektide tasandil. Väljundi- ja tulemusnäitajad töötati välja prioriteetsete suundade jaoks vastavalt nende eesmärkidele. 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil olukord paraneb, kuna väljundi- ja tulemusnäitajad määratakse kindlaks investeerimisprioriteetide tasandil vastavalt iga investeerimisprioriteedi konkreetsetele eesmärkidele.

Püsijäämismäärade kohta aruannete esitamist ei saagi oodata, kuna määrus seda ei nõua.

Lisaks ei pea komisjon püsijäämismäära tingimata selliseks kriteeriumiks, mille alusel saab hinnata mikrorahastamisvahendi edukust. Näiteks kui töötaja loob oma ettevõtte, kuid see ettevõtte ei jää püsima, on töötaja siiski saanud kutseoskusi ja juhtimiskogemust, tänu millele ta võib leida tööd kunagi hiljem. Seetõttu tuleb seda toetust pidada tulemuslikuks.

Lisaks toetust saanud mikroettevõtjate püsijäämismääradele võiks mõõta näiteks ka toetusesaaja olukorda tööturul pärast teatava aja möödumist meetme lõpuleviimisest.

45

Vastavalt EPMFi reeglitele koguti küll andmeid füüsiliste isikute, kuid mitte mikroettevõtjate kohta. Seda küsimust on võetud arvesse Euroopa tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programmi rahastamisvahendite kavandamisel.

Ühine vastus punktidele 52–54

Komisjon märgib, et auditeeritud mikrorahastamisvahendid on ESFi ja EPMFi kaudu rakendatavad vahendid, mis aitavad saavutada ESFi ja EPMFi rakenduskavade eesmärgi. Need eesmärgid võivad olla laiemad kui ainult töötute tööturule tagasipöördumise toetamine.

Vastavalt EPMFi käsitlevale otsusele on rahastamisvahendi sihtrühmaks nii inimesed, eelkõige haavatavatest rühmadest, kui ka mikroettevõtjad.

Koostöö selliste turul juba tegutsevate mikrorahastamisasutustega, mis ei ole pangad, tagab hea kontakti mikrolaenu võtjatega, kes ei tavapärasel laenuturul kuigi soodsas olukorras. Mikrorahastamisega tegelevate pangandusväliste asutuste ärimudel lähtub praegusest olukorrast, kus haavatavad isikud on tavapärasel laenuturul halvemas olukorras, sest pangad peavad neid kulukamaks ja/või riskantsemaks.

58

Komisjon on seisukohal, et kõnealuse teabe kogumine oleks ebaproportsionaalselt koormav võrreldes oodatavate tulemustega. Esiteks tuleks selleks kindlaks teha kulud, mis korraldusasutusel tekivad seoses toetuse või rahastamisvahendi haldamisega. Lisaks on ESFi toetuste ja rahastamisvahendite kulude ja tasude võrdlemine keeruline. Nii näiteks kuuluvad ESFi rahastamisvahendite kulude hulka panga teenustasud, kuid mitte korraldus- ega vahendusasutustega seotud kulud.

59

Konkreetsset sihtrühma ning mikrokrediidiasutuste antud laenude väikest summat ja suurt arvu silmas pidades on mikrokrediidi pakkumisel halduskulud suuremad kui tavapärase laenuandmise puhul.

62

Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega tuleb kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega riikide ametiasutustel tagada, et meetmeid rakendatakse kooskõlas õigusnormidega.

Alates 2011. aastast tuleb liikmesriikidel oma iga-aastases rakendusaruandes esitada andmed rahastamisvahendite rakendamise seotud halduskulude ja -tasude kohta.

Selleks et institutsioonid ja üldsus saaksid nende andmetega tutvuda, avaldatakse iga aasta detsembris kokkuvõtte korraldusasutuste aruannetest finantskorraldusvahendite rahastamise ja rakendamise edusammude kohta.

Samuti tuleks rõhutada, et fondivalitseja on välja valitud hankemenetluse abil, kuid halduskulude ja -tasude suurus kujuneb turul.

Mis puudutab kulude arvutamist, siis 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi õigusraamistikuga on kehtestatud halduskulude ja -tasude ülempiir, samamoodi nagu see oli kehtestatud 2007.–2013. aasta programmitöö perioodil. Nüüd tuleb tasu suurus seada osaliselt sõltuvusse ka saavutatud tulemustest².

Rahastamisvahendite tulemuspõhiste halduskulude ja -tasude kindlaksmääramise kriteeriumid ning hea turutava kohaste halduskulude ja -tasude künnised on ette nähtud komisjoni delegeeritud määrusega (EL) nr 480/2014.

² Vt määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 42 lõige 5.

Järeldused ja soovitused

Ühine vastus punktidele 64 ja 65

Komisjon on seisukohal, et kõnealuse teabe kogumine oleks ebaproportsionaalselt koormav. Lisaks on ESFi toetuste ja rahastamisvahendite kulude ja tasude ning liikmesriikide kulude ja tasude võrdlemine keeruline.

Pealegi ei tohiks sobivaima rahastamismehhanismi valikul lähtuda halduskulude suurusest.

67

Vt komisjoni vastus punktidele 21, 22 ja 27.

68

2010. aastal käivitati EPMFi katsealgatus. Pärast seda algatust käivitatud programmile on täiendavaid eelarvelisi vahendeid eraldatud Euroopa tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programmi raames.

1. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega.

2014.–2020. aasta programmitöö perioodi reguleeriva raamistikuga tagatakse, et kõik rahastamisvahendid põhinevad eelhinnangul, mille käigus on kindlaks tehtud turutõrked ja ebaoptimaalsed investeerimisolukorrad ning investeerimisvajadused. Eelhindamise nõue kehtib ka juhul, kui kasutatakse edasi eelmisel programmitöö perioodil loodud rahastamisvahendeid.

Rakenduskavade heakskiitmisel lähtub komisjon strateegilistest prioriteetidest, määrab kindlaks ja täidab eeltingimused ning analüüsib kavandatava toetusvormi mõttekust.

Samuti kohustub komisjon andma nõu eelhindamise küsimustes ning suuniseid rahastamisvahendite rakendamiseks.

Ta on juba esitanud suunised ja praktilise meetodi uue programmiperioodi kohustusliku eelhindamise ettevalmistamiseks.

2. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel. Euroopa Sotsiaalfondi uues reguleerivas raamistikus on seda juba arvesse võetud ning rahastamisvahendite eelhindamine on muudetud kohustuslikuks.

69

EPMFi ei puudu piisav ja usaldusväärne seireteave tulemuslikkuse kohta.

2014.–2020. aasta programmitöö perioodi kohta märgib komisjon, et seda, kui tõhus on mikroettevõtjatele antud ESFi toetus, aitavad lisaks püsijäämismäära näitajale mõõta sellised konkreetset näitajad nagu toetust saanud mikroettevõtjate arv ning meetmega ühinevate ja sellest lahkuvate osalejate seisund tööturul.

3. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel.

Uus õigusraamistik pakub võimalust välja selgitada mikrorediidirahastu kõige olulisemad sihtrühmad iga vaatlusaluse turu puhul. Selleks viiaksegi läbi eelhindamine.

Ühisvastus punktidele 71 ja 72

Alates 2011. aastast tuleb liikmesriikidel oma iga-aastases rakendusaruandes esitada andmed ESFi rahastamisvahendite rakendamise seotud halduskulude ja -tasude kohta.

2014.–2020. aasta programmitöö perioodi rahastamisvahendite tulemuspõhiste halduskulude ja -tasude kindlaksmääramise kriteeriumid ning hea turutava põhiste halduskulude ja -tasude künnised on ette nähtud komisjoni delegeeritud määrusega (EL) nr 480/2014.

4. soovitus

Komisjon ei nõustu soovitusel.

Ühelt poolt leiab komisjon, et analüüsi tegemiseks tuleks kindlaks teha kulud, mis korraldusasutusel tekivad seoses toetuse või rahastamisvahendi haldamisega. Lisaks on ESFi toetuste ja rahastamisvahendite kulude ja tasude ning ESFi ja EPMFi rahastamisvahendite kulude ja tasude võrdlemine keeruline. Nii näiteks kuuluvad ESFi rahastamisvahendite kulude hulka panga teenustasud, kuid mitte korraldus- ja vahendusasutustega seotud kulud; seejuures on EPMFi rahastamisvahendi kulude struktuur erinev ESFi omast, kuna EPMFi puhul ei kaasata korraldusasutust.

Teisest küljest ei tarvitse analüüs aidata täita uue programmiperioodi hea tava eesmärke, kuna reguleeriva raamistikuga on ette nähtud uued halduskulude ja -tasude eeskirjad, mis on tulemuspõhised ja sisaldavad künniseid (vt delegeeritud määrus (EL) nr 480/2014).

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt ELis helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Kogu ELis on mikroettevõtjatel keeruline pääseda tavapärasele krediiturule. Olukorra parandamiseks pakub EL mikroettevõtjatele rahalist tuge tagastamatute toetuste ja rahastamisvahendite kaudu.

Käesolevas aruandes hindas kontrollikoda, kas ELi toetuse kavandamine ja ülesehitus vastasid mikroettevõtjate tegelikele vajadustele ning kas olid olemas põhjalikud tulemustest aruandmise süsteemid. Lisaks uuris kontrollikoda, kas mikroettevõtjaid toetavate ELi eri rahastamismehhanismide rakenduskulude kohta oli saadaval piisavalt teavet.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus