

Specialioji ataskaita

Ar teikiant ES finansinę paramą tinkamai atsižvelgiama į smulkiųjų verslininkų poreikius?



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

El. paštas: eca-info@eca.europa.eu
Tinklavietė: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.
Ji prieinama per portalą Europa (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2548-1	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/216711	QJ-AB-15-008-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2589-4	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/704592	QJ-AB-15-008-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2543-6	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/3730	QJ-AB-15-008-LT-E

© Europos Sąjunga, 2015
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Printed in Luxembourg

Specialioji ataskaita**Ar teikiant ES finansinę paramą tinkamai atsižvelgiama į smulkiųjų verslininkų poreikius?**

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose yra pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai atrenka ir nustato šias audito užduotis, siekdami kiek įmanoma padidinti jų poveikį ir atsižvelgdami į veiklos ar atitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Henri Gretheno vadovaujama II audito kolegija, atsakinga už struktūrinių politikų, transporto ir energetikos išlaidų sritis. Auditui vadovavo Audito Rūmų narė Iliana Ivanova, jai talkino asmeninio kabineto vadovas Tony Murphy, asmeninio kabineto atašė Mihail Stefanov, skyriaus vadovas Emmanuel Rauch, grupės vadovas Dennis Wernerus, grupės vadovas Romuald Kayibanda, auditoriai Piotr Senator ir Christian Wieser.



Iš kairės į dešinę: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

Dalis

Santrumpos

Žodynėlis

I – VI Santrauka

1 – 16 Įvadas

17 – 18 Audito apimtis ir metodas

19 – 63 Pastabos

19 – 37 ES paramos smulkiesiems verslininkams programavimas ir koncepcija

21 – 30 Nėra ESF paramos smulkiesiems verslininkams konkrečių poreikių įvertinimų ir tinkamų rizikos valdymo sistemų

31 – 33 Iš esmės patenkinama EMPP įgyvendinimo tvarka

34 – 36 Dauguma ESF finansinių priemonių nepritraukė privačiojo finansavimo

37 EMPP finansinės priemonės pritraukė šiek tiek privačiojo finansavimo

38 – 54 Stebėjimas ir ataskaitų apie veiklos rezultatus teikimo sistemos

41 – 44 Ribota informacija apie ESF VP pasiekimo ir išsilaikymo lygius

45 – 47 Išsamesnė informacija apie EMPP projektų pasiekimo ir išsilaikymo lygius

48 – 54 Smulkieji verslininkai, iš kurių apie pusė prieš tai buvo bedarbiai, buvo pasiekti

55 – 63 Informacija apie ES paramos smulkiesiems verslininkams įgyvendinimo sąnaudas

56 – 58 Neišsami informacija apie ESF VP įgyvendinimo administracines sąnaudas

59 – 63 ESF finansinėms priemonėms nustatytų sąnaudų skirtumai

64 – 72 Išvados ir rekomendacijos

Komisijos atsakymai

BNPj: Bendrosios nacionalinės pajamos

EaSI: Europos Sąjungos užimtumo ir socialinių inovacijų programa

EIB: Europos investicijų bankas arba Europos investicijų banko grupė, kai EIB ir EIF yra nurodomos kartu

EIF: Europos investicijų fondas

EMPP: Europos mikrofinansų priemonė „Progress“

ERPF: Europos regioninės plėtros fondas

ES: Europos Sąjunga

ESF: Europos socialinis fondas

MVĮ: Mažosios ir vidutinės įmonės

PSŽKP: Pagalbos skurstantiems žmonėms konsultacijų grupė

VP: Veiksmų programa

Atsinaujinimo poveikis: Finansinei priemonei skirtų lėšų pakartotinis panaudojimas vieną ar daugiau kartų (taikant paskolas arba garantijas).

EaSI: Europos Sąjungos užimtumo ir socialinių inovacijų (EaSI) programa yra ES lygmeniu taikoma finansinė priemonė, skirta skatinti aukštą kokybiško ir tvaraus užimtumo lygį, užtikrinti pakankamą ir patenkinamą socialinę apsaugą, kovoti su socialine atskirtimi ir skurdu bei gerinti darbo sąlygas.

EaSI tiesiogiai valdo Europos Komisija. Ji sujungia EMPP ir kitas dvi ES programas, kurios 2007–2013 m. laikotarpiu buvo valdomos atskirai.

Europos investicijų fondas: EIF yra specializuotas mažoms ir vidutinėms įmonėms (MVĮ) skirtų rizikos finansų teikėjas visoje Europoje. Jis yra EIB grupės dalis, jo akcininkai yra Europos investicijų bankas (EIB), Europos Komisija ir įvairūs viešojo ir privačiojo sektoriaus bankai ir finansų įstaigos.

Europos mikrofinansų priemonė „Progress“ (EMPP): Europos mikrofinansų priemonę „Progress“ (EMPP) Europos Komisijos vardu įgyvendina Europos investicijų fondas (EIF) mikrokreditų garantijų srityje ir paskolų bankams ir kitiems finansų tarpininkams srityje.

Pastaruoju atveju EIB yra bendras investuotojas į EMPP.

Europos mikrokreditų teikėjų gero elgesio kodeksas: 2011 m. gruodžio mėn. Komisijos paskelbtas „geros praktikos“ gairių ir rekomendacijų rinkinys mikrokreditų teikėjams.

Europos regioninės plėtros fondas (ERPF): Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) tikslas – stiprinti ekonominę ir socialinę sanglaudą Europos Sąjungoje padedant ištaisyti pagrindinius regionų pusiausvyros trūkumus teikiant daugiausia įmonėms skirtą finansinę paramą infrastruktūros kūrimui ir produktyvioms investicijoms, kuriomis skatinamas darbo vietų kūrimas.

Europos socialinis fondas (ESF): Europos socialinio fondo (ESF) tikslas – stiprinti ekonominę ir socialinę sanglaudą Europos Sąjungoje pagerinant užimtumo ir įsidarbinimo galimybes (daugiausia taikant profesinio rengimo priemones), skatinant aukštą užimtumo lygį ir gausesnių bei geresnių darbo vietų kūrimą.

Finansinės priemonės: Finansinės priemonės yra bendras terminas, taikomas sutartims, kurios jų turėtojui suteikia reikalavimo teisę įsipareigojančiojo asmens atžvilgiu. ES teikia paramą pagal tris finansinių priemonių rūšis: nuosavo kapitalo, paskolų ir garantijų priemones. Nuosavo kapitalo arba paskolų priemonės yra sutartys tarp investuotojo ir investicijų gavėjo arba skolintojo ir paskolos gavėjo. Garantijos yra sutartys, pagal kurias garantas garantuoja investuotojo arba skolintojo teises.

Išsilaikymo lygis: Išsilaikymo lygis yra finansinės paramos smulkiesiems verslininkams sėkmingumo rodiklis. Jis apskaičiuojamas padalijant subjektų, kuriems buvo teikiama parama ir kurie vis dar vykde veiklą pasibaigus konkrečiam laikotarpiui („atsižvelgimo laikotarpiui“), skaičių iš bendro remiamų subjektų skaičiaus.

Labai maža įmonė: Kaip nustatyta Komisijos rekomendacijoje 2003/361, labai maža įmonė yra įmonė, kurioje dirba mažiau kaip 10 asmenų ir kurios metinė apyvarta ir/arba bendra balanso suma neviršija dviejų milijonų eurų.

Mažos ir vidutinės įmonės: Mažos ir vidutinės įmonės (MVĮ) yra įmonės, kuriose dirba mažiau kaip 250 darbuotojų ir kurių metinė apyvarta neviršija 50 milijonų eurų ir / arba metinė balanso suma neviršija 43 milijonų eurų. MVĮ kategorijoje maža įmonė apibrėžiama kaip įmonė, kurioje dirba mažiau kaip 50 asmenų ir kurios metinė apyvarta ir / arba metinė balanso suma neviršija 10 milijonų eurų.

Mikrofinansai: Šioje ataskaitoje mikrofinansai yra apibrėžti kaip paskolos smulkiesiems verslininkams ir garantijos bankams ir kitiems finansų tarpininkams, kurie teikia šias paskolas.

Mikrokreditas: Komisija mikrokreditus apibrėžia kaip iki 25 000 eurų sudarančias paskolas smulkiesiems verslininkams (žr. Komisijos tarnybų darbo dokumentą „Mikrokreditas Europos smulkiajam verslui“, SEC(2004) 1156).

Pagalbos skurstantiems žmonėms konsultacijų grupė (PSŽKG): Pagalbos skurstantiems žmonėms konsultacijų grupė (PSŽKG) yra politikos ir mokslinių tyrimų centras, kurį remia apie 30 vystymosi agentūrų ir privačių fondų, siekiančių pagerinti galimybes gauti finansavimą pasaulio skurstantiems žmonėms. Jo būstinė yra Pasaulio banke.

Pasiekimas: Pasiekimas yra lygis, kuriuo vykdant projektą yra pasiekama norima tikslinė grupė (pavyzdžiui, smulkieji verslininkai).

Pasitraukimo tvarka: Pasitraukimo tvarka yra politika / strategija, kuria remiantis taikant finansinę priemonę yra pagal planą likviduojamas valdomas turtas, siekiant gauti maksimalią grąžą.

Per didelė finansinė priemonė: Finansinė priemonė yra laikoma per didele, kai jos visas kapitalas reikšmingai viršija lėšas, kurios yra būtinos finansuoti tikruosius tikslinės populiacijos (t. y. smulkiųjų verslininkų šio audito kontekste) poreikius.

Rizikos veikiamas portfelis: Visų likutinių paskolų, kurių vienas ar daugiau pagrindinės paskolos dalies mokėjimų vėluoja daugiau nei tam tikrą dienų skaičių (paprastai 30 dienų), vertė.

Smulkusis verslininkas: Šioje ataskaitoje smulkiaisiais verslininkais turėtų būti laikomi savarankiškai dirbantys asmenys bei labai mažos įmonės (t. y. registruotos kaip korporatyvinis subjektas).

Sverto poveikis: ES biudžeto ir nacionalinėmis viešosiomis lėšomis finansuojamų finansinių priemonių srityje sverto poveikis yra išreiškiamas atsižvelgiant į tai, kiek iš tikrųjų buvo pateikta (viešojo ir privačiojo) finansavimo eurų siekiant suteikti finansinę paramą galutiniams gavėjams, palyginti su kiekvienu priemonei skirtu viešojo finansavimo euru (iš ES ir nacionalinių viešųjų lėšų).

Vadovaujančioji institucija: Nacionalinė, regioninė ar vietos valdžios institucija (arba bet kuri kita vieša ar privati įstaiga), valstybės narės paskirta valdyti veiksmų programą. Visų pirma tai apima finansuojamų projektų atranką, stebėjimą, kaip šie projektai yra įgyvendinami, ir ataskaitų apie finansinius aspektus ir pasiektus rezultatus teikimą Komisijai.

Veiklos užbaigimas: Veiklos užbaigimas yra procesas, apimantis viso fondo turto pardavimą, atsiskaitymą su kreditoriais, likusio turto padalijimą savininkams ir po to sekantį fondo panaikinimą. Iš esmės veiklos užbaigimas turėtų būti suprantamas kaip finansinę priemonę įgyvendinančio fondo likvidavimas.

Veiksmų programa (VP): Veiksmų programoje nustatomi valstybės narės prioritetai ir konkretūs tikslai ir tai, kaip bus naudojamas finansavimas (ES finansavimas ir nacionalinis viešojo ir privačiojo sektoriaus bendrasis finansavimas) siekiant nustatyti laikotarpį (paprastai septynerių metų) finansuoti projektus. Šiais projektais turi būti padedama siekti tam tikrų tikslų, nustatytų VP prioritetinės krypties lygmeniu. VP yra parengtos kiekvienam fondui sanglaudos politikos srityje (t. y. ERPF ir ESF). Veiksmų programą rengia valstybė narė ir prieš atliekant bet kokius mokėjimus iš ES biudžeto ją turi patvirtinti Komisija. VP gali būti keičiamos jų vykdymo laikotarpiu tik tuo atveju, jei abi šalys dėl to susitaria.

I

Smulkieji verslininkai susiduria su sunkumais pasinaudoti įprastos kredito rinkos paslaugomis, o tai apsunkina naujų labai mažų įmonių ir savarankiškos veiklos kūrimą. ES paramos tikslas – iki tam tikro lygio sumažinti sektoriuje esantį finansavimo trūkumą teikiant dotacijas labai mažoms įmonėms (pagal ESF) arba padidinant galimybes gauti paskolas taikant mikro-kreditų teikėjams skirtas finansines priemones, t. y. paskolas ir garantijas.

II

ES parama yra daugiausia teikiama taikant dvi skirtingas priemones: Europos socialinį fondą (ESF) ir Europos mikrofinansų priemonę „Progress“ (EMPP). ESF apima priemones, daugiausia įgyvendinamas teikiant dotacijas ir finansines priemones (paskolas arba garantijas), kurios yra įtrauktos į valstybių narių parengtas ir Komisijos patvirtintas veiksmų programas. Tuo tarpu EMPP Komisijos vardu įgyvendina Europos investicijų fondas.

III

Audito Rūmai įvertino, ar ES paramos programavimas ir koncepcija atitiko tikrusius smulkiųjų verslininkų poreikius ir ar buvo įdiegtos svarios ataskaitų apie veiklos rezultatus teikimo sistemos. Be to, Audito Rūmai išnagrinėjo, ar pakako informacijos apie įvairių labai mažas įmones remiančių ES finansavimo mechanizmų įgyvendinimo sąnaudas.

IV

Audito Rūmai daro išvadą, kad ESF finansinės paramos smulkiesiems verslininkams srityje paramos programavimas ir koncepcija turi trūkumų ir nėra pakankamos ir patikimos stebėjimo informacijos apie veiklos rezultatus. Be to, Komisija ir valstybės narės neturi pakankamos informacijos apie administracines sąnaudas pagal valstybes nares ir pagal finansavimo mechanizmus (t. y. dotacijas arba finansines priemones, kaip antai paskolas ar garantijas).

V

Iš esmės, Audito Rūmų nuomone, šie klausimai gali daryti neigiamą poveikį ES finansinės paramos veiksmingumui tenkinant smulkiųjų verslininkų poreikius.

VI

Siekiant spręsti šioje ataskaitoje iškeltus klausimus, Audito Rūmai rekomenduoja, kad:

- a) 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu valstybės narės, rengdamos finansines priemones ir veiksmų programas, kurios apima ES finansinę paramą smulkiesiems verslininkams, nuosekliai atliktų poreikių vertinimus. Tai taip pat leistų skirti tinkamą finansavimo lygį alternatyviems finansavimo mechanizmomis, t. y. dotacijoms arba finansinėms priemonėms (paskoloms arba garantijoms). Komisija šiuo klausimu pateiktų gaires.
- b) Komisija iš ESF finansinės priemonės norinčių taikyti valstybių narių reikalautų ne tik laikytis reglamentavimo reikalavimų, bet ir įdiegti svarią rizikos valdymo sistemą, siekiant užkirsti kelią per didelio fondo suformavimui.
- c) Siekiant pagerinti pasiekimo lygį, Komisija kartu su valstybėmis narėmis turėtų parengti ESF finansinės paramos priemones smulkiesiems verslininkams ir apibrėžti tinkamumo kriterijus, skirtus pasiekti darbo neturinčius ir pažeidžiamus asmenis, kurie yra nepalankioje padėtyje atsižvelgiant į galimybę pasinaudoti tradicinės kredito rinkos paslaugomis.
- d) 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Komisija atlieka ESF dotacijų, ESF finansinių priemonių ir EaSI finansinių priemonių įgyvendinimo sąnaudų lyginamąją analizę siekiant nustatyti jų tikrusius lygius. Šis įvertinimas turėtų leisti nustatyti „gerąją praktiką“, kaip mažos dotacijų, paskolų ir garantijų sumos gali būti išmokėtos priimtinais sąnaudomis.

01

Smulkieji verslininkai dažnai neturi galimybės naudotis įprasta kredito rinka. Mikrofinansų ES valstybėse narėse bendra paklausa, kuri 2012 m. buvo įvertinta daugiau kaip 12 milijardų eurų¹, iš tikrųjų viršija bankų ir kitų finansų įstaigų teikiamų paskolų pasiūlą. Teikiant ES finansinę paramą smulkiesiems verslininkams siekiama tam tikru lygiu išspręsti jų finansavimo trūkumą.

02

Sudarydama galimybę pradėti arba plėsti naujus verslus, finansinė parama smulkiesiems verslininkams taip pat padeda mažinti atskirtį ir didinti užimtumą, ypač prieš tai darbo neturėjusiems asmenims. Tokiu būdu ES padeda siekti 2020 m. ES strategijos tikslų, visų pirma pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo skatinant užimtumą, produktyvumą ir socialinę sanglaudą.

03

Komisija mikrofinansus apibrėžia kaip iki 25 000 eurų sudarančią finansinę paramą, kuri gali būti teikiama smulkiesiems verslininkams pagal EMPP. Jų prieinamumo didinimas ir pakankamumas yra užtikrinami taikant finansines priemones paskolų ir garantijų forma. Šio audito kontekste dotacijos, skirtos pradėti ar plėtoti naują verslą, kurios neviršija šios 25 000 eurų ribos, taip pat yra laikomos finansine parama smulkiesiems verslininkams.

ES parama smulkiesiems verslininkams iš ESF ir EMPP

04

ES finansinė parama smulkiesiems verslininkams buvo daugiausia teikiama taikant Europos socialinį fondą (ESF) 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu ir Europos mikrofinansų priemonę „Progress“ (EMPP) nuo 2010 iki 2013 m.

05

Kitos ES priemonės teikia mikrofinansavimą labai mažoms įmonėms, kaip antai MVĮ skirtos finansinės priemonės pagal ERPF VP (3 136 milijonai eurų 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu²) ir EIF Komisijos vardu valdoma MVĮ garantijų priemonė pagal Konkurencingumo ir inovacijų programą (KIP) (550 milijonų eurų³ 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu). Šio audito metu jos nėra nagrinėjamos, nes nėra ES biudžeto (EIB paskolų) dalis arba nėra specialiai skirtos smulkiesiems verslininkams.

06

Audito Rūmų tikrintų projektų pavyzdžiai yra apžvelgti **1 langelyje**.

- 1 Europos Komisija, JASMINE techninės pagalbos bandomojo etapo įvertinimas, ICF GHK Regioninės ir miestų politikos GD vardu, 2013 m. lapkričio 14 d., 20–22 p.
- 2 *Šaltinis:* Santrauka vadovaujančiųjų institucijų pateiktų duomenų apie pažangą finansuojant ir įgyvendinant finansų inžinerijos priemones, remiantis 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bendrąsias nuostatas ir panaikinančio Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999, 67 straipsnio 2 dalies j punktu (OL L 210, 2006 7 31, p. 25), 2007–2013 m. programavimo laikotarpis, 2014 m. rugsėjo mėn., Europos Komisija, padėtis 2013 m. gruodžio 31 d., p. 26.
- 3 *Šaltinis:* 2007–2013 m. finansinis įnašas, EIF, 2011 m. lapkričio mėn. (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Kokio tipo smulkieji verslininkai pasinaudojo ES parama?

Mažame Opolės vaivadijos mieste (Lenkija) smulkioji verslininkė iš ESF projekto gavo 40 000 zlotų **dotaciją** (apie 9 500 eurų), skirtą padėti jai įkurti vidinę vaikų žaidimų aikštelę ir drabužių parduotuvę.

Bavarijos žemėje (Vokietija) smulkusis verslininkas pasinaudojo 7 000 eurų mikrokreditu, skirtu finansuoti naują muzikos įrangą, siekiant pritraukti daugiau lankytojų į jo barą prie ežero. **Paskolą** suteikė ESF remiamas finansų tarpininkas.

Kretos saloje (Graikija) smulkusis verslininkas pasinaudojo 5 000 eurų apyvartinio kapitalo priemone tam, kad išplėstų savo mieste įrengtą kioską. Šį mikrokreditą suteikė vietos bankas taikydamas EMPP **garantiją**.

Europos socialinis fondas

07

ESF skirtas supaprastinti darbuotojų įdarbinimą (įskaitant savarankišką veiklą), padidinti jų geografinį ir profesinį mobilumą ir sudaryti palankesnes sąlygas jiems prisitaikyti prie pramonės pokyčių ir pasikeitusių gamybos sistemų⁴. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Komisija pasisakė už tai, kad ESF remtų priemones, kurios gerina mažiau palankias sąlygas turinčių asmenų finansinę ir socialinę įtrauktį ir suteikia galimybę įsidarbinti⁵.

08

ESF finansuojama parama smulkiesiems verslininkams apima taikant dotacijas ir finansines priemones įgyvendinamas priemones ir yra apibrėžta VP, kurias rengia valstybės narės ir tvirtina Komisija.

09

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu valstybės narės parengė 117 ESF VP, iš kurių 96 finansavo priemones, klasifikuojamas kodu „parama savarankiškam darbui ir verslo pradžiai“⁶, kurios sudarė apie 2,4 milijardo eurų, daugiausia teikiant dotacijas. Tačiau nėra informacijos, kokia dalis šių dotacijos lėšų buvo skirta smulkiesiems verslininkams. Kita vertus, ESF finansinėms priemonėms, pagal kurias yra teikiama parama smulkiesiems verslininkams, iki 2013 m. pabaigos buvo skirta 680 milijonų eurų kapitalo⁷.

- 4 Sutarties dėl ES veikimo 162 straipsnis.
- 5 2008 m. spalio 3 d. Komisijos rekomendacija 2008/867/EB dėl iš darbo rinkos išstumtų asmenų aktyvios įtraukties (OL L 307, 2008 11 18, p. 11); 2010 m. gruodžio 16 d. SEC(2010) 1564 final, „Pagrindinių iniciatyvų sąrašas“.
- 6 Įvertinimas yra paremtas išlaidų analize pagal 86 Komisijos nustatytus kodus, skirtus valstybių narių ataskaitoms, remiantis 2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006, nustatančio Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisykles (OL L 371, 2006 12 27, p. 1), II priedu ir konkrečiai išlaidomis pagal 68 kodą „parama savarankiškam darbui ir verslo pradžiai“.
- 7 680 milijonų parama, teikiama taikant mikrokreditą, yra iš dalies, bet ne visa, įtraukta į 2,4 milijono eurų paramos savarankiškam darbui ESF išlaidas.

Europos mikrofinansų priemonė „Progress“

10

EMPP yra skirta pagerinti galimybes gauti mikrofinansavimą tokiems asmenims, kaip bedarbiai bei kiti pažeidžiami gyventojai, kurie yra nepalankioje padėtyje atsižvelgiant į jų galimybes pasinaudoti įprasta kredito rinka⁸, ir labai mažoms įmonėms. Ją Komisijos vardu įgyvendina Europos investicijų fondas (EIF), kuris veikia kaip finansuojamų priemonių fondų valdytojas ir kaip garantijų įgaliojasis subjektas.

11

Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas įsteigti EMPP buvo paremtas Komisijos atliktu *ex ante* vertinimu. Šiame dokumente yra daroma išvada, kad be jau taikomų ES įrankių, yra poreikis sukurti ES biudžeto mikrofinansavimo priemonę⁹.

12

2010–2013 m. laikotarpiu EMPP buvo skirtas 203 milijonų eurų kapitalas (103 milijonai eurų iš ES biudžeto ir 100 milijonų eurų iš EIB): 25 milijonus eurų (12 % visos sumos) buvo numatyta skirti garantijoms ir 178 milijonus eurų (88 %) paskolų finansavimui. Pagal EMPP finansines priemones yra teikiama ne tiesioginė finansinė parama smulkiesiems verslininkams, o parama tarpininkams teikiant paskolas ir / arba garantijas.

13

EIF atranka bankus arba kitus finansų tarpininkus, kurie norėtų teikti paramą smulkiesiems verslininkams kiek įmanoma į rinkos sąlygas panašesnėmis sąlygomis. Šie tarpininkai teikia paskolas tinkamiems finansuoti galutiniams naudos gavėjams taikydami lengvatines sąlygas, palyginti su rinkoje įprastomis sąlygomis gavėjams, turintiems panašią kredito riziką.

14

2014 m. birželio 30 d. duomenimis, buvo atrinkti 55 bankai arba kiti finansų tarpininkai 20 valstybių narių¹⁰, ir smulkiesiems verslininkams buvo išmokėta daugiau kaip 23 000 smulkiųjų paskolų, kurios sudarė 208 milijonus eurų¹¹.

15

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu EMPP palaipsniui pakeis viena iš trijų ES užimtumo ir socialinių inovacijų programos (EaSI) dalių¹².

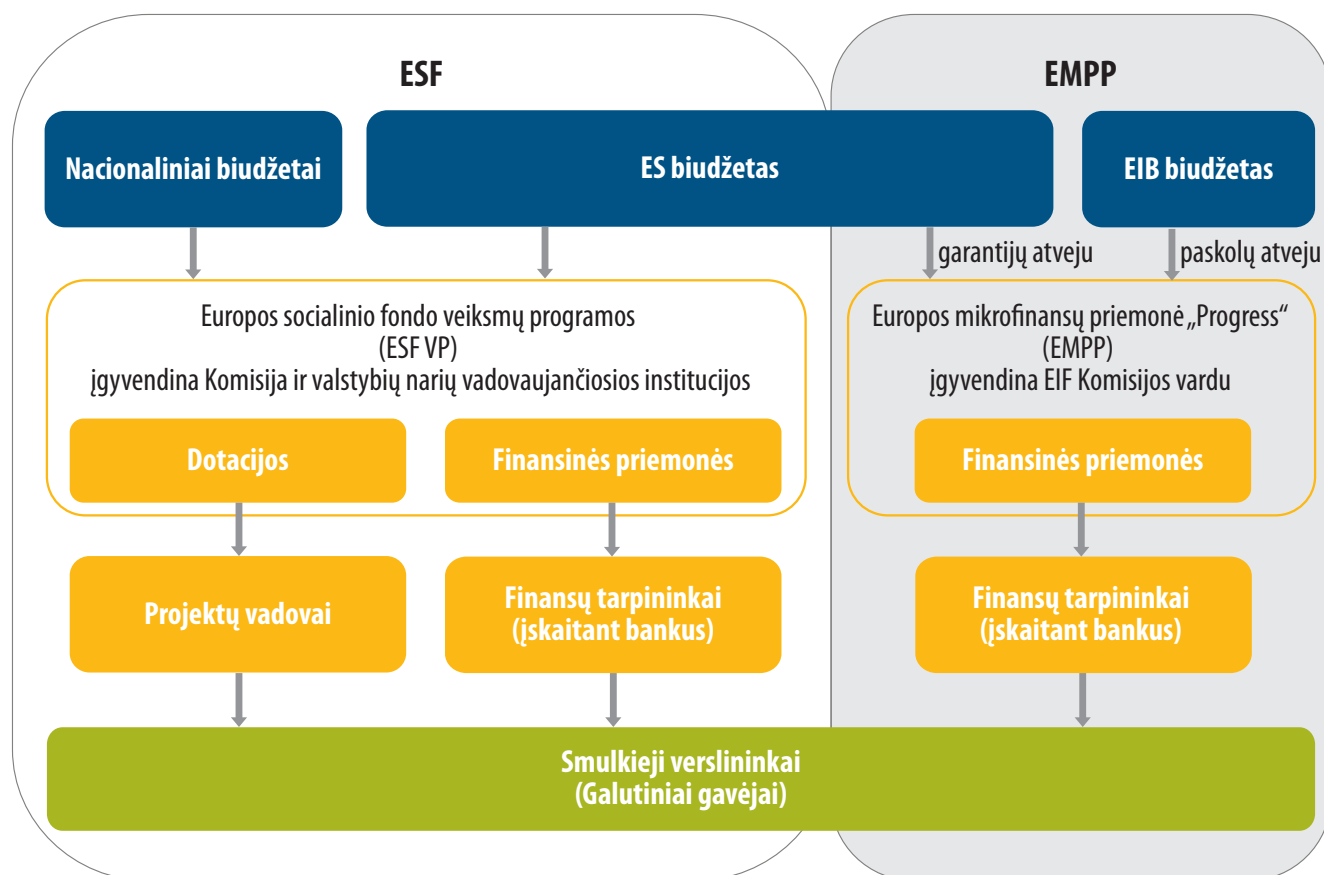
16

Kaip ES parama yra teikiama smulkiesiems verslininkams taikant ESF dotacijas, ESF finansines priemones ir EMPP, yra parodyta **1 diagramoje**.

- 8 2010 m. kovo 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 283/2010/ES, nustatantis Europos užimtumo ir socialinės įtraukties mikrofinansų skyrimo priemonę (OL L 87, 2010 4 7, p. 1).
- 9 SEC(2009) 907, 2009 m. liepos 2 d.
- 10 Belgijoje, Bulgarijoje, Danijoje, Airijoje, Graikijoje, Ispanijoje, Prancūzijoje, Kroatijoje, Italijoje, Kipre, Lietuvoje, Nyderlanduose, Austrijoje, Lenkijoje, Portugalijoje, Rumunijoje, Slovėnijoje, Slovakijoje, Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje.
- 11 2014 m. spalio 20 d. COM(2014) 639 final „Europos mikrofinansų priemonės „Progress“ įgyvendinimas 2013 m.“
- 12 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1296/2013 dėl Europos Sąjungos užimtumo ir socialinių inovacijų programos (EaSI) ir kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 283/2010/ES, nustatantis Europos užimtumo ir socialinės įtraukties mikrofinansų skyrimo priemonę „Progress“ (OL L 347, 2013 12 20, p. 238).

1 diagrama

ES parama smulkiesiems verslininkams taikant ESF dotacijas, ESF finansines priemones ir EMPP (schematizuota)



Šaltinis: Audito Rūmai.

17

Šio audito metu Audito Rūmai įvertino, ar taikant Europos socialinio fondo (ESF) ir Europos mikrofinansų priemonės „Progress“ (EMPP) finansinę paramą buvo atsižvelgta į smulkiųjų verslininkų poreikius. Audito Rūmai visų pirma išnagrinėjo, ar:

- ES paramos programavimas ir koncepcija atitiko tikruosius smulkiųjų verslininkų poreikius;
- buvo įdiegtos svarios ataskaitų teikimo sistemos;
- pakanka informacijos apie įvairių labai mažas įmones remiančių ES finansavimo mechanizmų įgyvendinimo sąnaudas.

18

Audito rezultatai yra paremti:

- dokumentų nagrinėjimu Komisijos ir valstybių narių lygmeniu (ESF atveju) ir EIF (EMPP atveju).
- 27 projektų¹³, teikiančių finansinę paramą smulkiesiems verslininkams, imties tikrinimu: šešių ESF VP – 14 dotacijų ir šešių finansinių priemonių (trijų paskolų ir trijų garantijų fondų); ir septynių EMPP finansinių priemonių (dviejų priemonių, pagal kurias teikiamos paskolos, ir penkių priemonių, pagal kurias teikiamos garantijos). Šie projektai, kurie sudaro apie 1,6 milijardo eurų įsipareigotų asignavimų (1,2 milijardo eurų išmokų), buvo įgyvendinti penkiose valstybėse narėse¹⁴ (Vokietijoje, Graikijoje, Italijoje, Lenkijoje ir Rumunijoje) ir buvo iš dalies arba visiškai įgyvendinti iki 2013 m. pabaigos (žr. **1 lentelę**);

- interviu su srities ekspertais;
- klientų (dotacijų naudos gavėjų ir paskolos gavėjų) dokumentų analize bankų ir kitų finansų tarpininkų lygmeniu;
- 18 papildomų vadovaujančiųjų institucijų 14 valstybių narių¹⁵, atsakingų už 22 ESF VP, kurios apėmė išlaidas savarankiškam darbui ir verslo pradžia, apklausa. Apklausos pateiktų atsakymų lygis sudarė 89 %¹⁶ ir ji suteikė grįžtamosios informacijos apie patirtį, susijusią su finansinės paramos priemonėmis smulkiesiems verslininkams. Audito Rūmai analizavo 11 vadovaujančiųjų institucijų atsakymus 10 valstybių narių, kurios nurodė, kad jų VP apima smulkiesiems verslininkams skirtas priemones.

- 13 Projektai buvo tikrinami vadovaujančiosios institucijos arba tarpinės įstaigos (dotacijų atveju) arba finansų tarpininko (finansinių priemonių atveju) lygmeniu.
- 14 Vokietijoje (penki projektai), Graikijoje (šeši projektai), Italijoje (keturi projektai), Lenkijoje (aštuoni projektai) ir Rumunijoje (keturi projektai).
- 15 Belgijoje, Bulgarijoje, Čekijoje, Estijoje, Ispanijoje, Prancūzijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Maltoje, Portugalijoje, Slovėnijoje, Slovakijoje, Suomijoje ir Jungtinėje Karalystėje.
- 16 Atsakymai buvo gauti iš 16 vadovaujančiųjų institucijų 14 valstybių narių ir buvo susiję su 19 VP.

1 lentelė Panaudotas viešasis finansavimas (iki 2013 m. pabaigos), skirtas paremti finansavimo sąlygas smulkiesiems verslininkams Audito Rūmų tikrintų projektų atveju, milijonais eurų

Valstybė narė	ESF			EMPP		Iš viso
	Dotacijos	Garantijos	Paskolos	Garantijos	Paskolos	
Vokietija	665,8		100,0			765,8
Graikija	368,9			0,8		369,7
Italija	9,1	13,9	9,5			32,5
Lenkija	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumunija	1,7			6,2	18,9	26,8
Iš viso	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Šaltinis: Audito Rūmų analizė, 2013 m. gruodžio mėn.

ES paramos smulkiesiems verslininkams programavimas ir koncepcija

19

Finansavimo priemonių, skirtų pasiekti tam tikrą politikos tikslą, rengimas yra didelių pastangų reikalaujanti užduotis. Šiame kontekste svarbūs veiksniai yra užtikrinimas, kad paramos (dotacijų arba finansinių priemonių) pobūdis ir tipas bei turimos sumos atitiktų galimų naudos gavėjų tikruosius poreikius.

20

Todėl Audito Rūmai įvertino, ar:

- buvo atliktas ESF poreikių vertinimas, siekiant nustatyti bendrą smulkiesiems verslininkams taikomų paramos priemonių lygį ir tipą ir, finansinių priemonių atveju, ar buvo įdiegtos tinkamos investicijų strategijos ir rizikos valdymo procedūros siekiant, kad nebūtų suformuotas per didelis ar per mažas fondas, ir ar buvo nustatyta pasitraukimo tvarka ir/arba veiklos užbaigimo nuostatos;
- EMPP finansuojamoms finansinėms priemonėms buvo įdiegta svari rizikos valdymo sistema ir visų pirma, ar buvo atliktas reikalingas rizikos veikiamo portfelio vertinimas;
- taikant ESF arba EMPP finansuojamas priemones pavyko pritraukti papildomą privatųjį finansavimą, apskaičiuojant finansinio svorto koeficientą.

Nėra ESF paramos smulkiesiems verslininkams konkrečių poreikių įvertinimų ir tinkamų rizikos valdymo sistemų

Peržiūrėtų ESF veiksmų programų atveju rengimo etape vadovaujančiosios institucijos specialiai nenagrinėja smulkiųjų verslininkų poreikių

21

Audito Rūmų auditas parodė, kad prieš skirdamos lėšas ir nustatydamos tinkamiausią būdą, kaip šios lėšos turėtų būti naudojamos, tikrintų VP ESF vadovaujančiosios institucijos neatliko konkrečių smulkiųjų verslininkų poreikių vertinimo.

22

Atsakydamos į Audito Rūmų apklausą, 11 vadovaujančiųjų institucijų 10 valstybių narių¹⁷ nurodė, kad jų ESF VP apima smulkiesiems verslininkams skirtas paramos priemones. Tačiau Audito Rūmų analizė parodė, kad nė viena iš šių 11 vadovaujančiųjų institucijų prieš patvirtinant VP neįvertino konkrečių smulkiųjų verslininkų poreikių. Tai taip pat pasakytina apie visas VP penkiose valstybėse narėse, kuriose Audito Rūmai tikrino konkrečius projektus. Audito Rūmai pažymi, kad 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu nebuvo reglamentavimo reikalavimų, kad valstybės narės turi atlikti tokius poreikių vertinimus.

17 Bulgarijoje, Čekijoje, Estijoje, Prancūzijoje (žemyninėje dalyje, Martinikoje), Latvijoje, Lietuvoje, Portugalijoje (Madeiroje), Slovėnijoje, Slovakijoje ir Suomijoje.

23

2 langelyje yra pateiktas pavyzdys ne iš audituotos imties, kai buvo atliktas svarus poreikių vertinimas, siekiant nustatyti tikslinių paramos priemonių smulkiesiems verslininkams poreikį.

2 langelis

Tyrimo, skirto nustatyti konkrečios smulkiesiems verslininkams skirtos paramos priemonės poreikį, pavyzdys

2006 m. Brandenburgo žemėje (Vokietija) buvo atliktas tyrimas, siekiant nustatyti konkrečius veiklą pradedančių įmonių poreikius¹⁸, visų pirma bankų smulkiesiems verslininkams teikiamų finansinių paslaugų pakankamumą.

Šis tyrimas buvo paremtas kokybiniu ir kiekybiniu mikrofinansų pasiūlos ir paklausos vertinimu šiame regione.

Juo remiantis, i) tradiciniai bankai nebuvo suinteresuoti teikti finansinių paslaugų smulkiesiems verslininkams, visų pirma teikti mažų paskolų iki 10 000 eurų, ir ii) esamos finansinės paramos iniciatyvos (pavyzdžiui, valstybės subsidijuojamos paskolos) smulkiesiems verslininkams nesuteikė tinkamų alternatyvų.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, anksčiau GTZ GmbH)*, „Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece“ (Mikrofinansai Europoje – regioniniai atvejų tyrimai Prancūzijoje, Vokietijoje ir Graikijoje), p. 13–15 (ESF bendrai finansuota ataskaita).

Investicijų strategijos nebuvo nustatytos trimis tikrintais ESF finansinių priemonių atvejais iš šešių

24

Paprastai nustačius ESF finansinių priemonių teisinę struktūrą, iš VP yra skiriamas įnašas į jų kapitalą. Vėliau šios jų lėšos yra panaudojamos remiant projektus, kurie atitinka VP taikymo sritį (t. y. teikiant paskolas ir garantijas galutiniams gavėjams). Todėl pagal ESF finansinėms priemonėms taikomus reglamentavimo reikalavimus, kiekvieno fondo atveju turi būti parengta investicijų strategija. ESF finansinių

priemonių atveju investicijų strategija¹⁹ taip pat apima galimos tikslinės populiacijos analizę, tam, kad nebūtų suformuotas per didelis ar per mažas fondo kapitalas.

19 Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006 43 straipsnis.

25

Trimis audituotų ESF finansinių priemonių atvejais iš šešių Lenkijoje ir Italijoje (Kalabrijoje) Audito Rūmai nustatė, kad nebuvo parengta investicijų strategija (žr. **2 lentelę**).

2 lentelė Investicijų strategijos, rizikos valdymo sistemų ir pasitraukimo politikos / veiklos užbaigimo nuostatų buvimas audituotų ESF finansinių priemonių atveju

Audituotos ESF finansinės priemonės (valstybė narė)	Investicijų strategija	Rizikos valdymo sistemos (rizikos veikiamo portfelio analizė)	Pasitraukimo tvarka / veiklos užbaigimo nuostatos
Finansinė priemonė A (Vokietija)	● taip	● ne	● taip
Finansinė priemonė B (Italija)	● ne	● ne	● ne
Finansinė priemonė C (Italija)	● ne	● ne	● ne
Finansinė priemonė D (Italija)	● taip	● ne	● ne
Finansinė priemonė E (Lenkija)	● taip	● taip	● taip
Finansinė priemonė F (Lenkija)	● ne	● ne	● taip

Šaltinis: Audito Rūmų analizė (2014 m.).

Nepakankamos rizikos valdymo sistemos penkiais tikrintais ESF finansinių priemonių atvejais iš šešių

26

Be išankstinio poreikių įvertinimo, fondo valdytojai taip pat turėtų įdiegti tinkamas rizikos valdymo procedūras. Konkrečiai jos apima finansinių priemonių rizikos veikiamo portfelio analizę, skirtą įvertinti, ar fondo kapitalas yra pakankamas, ir nustatyti, ar gali būti padengti galimi paskolų ir garantijų nuostoliai. Šios analizės atlikimas

atitinka patikimo finansų valdymo principus, remiantis Komisijos gairėmis²⁰ valstybėms narėms 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu.

20 Gairės dėl finansų inžinerijos priemonių pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006 44 straipsnį, COCOF_10-0014-04-EN, 2011 m. vasario 21 d., 4.1.6 straipsnis.

27

Audito Rūmai nustatė, kad rizikos veikiamo portfelio analizė buvo atlikta tik vienos ESF finansinės priemonės atveju iš šešių Audito Rūmų tikrintų atvejų (žr. **2 lentelę**), o dėl Italijos Audito Rūmai mano, kad trijų audituotų ESF finansinių priemonių kapitalas yra reikšmingai per didelis (žr. **3 langelį**).

28

Pagal reglamentą užbaigus veiklą nepanaudotas finansinių priemonių kapitalas turi būti sugrąžintas į ES biudžetą²¹.

21 Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006 43 straipsnio 2 dalis.

3 langelis**Per didelio ESF finansinių priemonių kapitalo pavyzdys**

2013 m. pabaigoje išmokos smulkiesiems verslininkams sudarė 9,5 % viso paskolų fondo kapitalo Kampanijoje (įsteigto 2009 m. gruodžio mėn.) ir 0 % ir 26,7 % dviejų garantijų fondų Kalabrijoje atveju (įsteigtų 2012 m. rugsėjo mėn. ir lapkričio mėn.).

Tam, kad būtų vykdoma išlaidų tinkamumo taisyklė, parama turėtų būti sumokėta iki 2015 m. gruodžio 31 d.²². Mažai tikėtina, kad likusios lėšos bus skirtos smulkiesiems verslininkams iki 2015 m. pabaigos.

22 Šiuo metu yra svarstoma dėl Reglamente 1083/2006 nustatyto tinkamumo laikotarpio pabaigos.

Trūkumai, susiję su ESF finansinėms priemonėms skirta pasitraukimo tvarka ir veiklos užbaigimo nuostatomis**29**

Audito Rūmai taip pat įvertino, ar vadovaujančiosios institucijos nustatė pasitraukimo tvarką ir / arba veiklos užbaigimo nuostatas, remdamosi ESF finansinėms priemonėms taikomomis taisyklėmis²³. Šios tvarkos ir nuostatų tikslas yra užtikrinti patikimą ir tvarkingą fondo likvidavimą baigiant veiklą.

30

Audito Rūmai nustatė, kad trijų iš šešių tikrintų ESF finansinių priemonių atveju nebuvo priimta pasitraukimo tvarka ir / arba veiklos užbaigimo nuostatos (dvi Kampanijoje ir viena Kalabrijoje).

23 Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006 43 straipsnio 2 dalis.

Iš esmės patenkinama EMPP įgyvendinimo tvarka

31

EMPP finansinių priemonių koncepcija skiriasi nuo ESF. EMPP finansų tarpininkai (kaip antai bankai) turi teikti paraišką EIF, kad gautų finansavimą savo finansinėms priemonėms. Jei finansų tarpininkams nėra paskolų ar garantijų paklausos, jie tiesiog neprašo EIF finansavimo. Todėl konkrečių regioninių poreikių įvertinimas nėra būtinas.

32

Be to, pagal EMPP taisykles, kiekvienam finansų tarpininkui yra taikoma išsamaus patikrinimo procedūra, kurią vykdo EIF. Ji apima rizikos valdymo sistemų įvertinimą, įskaitant rizikos veikiamo portfelio procedūras. Vėliau finansų tarpininkas stebi portfelį ir atitinkamą nemokumo santykį ir periodiškai teikia ataskaitas EIF. Konkrečios šių stebėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklės yra neatskiriama EIF ir finansų tarpininko sutarties dalis.

33

Audito Rūmai nustatė, kad privalomos rizikos veikiamo portfelio analizės buvo atliekamos visų septynių tikrintų EMPP finansinių priemonių atveju. Nepaisant to, kad mikrofinansavimas yra savaime didelės rizikos veikla, Audito Rūmų analizė parodė, kad paskolų fondo Rumunijoje atveju rizikos veikiamas portfelis buvo mažas, palyginti su panašiais fondais. 2013 m. rugsėjo 30 d. fondo, kuris vykdė veiklą nuo 2012 m. kovo mėn., portfelio nemokumo rizika sudarė 0,3 % ir nebuvo nurašymų.

Dauguma ESF finansinių priemonių nepritraukė privatinio finansavimo

34

Vienas finansinių priemonių privalumų, palyginti su dotacijomis, yra tai, kad kartu su viešuoju finansavimu (iš ES ir nacionalinių biudžetų) jos gali padėti pritraukti privatųjį finansavimą. Tai taip pat vadinama svarto poveikiu, kuris yra išreiškiamas kaip viso finansavimo ir viešojo finansavimo santykis. Jeigu svarto santykis viršija 1, tai reiškia, kad buvo pritrauktas privatusis finansavimas. Audito Rūmai išnagrinėjo, ar pagal ESF arba EMPP taikomoms finansinėms priemonėms, skirtoms remti smulkiuosius verslininkus, pavyko kartu su viešuoju finansavimu pritraukti privatųjį finansavimą.

35

Audito Rūmų analizė parodė, kad tik viena iš šešių audituotų ESF finansinių priemonių – garantijų fondas Italijoje (Kalabrijoje) – pritraukė papildomą privatųjį finansavimą esant 1,2 svarto santykiui. Keturių iš šešių priemonių atveju svarto poveikio visiškai nebuvo, kadangi svarto santykis buvo vienas arba mažiau už vieną²⁴. Paskutiniu metu, kito garantijų fondo Italijoje (Kalabrijoje), atveju vadovaujančioji institucija negalėjo pateikti informacijos apie svarto santykį.

24 1,0 neviršijantis svarto santykis yra įmanomas tuomet, kai dalis kapitalo buvo sunaudota valdymo mokesčiams.

36

Kalbant apie kiekybinius tikslus, Audito Rūmai pažymi, kad 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu pagal reglamentavimo reikalavimus nebuvo privaloma nustatyti tikslinį svarto rodiklį. Tačiau Audito Rūmai atkreipia dėmesį, kad tik dviejų Italijos garantijų fondų atveju steigiant fondus buvo nustatyti tiksliniai svarto santykiai, viršijantys 1,0 (turi būti pasiektas 1,25 santykis baigiant fondų veiklą 2015 m.). Visais kitais atvejais nebuvo informacijos arba, remiantis tiksliniu svarto santykiu, nebuvo tikimasi, kad bus pritraukta privačiojo finansavimo.

EMPP finansinės priemonės pritraukė šiek tiek privačiojo finansavimo**37**

Audito Rūmai nustatė, kad visos finansinės priemonės, kurios buvo įgyvendinamos audito metu, pritraukė papildomo privačiojo finansavimo (žr. **3 lentelę**). Garantijų atveju tiksliniai svarto santykiai buvo tiksliai įvykdyti vienu iš septynių atvejų ir dviem atvejais jie nebuvo pasiekti. Kitais dviem atvejais mažai tikėtina, kad pradiniai tikslai bus pasiekti, kadangi esamo ir tikslinio santykio skirtumas yra per didelis, kad jį būtų galima panaikinti iki termino 2015 m. viduryje. Dviejų mikrokreditų portfelių atvejais tikslai nebuvo nustatyti. Komisija nurodo, kad visos EMPP tikslinio svarto rodiklio pasiekimo galutinis vertinimas bus atliktas tik po jos užbaigimo, ne anksčiau nei 2020 m.

3 lentelė Tikrintų EMPP finansinių priemonių svertas

Subjektas (valstybė narė)	Projekto aprašymas	Svarto santykis		Terminas	Privatusis finansavimas (milijonais eurų)
		Tikslas	Tikri duomenys (2013 12 31)		
1 subjektas (Graikija)	Mikrokreditų portfelio garantija	7,47	1,33	2014 12 18	0,3
2 subjektas (Rumunija)	Mikrokreditų portfelis	Nenurodyta	1,25 ¹	2014 03 20	2,4
3 subjektas (Rumunija)	Mikrokreditų portfelis	Nenurodyta	1,18	2013 05 16	1,7
4 subjektas (Rumunija)	Mikrokreditų portfelio garantija	8,33	1,38	2013 12 29	2,4
5 subjektas (Lenkija)	Mikrokreditų portfelio garantija	9,13	9,13	2013 03 30	55,2
6 subjektas (Lenkija)	Mikrokreditų portfelio garantija	6,67	1,33	2015 06 27	0,3
7 subjektas (Lenkija)	Mikrokreditų portfelio garantija	7,58	1,33	2015 06 27	0,1

¹ Tikroji svarto data yra 2013 09 30.

Šaltinis: Audito Rūmų analizė, remiantis EIF duomenimis (2013 m.).

Stebėjimas ir ataskaitų apie veiklos rezultatus teikimo sistemos

38

Audito Rūmai įvertino, pirma, valstybių narių ir EMPP įdiegtos ataskaitų apie veiklos rezultatus teikimo sistemos tinkamumą ir, antra, į imtį įtrauktų projektų atveju, ar jie buvo tinkami teikti paramą smulkiesiems verslininkams, ypač anksčiau neturėjusiems darbo. Audito Rūmai pažymi, kad 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu ESF stebėjimas buvo atliktas prioritетinių krypčių, o ne projektų, lygmeniu²⁵.

39

Galutinis ES finansinės paramos smulkiesiems verslininkams tikslas yra sukurti arba toliau plėtoti tvarias įmones ir darbo vietas ir užkirsti kelią nedarbui ar jį mažinti. Todėl Audito Rūmai įvertino, ar ESF arba EMPP ataskaitose buvo teikiama ši informacija, atsižvelgdami į tai, kad šie veiklos rodikliai taip pat yra rekomenduojami Komisijos gero elgesio kodekse ir juos rekomenduoja taikyti ekspertų organizacijos mikrofinansų srityje²⁶:

- informacija apie finansinės paramos smulkiesiems verslininkams gavėjų socialinį profilį (pavyzdžiui, išsilavinimas, amžius, gyvenamoji vieta arba priklausymas konkrečioms pažeidžiamoms grupėms, kaip antai bedarbiai, negalią turintys asmenys, etninės mažumos arba migrantai); ir

- informacija apie labai mažų įmonių išsilaikymo lygį praėjus tam tikram laikotarpiui (pavyzdžiui, dvejims metams) nuo paramos teikimo pabaigos.

40

Šis vertinimas buvo atliktas remiantis projektų tikrinimu vietoje, atsakymais į Audito Rūmų klausimyną ir Komisijai vadovaujančiųjų institucijų pateiktų metinių įgyvendinimo ataskaitų, susijusių su audito metu nagrinėtomis 17 ESF VP, peržiūra.

Ribota informacija apie ESF VP pasiekimo ir išsilaikymo lygius

41

Audito Rūmų analizė parodė, kad:

- informacijos apie tai, ar finansinės paramos smulkiesiems verslininkams gavėjai priklausė pažeidžiamai grupei, nebuvo 11 iš 17 (65 %) tikrintų ESF veiksmų programų atveju. Kitų šešių programų atveju laikoma, kad informacija turima iš dalies, kadangi ji buvo teikiama tik projektams, kurie buvo specialiai skirti bedarbiams. Be to, audituotų ESF VP atveju informacija apie gavėjų profilį, jei jos turėta, nebuvo sistemingai stebima;
- informacijos apie išsilaikymo lygius turėta trimis ESF VP atvejais (Vokietijos, Bulgarijos ir Suomijos) iš 17 (18 %). Jei nėra patikimų ir svairių veiklos duomenų apie išsilaikymo lygį, projektų tvarumas negali būti įvertintas 14 likusių VP atveju.

25 Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006 20 straipsnio 2 dalis.

26 Europos mikrokreditų teikėjų gero elgesio kodeksas; PSŽKG, Pažangioji kampanija (finansinės įtraukties centras), Universalieji socialinių veiklos rezultatų valdymo standartai (socialinių veiklos rezultatų specialiosios paskirties grupė).

42

Ši analizė yra paremta vadovaujančiųjų institucijų Komisijai pateiktų VP metinių įgyvendinimo ataskaitų apžvalga, kuriose taip pat yra labai mažai arba nėra duomenų apie ES paramą smulkiesiems verslininkams.

43

Dėl šių valstybių narių teikiamų duomenų apribojimų Komisijai nėra įmanoma į visumą sujungti nuoseklios, reikšmingos ir patikimos informacijos, skirtos stebėti ESF paramos smulkiesiems verslininkams pažangą, visų pirma įtraukties atžvilgiu.

44

Todėl Audito Rūmai mano, kad dėl pakankamos ir patikimos informacijos apie veiklos rezultatus nebuvimo nėra įmanoma padaryti bendros išvados, kokiu mastu buvo įvykdyti ESF finansinės paramos smulkiesiems verslininkams galutiniai tikslai.

Išsamesnė informacija apie EMPP projektų pasiekimo ir išsilaikymo lygius

45

Septynių Audito Rūmų audituotų EMPP projektų atveju informacija apie tai, ar buvo pasiekti smulkieji verslininkai, buvo pateikta visais atvejais. Dauguma atvejų EMPP ataskaitose taip pat buvo pateikta informacija apie finansinės paramos smulkiesiems verslininkams gavėjų profilį (kaip antai lytį, išsilavinimą, amžių ir regioną). Tačiau duomenų apie ankstesnį galutinių gavėjų užimtumo statusą buvo tik vienos tikrintos EMPP finansinės priemonės iš septynių atveju (Graikijoje).

46

Dėl išsilaikymo lygių, trijų EMPP projektų atveju buvo nurodytas 100 % išsilaikymo lygis ir vieno projekto atveju – vidutinis 70 % išsilaikymo lygis. Kitų trijų EMPP projektų atveju, atsižvelgiant į įgyvendinimo statusą, dar nėra įmanoma atlikti tokio skaičiavimo.

47

Audito Rūmai nustatė, kad visų septynių projektų atveju ataskaitos atitiko EMPP sprendimo reikalavimus²⁷ ir jose buvo pateikta geresnė informacija nei pagal pasidalijamąjį valdymą taikomų finansinių priemonių atveju.

27 Sprendimo Nr. 283/2010/ES 8 straipsnis.

Smulkieji verslininkai buvo pasiekti, iš kurių apie pusę prieš tai buvo bedarbiai

48

Audito Rūmai įvertino, ar įimtį įtraukti projektai buvo tinkami teikti paramą smulkiesiems verslininkams, ypač anksčiau neturėjusiems darbo. Šis vertinimas buvo atliekamas patikrinant, pirma, ar vidutinė paramos suma buvo adekvati smulkiųjų verslininkų poreikiams ir, antra, išnagrinėjant dotacijų gavėjų arba finansinių priemonių naudos gavėjų profilius.

Vidutinė ES finansinė parama yra adekvati smulkiųjų verslininkų poreikiams

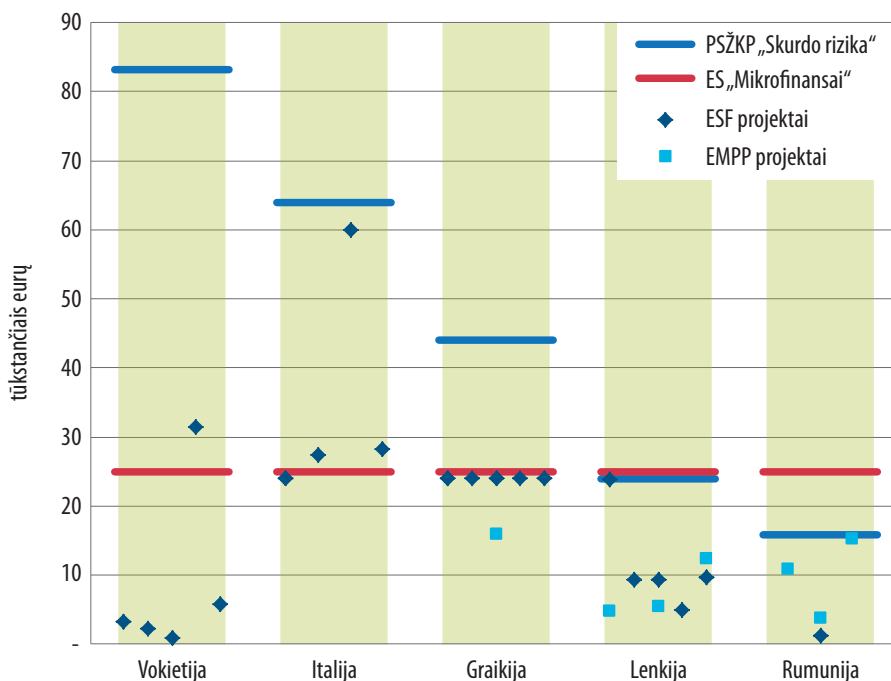
49

Audito Rūmai nustatė, kad vidutinė paramos suma buvo mažesnė už 25 000 eurų ES rekomenduojamą²⁸ viršutinę ribą arba nedaug ją viršijo visų, išskyrus vieną, 20 ESF tikrintų projektų atveju. Visų septynių tikrintų EMPP projektų atveju buvo laikomasi EMPP teisės aktuose nustatytos privalomos 25 000 eurų ribos (žr. **2 diagramą**). Komisijos duomenimis, 2014 m. rugsėjo 30 d. vidutinė EMPP paskolos suma buvo 9 825 eurai garantijų atveju ir 6 717 eurų paskolų priemonių atveju.

28 2003 m. gegužės 6 d. Komisijos rekomendacija Nr. 2003/361/EB dėl labai mažų, mažų ir vidutinių įmonių apibrėžties (OL L 124, 2003 5 20, p. 36).

2 diagrama

Vidutinė ES finansinė parama smulkiesiems verslininkams vienam projektui, palyginti su atrinktomis viršutinėmis ribomis



Šaltinis: Audito Rūmų analizė (2013 m.), remiantis vadovaujančiųjų institucijų (2013 m.) ir Pasaulio banko (2012 m.) pateiktais duomenimis.

50

Audito Rūmai pažymi, kad visose 28 valstybėse narėse yra taikomos 25 000 eurų viršutinės ribos, neatsižvelgiant į tai, kad jose yra ryškūs pajamų ir turto skirtumai. Todėl Audito Rūmai taikė atsižvelgiant į BNPj nustatytą ribą, priklausančią nuo to, kokių mastu buvo pasiekti su skurdo rizika susiduriantys gyventojai, ir tikrino, ar parama buvo už ją mažesnė (PSŽKG, „Skurdo rizika“²⁹). Ši papildoma analizė parodė, kad nė vienas iš 27 tikrintų projektų neviršijo PSŽKG ribos.

51

Tai rodo, kad atskirų finansinės paramos priemonių dydį galima laikyti adekvačiu smulkiųjų verslininkų poreikiams.

Ne visi projektai imtyje buvo skirti bedarbiams

52

Audito Rūmai taip pat peržiūrėjo dotacijų gavėjų profilius (vadovaujančiųjų institucijų lygmeniu) arba klientų, kurie gavo finansinę paramą pagal ESF ir EMPP finansines priemones, profilius (fondų valdytojų lygmeniu), siekdami įvertinti, kokių mastu buvo mėginama pasiekti smulkiuosius verslininkus, kurie anksčiau neturėjo darbo.

53

Smulkieji verslininkai, kurie anksčiau neturėjo darbo, buvo tikslinė grupė 11 iš 20 tikrintų ESF projektų atvejų (55 %). Jie apima devynis projektus (45 %), kurie buvo išimtinai skirti bedarbiams (penkis Graikijoje, du Lenkijoje, vieną Italijoje (Kampanijoje) ir vieną Vokietijoje).

54

EMPP galutiniai gavėjai, kurie anksčiau buvo bedarbiai, buvo tikslinė grupė vieno tikrinto projekto atveju iš septynių. Tačiau, Komisijos teigimu, bendri EMPP suvestiniai duomenys 2014 m. rugsėjo mėn. pabaigoje rodo, kad 58 % pagal EMPP finansuotų savarankiškai dirbančių asmenų anksčiau buvo bedarbiai ir daugiau nei 60 % pagal EMPP remiamų labai mažų įmonių buvo pradedančios veiklą, o tai rodo, kad smulkiųjų verslininkų, kurie anksčiau neturėjo darbo, pasiekimo lygis buvo aukštas.

²⁹ PSŽKG riba apskaičiuojama BNPj vienam gyventojui JAV doleriais padauginant iš 2,5.

Informacija apie ES paramos smulkiesiems verslininkams įgyvendinimo sąnaudas

55

Kalbant apie ES paramos smulkiesiems verslininkams įgyvendinimo sąnaudas, turi būti išnagrinėti du elementai: viešosios administracinės sąnaudos ir finansinėms priemonėms nustatytos sąnaudos. Tuo remdamiesi, Audito Rūmai įvertino, ar Komisija ir valstybės narės turėjo pakankamai informacijos apie sąnaudas.

Neišsami informacija apie ESF VP įgyvendinimo administracines sąnaudas

56

2011 m. Komisija įvertino, kad VP įgyvendinimo administracinės sąnaudos sudaro 3,2 % viso ERPF / SF ir ESF finansavimo 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu. Jos apima 0,9 % įvertintas kontrolės sąnaudas, kurios yra susijusios su nacionalinių institucijų atliekamu tikrinimu, sertifikavimu ir audito veikla. Šis įvertis yra paremtas kai kurių valstybių narių³⁰ 2007–2013 m. programavimo laikotarpio ankstyvuojančiu etapu pateiktais duomenimis tiek apie ERPF / SF, tiek apie ESF VP.

57

Tuo remdamasis³¹, savo 2013 m. metinės veiklos ataskaitoje Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas įvertino, kad valstybių narių lygmeniu sąnaudos sudarė apie 4,8 % ESF biudžeto 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu (apimančio vadovaujančiąją, tvirtinančiąją ir audito institucijas). Tai pagrįsta valstybių narių vidutinėmis sąnaudomis, kurios sudarė nuo 2 iki 13 %. Be to, vidutinės metinės Komisijos patirtos administracinės sąnaudos sudaro apie 0,2 % visų asignavimų. Bendros įvertintos ESF valdymo ir kontrolės administracinės sąnaudos sudaro apie 5 % viso metinio biudžeto. Pagrindiniai administracinių sąnaudų komponentai yra aprašyti **4 langelyje**.

58

Galiausiai, Audito Rūmai pažymi, kad Komisija ir valstybės narės neturi jokios lyginamosios informacijos apie administracines sąnaudas pagal valstybes nares ar pagal finansavimo mechanizmus (t. y. dotacijas arba finansines priemones, kaip antai paskolos arba garantijos). Be to, buvo atnaujinti tik su finansinėmis priemonėmis susiję turimi duomenys. Kalbant apie Audito Rūmų penkiose valstybėse narėse tikrintas ESF VP, nebuvo informacijos apie tikrąsias administravimo sąnaudas įvairių vadovaujančiųjų institucijų lygmeniu.

30 Belgijos, Čekijos, Italijos, Maltos, Lenkijos, Suomijos ir Jungtinės Karalystės.

31 Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD, 2013 m. metinė veiklos ataskaita, p. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Pagrindiniai ESF VP viešųjų administracinių sąnaudų komponentai

Valstybių narių administracinės sąnaudos apima sąnaudas, susijusias su nacionalinių institucijų atliekamu veiksmų programų valdymu, kontrole, stebėjimu ir vertinimu. Šios sąnaudos galėtų būti atlyginimai personaui, veiklos išlaidos, kelionių ir mokymo išlaidos. Siekiant užtikrinti, kad šalis veiksmingai pasinaudotų teikiama parama, administracinės sąnaudos taip pat gali apimti sąnaudas, susijusias su informavimo ir komunikacijos apie ESF VP galimybes veikla, arba sąnaudas, skirtas sustiprinti naudos gavėjų administracinius gebėjimus (pavyzdžiui, rengiant mokymą).

Finansinių priemonių atveju dalį administracinės veiklos atlieka fondo valdytojas (pavyzdžiui, galutinių gavėjų atranka), todėl susidaro mažiau administracinių sąnaudų valstybių narių lygmeniu. Su šia veikla susijusias valdymo sąnaudas fondo valdytojai pareikalauja apmokėti tiesiogiai iš VP.

Komisijos lygmeniu administracinės sąnaudos yra susijusios su ESF reglamentavimo bazės rengimo, finansų valdymo, kontrolės, audito, techninio koordinavimo su valstybėmis narėmis bei vertinimo ir informavimo veiklos sąnaudomis.

Šios administracinės sąnaudos neapima sąnaudų, kurias patyrė ES finansinės paramos gavėjai.

ESF finansinėms priemonėms nustatytų sąnaudų skirtumai

59

Dėl didelių sąnaudų galiausiai mažiau finansavimo tenka smulkiesiems verslininkams ir gali iškilti fondo tvarumo rizika, ypač mažų mikrofinansų fondų atveju. Dažniausiai pasitaikančios finansinėms priemonėms nustatytos sąnaudos yra valdymo sąnaudos, reklamos ir rinkodaros sąnaudos, kelionių ir konsultavimosi sąnaudos.

60

Audito Rūmų analizė rodo, kad penkių iš šešių tikrintų ESF finansinių priemonių valdymo sąnaudos sudarė nuo 2,3 % iki 4,2 %³². Galiausiai, Audito Rūmams pateikus prašymą, vienas garantijų fondas Italijoje (Kalabrijoje) negalėjo pateikti informacijos apie savo valdymo sąnaudas.

32 Pagal Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006 43 straipsnį, ESF finansinių priemonių valdymo sąnaudos yra apribotos maksimalia 4 % viso fondo kapitalo suma imant metinį vidurkj, išskyrus atvejus, kai fondo valdytojas buvo atrinktas taikant konkurencinių viešųjų pirkimų procedūrą, kaip buvo vieno fondo atveju Vokietijoje.

61

Audito Rūmai pažymi, kad jų imtyje dviejų ESF finansinių priemonių Italijoje (Kalabrijoje) atveju be valdymo sąnaudų iš VP taip pat buvo reikalaujama apmokėti papildomas sąnaudas, susijusias su palūkanų už garantuotas paskolas mokėjimu (žr. **5 langelį**). Dėl to vienos iš dviejų finansinių priemonių įgyvendinimo sąnaudos padidėja iki 7,8 %, o tai sudaro apie 4 milijonus eurų per metus.

62

Iš ES biudžeto reikalaujamų apmokėti su ESF finansinėmis priemonėmis susijusių sąnaudų struktūra skyrėsi priklausomai nuo skirtingų smulkesnių komponentų. Audito Rūmai pripažįsta, kad šiems skirtumams gali būti pagrįstų priežasčių, tačiau Komisija nėra parengusi išsamios apžvalgos, kokių pagrindų yra apskaičiuojamos ESF finansinių priemonių valdymo ir įgyvendinimo sąnaudos ir ar jos yra pagrįstos.

63

Kita vertus, EMPP atveju (bendrai imant paskolas ir garantijų priemones) Komisija vertina, kad iš ES biudžeto apmokamos vidutinės metinės išlaidos sudaro maksimaliai 0,5–0,7 % kapitalo.

Finansinei priemonei nustatytos didelės sąnaudos Kalabrijoje

Kalabrijoje mikrokreditų garantijų fondo nustatytos valdymo sąnaudos, kurios buvo pateiktos Komisijai, sudarė 2,23 % viso kapitalo, o tai yra mažiau nei 4 % reglamentavimo viršutinė riba.

Tačiau pagal vadovaujančiosios institucijos su vietos bankais nustatytą valdymo sąnaudų struktūrą ESF sumoka mikrokreditų palūkanas paskolos gavėjų vardu. Prie valdymo sąnaudų pridėjus 5,6 % garantuotų paskolų palūkanų, bendros iš VP reikalaujamos apmokėti sąnaudos sudaro daugiau kaip 7,8 %. Be to, tie patys privatūs bankai, kuriems buvo mokamos palūkanos, tuo pat metu taip pat gavo palūkanas už ESF įneštas lėšas, pateiktas kaip garantijas.

64

Audito Rūmai daro išvadą, kad ESF finansinės paramos smulkiesiems verslininkams srityje paramos programavimas ir koncepcija turi trūkumų ir nėra pakankamos ir patikimos informacijos apie veiklos rezultatus. Be to, Komisija ir valstybės narės neturi lyginamosios informacijos apie administracines sąnaudas pagal valstybes nares ir pagal finansavimo mechanizmus (t. y. dotacijas arba finansines priemones, kaip antai paskolas ar garantijas).

65

Iš esmės, Audito Rūmų nuomone, šie klausimai gali daryti neigiamą poveikį ES finansinės paramos veiksmingumui tenkinant smulkiųjų verslininkų poreikius.

ESF finansinės paramos smulkiesiems verslininkams programavimo ir koncepcijos trūkumai

66

Valstybės narės paprastai nepakankamai įvertino konkrečius smulkiųjų verslininkų poreikius rengdamos ESF VP. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu pagal reglamentavimo reikalavimus Europos lygmeniu nebuvo privaloma atsižvelgti į konkrečius smulkiųjų verslininkų poreikius. Atliekant auditą tikrintu laikotarpiu dotacijos buvo pats pagrindinis ESF paramos mechanizmas, skirtas smulkiesiems verslininkams.

67

ES finansinė parama smulkiesiems verslininkams iš ESF daugiausia buvo teikiama be jokio pagrįsto poreikių įvertinimo. Kai kurių tikrintų ESF finansinių priemonių atveju dėl investicijų strategijų nebuvimo, o kartu nepakankamų rizikos valdymo sistemų, fondams buvo skirta per daug kapitalo. Audito Rūmai taip pat nustatė, kad pusės tikrintų ESF finansinių priemonių atveju nebuvo nustatyta pasitraukimo tvarka ir veiklos užbaigimo nuostatos, nepaisant to, kad tai buvo privaloma pagal susijusius teisės aktus.

68

Manoma, kad Komisijos finansinės priemonės, EMPP, atveju rizikos valdymo sistemų įgyvendinimo tvarka iš esmės yra patenkinama. EMPP atveju pavyko pritraukti šiek tiek papildomo privačiojo finansavimo, o tai nebuvo padaryta ESF finansinių priemonių atveju. Tačiau iki šiol iš ES biudžeto EMPP skirtos sumos (palyginti su ESF finansinėmis priemonėmis) buvo ribotos.

1 rekomendacija

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu valstybės narės, rengdamos finansines priemones ir veiksmų programas, kurios apima ES finansinę paramą smulkiesiems verslininkams, turėtų nuosekliai atlikti poreikių vertinimus. Tai taip pat leistų skirti tinkamą finansavimo lygį alternatyviems finansavimo mechanizmom, t. y. dotacijoms arba finansinėms priemonėms (paskoloms arba garantijoms). Komisija šiuo klausimu turėtų pateikti gaires.

2 rekomendacija

Komisija iš ESF finansines priemones taikančių valstybių narių turėtų pareikalauti ne tik laikytis reglamentavimo reikalavimų, bet ir įdiegti svarią rizikos valdymo sistemą, siekiant užkirsti kelią per didelio fondo suformavimui.

Stebėjimo informacija apie veiklos rezultatus nepakankama ir nepatikima

69

EMPP ataskaitų apie veiklos rezultatus teikimo sistemos pateikė daugiau išsamios informacijos nei ESF sistemos, kurios yra laikomos nepakankamomis. Remiantis valstybių narių pateiktais duomenimis, Komisijai nėra įmanoma į visumą sujungti nuoseklios, reikšmingos ir patikimos informacijos (pavyzdžiui, smulkiųjų verslininkų išsilaikymo lygių ir pasiekimo lygių), skirtos stebėti ESF mikrofinansų paramos smulkiems verslininkams pažangą. Audito Rūmai mano, kad dėl tokios padėties nėra įmanoma padaryti bendros išvados dėl smulkiems verslininkams teikiamos ESF paramos veiksmingumo.

70

Remiantis tikrinta imtimi, taikant ESF dotacijas, ESF finansines priemones ir EMPP finansinė parama smulkiems verslininkams buvo suteikta. Smulkiuosius verslininkus, kurie anksčiau buvo bedarbiai, pavyko pasiekti tik apie pusės projektų atveju.

3 rekomendacija

Siekiant pagerinti pasiekimo lygį ateityje, Komisija kartu su valstybėmis narėmis turėtų parengti ESF finansinės paramos priemones smulkiems verslininkams ir apibrėžti tinkamumo kriterijus, skirtus pasiekti darbo neturinčius ir pažeidžiamus asmenis, kurie yra nepalankioje padėtyje atsižvelgiant į galimybę pasinaudoti tradicinės kredito rinkos paslaugomis.

Nepakankama informacija apie ESF dotacijų ir finansinių priemonių įgyvendinimo sąnaudas

71

Tikrintų ESF VP atveju vadovaujančios institucijos neturėjo informacijos apie tikrąsias administracines sąnaudas. Komisija ir valstybės narės neturi jokios lyginamosios informacijos apie viešąsias administracines sąnaudas pagal valstybes nares ar pagal finansavimo mechanizmus (t. y. dotacijas arba finansines priemones, kaip antai paskolos arba garantijos). Dėl tokios padėties jos negali nustatyti ekonomiškai efektyviausio būdo teikti ES paramą smulkiems verslininkams.

72

Tikrintų finansinių priemonių atveju Audito Rūmai nustatė, kad buvo taikomos skirtingos sąnaudų struktūros ir skyrėsi iš ES biudžeto reikalaujamų apmokėti valdymo sąnaudų procentinė dalis. Komisija nėra parengusi išsamios apžvalgos, kokių pagrindų yra apskaičiuojamos ESF finansinių priemonių įgyvendinimo sąnaudos, ir todėl negali įvertinti, ar atskirų priemonių sąnaudų skirtumai yra pagrįsti.

4 rekomendacija

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Komisija turėtų atlikti ESF dotacijų, ESF finansinių priemonių ir EaSI finansinių priemonių įgyvendinimo sąnaudų lyginamąją analizę siekiant nustatyti jų tikruosius lygius. Šis įvertinimas turėtų leisti nustatyti „gerąją praktiką“, kaip mažos dotacijų, paskolų ir garantijų sumos gali būti išmokėtos priimtinais sąnaudomis.

Šią ataskaitą priėmė II kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Henri GRETHEN, 2015 m. birželio 10 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Santrauka

VI a)

Komisija sutinka su šia rekomendacija.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu reguliavimo sistema bus užtikrinama, kad kiekviena finansinė priemonė būtų „grindžiama *ex ante* vertinimu“, kuriame nustatytas rinkos nepakankamumas arba neoptimalios investavimo aplinkos problemos bei investavimo poreikiai. *Ex ante* vertinimo reikalavimai taip pat numatyti siekiant toliau taikyti finansines priemones, nustatytas per ankstesnį programavimo laikotarpį.

Tvirtindama veiksmų programas Komisija užtikrino, kad jos derėtų su strateginiais prioritetais, kad būtų nustatytos ir įvykdytos *ex ante* sąlygos ir įvertintas siūlomoms pagalbos formos pagrindimas.

Komisija taip pat įsipareigoja patarti dėl *ex ante* vertinimo ir pateikti finansinių priemonių įgyvendinimo gairių.

Ji jau pateikė gairių ir praktinės metodikos, kaip parengti privalomą naujo programavimo laikotarpio *ex ante* vertinimą.

VI b)

Komisija sutinka su šia rekomendacija, į ją jau atsižvelgta naujojoje ESF reguliavimo sistemoje, pagal kurią reikalaujama finansinių priemonių *ex ante* vertinimo.

VI c)

Komisija sutinka su šia rekomendacija.

Naująja reguliavimo sistema sudaromos sąlygos nustatyti svarbiausias kiekvienos svarstomos rinkos mikrofinansų priemonės tikslines grupes. Tai turėtų būti pasiekta vykdant *ex ante* vertinimą.

VI d)

Komisija nepritaria šiai rekomendacijai.

Komisija laikosi nuomonės, kad analizuojant reikėtų atskirti vadovaujančiai institucijai tenkančias dotacijos arba finansinės priemonės valdymo sąnaudas. Be to, būtų sunku palyginti ESF dotacijų ir finansinių priemonių bei ESF ir EMPP finansinių priemonių sąnaudas (pvz., į ESF finansinių priemonių sąnaudas įtraukti banko mokesčiai, bet ne vadovaujančiosios institucijos ir tarpinės įstaigos sąnaudas; be to, EMPP ir ESF finansinių priemonių sąnaudų struktūra skiriasi, nes vadovaujančiosios institucijos nesikiša).

Kita vertus, analizė gali ir nepadėti pasiekti tikslo – naujam programavimo laikotarpiui parengti gerąją praktiką, nes pagal reguliavimo sistemą numatomos naujos taisyklės dėl valdymo sąnaudų ir mokesčių, kurie grindžiami veiklos rezultatais ir kuriems nustatytos ribos (žr. Deleguotąjį reglamentą 480/2014).

Įvadas

09

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu valdančiosioms institucijoms nebuvo privaloma Komisijai teikti ataskaitų projektų lygmeniu dėl smulkiųjų verslininkų tikslinės grupės.

Pastabos

Bendras atsakymas į 21 ir 22 dalių pastabas

Finansinėms priemonėms, kurioms taikomas pasidalijamasis valdymas, pagal Bendrųjų nuostatų reglamentą 1303/2013 (BNR) 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nustatomas privalomas *ex ante* vertinimas, kuris, be kita ko, apima siūlomos pagalbos formos pagrindimą.

Bendras atsakymas į 24 ir 25 dalių pastabas

Pagal pasidalijamąjį valdymą, taip pat atsižvelgiant į subsidiarumo principą, būtent nacionalinėms institucijoms tenka atsakomybė užtikrinti, kad atskiros operacijos būtų vykdomos pagal taikytinus teisės aktus.

Komisija pripažįsta, kad investavimo strategija pagal finansines priemones nebuvo parengta trimis iš šešių atvejų.

Ši problema 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu veikiausiai iškilo dėl to, kad Bendrajame reglamente 1828/2006, kuris kelis kartus keistas 2010 ir 2011 m., trūksta tikrumo, kas taikytina finansinėms priemonėms.

26

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu šis reikalavimas taikytas pagal minėtą COCOF pranešimą. Tai viršija valdančiųjų institucijų kompetenciją ir pagal patikimo finansų valdymo principus priklauso fondo valdytojo kompetencijai.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu šie reikalavimai aiškiai išdėstyti BNR 37 straipsnio 2 dalyje ir įpareigojama atlikti *ex ante* vertinimą.

27

Žr. bendrą atsakymą į 21 ir 22 dalių pastabas.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nustatyta išankstinė sąlyga – atlikti *ex ante* vertinimą, o mokėjimo taisyklėse numatytas laipsniškas mokėjimo patvirtinimas. Tai padės optimizuoti finansinių priemonių dydį.

3 langelis

Dėl Kampanijos atvejo, kaip nurodo Audito Rūmai, per didelis finansinių priemonių kapitalas susidarė dėl to, kad vienos krypties tikslui lėšų išmokėta kitų kryptių, kurioms neišmokėta, sąskaita. Vėlesnis kvietimas teikti paraiškas buvo pakeistas, kad šis klausimas būtų išspręstas. 2015 m. gegužės mėn. pabaigoje išmokos smulkiesiems verslininkams pasiekė 37,4 % viso fondo kapitalo.

33

Komisija laikosi nuomonės, kad vis dar per anksti atlikti rizikos veikiamo portfelio analizę, nes EMPP portfelis naujas ir dar nesibaigė pirmasis kompensavimo ciklas.

Bendras atsakymas į 35 ir 36 dalių pastabas

Svarto poveikis nebuvo teisinis reikalavimas 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu. Tačiau jis įtrauktas į 2014–2020 m. laikotarpio teisinę sistemą¹.

Vis dėlto net be svarto poveikio papildomam privačiam finansavimui ESF finansuojamos finansinės priemonės gali turėti didinamąjį poveikį dėl savo apyvartinio pobūdžio.

¹ Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 34 konstatuojamoji dalis, 37 straipsnio 2 dalies c punktas ir 46 straipsnio 2 dalies h punktas.

37

Dėl tikslinio svarto Komisija nori pabrėžti, kad kai kurie sandoriai neturi numatomo svarto poveikio ir tai yra ne veiklos rezultatų klausimas, bet priimtina verslo ir priemonės nesubrendusioje mikrofinansų rinkoje realybė, kai bandoma pasitelkti ne tik geriausius rezultatus pasiekusius tarpininkus, bet ir tuos, kurie neseniai įsisteigė ir kurių tikslas – pažeidžiamos grupės. Siekiant kuo geriau panaudoti turimą ES biudžetą, garantijų sutartyse, kuriomis nepasiekiamas tikslinis svarto poveikis, EIF atitinkamai patikslina tam tikras ribines sumas ir nepanaudotas ribines sumas vėl panaudoja naujiems sandoriams. Be to, tarpininkai yra įpareigoti sumokėti įsipareigojimo mokesčius, jeigu nepasiekia sutarto portfelio dydžio.

Bendras atsakymas į 41–44 dalių pastabas

ESF atveju stebėjimas vykdomas prioritетinės krypties lygmeniu, o ne projekto lygmeniu. Našumo ir rezultatų rodikliai suformuluoti prioritетinės krypties lygmeniu pagal tikslus. Padėtis pagerės 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, nes našumo ir rezultatų rodikliai nustatomi investavimo prioritетo lygmeniu, parodant konkrečius to investavimo prioritетo tikslus.

Kadangi pagal reglamentą nereikalaujama teikti ataskaitų dėl išsilaikymo lygio, jų negalima ir tikėtis.

Be to, Komisija nemano, kad išsilaikymo lygis savaime yra svarbus kriterijus vertinant mikrofinansų priemonės sėkmę. Pavyzdžiui, jeigu bedarbis pabandė įsteigti savo įmonę ir jam galiausiai nepavyko, jis, nepaisant to, vis tiek įgijo profesinės patirties ir vadybos įgūdžių, kurie galėtų padėti jam susirasti darbą vėliau. Todėl kišimosi rezultatą reikėtų laikyti teigiamu.

Remiamų smulkiųjų verslininkų išsilaikymo lygį galima būtų nustatyti, pavyzdžiui, įvertinus galutinio gavėjo darbo rinkos padėtį, kai veiksmai jau užbaigti.

45

Pagal EMPP taisykles buvo surinkti fizinių asmenų, bet ne labai mažų įmonių duomenys apie ankstesnę užimtumo padėtį. Į šį klausimą atsižvelgta kuriant Europos Sąjungos užimtumo ir socialinių inovacijų programos (EaSI) finansines priemones.

Bendras atsakymas į 52–54 dalių pastabas

Komisija pažymi, kad audituotos mikrofinansų priemonės yra priemonės, kurios padeda siekti atitinkamų dalies ESF veiksmų programų ir EMPP, pagal kurias tos priemonės įgyvendinamos, tikslų, kurie gali apimti daugiau nei tik bedarbių integraciją.

Pagal EMPP sprendimą tikslinės grupės apibrėžiamos ir kaip asmenys, visų pirma, iš pažeidžiamų grupių, ir kaip labai mažos įmonės.

Dirbant su mikrofinansų institucijomis, kurios nėra bankai, kai tik tokių institucijų atitinkamoje rinkoje yra, užtikrinama, kad mikroskolininkams, kurie yra nepalankioje padėtyje, palyginti su įprasta kredito rinka, tos institucijos būtų pasiekiamos. Mikrofinansų institucijų, kurios nėra bankai, verslo modeliai grindžiami esama padėtimi, kai pažeidžiami asmenys yra nepalankioje padėtyje, turint omenyje galimybes naudotis įprasta kreditų rinka, nes įprastinių bankų požiūriu jie yra brangesni ir (arba) rizikingesni.

58

Komisija laikosi nuomonės, kad, palyginti su tikėtinais rezultatais, šią informaciją teikti būtų neproporcinga našta. Visų pirma reikėtų atskirti vadovaujančiajai institucijai tenkančias dotacijos arba finansinės priemonės valdymo sąnaudas. Be to, būtų sunku palyginti ESF dotacijų ir finansinių priemonių sąnaudas ir mokesčius (pvz., į ESF finansinių priemonių sąnaudas įtraukti banko mokesčiai, bet ne vadovaujančiosios institucijos ir tarpinės įstaigos sąnaudas).

59

Mikrokreditų veiksmų valdymo sąnaudos iš esmės yra didesnės negu įprasto skolinimo dėl ypatingos tikslinės populiacijos, nedidelės sumos ir didelio mikrofinansų įstaigų suteiktų paskolų skaičiaus.

62

Pagal pasidalijamąjį valdymą, taip pat atsižvelgiant į subsidiarumo principą, būtent nacionalinėms institucijoms tenka atsakomybė užtikrinti, kad atskiros operacijos būtų vykdomos pagal taikytinus teisės aktus.

Nuo 2011 m. valstybės narės įpareigos metinėje įgyvendinimo ataskaitoje teikti duomenis apie valdymo sąnaudas ir mokesčius, susijusius su finansinių priemonių įgyvendinimu.

Šie duomenys institucijoms ir visuomenei pateikiami kasmet gruodžio mėn. skelbiamoje „Valdymo institucijų teikiamų pažangos finansuojant ir įgyvendinant finansų inžinerijos priemones duomenų santraukoje“.

Taip pat reikėtų pabrėžti, kad fondo valdytojas nustatomas per viešąją pirkimų procedūrą, o valdymo sąnaudų ir mokesčių dydį lemia rinka.

Dėl sąnaudų apskaičiavimo, kaip ir per 2007–2013 m. programavimo laikotarpį, 2014–2020 m. teisinėje sistemoje numatytas valdymo sąnaudų ir mokesčių ribojimas. Be to, veiklos rezultatų komponentas yra privalomas tų mokesčių elementas².

Komisija Deleguotajame reglamente Nr. 480/2014 įtvirtino finansinių priemonių sąnaudų ir mokesčių nustatymo kriterijus pagal veiklos rezultatus ir nustatė valdymo sąnaudų ir mokesčių ribas pagal gerąją rinkos praktiką.

2 Žr. Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 42 straipsnio 5 dalį.

Išvados ir rekomendacijos

Bendras atsakymas į 64 ir 65 dalių pastabas

Komisija laikosi nuomonės, kad šią informaciją rinkti būtų neproporcinga našta. Be to, būtų sunku palyginti ESF dotacijų ir finansinių priemonių bei valstybių narių sąnaudas ir mokesčius.

Administracinės sąnaudos savaime taip pat neturėtų būti pagrindinis veiksnys renkantis tinkamiausią finansavimo mechanizmą.

67

Žr. Komisijos atsakymus į 21, 22 ir 27 dalių pastabas.

68

EMPP vykdoma kaip bandomoji iniciatyva nuo 2010 m. Pagal EaSI ją pakeitusiai programai skirta papildomų biudžeto išteklių.

1 rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu reguliavimo sistema bus užtikrinama, kad kiekviena finansinė priemonė būtų „grindžiama *ex ante* vertinimu“, kuriame nustatytas rinkos nepakankamumas arba neoptimalios investavimo aplinkos problemos bei investavimo poreikiai. *Ex ante* vertinimo reikalavimai taip pat numatyti siekiant toliau taikyti finansines priemones, nustatytas per ankstesnį programavimo laikotarpį.

Tvirtindama veiksmų programas Komisija užtikrino, kad jos derėtų su strateginiais prioritetais, kad būtų nustatytos ir įvykdytos *ex ante* sąlygos ir įvertintas siūlomoms pagalbos formoms pagrindimas.

Komisija taip pat įsipareigoja patarti dėl *ex ante* vertinimo ir pateikti finansinių priemonių įgyvendinimo gairių.

Ji jau pateikė gairių ir praktinės metodikos, kaip parengti privalomą naujo programavimo laikotarpio *ex ante* vertinimą.

2 rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija, į ją jau atsižvelgta naujojoje ESF reguliavimo sistemoje, pagal kurią reikalaujama finansinių priemonių *ex ante* vertinimo.

69

Nepanašu, kad EMPP trūko pakankamos ir patikimos veiklos rezultatų stebėjimo informacijos.

Komisija pažymi, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu be ESF konkrečių rodiklių, susijusių su išsilaikymo lygiu, kaip antai paremtų mikroįmonių skaičius, dalyvių užimtumo statusas pradžioje ir pabaigoje taip pat padeda nustatyti ESF veiksmingumą remiant smulkiuosius verslininkus.

3 rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija.

Naująja reguliavimo sistema sudaromos sąlygos nustatyti svarbiausias kiekvienos svarstomos rinkos mikrofinansų priemonės tikslines grupes. Tai turėtų būti pasiekta vykdant *ex ante* vertinimą.

Bendras atsakymas į 71 ir 72 dalių pastabas

Kiek tai susiję su ESF finansinėmis priemonėmis, nuo 2011 m. valstybės narės įpareigos metinėje įgyvendinimo ataskaitoje teikti duomenis apie valdymo sąnaudas ir mokesčius, susijusius su finansinių priemonių įgyvendinimu.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Komisija Deleguotajame reglamente Nr. 480/2014 įtvirtino finansinių priemonių sąnaudų ir mokesčių nustatymo kriterijus pagal veiklos rezultatus ir nustatė valdymo sąnaudų ir mokesčių ribas pagal gerąją rinkos praktiką.

4 rekomendacija

Komisija nepitaria šiai rekomendacijai.

Komisija laikosi nuomonės, kad analizuojant reikėtų atskirti vadovaujančiai institucijai tenkančias dotacijos arba finansinės priemonės valdymo sąnaudas. Be to, būtų sunku palyginti ESF dotacijų ir finansinių priemonių bei ESF ir EMPP finansinių priemonių sąnaudas (pvz., į ESF finansinių priemonių sąnaudas įtraukti banko mokesčiai, bet ne vadovaujančiosios institucijos ir tarpinės įstaigos sąnaudas; be to, EMPP ir ESF finansinių priemonių sąnaudų struktūros skiriasi, nes vadovaujančiosios institucijos nesikiša).

Kita vertus, analizė gali ir nepadėti pasiekti tikslo – naujam programavimo laikotarpiui parengti gerąją praktiką, nes pagal reguliavimo sistemą numatomos naujos taisyklės dėl valdymo sąnaudų ir mokesčių, kurie grindžiami veiklos rezultatais ir kuriems nustatytos ribos (žr. Deleguotąjį reglamentą 480/2014).

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:
Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm)
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (*)).

(*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

Parduodamų leidinių galite įsigyti:

- svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>).

Smulkieji verslininkai visoje ES susiduria su sunkumais norėdami naudotis įprasta kredito rinka. Siekiant pagerinti šią padėtį, ES teikia finansinę paramą dotacijų ir finansinių priemonių forma.

Šioje ataskaitoje Audito Rūmai įvertino, ar ES paramos programavimas ir koncepcija atitiko tikruosius smulkiųjų verslininkų poreikius ir ar buvo įdiegtos tvarios ataskaitų apie veiklos rezultatus teikimo sistemos. Be to, Audito Rūmai išnagrinėjo, ar pakako informacijos apie įvairių labai mažas įmones remiančių ES finansavimo mechanizmų įgyvendinimo sąnaudas.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras