

Erityiskertomus

Vastaako EU:n antama taloudellinen tuki riittävän hyvin mikroyrittäjien tarpeita?



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2585-6	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/7182	QJ-AB-15-008-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-2571-9	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/60716	QJ-AB-15-008-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2563-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/658276	QJ-AB-15-008-FI-E

© Euroopan unioni, 2015
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus**Vastaako EU:n antama
taloudellinen tuki
riittävän hyvin
mikroyrittäjien tarpeita?**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnollisilla aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti II tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Henri Grethen. Jaosto on erikoistunut rakennepolitiikkojen, liikenteen ja energian menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Iliana Ivanovan johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Tony Murphy, kabinettiaavustaja Mihail Stefanov, yksikönpäällikkö Emmanuel Rauch, tiiminvetäjät Dennis Wernerus ja Romuald Kayibanda sekä tarkastajat Piotr Senator ja Christian Wieser.



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

Kohta

Lyhenteet

Sanasto

I – VI Tiivistelmä

1 – 16 Johdanto

17 – 18 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

19 – 63 Huomautukset

19 – 37 Mikroyrittäjille tarkoitettuun EU:n tukeen liittyvä ohjelmasuunnittelu ja tuen rakenne

21 – 30 Mikroyrittäjille tarkoitetun ESR:n tuen yhteydessä ei suoritettu erillistä tarpeidenarviointia eikä käytössä ollut tarkoituksenmukaisia riskinhallintajärjestelmiä

31 – 33 Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn perustamisjärjestelyt olivat yleisesti ottaen asianmukaisia

34 – 36 Useimmat ESR:n rahoitusvälineet eivät houkuttaneet yksityistä lisärahoitusta

37 Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälineet houkuttivat jonkin verran yksityistä rahoitusta

38 – 54 Seurantajärjestelmät ja tuloksellisuuden raportointijärjestelmät

41 – 44 ESR:n toimenpideohjelmien vaikutusalasta ja selviytymisasteista on vain vähän tietoa

45 – 47 Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn hankkeiden vaikutusalasta ja selviytymisasteista on saatavilla kattavampaa tietoa

48 – 54 Hankkeet tavoittivat mikroyrittäjät, joista noin puolet oli ollut aiemmin työttömänä

55 – 63 Mikroyrittäjille tarkoitetun EU-tuen täytäntöönpanokuluja koskevat tiedot

56 – 58 Puutteelliset tiedot ESR:n toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta aiheutuvista hallinnollisista kuluista

59 – 63 ESR:n rahoitusvälineistä rahoitettavat kulut vaihtelevat

64 – 72 Johtopäätökset ja suositukset

Komission vastaukset

BKTL: Bruttokansantulo

CGAP: Köyhien avustamiseen erikoistunut neuvoa-antava ryhmä (Consultative Group to Assist the Poor)

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

EaSI: Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva Euroopan unionin ohjelma (EU-Programme for Employment and Social Innovation)

EIP: Euroopan investointipankki tai Euroopan investointipankkiryhmä tapauksissa, joissa viitataan EIP:hen ja Euroopan investointirahastoon (EIR)

EIR: Euroopan investointirahasto

ESR: Euroopan sosiaalirahasto

EU: Euroopan unioni

Pk-yritykset: Pienet ja keski-suuret yritykset

EaSI: Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva Euroopan unionin ohjelma (EaSI) on rahoitusväline, jonka avulla pyritään edistämään EU:n tasolla korkeaa laadullista tasoa ja kestäväää työllisyyttä. Tarkoituksena on taata riittävä ja asianmukainen sosiaaliturva, torjua sosiaalista syrjäytymistä ja köyhyyttä sekä parantaa työoloja. EaSIn hallinnoinnista vastaa suoraan Euroopan komissio. Välineessä yhdistyvät eurooppalainen Progress-mikrorahoitusjärjestely ja kaksi muuta EU-ohjelmaa, joita hallinnoitiin erikseen vuosina 2007–2013.

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR): Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tarkoituksena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä keskeisiä kehityseroja eri alueiden välillä. EAKR:sta rahoitetaan infrastruktuureiden luomista ja työpaikkoja luovia tuottavia investointeja. Tukea annetaan ensisijaisesti yrityksille.

Euroopan investointirahasto: EIR on erikoistunut tarjoamaan riskirahoitusta eri puolilla Eurooppaa toimiville pienille ja keskiuurille yrityksille (pk-yritykset). EIR kuuluu Euroopan investointipankkiryhmään, ja sen osakkaita ovat Euroopan investointipankki (EIP), Euroopan komissio sekä laaja joukko julkisia ja yksityisiä pankkeja sekä rahoituslaitoksia.

Euroopan sosiaalirahasto (ESR): Euroopan sosiaalirahaston (ESR) n tavoitteena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa parantamalla työllisyyttä ja työllistymismahdollisuuksia (lähinnä koulutustoimenpiteiden avulla). Se pyrkii myös myötävaikuttamaan työllisyyden korkeaan tasoon sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomiseen.

Eurooppalainen Progress-mikrorahoitusjärjestely: Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn täytäntöönpanosta vastaa komission puolesta mikroluottotakausten ja pankeille sekä muille rahoituksen välittäjille myönnettävien lainojen osalta Euroopan investointirahasto (EIR). Rahoituksen välittäjille myönnettävien lainojen tapauksessa EIP toimii eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn osasijoittajana.

Hallintoviranomainen: Jäsenvaltion toimenpideohjelman hallinnointia varten nimeämä kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka julkinen tai yksityinen elin. Hallinnointi kattaa esimerkiksi rahoitettavien hankkeiden valinnan, hanketäytäntöönpanon seurannan sekä raportoinnin komissiolle taloudellisista näkökohdista ja saavutetuista tuloksista.

Irtautumisstrategia: Irtautumisstrategialla tarkoitetaan toimintapolitiikkaa/strategiaa, jonka avulla rahoitusväline luopuu osuuksistaan laaditun suunnitelman mukaisesti. Tavoitteena on saavuttaa mahdollisimman suuri tuotto.

Kierrätysvaikutus: Vaikutus, joka syntyy siitä, kun rahoitusvälineeseen osoitetut varat käytetään uudelleen vähintään kerran (lainojen tai takuiden muodossa).

Köyhien avustamiseen erikoistunut neuvoa-antava ryhmä (CGAP): Köyhien avustamiseen erikoistunut neuvoa-antava ryhmä on toimintapolitiikan ja tutkimuksen keskus. Sen toimintaa tukee noin 30 kehitysvirastoa ja yksityistä säätiötä, jotka pyrkivät maailmanlaajuisesti edistämään rahoituksen saatavuutta köyhän väestön keskuudessa. Ryhmän päätoimipaikkana on Maailmanpankki.

Mikroluotto: Komission määritelmän mukaan mikroluotot ovat mikroyrittäjille myönnettyjä enintään 25 000 euron suuruisia lainoja (ks. komission valmisteluasiakirja Microcredit for European small businesses, SEC(2004) 1156).

Mikroluottojen tarjoajien eurooppalaiset käytäntösäännöt : Hyviä käytäntöjä koskevat ohjeet ja suositukset, jotka komissio antoi mikroluottojen tarjoajille joulukuussa 2011.

Mikrorahoitus: Tässä kertomuksessa mikrorahoituksella tarkoitetaan mikroyrittäjille myönnettyjä lainoja ja kyseisiä lainoja tarjoaville pankeille sekä muille rahoituksen välittäjille annettuja takuita.

Mikroyrittäjä: Tässä kertomuksessa mikroyrittäjillä tarkoitetaan sekä itsenäisiä ammatinharjoittajia että mikroyrityksiä (jotka on rekisteröity oikeushenkilöiksi).

Mikroyritys: Komission suosituksen 2003/361 mukaan mikroyritys määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin kymmenen työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto ja/tai taseen loppusumma on enintään kaksi miljoonaa euroa.

Pienet ja keskisuuret yritykset: Pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset) ovat yrityksiä, joiden palveluksessa on alle 250 työntekijää ja joiden vuotuinen liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa ja/tai joiden vuotuisen taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa. Pk-yritysten luokassa pieni yritys määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto ja/tai vuotuisen taseen loppusumma on enintään kymmenen miljoonaa euroa.

Rahaston lakkauttaminen: Prosessi, jonka yhteydessä myydään koko rahaston omaisuus ja maksetaan velat velkojille, jaetaan jäljellä oleva omaisuus omistajille ja lakkautetaan rahasto. Lakkauttamisella tarkoitetaan siis rahoitusvälineen täytäntöönpanosta vastanneen rahaston likvidaatiota.

Rahoitusväline: Rahoitusväline on yleisnimitys sopimuksille, joiden myötä sopimuksen haltijalle muodostuu saatava velalliselta. EU antaa tukea kolmelle erityyppiselle rahoitusvälineelle: oman pääoman ehtoiisiin rahoitusvälineisiin ja laina- sekä takuuvälineisiin. Oman pääoman ehtoiset rahoitusvälineet ja lainavälineet ovat sopimuksia investoijan ja kohdeyhtiön tai lainanantajan ja -ottajan välillä. Takuut ovat sopimuksia, joiden yhteydessä takaajat takaavat investoijan tai lainanantajan oikeudet.

Riskinalainen salkunosa: Sellaisten lainojen kokonaisarvo, joiden osalta yksi tai useampi pääoman takaisinmaksun lyhennyserä on viivästynyt tietyn verran (yleensä 30 päivää).

Selviytymisaste: Indikaattori, joka kuvaa mikroyrittäjille suunnatun taloudellisen tuen onnistumista. Selviytymisaste lasketaan jakamalla tuettujen, tietyn ajanjakson ("laskenta-aikaväli") lopussa yhä toiminnassa olevien yksiköiden määrä tuettujen yksiköiden kokonaismäärällä.

Toimenpideohjelma: Toimenpideohjelmassa määritetään jäsenvaltion painopistealat ja erityistavoitteet sekä hankkeisiin suunnattavan rahoituksen (EU:n ja kansallisista varoista maksettu rahoitus ja yksityinen osarahoitus) käyttötavat tietyn ajanjakson aikana (yleensä seitsemän vuotta). Hankkeiden avulla on edistettävä tiettyjä tavoitteita, jotka on yksilöity toimenpideohjelman toimintalinjan yhteydessä. Toimenpideohjelmaa toteutetaan molempien koheesioalan rahastojen avulla (EAKR ja ESR). Jäsenvaltio laatii toimenpideohjelman, ja komission on hyväksyttävä se ennen kuin EU:n talousarviosta voidaan suorittaa maksuja. Toimenpideohjelmaa voidaan muuttaa toteutuskauden aikana ainoastaan molempien osapuolten suostumuksella.

Vaikutusala: Vaikutusosalalla tarkoitetaan sitä, missä määrin hankkeet saavuttavat tavoitellun kohderyhmän (esim. mikroyrittäjät).

Vipuvaikutus: EU:n talousarvion ja jäsenvaltioiden julkisten varojen avulla rahoitettujen rahoitusvälineiden yhteydessä vipuvaikutuksen avulla määritetään, kuinka monta euroa (julkista ja yksityistä) rahoitusta on tosiasiaassa ollut käytettävissä lopullisille edunsaajille tarkoitettuun taloudelliseen tukeen jokaista rahoitusvälineeseen (EU:n talousarviosta ja jäsenvaltioiden julkisista varoista) suunnattua julkiseen rahoitukseen perustuvaa euroa kohti.

Ylimoitettu rahoitusväline: Rahoitusväline luokitellaan ylimitoitetuksi, jos sen kokonaisrahoitus ylittää huomattavasti rahoituksen, joka tarvitaan kohdejoukon tosiasiallisten tarpeiden täyttämiseen (esim. tämän tarkastuksen yhteydessä mikroyrittäjät).

I

Mikroyrittäjillä on vaikeuksia saada rahoitusta tavanomaisilta luottomarkkinoilta. Tämä on esteenä uusien mikroyritysten perustamiselle ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimisen aloittamiselle. EU pyrkii vaikuttamaan jossakin määrin alalla vallitsevaan rahoitusvajeeseen tarjoamalla mikroyrittäjille (ESR:n tuella) avustuksia tai helpottamalla lainojen saantia mikroluottojen tarjoajille tarkoitettujen rahoitusvälineiden, lähinnä lainojen ja takuiden, avulla.

II

EU antaa tukea lähinnä kahden välineen avulla: Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja eurooppalainen Progress-mikrorahoitusjärjestely. ESR:n avulla tuetaan toimenpiteitä, joiden täytäntöönpano tapahtuu ensisijaisesti avustusten mutta myös rahoitusvälineiden (laina tai takuu) avulla. Avustukset ja rahoitusvälineet sisältyvät jäsenvaltioiden laatimiin ja komission hyväksymiin toimenpideohjelmiin. Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn toteuttamisesta vastaa komission puolesta Euroopan investointirahasto.

III

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko EU:n tukeen liittyvä ohjelmasuunnittelu ja tuen rakenne yhteensopivat mikroyrittäjien tosiasiallisten tarpeiden kanssa. Lisäksi arvioitiin, oliko käytössä perusteelliset tuloksellisuuden raportointijärjestelmät. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, onko erityyppisten mikroyrittäjiä tukevien EU:n rahoitusmekanismien täytäntöönpanokuluista saatavilla riittävästi tietoa.

IV

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että mikroyrittäjille tarkoitettuun ESR:n taloudelliseen tukeen liittyvässä ohjelmasuunnittelussa ja tuen rakenteessa on puutteita. Tuloksellisuudesta ei ole saatavilla riittäviä ja luotettavia seurantatietoja. Komissiolla ja jäsenvaltioilla ei myöskään ole riittäviä jäsenvaltioittain ja rahoitusmekanismeittain (esim. avustukset tai rahoitusvälineet, kuten lainat tai takuut) jaoteltuja tietoja hallinnollisista kuluista.

V

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että mainitut ongelmat saattavat kaiken kaikkiaan heikentää mikroyrittäjille suunnattavan EU:n taloudellisen tuen vaikuttavuutta.

VI

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että tässä kertomuksessa yksilöityihin ongelmiin puututtaisiin seuraavin toimin:

- a) Jäsenvaltiot suorittaisivat ohjelmakauden 2014–2020 osalta johdonmukaisesti tarpeidenarviointeja suunnitellessaan rahoitusvälineitä ja valmistellessaan toimenpideohjelmia, joihin sisältyy EU:n taloudellinen tuki mikroyrittäjille. Näin kyettäisiin myös ohjaamaan tarkoituksenmukainen määrä rahoitusta vaihtoehtoisin rahoitusmekanismeihin, eli avustuksiin tai rahoitusvälineisiin (lainat tai takuut). Komission olisi laadittava tähän liittyviä ohjeita.
- b) Komissio asettaisi jäsenvaltioille ESR:n rahoitusvälineiden käyttöä koskevia ehtoja. Säännöksissä asetettujen vaatimusten noudattamisen lisäksi jäsenvaltioilla on oltava tehokkaat riskinhallintajärjestelmät, joiden avulla vältetään rahastojen ylimitoituminen.
- c) Vaikutusalan parantamista silmällä pitäen komission olisi suunniteltava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa mikroyrittäjille tarkoitettuja ESR:n taloudellisia tukitoimenpiteitä ja määritettävä tukikelpoisuuskauteita, joiden avulla pyrittäisiin tavoittamaan työttömät ja heikossa asemassa olevat henkilöt, joiden asema tavanomaisilla luottomarkkinoilla on muita epäedullisempi.
- d) Komissio suorittaisi ohjelmakauden 2014–2020 osalta vertailevan analyysin ESR:n avustusten, ESR:n rahoitusvälineiden ja työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan Euroopan unionin ohjelman rahoitusvälineiden täytäntöönpanokuluista. Tavoitteena olisi selvittää kulujen tosiasiallinen taso. Arvioinnin avulla pyrittäisiin yksilöimään hyviä käytäntöjä siitä, kuinka määrällisesti pienet avustukset, lainat ja takuut voidaan maksaa niiden saajille kohtuullisin kustannuksin.

01

Mikroyrittäjillä on usein vaikeuksia saada rahoitusta tavanomaisilta luottomarkkinoilta. Mikrorahoituksen kokonaiskysynnäksi arvioitiin vuonna 2012 EU:n jäsenvaltioissa yli 12 miljardia euroa¹. Määrä ylittää pankkien ja muiden rahoituslaitosten lainatarjonnan. EU:n mikroyrittäjille antaman taloudellisen tuen avulla pyritään jossakin määrin puuttumaan tähän rahoitusvajeeseen.

02

Mikroyrittäjille tarkoitetun taloudellisen tuen avulla tarjotaan mahdollisuus uusien yritysten luomiseen. Näin pyritään torjumaan syrjäytymistä ja parantamaan työllisyyttä etenkin hiljattain työttöminä olleiden henkilöiden keskuudessa. Tällä tavoin EU edistää osaltaan EU 2020 -strategiatavoitteiden saavuttamista – älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua parantamalla työllisyyttä, tuottavuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

03

Komissio määrittelee mikrorahoituksen mikroyrittäjille tarkoitetuksi enintään 25 000 euron taloudelliseksi tueksi, jota voidaan antaa mikroyrittäjille eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn kautta. Tuen parempi saatavuus ja käytettävissä olo varmistetaan rahoitusvälineiden kautta lainoina ja takuina. Tässä tarkastuksessa uusien yritysten käynnistämiseen tai kehittämiseen tarkoitettuja avustuksia, joiden yhteydessä noudatetaan mainittua 25 000 euron rajaa, pidetään myös mikroyrittäjille suunnattavana taloudellisena tukena.

ESR:n ja eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn kautta mikroyrittäjille suunnattava EU:n tuki

04

Mikroyrittäjille tarkoitettua EU:n taloudellista tukea maksettiin ohjelmakaudella 2007–2013 lähinnä Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja vuosina 2010–2013 eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn kautta.

05

Muita EU:n rahoitusvälineitä, joiden avulla tarjotaan mikrorahoitusta mikroyrityksille, ovat esimerkiksi pk-yrityksille EAKR:n toimenpideohjelmien yhteydessä suunnatut rahoitusvälineet (3 136 miljoonaa euroa ohjelmakaudella 2007–2013²) sekä kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä toteutettava pk-yritysten takausjärjestelmä (550 miljoonaa euroa³ ohjelmakaudella 2007–2013), jota Euroopan investointirahasto (EIR) hallinnoi komission puolesta. Näitä rahoitusvälineitä ei käsitellä tässä tarkastuksessa, sillä ne eivät kuulu EU:n talousarvioon (EIP:n lainat) tai niitä ei ole nimenomaisesti tarkoitettu mikroyrittäjille.

06

Laatikossa 1 annetaan esimerkkejä tilintarkastustuomioistuinten tarkastamista hankkeista.

- 1 Euroopan komissio, Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase (Jasmine-aloitteen yhteydessä annetun teknisen avun pilottivaiheen arviointi), 14. marraskuuta 2013, sivut 20–22. Arvioinnin suoritti ICF GHK -yritys alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston pyynnöstä.
- 2 *Lähde:* yhteenveto rahoituksen ja rahoitusjärjestelyvälineiden täytäntöönpanossa saavutettua edistymistä koskevista tiedoista, joista hallintoviranomaiset ovat raportoineet Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11 päivänä heinäkuuta 2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25) 67 artiklan 2 kohdan j alakohdan nojalla, ohjelmakausi 2007-2013, syyskuu 2014, Euroopan komissio, tilanne 31. joulukuuta 2013, s. 26.
- 3 *Lähde:* Ohjelmakauden 2007–2013 rahoitusosuutta koskevat luvut, EIR, marraskuu 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Minkätyyppiset mikroyrittäjät saivat EU:n tukea?

Pienessä Opolen voivodikunnassa (Puola) eräs mikroyrittäjä sai 40 000 zlotyn (noin 9 500 euron) **avustuksen** ESR:n hankkeesta. Avustuksen tarkoituksena oli tukea mikroyrittäjää perustamaan sisätiloissa toimiva lasten leikkikenttä ja vaateliike.

Baijerin osavaltiossa (Saksassa) eräs mikroyrittäjä sai 7 000 euron mikroluoton uuden musiikkilaitteiston rahoittamiseen. Laitteiston tarkoituksena oli houkutellessa lisää asiakkaita järven rannalla sijaitsevaan mikroyrittäjän baariin. **Lainan** myönsi ESR:n tukema rahoituksen välittäjä.

Kreetan saarella (Kreikka) eräs mikroyrittäjä käytti 5 000 euron lyhytaikaisen käyttöpääomavälineen kaupungissa sijaitsevan kioskinsa laajentamiseen. Tämän mikroluoton myönsi paikallinen pankki eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn **takauksen** avulla.

Euroopan sosiaalirahasto

07

ESR:n tavoitteena on helpottaa työvoiman työllistymistä (itsenäinen ammatinharjoittaminen mukaan luettuna). Tavoitteena on myös lisätä työvoiman maantieteellistä ja ammatillista liikkuvuutta ja helpottaa sen sopeutumistaan teollisuuden ja tuotantojärjestelmien muutoksiin⁴. Ohjelmakaudella 2007–2013 komission kantana oli, että ESR:sta pitäisi tukea toimenpiteitä, jotka parantavat heikommassa asemassa olevien henkilöiden taloudellista ja sosiaalista osallisuutta ja tarjoavat työllistymismahdollisuuksia⁵.

08

ESR:sta rahoitettuun mikroyrittäjille tarkoitettuun tukeen liittyy toimenpiteitä, joita toteutetaan avustusten ja rahoitusvälineiden avulla. Tuki määritetään jäsenvaltioiden laatimissa, komission hyväksymissä toimenpideohjelmissa.

09

Ohjelmakaudella 2007–2013 jäsenvaltiot ovat perustaneet 117 ESR:n toimenpideohjelmaa. Niistä 96:n yhteydessä rahoitettiin toimenpiteitä, jotka on luokiteltu itsenäistä ammatinharjoittamista ja yritysten perustamista koskeviksi toimenpiteiksi⁶. Tuen kokonaismäärä oli noin 2,4 miljardia euroa, josta suurin osa maksettiin avustuksina. Saatavilla ei kuitenkaan ole tietoa siitä, kuinka suuri osa avustuksiin perustuvasta rahoituksesta suunnattiin mikroyrittäjille. Toisaalta voidaan todeta, että mikroyrittäjille tukea tarjoavien ESR:n rahoitusvälineiden määrärahat olivat vuoden 2013 loppuun mennessä 680 miljoonaa euroa⁷.

- 4 Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 162 artikla.
- 5 Komission suositus 2008/867/EY, annettu 3 päivänä lokakuuta 2008, työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (EUVL L 307, 18.11.2008, s. 11); SEC(2010) 1564 final, 16. joulukuuta 2010, luettelo keskeisistä aloitteista.
- 6 Arvio perustuu 86 koodin perusteella luokiteltuja menoja koskevaan analyysiin. Komissio on määrittänyt ne jäsenvaltioiden suorittamaa raportointia varten, ks. komission asetus (EY) N:o 1828/2006, annettu 8 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä (EUVL L 371, 27.12.2006, s. 1), liite II, erityisesti koodi 68 (Itsenäisen ammatinharjoittamisen ja yrityksen perustamisen tukeminen).
- 7 Mikroluottona maksettu 680 miljoonan euron tuki sisältyy osittain muttei yksinomaisesti itsenäisen ammatinharjoittamisen tukemiseen tarkoitettuihin ESR:n 2,4 miljardin euron menoihin.

Eurooppalainen Progress-mikrorahoitusjärjestely

10

Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn tarkoituksena on parantaa mikrorahoituksen saatavuutta esimerkiksi työttömille sekä muille heikossa asemassa oleville henkilöille, jotka ovat epäsuotuisassa asemassa tavanomaisilla luottomarkkinoilla⁸. Järjestelyn avulla pyritään tukemaan myös mikroyrityksiä. Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn toteuttamisesta vastaa komission puolesta Euroopan investointirahasto (EIR), joka toimii rahoitettujen välineiden rahastonhoitajana ja takuiden osalta valtuutettuna yhteisönä.

11

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn perustamisesta tehtiin komission suorittaman ennakoarvioinnin perusteella. Asiakirjassa todettiin, että jo olemassa olevien EU:n välineiden lisäksi EU:n talousarvion yhteyteen oli on tarpeen perustaa mikrorahoitusväline⁹.

12

Kaudella 2010-2013 eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn määrärahat olivat 203 miljoonaa euroa (103 miljoonaa euroa EU:n talousarviosta ja 100 miljoonaa euroa EIP:ltä): 25 miljoonaa euroa (12 prosenttia kokonaismäärästä) oli tarkoitettu takuisiin ja 178 miljoonaa euroa (88 prosenttia) lainarahoitukseen. Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälineiden avulla ei anneta suoraa taloudellista tukea mikroyrittäjille, vaan tuki suunnataan rahoituksen välittäjille lainoina ja/tai takuina.

13

EIR valitsee pankit tai muut rahoituksen välittäjät, jotka ovat kiinnostuneita tarjoamaan tukea mikroyrittäjille ehdoin, jotka ovat mahdollisimman lähellä markkinaehtoja. Nämä rahoituksen välittäjät myöntävät lainoja tukeen oikeutetuille lopullisille edunsaajille. Lainaehdot ovat suotuisimmat kuin lainanottajille myönnettävät vastaavan luottoriskin markkinalainat.

14

Kesäkuun 2014 loppuun mennessä 20 jäsenvaltiossa oli valittu 55 pankkia tai muuta rahoituksen välittäjää¹⁰ ja mikroyrittäjille oli myönnetty yli 23 000 mikroluottoa, joiden kokonaismäärä oli 208 miljoonaa euroa¹¹.

15

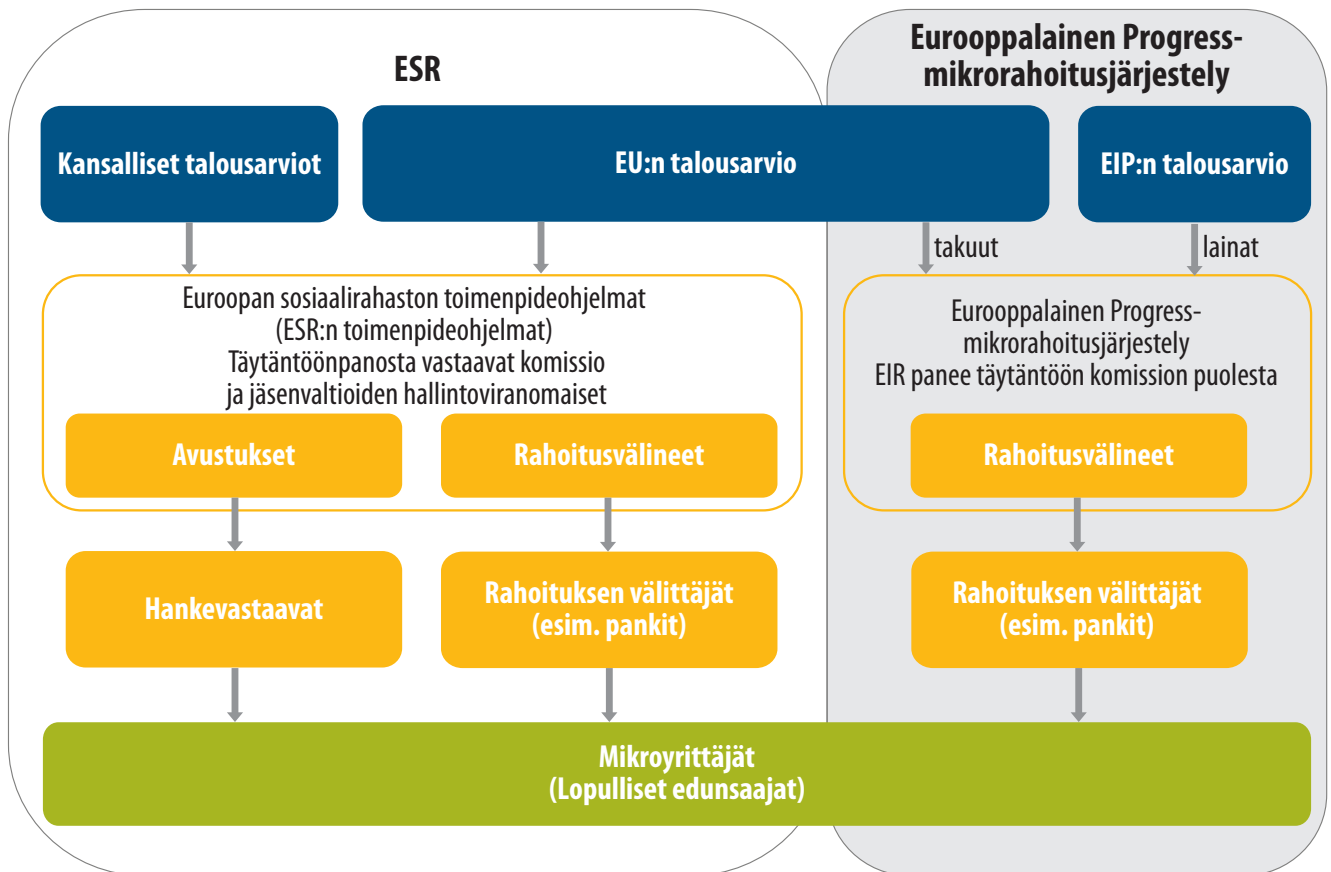
Ohjelmakaudella 2014–2020 eurooppalainen Progress-mikrorahoitusjärjestely korvataan vaiheittain yhdellä työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan Euroopan unionin ohjelman (EaSI-ohjelma) kolmesta osa-alueesta¹².

16

Mikroyrittäjille ESR:n avustusten, ESR:n rahoitusvälineiden ja eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn kautta suunnattavaa EU:n tukea kuvataan **kaaviossa 1**.

- 8 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 283/2010/EU, annettu 25 päivänä maaliskuuta 2010, eurooppalaisen työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevan Progress-mikrorahoitusjärjestelyn perustamisesta (EUVL L 87, 7.4.2010, s. 1).
- 9 SEC(2009) 907, 2. heinäkuuta 2009.
- 10 Belgia, Bulgaria, Tanska, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Kypros, Liettua, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovenia, Slovakia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.
- 11 Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn täytäntöönpano vuonna 2013, COM(2014) 639 final, 20. lokakuuta 2014.
- 12 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1296/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta ("EaSI-ohjelma") ja eurooppalaisen työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevan Progress-mikrorahoitusjärjestelyn perustamisesta annetun päätöksen N:o 283/2010/EU muuttamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 238).

Kaavio 1 Mikroyrittäjille ESR:n avustusten, ESR:n rahoitusvälineiden ja eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn kautta suunnattava EU:n tuki (menettelyn kuvaus)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

17

Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin arvioi, vastasiko Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn avulla myönnetty taloudellinen tuki mikroyrittäjien tarpeita. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti,

- vastasivatko EU:n tukeen liittyvä ohjelmasuunnittelu ja tuen rakenne mikroyrittäjien tosiasiallisia tarpeita
- oliko käytössä tehokas tuloksellisuuden raportointijärjestelmä
- onko erityyppisten mikroyrittäjiä tukevien EU:n rahoitusmekanismien täytäntöönpanokuluista saatavilla riittävästi tietoa.

18

Tarkastustulokset perustuvat:

- asiakirjojen tarkastamiseen komission ja jäsenvaltioiden tasolla (ESR:n osalta) ja EIR:n tasolla (eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn osalta)
- mikroyrittäjille taloudellista tukea antavista hankkeista poimitun 27 hankkeen otoksen tutkimiseen¹³: kohteena oli kuusi ESR:n toimenpideohjelmaa – 14 avustusta ja kuusi rahoitusvälinettä (kolme lainarahastoa ja kolme takuurahastoa); seitsemän eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälinettä (kaksi lainoja tarjoavaa rahoitusvälinettä ja viisi rahoitusvälinettä, joiden avulla myönnetään takauksia); hankkeisiin sidottiin yhteensä noin 1,6 miljardia euroa (maksuja suoritettiin 1,2 miljardia euroa) ja ne toteutettiin viidessä jäsenvaltiossa¹⁴ (Saksa, Kreikka, Italia, Puola ja Romania), ja ne oli saatu osittain tai kokonaan päätökseen vuoden 2013 loppuun mennessä (ks. **taulukko 1**)

- kentällä toimivien asiantuntijoiden haastatteluihin
- asiakasrekistereiden analysointiin (avustusten saajat ja lainanottajat) pankkien ja muiden rahoituksen välittäjien tasolla
- kyselytutkimukseen 18 muun hallintoviranomaisen luona 14 jäsenvaltiossa¹⁵; kyseisten hallintoviranomaisten vastuulla on yhteensä 22 ESR:n toimenpideohjelmaa, joiden yhteydessä tuetaan itsenäistä ammatinharjoittamista ja yritysten perustamista. Kyselytutkimukseen vastasi 89 prosenttia kohderyhmästä¹⁶. Vastaajat antoivat palautetta mikroyrittäjille suunnattuja taloudellisia tukitoimenpiteitä koskevista kokemuksistaan. Tilintarkastustuomioistuin analysoi 11 hallintoviranomaisen vastaukset kymmenestä sellaisesta jäsenvaltiosta, jotka ilmoituksensa mukaan sisällyttivät toimenpideohjelmaansa mikroyrittäjiä koskevia toimenpiteitä.

- 13 Hankkeita tutkittiin hallintoviranomaisen tai välittävän elimen tasolla (avustusten tapauksessa) tai rahoituksen välittäjän tasolla (rahoitusvälineiden tapauksessa).
- 14 Saksa (viisi hanketta), Kreikka (kuusi hanketta), Italia (neljä hanketta), Puola (kahdeksan hanketta) ja Romania (neljä hanketta).
- 15 Belgia, Bulgaria, Tšekin tasavalta, Viro, Espanja, Ranska, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.
- 16 Vastaukset saatiin 16 hallintoviranomaiselta 14 jäsenvaltiosta; vastaukset koskivat 19:ää toimenpideohjelmaa.

Taulukko 1

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin hankkeisiin (vuoden 2013 loppuun mennessä) käytetty julkinen rahoitus (miljoonaa euroa)

Jäsenvaltio	ESR			Eurooppalainen Progress-mikrorahoitusjärjestely		Yhteensä
	Avustukset	Takuut	Lainat	Takuut	Lainat	
Kreikka	665,8		100,0			765,8
Italia	368,9			0,8		369,7
Puola	9,1	13,9	9,5			32,5
Romania	21,0		11,6	7,9		40,5
Kaikki yhteensä	1,7			6,2	18,9	26,8
Yhteensä	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi, joulukuu 2013.

Mikroyrittäjille tarkoitettuun EU:n tukeen liittyvä ohjelmasuunnittelu ja tuen rakenne

19

On haasteellista suunnitella rahoitusvälineitä, joiden avulla pyritään saavuttamaan tietty toimintapolitiikan tavoite. Tässä yhteydessä on tärkeää varmistaa, että tuen luonne ja tyyppi (avustus tai rahoitusväline) sekä käytettävissä olevat määrät vastaavat potentiaalisten edunsaajien tosiasiallisia tarpeita.

20

Tilintarkastustuomioistuin arvioi,

- onko ESR:ää varten suoritettu tarpeidenarviointi, jonka avulla pyritään määrittämään mikroyrittäjille tarjottavien tukitoimenpiteiden yleinen taso ja tyyppi; rahoitusvälineiden osalta arvioitiin, oliko käytössä tarkoituksenmukaiset investointistrategiat ja riskinhallintamenettelyt, joiden tarkoituksena on pitää määrärahat sopivalla tasolla; lisäksi arvioitiin, oliko käytössä irtautumisstrategia ja/tai rahaston lakkauttamista koskevat säännöt
- onko eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn yhteydessä rahoitettavia rahoitusvälineitä varten perustettu tehokas riskinhallintajärjestelmä, ja onko vaadittu riskinalaisten salkunosien arviointi suoritettu
- onnistuivatko ESR:n ja eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn avulla rahoitetut rahoitusvälineet houkuttamaan yksityistä lisärahoitusta. Arviointi tapahtui saavutettavan vipuvaikutuksen laskennan avulla.

Mikroyrittäjille tarkoitetun ESR:n tuen yhteydessä ei suoritettu erillistä tarpeidenarviointia eikä käytössä ollut tarkoituksenmukaisia riskinhallintajärjestelmiä

Hallintoviranomaiset eivät kiinnittäneet tarkastettujen ESR:n toimenpideohjelmien suunnitteluvaiheessa erillistä huomiota mikroyrittäjien tarpeisiin

21

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti, että tarkastettuja toimenpideohjelmiä hallinnoivat ESR:n hallintoviranomaiset eivät suorittaneet erillistä arviointia mikroyrittäjien tarpeista ennen kuin ne myönsivät varoja ja päättivät, kuinka varat olisi tarkoituksenmukaisinta käyttää.

22

Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen antamissaan vastauksissa 11 hallintoviranomaista kymmenestä eri jäsenvaltiosta¹⁷ ilmoitti, että niiden ESR:n tuella rahoitettuihin toimenpideohjelmiin sisältyi mikroyrittäjiä koskevia tukitoimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti kuitenkin, että yksikään kyseisistä 11 hallintoviranomaisesta ei ollut arvioinut erikseen mikroyrittäjien tarpeita ennen toimenpideohjelman hyväksymistä. Tilanne oli sama myös kaikkien toimenpideohjelmien kohdalla, jotka toteutettiin niissä viidessä jäsenvaltiossa, joissa tilintarkastustuomioistuin tarkasti yksittäisiä hankkeita. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että jäsenvaltioilla ei ollut lainsäädännöllistä velvoitetta tällaisen tarpeidenarvioinnin suorittamiseen ohjelmakaudella 2007–2013.

17 Bulgaria, Tšekin tasavalta, Viro, Ranska (mannermaa, Martinique), Latvia, Liettua, Portugali (Madeira), Slovenia, Slovakia ja Suomi.

23

Laatikossa 2 annetaan esimerkki tarkastusotoksen ulkopuolisesta tapauksesta, jossa suoritettiin perusteellinen tarpeidenarviointi. Arvioinnissa pyrittiin määrittämään mikroyrittäjiin erikseen kohdennettavien tukitoimenpiteiden tarve.

Laatikko 2

Esimerkki tutkimuksesta, jossa määritettiin mikroyrittäjiin erikseen kohdennettavien tukitoimenpiteiden tarve

Saksan Brandenburgin osavaltiossa suoritettiin vuonna 2006 tutkimus, jonka avulla pyrittiin määrittämään aloittelevien yritysten erityistarpeet¹⁸ ja erityisesti pankkien mikroyrittäjille tarjoamien rahoituspalveluiden riittävyys.

Tutkimuksessa arvioitiin laadullisesti ja määrällisesti mikrorahoituksen kysyntää ja tarjontaa asianomaisella alueella.

Tutkimuksessa todettiin, että i) taloudellisten palveluiden tarjoaminen mikroyrittäjille ei ollut tavanomaisille pankeille houkuttavaa etenkin korkeintaan 10 000 euron suuruisien pienlainojen tapauksessa, ja ii) olemassa olevat taloudelliset tukialoitteet (esim. valtion tukemat lainat) eivät tarjonneet riittävästi vaihtoehtoja mikroyrittäjille.

18 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, aiemmin GTZ) GmbH, "Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece", sivut 13-15 (ESR:n tuella osarahoitettu raportti).

Tarkastetuista kuudesta ESR:n rahoitusvälineestä kolmen kohdalla ei sovellettu investointistrategiaa

24

ESR:n rahoitusvälineille maksetaan yleensä toimenpideohjelmasta rahoitusosuus, kun rahoitusvälineiden oikeudellinen rakenne on luotu. Ne käyttävät asianomaiset varat toimenpideohjelman piiriin kuuluvien hankkeiden tukemiseen (esim. tarjoamalla lainoja ja takuita lupullisille edunsaajille). Näin ollen kutakin rahastoa varten on kehitettävä investointistrategia ESR:n rahoitusvälineitä koskevien lakisääteisten vaatimusten

mukaisesti. ESR:n rahoitusvälineiden kohdalla investointistrategiaan¹⁹ sisältyy myös potentiaalisen kohderyhmän analysointi, jonka avulla pyritään välttämään liian suurten tai liian pienten rahoitusmäärien suuntaaminen rahastoon.

19 Komission asetus (EY) N:o 1828/2006, 43 artikla.

25

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastetuista kuudesta ESR:n rahoitusvälineestä kolmen, Puolassa ja Italiassa (Calabria) käytetyn rahoitusvälineen tapauksessa ei ollut kehitetty investointistrategiaa (ks. **taulukko 2**).

Taulukko 2 Investointistrategiat, riskinhallintajärjestelmät ja irtautumisstrategiat / rahaston lakkauttamista koskevat säännöt tarkastettujen ESR:n rahoitusvälineiden yhteydessä

Tarkastetut ESR:n rahoitusvälineet (jäsenvaltio)	Investointistrategia	Riskinhallintajärjestelmät (Riskinalaista salkunosaa koskeva analyysi)	Irtautumisstrategiat/rahaston lakkauttamista koskevat säännöt
Rahoitusväline A (Saksa)	● Kyllä	● Ei	● Kyllä
Rahoitusväline B (Italia)	● Ei	● Ei	● Ei
Rahoitusväline C (Italia)	● Ei	● Ei	● Ei
Rahoitusväline D (Italia)	● Kyllä	● Ei	● Ei
Rahoitusväline E (Puola)	● Kyllä	● Kyllä	● Kyllä
Rahoitusväline F (Puola)	● Ei	● Ei	● Kyllä

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen analyysi (2014).

Riskinhallintajärjestelmät olivat puutteellisia viidessä tarkastetuista kuudesta ESR:n rahoitusvälineestä

26

Tarpeiden etukäteisarvioinnin lisäksi rahastonhoitajien on perustettava myös asianmukaiset riskinhallintamenettelyt. Niihin kuuluu erityisesti rahoitusvälineen riskinalaisten salkunosien analysointi, jotta kyetään arvioimaan, onko rahastoihin suunnattu riittävä määrä rahoitusta ja kyetäänkö lainoista ja takauksista mahdollisesti aiheutuvat

tappiot kattamaan. Komission jäsenvaltioille ohjelmakauden 2007–2013 osalta antamien ohjeiden²⁰ mukaan tällaisen analyysin suorittaminen merkitsee sitä, että moitteettoman varainhoidon periaatteita noudatetaan.

20 Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006, COCOF_10-0014-04-EN (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 44 artiklan nojalla annettu rahoitusjärjestelyvälineitä koskeva ohjeasiakirja), 21. helmikuuta 2011, 4 artiklan 1 kohdan 6 alakohta.

27

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että riskinalaista salkunosaa koskeva analyysi oli suoritettu tarkastetuista kuudesta rahoitusvälineestä ainoastaan yhden tapauksessa (ks. **taulukko 2**). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Italiassa tarkastetut kolme ESR:n rahoitusvälinettä ovat vahvasti ylimitoitettuja (ks. **laatikko 3**).

28

Asetuksessa säädetään, että rahoitusvälineiden käyttämättä jääneet määrärahat on palautettava EU:n talousarvioon ohjelman päättämisvaiheessa²¹.

21 Komission asetus (EY) N:o 1828/2006, 43 artiklan 2 kohta.

Laatikko 3

Esimerkki ylimitoitetusta ESR:n rahoitusvälineestä

Vuoden 2013 loppuun mennessä mikroyrittäjille suoritettujen maksujen osuus oli 9,5 prosenttia (joulukuussa 2009 perustettuun) Campanian lainarahastoon suunnatun rahoituksen kokonaismäärästä; Calabriassa (syyskuussa ja marraskuussa 2012) perustetuista kahdesta lainarahastosta toisen kohdalla vastaava osuus oli puolestaan 0 prosenttia ja toisen tapauksessa 26,7 prosenttia.

Menojen tukikelpoisuussäännön mukaan tuki on maksettava 31. joulukuuta 2015 mennessä²². On epätodennäköistä, että jäljellä olevat varat maksettaisiin mikroyrittäjille vuoden 2015 loppuun mennessä.

22 Asetuksessa (EY) N:o 1083/2006 määritetty tukikelpoisuuskauden päättymisajankohta on parhaillaan käsiteltävänä.

ESR:n rahoitusvälineisiin sovellettaviin irtautumisstrategioihin / rahaston lakkauttamista koskeviin sääntöihin liittyvät puutteet

29

Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, olivatko hallintoviranomaiset ottaneet käyttöön irtautumisstrategiat ja/tai rahaston lakkauttamista koskevat säännöt ESR:n rahoitusvälineisiin sovellettavien sääntöjen²³ mukaisesti. Näiden menettelyjen ja säännösten tarkoituksena on varmistaa, että varojen selvittäminen tapahtuu perusteellisesti ja moitteettomasti rahaston päättämisvaiheessa.

30

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastetuista kuudesta ESR:n rahoitusvälineestä kolmen tapauksessa ei ollut käytössä irtautumisstrategiaa / rahaston lakkauttamista koskevia sääntöjä (rahoitusvälineistä kaksi oli käytössä Campaniassa ja yksi Calabriassa).

23 Komission asetus (EY) N:o 1828/2006, 43 artiklan 2 kohta.

Huomautukset

Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn perustamisjärjestelyt olivat yleisesti ottaen asianmukaisia

31

Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälineiden perustamistapa poikkeaa ESR:n yhteydessä perustetuista rahoitusvälineistä. Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoituksen välittäjien (esim. pankkien) on anottava rahoitusta rahoitusvälineisiinsä EIR:n kautta. Jos rahoituksen välittäjät eivät saa laina- tai takuupyynnöitä, ne eivät hae rahoitusta EIR:ltä. Näin ollen erityistä alueellista tarpeidenarviointia ei tarvita.

32

Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn säännöissä edellytetään lisäksi, että jokaiseen rahoituksen välittäjään on kohdistettava standardimuotoinen asianmukaisen huolellisuuden prosessi, josta vastaa EIR. Prosessin yhteydessä arvioidaan riskinhallintajärjestelmiä sekä riskinalaisiin salkunosiin sovellettavia menettelyjä. Rahoituksen välittäjä seuraa riskinalaista salkunosaa ja siihen liittyvää maksukyvyttömyysasetta; välittäjä raportoi havainnoistaan säännöllisesti EIR:ille. Näitä seuranta- ja raportointijärjestelyjä koskevat erityiset säännöt muodostavat kiinteän osan EIR:n ja rahoituksen välittäjän kesken tehtävää sopimusta.

33

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaadittava riskinalaista salkunosaa koskeva analyysi oli suoritettu kaikkien tarkastuskohteena olleiden seitsemän eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälineen kohdalla. Mikrorahoitustoiminta on luonteeltaan erittäin riskinalaista. Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä kävi kuitenkin ilmi, että romanialaisen lainarahaston riskinalainen salkunosa oli pieni muihin

samantyyppisiin rahastoihin verrattuna. Maaliskuusta 2012 alkaen toiminnassa olleen rahaston salkkuun liittyvä luottoriski oli 0,3 prosenttia, eikä 30. syyskuuta 2013 mennessä ollut kirjattu luottotappioita.

Useimmat ESR:n rahoitusvälineet eivät houkuttaneet yksityistä lisärahoitusta

34

Rahoitusvälineiden käytön etuihin avuksiin verrattuna lukeutuu se, että ne voivat houkuttaa yksityistä lisärahoitusta (EU:n ja kansallisista talousarvioista maksettavan) julkisen rahoituksen ohelle. Tästä puhutaan myös vipuvaikutuksena, jota mitataan kokonaisrahoituksen ja julkisen rahoituksen välisen suhteen avulla. Jos vipuvaikutuksen taso on suurempi kuin 1, toimiin on saatu yksityistä lisärahoitusta. Tilintarkastustuomioistuin tutki, onnistuivatko mikroyrittäjien tukemiseen tarkoitetut ESR:n tai eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälineet houkuttamaan yksityistä rahoitusta julkisen rahoituksen lisäksi.

35

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että tarkastetuista kuudesta ESR:n rahoitusvälineestä ainoastaan yksi houkutti yksityistä lisärahoitusta: Italiaissa (Calabria) toimineen takuurahaston kohdalla saavutettu vipuvaikutus oli 1,2. Kuudesta välineestä neljän kohdalla ei ilmennyt lainkaan vipuvaikutusta, sillä vaikutusta kuvaava luku oli enimmillään 1²⁴. Viimeinen tapaus koski erästä toista takuurahastoa Italiassa (Calabria). Hallintoviranomainen ei kyennyt toimittamaan tietoa rahaston vipuvaikutuksesta.

24 Vipuvaikutuksen taso voi jäädä alle 1,0:n tapauksessa, jossa osa rahoituksesta on käytetty hallintokuluihin.

36

Määrällisesti ilmaistavissa olevien tavoitteiden osalta tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vipuvaikutusta koskevan tavoitearvon asettamista ei vaadittu lakisääteisesti ohjelmakaudella 2007–2013. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että tavoitearvoksi asetettua yli 1,0:n vipuvaikutukset yksilöitiin rahaston perustamisvaiheessa ainoastaan kahden italialaisen takuurahaston tapauksessa (1,25:n vipuvaikutus oli määrä saavuttaa vuonna 2015 tapahtuvaan rahastojen päättämiseen mennessä). Kaikissa muissa tapauksissa ei joko ollut saatavilla tietoa tai vipuvaikutukselle asetettua tavoitearvon yhteydessä ei oletettu, että rahastot houkuttaisivat yksityistä rahoitusta.

Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälineet houkuttivat jonkin verran yksityistä rahoitusta

37

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki seitsemän eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälinettä, joita toteutettiin tarkastuksen toimittamisajankohtana, olivat houkuttaneet yksityistä lisärahoitusta (ks. **taulukko 3**). Takuiden osalta vipuvaikutuksille asetettua tavoitearvot on saavutettu täysin yhdessä tapauksessa seitsemästä; kahdessa tapauksessa ne ovat jääneet saavuttamatta. Kahdessa muussa tapauksessa alkuperäisten tavoitearvojen saavuttaminen on epätoimennäköistä, sillä tuolloin vallinneen arvon ja tavoitearvon välinen ero oli liian mittava saavutettavaksi vuoden 2015 puoliväliin asetettuun tavoiteajankohtaan mennessä. Kahden mikroluottoja koskeneen salkun osalta ei ollut määritetty tavoitearvoja. Komission mukaan tavoitearvoksi asetettua vipuvaikutusta arvioidaan koko eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn osalta vasta järjestelyn päättämisen jälkeen, aikaisintaan vuonna 2020.

Taulukko 3 Tarkastettujen eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälineiden vipuvaikutus

Kohde (jäsenvaltio)	Hankkeen kuvaus	Vipuvaikutus		Tavoitearvon toteutumiselle asetettu ajankohta	Yksityinen rahoitus (miljoonaa euroa)
		Tavoitearvo	Toteutunut (31.12.2013)		
Kohde 1 (Kreikka)	Mikroluottorahasto	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Kohde 2 (Romania)	Mikroluottorahasto	Ei yksilöity	1,25 ¹	20.3.2014	2,4
Kohde 3 (Romania)	Mikroluottorahasto	Ei yksilöity	1,18	16.5.2013	1,7
Kohde 4 (Romania)	Mikroluottojen takuurahasto	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Kohde 5 (Puola)	Mikroluottojen takuurahasto	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Kohde 6 (Puola)	Mikroluottojen takuurahasto	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Kohde 7 (Puola)	Mikroluottojen takuurahasto	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

¹ Tosiasiallinen vipuvaikutuksen ajankohta on 30.9.2013.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi EIR:n tietojen perusteella (2013).

Seurantajärjestelmät ja tuloksellisuuden raportointijärjestelmät

38

Tilintarkastustuomioistuin analysoi otokseen kuuluneiden hankkeiden osalta ensin jäsenvaltioiden perustamien ja eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn yhteydessä perustettujen tuloksellisuuden raportointijärjestelmien relevanttiutta ja toiseksi sitä, oliko hankkeiden avulla todennäköisesti tuettu mikroyrittäjiä, etenkin aiemmin työttöminä olleita mikroyrittäjiä. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että ESR:n seuranta tapahtui ohjelmakaudella 2007–2013 toimintalinjan – ei hankkeiden – tasolla²⁵.

39

Mikroyrittäjille tarkoitetun EU-tuen perimmäisenä tavoitteena on luoda tai kehittää kestäviä yrityksiä ja työpaikkoja sekä ehkäistä tai torjua työttömyyttä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, raportoitiinko seuraavista tiedoista ESR:n tai eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn yhteydessä, sillä tämäntyyppisiä tulosindikaattoreita suositellaan myös komission toimintasäännöissä, minkä lisäksi niitä suosittavat myös mikrorahoitusalan asiantuntijaorganisaatiot²⁶:

- mikroyrittäjille tarkoitetun taloudellisen tuen saajien sosiaalista profiilia koskevat tiedot (esim. koulutus, ikä, asuinpaikka tai kuuluminen erityisen heikossa asemassa oleviin ryhmiin, kuten työttömiin, työkyvyttömiin, etnisiin vähemmistöihin tai maahanmuuttajiin)
- tiedot mikroyritysten selviytymisasteista, kun tuen päätyttyä on kulunut tietty ajanjakso (esim. kaksi vuotta).

40

Arviointi suoritettiin tutkimalla hankkeita paikan päällä, perehtymällä tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn annettuihin vastauksiin ja käymällä läpi hallintoviranomaisten komissiolle toimitamat vuotuiset täytäntöönpanokertomukset tarkastukseen kuuluneiden 17 ESR:n toimenpideohjelman osalta.

ESR:n toimenpideohjelmien vaikutusalasta ja selviytymisasteista on vain vähän tietoa

41

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti seuraavaa:

- tarkastetuista 17 ESR:n toimenpideohjelmasta 11:n kohdalla (65 prosenttia) ei ollut saatavilla tietoa siitä, kuuluivatko mikroyrittäjille tarkoitettua taloudellista tukea saavat heikossa asemassa olevaan ryhmään. Muiden kuuden ohjelman osalta tietoja oli saatavilla osittain, sillä niitä annettiin ainoastaan nimenomaisesti työttömiin kohdennettujen hankkeiden osalta. Lisäksi tuensaajien profiilitietoja ei seurattu systemaattisesti niiden tarkastettujen ESR:n toimenpideohjelmien tapauksessa, joiden osalta tietoja oli saatavilla.
- tiedot yritysten selviytymisasteista olivat saatavilla 17 ESR:n toimenpideohjelman joukosta kolmen (18 prosenttia) kohdalla. Kyseiset ohjelmat toteutettiin Saksassa, Bulgariassa ja Suomessa. Koska selviytymisasteista ei ole saatavilla luotettavia ja perusteellisia tietoja, hankkeiden kestävyyttä ei kyetä arvioimaan jäljellä olevien 14 toimenpideohjelman osalta.

25 Komission asetus (EY) N:o 1828/2006, 20 artiklan 2 kohta.

26 Mikroluottojen tarjoajien eurooppalaiset käytäntösäännöt; CGAP, The Smart Campaign (Center for Financial Inclusion), *Universal Standards for Social Performance Management* (Social Performance Task Force).

42

Analyysille saatiin vahvistus käymällä läpi hallintoviranomaisten komissiolle toimittamat toimenpideohjelmien vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, jotka nekin sisältävät vain vähän tai ei lainkaan tietoa mikroyrittäjille tarkoitusta EU-tuesta.

43

Koska jäsenvaltioiden toimittamissa tiedoissa ilmenee mainittuja puutteita, komission ei ole mahdollista koota yhdenmukaisia, merkityksellisiä ja luotettavia tietoja, joiden avulla voitaisiin seurata, mitä mikroyrittäjille tarkoitettua ESR:n tuen avulla on saavutettu erityisesti osallisuuden kannalta.

44

Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että riittävien ja luotettavien tuloksellisuustietojen puuttuessa on mahdollista tehdä yleisiä päätelmiä siitä, missä määrin mikroyrittäjille tarkoitettua ESR:n taloudellisen tuen perimmäiset tavoitteet on saavutettu.

Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn hankkeiden vaikutusalasta ja selviytymisasteista on saatavilla kattavampaa tietoa

45

Kaikkien tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen kuuluneiden seitsemän eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn hankkeen yhteydessä toimitettiin tiedot siitä, tavoittiko asianomainen hanke mikroyrittäjät. Useimmissa tapauksissa eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn raportoinnin yhteydessä annettiin tietoa myös mikroyrittäjille tarkoitettua tuen saajien profilista (esim. sukupuoli, koulutus, ikä ja asuinpaikka). Lopullisten edunsaajien aiempaa ammattiasemaa koskevat tiedot olivat kuitenkin saatavilla ainoastaan yhdessä tarkastetuista seitsemästä eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälineestä (Kreikassa).

46

Selviytymisasteiden osalta kolmen eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn hankkeen yhteydessä raportoitiin 100 prosentin selviytymisaste ja yhden hankkeen yhteydessä keskimääräinen 70 prosentin selviytymisaste. Kolmen muun eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn hankkeen täytäntöönpano ei ole vielä siinä vaiheessa, että tällaisia laskelmia voitaisiin suorittaa.

47

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaiken kaikkiaan, että raportoinnissa noudatettiin eurooppalaisesta Progress-mikrorahoitusjärjestelystä tehtyä päätöstä kaikkien tarkastettujen seitsemän hankkeen tapauksessa²⁷. Raportoinnin avulla saatava tieto oli parempaa kuin yhteishallinnointiin perustuvien rahoitusvälineiden osalta käytettävissä ollut tieto.

**Hankkeet tavoittivat mikro-
yrittäjät, joista noin puolet
oli ollut aiemmin työttömänä**

48

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko otokseen kuuluneet hankkeet todennäköisesti tukeneet mikroyrittäjiä ja erityisesti työttömiä. Arvioinnissa tarkistettiin ensin, vastasiko keskimääräinen tukimäärä mikroyrittäjien tarpeita. Tämän jälkeen tutkittiin avustusten saajien tai rahoitusvälineiden edunsaajien profiilit.

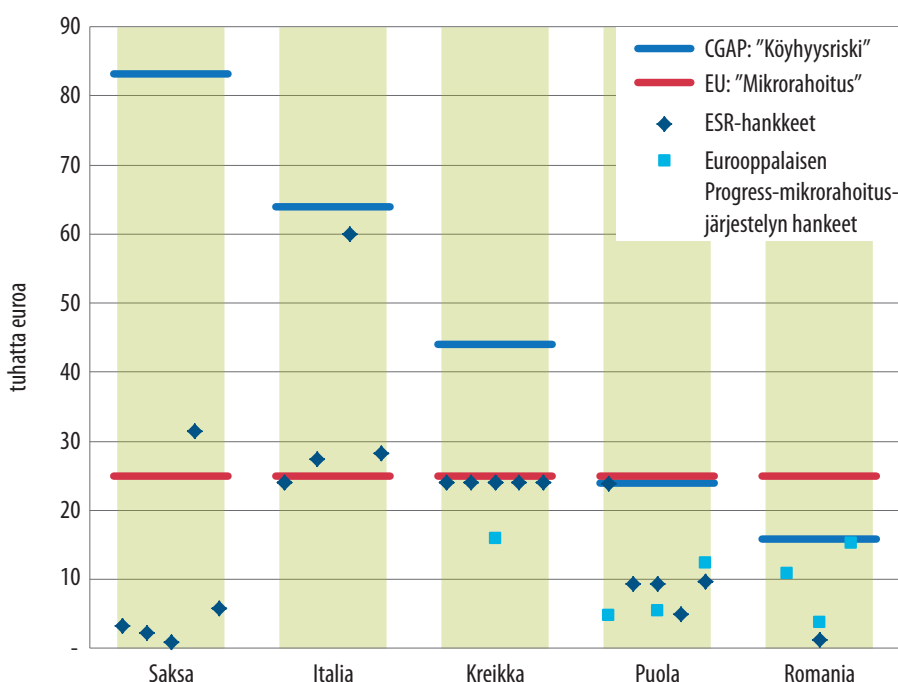
**EU:n keskimääräinen
taloudellinen tuki vastaa
mikroyrittäjien tarpeita**

49

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastettujen 20 ESR:n hankkeen yhteydessä tuen keskimäärä oli alle tai hieman yli EU:n suosittaman 25 000 euron²⁸ ylärajan kaikissa tapauksissa yhtä lukuun ottamatta. Eurooppalaiseen Progress-mikrorahoitusjärjestelyyn sovellettavassa lainsäädännössä säädettyä pakollista 25 000 euron rajaa noudatettiin kaikkien tarkastettujen seitsemän eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn hankkeen yhteydessä (ks. **kaavio 2**). Komission mukaan 30. syyskuuta 2014 eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn lainan keskimääräinen suuruus oli takuiden osalta 9 825 euroa ja lainavälineiden osalta 6 717 euroa.

28 Komission suositus 2003/361/EY, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskiuurten yritysten määritelmästä (EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36).

Kaavio 2 EU:n keskimääräinen hankekohtainen taloudellinen tuki mikroyrittäjille suhteessa asetettuihin ylärajoihin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi (2013) hallintoviranomaisten (2013) ja Maailmanpankin (2012) toimittamien tietojen perusteella.

Huomautukset

50

Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että kaikissa 28 jäsenvaltiossa sovellettavan 25 000 euron ylärajan yhteydessä ei oteta huomioon maiden välisiä huomattavia tulo- ja varallisuuseroja. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin tarkisti, jäikö tuki BKT:n mukaan painotetun rajan alapuolelle; BKT:n mukaan painotetun rajan yhteydessä otetaan huomioon, missä määrin lainojen ja takausten saajien valintakriteerinä on käytetty köyhyysriskin kohteena olevan väestön tavoittamista (CGAP:n määrittämä köyhyysriski²⁹). Tämä lisäanalyysi osoitti, että kaikki tarkastetut 27 hanketta olivat CGAP:n asettaman ylärajan alapuolella.

51

Edellä esitetty ilmentää, että yksittäisten taloudellisten tukitoimenpiteiden suuruusluokan voitiin katsoa vastaavan mikroyrittäjien tarpeita.

Kaikki tarkastetun otoksen hankkeet eivät kohdentuneet työttömiin

52

Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi myös avustusten saajien profiilit (hallintoviranomaisten tasolla) tai niiden asiakkaiden profiilit, jotka olivat saaneet taloudellista tukea ESR:n ja eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusvälineistä (rahastonhoitajien tasolla). Tarkoituksena oli arvioida, missä määrin toimet oli kohdistettu aiemmin työttöminä olleisiin mikroyrittäjiin.

53

Tarkastetuista 20:stä ESR:n hankkeesta 11:ssä (55 prosenttia) toimet oli kohdennettu aiemmin työttöminä olleisiin mikroyrittäjiin. Määrään sisältyy yhdeksän hanketta (45 prosenttia), jotka kohdentuivat yksinomaisesti työttömiin (viisi hanketta Kreikassa, kaksi Puolassa, yksi Italiassa (Campania) ja yksi Saksassa).

54

Eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn yhteydessä lopulliset edunsaajat, jotka olivat olleet aiemmin työttöminä, olivat toimien erityiskohteenä tarkastetuista seitsemästä hankkeesta yhden kohdalla. Komission mukaan eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn osalta syyskuun 2014 lopussa kootut kokonaistiedot osoittavat kuitenkin, että 58 prosenttia eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn rahoitusta saaneista itsenäisistä ammatinharjoittajista oli ollut aiemmin työttömänä ja yli 60 prosentilla kyseisen järjestelyn tukea saaneista mikroyrityksistä oli aloittelevia yrityksiä. Tämä osoittaa, että vaikutus aiemmin työttöminä olleisiin mikroyrittäjiin oli laaja-alainen.

²⁹ CGAP:n asettama raja muodostuu asukasta kohti Yhdysvaltain dollareina määritetystä BKT:sta kerrottuna 2,5:llä.

Huomautukset

Mikroyrittäjille tarkoitetun EU-tuen täytäntöönpanokuluja koskevat tiedot

55

Mikroyrittäjille tarkoitetun EU-tuen täytäntöönpanokulujen yhteydessä on otettava huomioon kaksi osatekijää: julkiset hallintokulut ja rahoitusvälineiltä veloittavat kulut. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komissiolla ja jäsenvaltioilla riittävästi tietoa näistä kuluista.

Puutteelliset tiedot ESR:n toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta aiheutuvista hallinnollisista kuluista

56

Komissio arvioi vuonna 2011, että toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta aiheutuvien hallinnollisten kulujen osuus oli 3,2 prosenttia EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n kokonaisrahoituksesta ohjelmakaudella 2007–2013. Määrään sisältyvät valvontakulut, joiden osuudeksi arvioidaan 0,9 prosenttia. Kulut liittyvät kansallisten viranomaisten suorittamiin tarkistus-, todentamis- ja tarkastustoimiin. Arvio perustuu joidenkin jäsenvaltioiden ohjelmakauden 2007–2013 alkuvuosilta raportoihin tietoihin³⁰. Tiedot koskevat sekä EAKR:n/koheesiorahaston että ESR:n toimenpideohjelmaa.

57

Tämän perusteella³¹ työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto arvioi vuoden 2013 toimintakertomuksessaan, että jäsenvaltioiden tasolla aiheutuvat kulut ovat noin 4,8 prosenttia ESR:n määrärahoista ohjelmakaudelle 2007–2013 (määrärahat kattavat hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaiset). Arvio perustuu jäsenvaltioiden keskimääräisiin kuluihin, jotka vaihtelivat kahden ja 13 prosentin välillä. Lisäksi komissiolle aiheutuneet vuotuiset hallinnolliset kokonaiskulut muodostivat noin 0,2 prosentin osuuden kokonaismäärärahoista. ESR:n hallinnoinnista ja valvonnasta aiheutuvien arvioitujen hallinnollisten kokonaiskulujen osuus on noin viisi prosenttia vuotuisista kokonaismäärärahoista. Hallintokulujen keskeiset osa-alueet on kuvattu *laatikossa 4*.

58

Tilintarkastustuomioistuin toteaa yhteenvedona, että komissiolla ei ole jäsenvaltioittain tai rahoitusmekanismeittain jaoteltuja vertailutietoja hallintokuluista (esim. avustukset tai rahoitusvälineet, kuten lainat tai takuut). Käytettävissä olevat luvut on lisäksi päivitetty ainoastaan rahoitusvälineiden osalta. Tilintarkastustuomioistuimen viidessä jäsenvaltiossa tarkastamien ESR:n toimenpideohjelmien osalta ei ollut saatavilla tietoa eri hallintoviranomaisten tasolla aiheutuneista tosiasiallisista hallintokuluista.

30 Belgia, Tšekin tasavalta, Italia, Malta, Puola, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

31 Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, Vuotuinen toimintakertomus 2013, s. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

ESR:n toimenpideohjelmiin liittyvien julkisten hallintokulujen keskeiset osa-alueet

Jäsenvaltioissa aiheutuvat hallintokulut koskevat kansallisten viranomaisten kuluja, joita aiheutuu toimenpideohjelmien hallinnoinnista, valvonnasta, seurannasta ja arvioinnista. Kulut voivat olla henkilöstön palkkakuluja, toimintakuluja, matkakuluja ja koulutuskuluja. Hallintokulut voivat kattaa myös kulut, jotka liittyvät ESR:n toimenpideohjelmien rahoitusmahdollisuuksia koskeviin tiedotus- ja viestintätoimiin tai edunsaajien hallinnollisten valmiuksien lujittamiseen tähtääviin toimiin (esim. koulutuksen avulla). Näin pyritään varmistamaan, että asianomainen maa hyödyntää tarjolla olevaa tukea vaikuttavalla tavalla.

Rahoitusvälineiden tapauksessa osa hallinnollisesta toiminnasta on rahastonhoitajan vastuulla (esim. lopullisten edunsaajien valinta). Tämä pienentää jäsenvaltioiden maksettavaksi tulevia hallinnollisia kuluja. Rahastonhoitajat veloittavat näiden toimien hallintokulut suoraan toimenpideohjelmilta.

Komissiossa hallintokulut liittyvät ESR:n säädöskehityksen laadintaan, varainhoitoon, valvontaan, tarkastukseen, tekniseen koordinointiin jäsenvaltioiden kanssa sekä arviointeihin ja viestintään.

Näihin hallintokuluihin eivät sisälly EU:n taloudellisen tuen saajien maksettavaksi tulevat kulut.

ESR:n rahoitusvälineistä rahoitettavat kulut vaihtelevat**59**

Korkeat kulut johtavat siihen, että mikro-yrittäjille suunnattavissa olevan rahoituksen määrä pienenee. Korkeat kulut saattavat myös asettaa vaakalaudalle rahaston kestävyuden etenkin pienten mikrorahoitusrahastojen tapauksessa. Yleisimmät rahoitusvälineistä rahoitetut kulut ovat hallintokuluja, joihin saattaa kuulua erityyppisiä alaryhmiä (esim. henkilöstökulut, mainos- ja markkinointikulut, matkakulut sekä konsultointikulut).

60

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että tarkastetuista kuudesta ESR:n rahoitusvälineestä viiden kohdalla hallintokulujen osuus vaihteli 2,3 ja 4,2 prosentin välillä³². Yksi Italiassa (Calabriassa) toimiva takuurahasto ei kyennyt toimittamaan tilintarkastustuomioistui-
men pyytämiä tietoja hallintokuluista.

32 Komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006 43 artiklassa säädetään, että ellei rahastonhoitajaa ole valittu tarjouskilpailumenettelyn perusteella, ESR:n rahoitusvälineiden hallintokustannukset eivät saa tukikauden aikana vuosittain keskimäärin ylittää 4:ää prosenttia rahaston kokonaismäärärahoista. Erään saksalaisen rahaston tapauksessa rahastonhoitaja oli valittu tarjouskilpailumenettelyn perusteella.

61

Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että otoksessa kahden Italiassa (Calabria) toimivan ESR:n rahoitusvälineen tapauksessa toimenpideohjelmas- ta on maksettu hallinnointikulujen lisäksi lisäkulu (taattujen lainojen korkomaksu) (ks. **laatikko 5**). Näin ollen kyseisistä kahdesta rahoitusvälineestä toisen kohdalla täytäntöönpanokulujen osuus nousee 7,8 prosenttiin, mikä merkitsee noin neljää miljoonaa euroa vuodessa.

62

EU:n talousarviosta rahoitettavien ESR:n rahoitusvälineiden kulurakenne vaihteli erityyppisten osatekijöiden mukaan. Tilintarkastustuomioistuin myöntää, että eroille voi olla päteviä selityksiä, mutta komissiolla ei kuitenkaan ole kattavaa kokonaiskuvaa ESR:n rahoitusvälineiden hallinnointi- ja täytäntöönpano- kulujen laskentaperusteista ja kulujen aiheellisuudesta.

63

Toisaalta voidaan todeta, että eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn (lainat ja takuuvälineet yhdessä) osalta EU:n talousarviosta vuosittain keskimäärin maksettava rahoitus on komisio arvion mukaan enintään 0,5–0,7 prosenttia.

Erään Calabriassa käytetyn rahoitusvälineen yhteydessä laskutettiin korkeita kuluja

Calabriassa toimivan mikroluottojen takuurahaston laskuttamien hallintokulujen osuudeksi ilmoitettiin komissiolle 2,23 prosenttia kokonaismäärärahoista. Kulut jäivät siis virallisesti lainsäädännössä asetetun neljän prosentin rajan alapuolelle.

Hallintoviranomaiset sopivat kuitenkin paikallisten pankkien kanssa hallintokulujen rakenteesta, jonka yhteydessä ESR maksaa mikroluottojen korkoa lainaajien puolesta. Kun hallintokuluihin lisätään taattuihin lainoihin liittyvät 5,6 prosentin korkomaksut, toimenpideohjelmas- ta rahoitetut kokonaiskulut nousevat yli 7,8 prosenttiin. Lisäksi samanaikaisesti samat yksityiset pankit, jotka saivat korkomaksuja, saivat korkoa myös takuina toimivista talletetuista ESR:n varoista.

Johtopäätökset ja suositukset

64

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että ESR:sta mikroyrittäjille maksettavaan taloudelliseen tukeen liittyvässä ohjelmasuunnittelussa ja tuen rakenteessa on puutteita. Tuloksellisuudesta ei ole saatavilla riittäviä ja luotettavia tietoja. Komissiolla ja jäsenvaltioilla ei myöskään ole jäsenvaltioittain ja rahoitusmekanismeittain jaoteltuja vertailutietoja hallintokoluista (esim. avustukset tai rahoitusvälineet, kuten lainat tai takuut).

65

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että mainitut ongelmat saattavat kaiken kaikkiaan heikentää mikroyrittäjien tarpeisiin suunnattavan EU:n taloudellisen tuen vaikuttavuutta.

Mikroyrittäjille tarkoitettuun ESR:n rahoitustukeen liittyvässä ohjelmasuunnittelussa ja tuen rakenteessa on puutteita

66

Jäsenvaltiot eivät ole yleisesti ottaen arvioineet riittävän hyvin mikroyrittäjien erityistarpeita suunnitellessaan ESR:n toimenpideohjelmia. Mikroyrittäjien erityistarpeiden huomioon ottamista ei edellytetty Euroopan tasolla lainsäädännössä ohjelmakaudella 2007–2013. Tarkastuksen kattaman ajanjakson aikana avustukset olivat ylivoimaisesti eniten mikroyrittäjien tukemiseen käytetty ESR:n tukimekanismi.

67

ESR:sta mikroyrittäjille suunnattu EU:n taloudellinen tuki maksettiin yleensä ilman perusteltua tarpeidenarviointia. Joidenkin tarkastettujen ESR:n rahoitusvälineiden tapauksessa rahastoihin on osoitettu liian suuret rahoitusvarat. Tämä johtuu investointistrategioiden puuttumisesta ja puutteellisista riskinhallintajärjestelmistä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että puolesta tarkastetuista ESR:n rahoitusvälineistä puuttui myös irtautumisstrategia ja rahaston lakkauttamista koskevat säännöt, vaikka niitä edellytetään sovellettavissa asetuksissa.

68

Komission rahoitusvälineen, eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn, perustamisjärjestelyt katsotaan yleisesti ottaen asianmukaisiksi riskinhallintajärjestelmien osalta. Eurooppalainen Progress-mikrorahoitusjärjestely on houkuttanut jonkin verran yksityistä lisärahoitusta. Näin ei tapahtunut ESR:n rahoitusvälineiden tapauksessa. EU:n talousarviosta eurooppalaiseen Progress-mikrorahoitusjärjestelyyn tähän mennessä ohjatut rahavarat ovat kuitenkin olleet vähäisiä (ESR:n rahoitusvälineisiin verrattuna).

Suositus 1

jäsenvaltioiden olisi suoritettava ohjelmakauden 2014–2020 osalta johdonmukaisesti tarpeidenarviointeja suunnitellessaan rahoitusvälineitä ja valmistellessaan toimenpideohjelmia, joihin sisältyy EU:n taloudellinen tuki mikroyrittäjille. Näin kyettäisiin myös ohjaamaan tarkoituksenmukainen määrä rahoitusta vaihtoehtoihin rahoitusmekanismeihin, eli avustuksiin tai rahoitusvälineisiin (lainat tai takuut). Komission olisi laadittava tähän liittyviä ohjeita.

Suositus 2

Säännöksissä asetettujen vaatimusten noudattamisen lisäksi komission olisi asetettava jäsenvaltioille ESR:n rahoitusvälineiden käyttöä koskevaksi ehdoksi se, että niillä on oltava tehokkaat riskinhallintajärjestelmät, joiden avulla vältetään rahastojen ylityttöminen.

Riittävät ja luotettavat tuloksellisuutta koskevat seurantatiedot puuttuvat

69

Tuloksellisuuden raportointijärjestelmien avulla saatiin kattavampia tietoja eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn osalta. ESR:n kohdalla tiedot olivat sen sijaan puutteellisia. Komission ei ole mahdollista koota jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella yhdenmukaisia, merkityksellisiä ja luotettavia tietoja (esim. mikroyritysten selviytymisasteesta ja tuen vaikutusalasta), joiden avulla voitaisiin seurata, mitä mikroyrityksille tarkoitetun ESR:n tuen avulla on saavutettu. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vallitsevassa tilanteessa on mahdotonta tehdä yleisiä johtopäätöksiä mikroyrittäjille tarkoitetun ESR:n tuen vaikuttavuudesta.

70

Tarkastetun otoksen perusteella ESR:n avustukset, ESR:n rahoitusvälineet ja eurooppalainen Progress-mikrorahoitusjärjestely ovat tarjonneet taloudellista tukea mikroyrittäjille. Aiemmin työttöminä olleet mikroyrittäjät tavoitettiin noin puolessa hankkeista.

Suositus 3

Jotta tuen vaikutusalaa kyettäisiin tulevaisuudessa parantamaan, komission olisi suunniteltava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa mikroyrittäjille tarkoitettuja ESR:n tukitoimenpiteitä ja määritettävä tukikelpoisuuskriteereitä, joiden avulla pyrittäisiin tavoittamaan työttömät ja heikossa asemassa olevat henkilöt, joiden asema tavanomaisilla luottomarkkinoilla on muita epäedullisempi.

ESR:n avustusten ja rahoitusvälineiden täytäntöönpanokuluista ei ole riittäviä tietoja

71

Hallintoviranomaisilla ei ollut tarkastettujen ESR:n toimenpideohjelmien osalta tietoa tosiasiallisista hallintokuluista. Komissiolla ja jäsenvaltioilla ei ole jäsenvaltioittain ja rahoitusmekanismeittain jaoteltuja vertailutietoja julkisista hallintokuluista (esim. avustukset tai rahoitusvälineet, kuten lainat tai takuut). Näin ollen ne eivät voi arvioida, mikä olisi kustannustehokkain tapa toimittaa EU:n tukea mikroyrityksille.

72

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastettujen rahoitusvälineiden kulu-rakenteet poikkesivat toisistaan. Lisäksi havaittiin, että EU:n talousarviosta rahoitettavien hallintokulujen osuus vaihteli. Komissiolla ei ole kattavaa yleiskuvaa ESR:n rahoitusvälineiden täytäntöönpanokulujen laskentaperusteista. Se ei näin ollen voi arvioida, ovatko välineiden väliset kuluerot perusteltuja.

Suositus 4

Komission olisi suoritettava ohjelma-
kauden 2014–2020 osalta vertaileva
analyysi ESR:n avustusten, ESR:n rahoitusvälineiden ja työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan Euroopan unionin ohjelman rahoitusvälineiden täytäntöönpanokuluista. Tavoitteena olisi selvittää kulujen tosiasiallinen taso. Arvioinnin avulla pitäisi olla mahdollista yksilöidä hyviä käytäntöjä siitä, kuinka määrällisesti pienet avustukset, lainat ja takuut voidaan maksaa kohtuullisin kustannuksin.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Henri GRETHENIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 10. kesäkuuta 2015 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Tiivistelmä

VI a)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Ohjelmakauden 2014–2020 sääntelykehyksessä varmistetaan, että kukin rahoitusväline perustuu markkinoiden toimimattomuutta tai puutteellista investointitilannetta sekä investointitarpeita osoittavaan ennakoarviointiin. Ennakoarviointivaatimusta sovelletaan myös aikaisemmalla ohjelmakaudella käynnistettyjen rahoitusvälineiden jatkamiseen.

Toimenpideohjelmat hyväksyessään komissio on varmistanut, että ohjelmat ovat yhdenmukaisia strategisten painopisteiden kanssa, niiden ennakkoehdot on määritetty ja täytetty ja ehdotetun tukimuodon perusteet on arvioitu.

Komissio myös sitoutuu neuvomaan ennakoarvioinnissa ja opastamaan rahoitusvälineiden täytäntöönpanossa.

Se on jo antanut opastusta ja tarjonnut käytännön menetelmiä uuden ohjelmakauden pakollisten ennakoarviointien valmisteluun.

VI b)

Komissio hyväksyy suosituksen. Se on jo otettu huomioon uudessa ESR:n sääntelykehyksessä, jossa edellytetään rahoitusvälineiden ennakoarviointeja.

VI c)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Uusi sääntelykehys sallii sen, että mikrorahoitusvälineen kannalta soveltuvimmat kohderyhmät tunnistetaan jokaisella markkina-alueella, jonka osalta rahoitusta harkitaan. Kohderyhmät olisi tunnistettava ennakoarviointien avulla.

VI d)

Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Ensinnäkin komissio katsoo, että analyysi edellyttäisi hallintoviranomaisen avustuksia ja rahoitusvälineitä koskevien hallintokulujen eriyttämistä. Lisäksi olisi hankalaa vertailla kuluja ja palkkioita ESR:n avustusten ja rahoitusvälineiden välillä. Sama koskee vertailua ESR:n rahoitusvälineiden ja eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn, jäljempänä 'Progress', rahoitusvälineiden välillä. ESR:n rahoitusvälineiden kulut esimerkiksi sisältävät pankkien palkkiot mutta eivät hallintoviranomaisten ja välittävien elinten kuluja. Progressin rahoitusvälineiden kulurakenne myöskin eroaa ESR:n kulurakenteesta, sillä hallintoviranomaiset eivät osallistu toimintaan.

Toiseksi analyysin avulla ei välttämättä saataisi aikaan hyviä käytäntöjä uudelle ohjelmakaudelle, sillä sääntelykehysten uusien säännösten mukaan hallintokulut ja -palkkiot ovat suoriteperusteisia ja niihin sovelletaan enimmäismääriä (ks. delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014).

Johdanto

09

Ohjelmakaudella 2007–2013 hallintoviranomaisilla ei ollut velvollisuutta raportoida komissiolle hanketasolla mikroyritysten kohderyhmästä.

Huomautukset

Yhteinen vastaus kohtiin 21 ja 22

Ohjelmakauden 2014–2020 yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen (EU) N:o 1303/2013 mukaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituille rahoitusvälineille on tehtävä ennakoarviointi ja tämän arvioinnin olisi muun muassa katettava syyt, joiden vuoksi tukimuotoa ehdotetaan.

Yhteinen vastaus kohtiin 24 ja 25

Kun varoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltion kanssa, on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kansallisten viranomaisten velvollisuutena varmistaa, että yksittäiset toimet pannaan täytäntöön soveltuvien säännösten mukaisesti.

Komissio on tietoinen siitä, että kun rahoitusvälineitä luotiin, investointistrategia jäi kehittämättä kolmessa välineessä kuudesta.

Mainittu ohjelmakaudelta 2007–2013 kumpuava ongelma johtui luultavasti yleisasetusta (EY) N:o 1828/2006 vaivanneesta epävarmuudesta, joka johtui siitä, että asetuksen rahoitusvälineitä koskevia säännöksiä muutettiin useita kertoja vuosina 2010 ja 2011.

26

Ohjelmakaudella 2007–2013 tämä vaatimus tuli mainitusta COCOF-ohjeesta. Tämä menee hallinto-
viranomaisten toimivallan ulkopuolelle, ja rahastonhoitajien on huolehdittava asiasta moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

Ohjelmakaudella 2014–2020 nämä vaatimukset on esitetty selkeästi yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen (EU) N:o 1303/2013 37 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan on suoritettava ennakoarviointi.

27

Ks. yhteinen vastaus kohtiin 21 ja 22.

Ohjelmakaudella 2014–2020 ennakoarviointi on ennakkoehto ja maksatussääntöihin on sisällytetty maksujen vaiheittainen todentaminen. Tästä on hyötyä rahoitusvälineiden koon optimoinnissa.

Laatikko 3

Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa Campanian osalta, ylimitoitus johtui siitä, että yhdelle toimintalinjalle varattiin liikaa resursseja ja muille tämän seurauksena liian vähän. Myöhempää ehdotuspyyntöä muutettiin tämän seikan huomioon ottamiseksi. Toukokuun lopussa 2015 maksut mikroyrittäjille olivat 37,4 prosenttia rahastolle varatusta kokonaisrahoituksesta.

33

Komissio katsoo, että on liian aikaista arvioida riskisijoitusten määrää, sillä Progressin sijoitussalkku on muodostunut vasta viime aikoina eikä vielä olla ensimmäisten takaisinmaksujen vaiheessa.

Yhteinen vastaus kohtiin 35 ja 36

Laissa ei vaadittu vipuvaikutusta ohjelmakaudella 2007–2013. Se on kuitenkin sisällytetty kauden 2014–2020 sääntelykehykseen¹.

Jopa ilman vipuvaikutusta ja sen tuomaa yksityistä lisärahoitusta ESR:n rahoittamalla rahoitusvälineillä voi kuitenkin olla kerrannaisvaikutuksia, sillä takaisinmaksettuja varoja voidaan käyttää uudelleen.

¹ Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 johdanto-osan 34 kappale ja 37 artiklan 2 kohdan c alakohta ja 46 artiklan 2 kohdan h alakohta.

37

Komissio korostaa, että vaikka joidenkin sopimusten odotettuja vipuvaikutustavoitteita ei saavuteta, kyse ei ole suoriutumisen puutteellisesta tasosta. Tavoitteista jääminen on liiketoiminnan hyväksyttävää todellisuutta epäkypsillä mikrorahoitusmarkkinoilla, kun kyseessä kuitenkin on järjestely, joka pyrkii tavoittamaan ei pelkästään parhaiten suoriutuvia välittäjiä vaan myös vastikään aloittaneita välittäjiä samoin kuin huono-osaisia ihmisryhmiä kohteenaan pitäviä välittäjiä. Maksimoidakseen käytettävissä olevien EU:n määrärahojen hyödyntämisen tilanteessa, jossa takaussopimukset eivät saavuta vipuvaikutustavoitetta, Euroopan investointirahasto mukauttaa takausten enimmäismäärää tilanteen vaatimalla tavalla ja käyttää näin vapautuneen määrän uusiin sopimuksiin. Lisäksi välittäjien on maksettava sitoumusmaksuja, jos ne eivät onnistu saavuttamaan sovittuja sijoitussalkkuvolyymeja.

Yhteinen vastaus kohtiin 41 ja 44

ESR:n seuranta toteutetaan itse asiassa toimintalinjoittain eikä hankkeittain. Tuotos- ja tulosindikaattorit määriteltiin kullekin toimintalinjalle sen tavoitteiden mukaisesti. Ohjelmakaudella 2014–2020 asiaan saadaan parannusta, sillä tuotos- ja tulosindikaattorit määrätään investointiprioriteettien tasolla ottaen huomioon kunkin prioriteetin erityiset tavoitteet.

Selviytymisasteen raportointia ei vaadita asetuksessa, joten sitä ei voida edellyttää.

Sitä paitsi komissio ei pidä selviytymisastetta itsessään osuvana kriteerinä, kun arvioidaan mikrorahoitusvälineen menestystä. Jos esimerkiksi työtön henkilö on yrittänyt perustaa oman yrityksen ja epäonnistunut, hän on kuitenkin saanut ammattikokemusta ja hankkinut johtamistaitoja. Voi olla, että tämän ansiosta hän löytää työtä myöhemmin. Tukitoimen tulosta olisi siksi pidettävä myönteisenä.

Tuettujen mikroyrittäjien selviytymisastetta voisi esimerkiksi täydentää tarkastelulla, jonka aiheena on lopullisen tuensaajan työmarkkinatilanne jonkin aikaa tukitoimen päättymisen jälkeen.

45

Progressin sääntöjen nojalla kerättiin tiedot luonnollisten henkilöiden mutta ei mikroyrittäjien aiemmasta työsuhteen laadusta. Tämä on otettu huomioon, kun EaSI-ohjelman rahoitusvälineitä on muotoiltu.

Yhteinen vastaus kohtiin 52–54

Komissio toteaa, että tarkastuksen kohteena olleet mikrorahoitusvälineet toteutetaan ESR-toimenpiteohjelmien eräiden osien ja Progress-järjestelyn puitteissa ja kyseisillä välineillä on pyritty saavuttamaan näille osille ja tälle järjestelylle asetetut tavoitteet. Tällöin pyrkimykset saattavat ulottua kauemmaksi kuin pelkästään työttömien henkilöiden integroimiseen.

Progressia koskevan päätöksen nojalla kohderyhmiksi määritellään paitsi yksityishenkilöt (ja silloin erityisesti huono-osaisista ihmisryhmistä tulevat) myös mikroyritykset.

Sillä, että tehdään yhteistyötä pankkialan ulkopuolisten mikrorahoitusinstituutioiden, jäljempänä 'MFI', kanssa aina, kun tällaisia toimii tietyllä markkina-alueella, varmistetaan, että saavutetaan sellaiset mikroluotonottajat, jotka ovat huonossa asemassa tavanomaisilla luottomarkkinoilla. Pankkialan ulkopuolisten MFI:den liiketoimintaidea perustuu tämänhetkiseen tilanteeseen, jossa huono-osaisen ihmisten on vaikeaa päästä asiakkaiksi tavanomaisille luottomarkkinoille, koska tavanomaiset pankit katsovat heidän aiheuttavan enemmän kustannuksia ja/tai riskiä kuin muiden asiakkaiden.

58

Komissio katsoo, että näiden tietojen tuottamisesta koituisi suhteeton rasitus verrattuna todennäköisiin tuloksiin. Analyysi vaatisi erityisesti, että hallintoviranomaisen avustuksia ja rahoitusvälineitä koskevat hallintokulut eriytetään muista kuluista. Lisäksi olisi hankalaa vertailla ESR:n avustusten ja rahoitusvälineiden kuluja ja palkkioita. Esim. ESR:n rahoitusvälineiden kulut sisältävät pankkien palkkiot mutta eivät hallintoviranomaisten ja välittävien elinten kuluja.

59

Mikroluottotoimien hallintokulut ovat luonnostaan suuremmat kuin normaalissa lainanannossa, mikä johtuu MFI:den myöntämien lainojen erityisestä kohderyhmästä sekä lainojen rahamääräisestä pienuudesta ja suuresta kappalemäärästä.

62

Kun varoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltion kanssa, on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kansallisten viranomaisten velvollisuutena varmistaa, että yksittäiset toimet pannaan täytäntöön soveltuvien säännösten mukaisesti.

Vuodesta 2011 lähtien jäsenvaltioilla on ollut velvollisuus antaa vuosittaisessa täytäntöönpanokertomuksessaan tietoja rahoitusvälineiden täytäntöönpanoon liittyvistä hallintokuluista ja -palkkioista.

Nämä tiedot ovat instituutioiden ja yleisön saatavilla selonteossa nimeltä ”Yhteenveto tiedoista, jotka koskevat hallintoviranomaisten raportoimaa edistystä rahoitusjärjestelyvälineiden rahoituksessa ja täytäntöönpanossa”. Se julkaistaan vuosittain joulukuussa.

On myös syytä korostaa, että rahastonhoitaja valitaan julkisella hankintamenettelyllä, kun taas hallintokulujen ja -palkkioiden taso määräytyy markkinoilla.

Sekä ohjelmakauden 2007–2013 että ohjelmakauden 2014–2020 sääntelykehyksessä asetetaan kuluja laskettaessa enimmäismäärä hallintokuluille ja -palkkioille. Lisäksi nyt on pakko ottaa toiminnan suoritteet yhtenä tekijänä huomioon näitä palkkioita määrättäessä.²

Delegoidussa asetuksessa (EU) N:o 480/2014 komissio vahvisti perusteet, joiden mukaan määritetään rahoitusvälineiden kulut ja palkkiot suoriteperuste mukaisesti, ja asetti hallintokulujen ja -palkkioiden enimmäismäärät hyvien markkinatapojen pohjalta.

² Ks. asetuksen (EU) N:o 1303/2013 42 artiklan 5 kohta.

Johtopäätökset ja suositukset

Yhteinen vastaus kohtiin 64 ja 65

Komissio katsoo, että näiden tietojen keräämisestä koituisi suhteeton rasitus. Sitä paitsi olisi hankalaa vertailla kuluja ja palkkioita ESR:n avustusten ja rahoitusvälineiden välillä ja jäsenvaltioiden välillä.

Lisäksi hallintokulujen ei sinänsä tulisi olla pääperuste määrittellä jokin rahoitusmekanismi sopivimmaksi.

67

Ks. komission vastaukset kohtiin 21, 22 ja 27.

68

Progress on ollut pilottihanke vuodesta 2010 lähtien. Uusia määrärahoja on annettu sen seuraajalle EaSI-ohjelman puitteissa.

Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen.

Ohjelmakauden 2014–2020 sääntelykehyksessä varmistetaan, että kukin rahoitusväline perustuu markkinoiden toimimattomuutta tai puutteellista investointitilannetta sekä investointitarpeita osoittavaan ennakoarvointiin. Ennakoarvointivaatimusta sovelletaan myös aikaisemmalla ohjelmakaudella käynnistettyjen rahoitusvälineiden jatkamiseen.

Hyväksyessään toimenpideohjelmia komissio on varmistanut, että ohjelmat ovat yhdenmukaisia strategisten painopisteiden kanssa, niiden ennakoehdot on määritetty ja täytetty ja ehdotetun tukimuodon perusteet on arvioitu.

Komissio myös sitoutuu neuvomaan ennakoarvioinnissa ja opastamaan rahoitusvälineiden täytäntöönpanossa.

Se on jo antanut opastusta ja tarjonnut käytännön menetelmiä uuden ohjelmakauden pakollisten ennakoarviointien valmisteluun.

Suositus 2

Komissio hyväksyy suosituksen. Se on jo otettu huomioon uudessa ESR:n sääntelykehyksessä, jossa edellytetään rahoitusvälineiden ennakoarviointeja.

69

Vaikuttaa siltä, että Progressin suoritteita koskevat seurantatiedot eivät ole riittämättömiä tai epäluotettavia.

Komissio toteaa ohjelmakauden 2014–2020 osalta, että pois lukien selviytymisaste ESR:n erityisindikaattorit kuten tuettujen mikroyritysten määrä ja osallistujien työsuhteen laatu osallistumisen alkaessa ja päättyessä myös auttavat mittaamaan mikroyrityksille myönnetyn ESR-tuen tuloksellisuutta.

Suositus 3

Komissio hyväksyy suosituksen.

Uusi sääntelykehys sallii sen, että mikrorahoitusvälineen kannalta soveltuvimmat kohderyhmät tunnistetaan jokaisella markkina-alueella, jonka osalta rahoitusta harkitaan. Kohderyhmät olisi tunnistettava ennakoarviointien avulla.

Yhteinen vastaus 71 ja 72 kohtaan

Vuodesta 2011 lähtien jäsenvaltioilla on ollut velvollisuus antaa vuosittaisessa täytäntöönpanokertomuksessaan tietoja rahoitusvälineiden täytäntöönpanoon liittyvistä hallintokuluista ja -palkkioista.

Delegoidussa asetuksessa (EU) N:o 480/2014 komissio vahvisti ohjelmakaudelle 2014–2020 perusteet, joiden mukaan määritetään rahoitusvälineiden kulut ja palkkiot suoriteperusteiden mukaisesti, ja asetti hallintokulujen ja -palkkioiden enimmäismäärät hyvien markkinatapojen pohjalta.

Suositus 4

Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Ensinnäkin komissio katsoo, että analyysi edellyttäisi hallintoviranomaisen avustuksia ja rahoitusvälineitä koskevien hallintokulujen eriyttämistä. Lisäksi olisi hankalaa vertailla kuluja ja palkkioita ESR:n avustusten ja rahoitusvälineiden välillä ja ESR:n ja Progressin rahoitusvälineiden välillä. ESR:n rahoitusvälineiden kulut esimerkiksi sisältävät pankkien palkkiot mutta eivät hallintoviranomaisten ja välittävien elinten kuluja. Progressin rahoitusvälineiden kulurakenne myöskin eroaa ESR:n kulurakenteesta, sillä hallintoviranomaiset eivät osallistu toimintaan.

Toiseksi analyysin avulla ei välttämättä saataisi aikaan hyviä käytäntöjä uudelle ohjelmakaudelle, sillä sääntelykehysten uusien säännösten mukaan hallintokulut ja -palkkiot ovat suoriteperusteisia ja niihin sovelletaan enimmäismääriä (ks. delegeoitu asetus 480/2014).

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Mikroyrittäjillä on kaikkialla Euroopassa vaikeuksia saada rahoitusta tavanomaisilta luottomarkkinoilta. EU pyrkii parantamaan tilannetta tarjoamalla taloudellista tukea avustusten ja rahoitusvälineiden muodossa.

Tässä kertomuksessa tilintarkastustuomioistuin arvioi, kohdentuivatko EU:n tukeen liittyvä ohjelmasuunnittelu ja tuen rakenne mikroyrittäjien tosiasiallisiin tarpeisiin. Lisäksi arvioidaan, oliko käytössä perusteelliset tuloksellisuuden raportointijärjestelmät. Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuksessaan myös, onko erityyppisten mikroyrittäjiä tukevien EU:n rahoitusmekanismien täytäntöönpanokustannuksista saatavilla riittävästi tietoa.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto