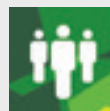


Īpašais ziņojums

Vai ar ES finansiālo atbalstu tiek pienācīgi apmierinātas mikrouzņēmēju vajadzības



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis +352 4398-1

E-pasts: eca-info@eca.europa.eu
Internets: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Plašāka informācija par Eiropas Savienību ir pieejama portālā *Europa* (<http://europa.eu>).

Luksemburga: Eiropas Savienības Publikāciju birojs, 2015. gads

Print	ISBN 978-92-872-2574-0	ISSN 1831-0877	doi:10.2865/754674	QJ-AB-15-008-LV-C
PDF	ISBN 978-92-872-2546-7	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/44225	QJ-AB-15-008-LV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2600-6	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/954606	QJ-AB-15-008-LV-E

© Eiropas Savienība, 2015. gads
Reproducēšana ir atļauta, ja tiek norādīts avots.

Printed in Luxembourg

Īpašais ziņojums**Vai ar ES finansiālo
atbalstu tiek pienācīgi
apmierinātas
mikrouzņēmēju
vajadzības**

(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu)

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti atsevišķu budžeta jomu vai vadības aspektu lietderības un atbilstības revīzijās. ERP atlasa un izstrādā šos revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, konkrēti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu vai izdevumu apjoms, paredzamie notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica ERP locekļa *Henri Grethen* vadītā II apakšpalāta, kura revidē struktūrpolitikas, transporta un enerģētikas izdevumu jomas. Revīziju vadīja ERP locekle *Iliana Ivanova*, un viņai palīdzēja biroja vadītājs *Tony Murphy*, biroja atašējs *Mihail Stefanov*, nodaļas vadītājs *Emmanuel Rauch*, revidentu grupas vadītājs *Dennis Wernerus*, revidentu grupas vadītājs *Romuald Kayibanda*, revidents *Piotr Senator* un revidents *Christian Wieser*.



No kreisās uz labo: *C. Wieser*, *R. Kayibanda*, *E. Rauch*, *I. Ivanova*, *T. Murphy*, *D. Wernerus*, *P. Senator* un *M. Stefanov*.

Punkts

Sāsinājumi

Glosārijs

I–VI Kopsavilkums

1–16 Ievads

17–18 Revīzijas tvērums un pieeja

19–63 Apsvērumi

19–37 ES atbalsta mikrouzņēmējiem plānošana un izstrāde

21–30 ESF atbalstā mikrouzņēmējiem trūkst konkrētu vajadzību novērtējumu un pienācīgu riska pārvaldības sistēmu

31–33 EPMI izveides kārtība kopumā ir apmierinoša

34–36 Lielākā daļa ESF finanšu instrumentu nepiesaistīja privāto finansējumu

37 EPMI finanšu instrumenti piesaistīja zināmu privāto finansējumu

38–54 Uzraudzības un darbības rezultātu ziņošanas sistēmas

41–44 Informācija par ESF darbības programmu sasniegtspēju un izdzīvotības rādītājiem ir ierobežota

45–47 Informācija par EPMI projektu sasniegtspēju un izdzīvotības rādītājiem ir pilnīgāka

48–54 Mikrouzņēmēji tika sasniegti, no tiem aptuveni puse iepriekš bija bezdarbnieki

55–63 Informācija par ES atbalsta mikrouzņēmējiem īstenošanas izmaksām

56–58 Informācija par ESF darbības programmu īstenošanas administratīvajām izmaksām ir nepilnīga

59–63 Atšķirības izmaksās, kas iekasētas par ESF finanšu instrumentiem

64–72 Secinājumi un ieteikumi

Komisijas atbildes

CGAP: Konsultatīvā grupa palīdzības sniegšanai trūkcumcietējiem

DP: darbības programma

EaSI: Eiropas Savienības Nodarbinātības un sociālās inovācijas programma

EIB: Eiropas Investīciju banka vai Eiropas Investīciju bankas grupa, ja ir atsauce uz EIB un EIF kopā

EIF: Eiropas Investīciju fonds

EPMI: Eiropas progresā mikrofinansēšanas instruments

ERAF: Eiropas Reģionālās attīstības fonds

ES: Eiropas Savienība

ESF: Eiropas Sociālais fonds

MVU: mazie un vidējie uzņēmumi

NKI: nacionālais kopienākums

Apgrozības efekts: efekts, ko dod finanšu instrumentam piešķirto līdzekļu atkārtota izmantošana vismaz vienu reizi (aizdevumu vai garantiju veidā).

Darbības izbeigšana: tas ir process, kas ietver visu fonda aktīvu pārdošanu, samaksu kreditoriem, atlikušo aktīvu sadalīšanu īpašniekiem un fonda likvidāciju. Darbības izbeigšana principā jāsaprot kā finanšu instrumentu īstenojošā fonda likvidācija.

Darbības programma (DP): tajā izklāstītas dalībvalsts prioritātes un konkrēti mērķi, kā arī tas, kā finansējums (ES un valsts publiskais un privātais līdzfinansējums) tiks izlietots attiecīgajā periodā (parasti septiņos gados) projektu finansēšanai. Šiem projektiem jābūt tādiem, kas palīdz sasniegt noteiktu skaitu mērķu, kuri konkretizēti darbības programmas prioritāro virzienu līmenī. Katram fondam kohēzijas jomā (t. i., ERAF un ESF) ir darbības programmas. DP sagatavo dalībvalsts, un Komisijai tā jāapstiprina, pirms drīkst veikt maksājumus no ES budžeta. Attiecīgajā periodā darbības programmās drīkst veikt izmaiņas tikai tad, ja abas puses piekrīt.

EaSI: Nodarbinātības un sociālās inovācijas (EaSI) programma ir ES līmeņa finansēšanas instruments, kura mērķis ir veicināt augsta līmeņa kvalitatīvu un ilgtspējīgu nodarbinātību, garantējot atbilstīgu un pienācīgu sociālo aizsardzību, izskaužot sociālo atstumtību un nabadzību, kā arī uzlabojot darba apstākļus.

EaSI tieši pārvalda Eiropas Komisija. Tā apvieno EPMI un divas citas ES programmas, kuras no 2007. līdz 2013. gadam tika pārvaldītas atsevišķi.

Eiropas Ētikas kodekss mikrokredītu nodrošināšanai: Komisijas 2011. gada decembrī izdotas labas prakses pamatnostādnes un ieteikumi mikrokredītu sniedzējiem.

Eiropas Investīciju fonds: EIF nodrošina riska finanšu speciālistus mazo un vidējo uzņēmumu (MVU) vajadzībām visā Eiropā. Tas ietilpst EIB grupā, un tā akcionāri ir Eiropas Investīciju banka (EIB), Eiropas Komisija un daudzas publiskas un privātas bankas un finanšu iestādes.

Eiropas progresā mikrofinansēšanas instruments (EPMI): Eiropas progresā mikrofinansēšanas instrumentu (EPMI) Komisijas uzdevumā īsteno Eiropas Investīciju fonds (EIF) saistībā ar mikrokredītu garantijām un aizdevumiem bankām un citiem finanšu starpniekiem.

Pēdējā gadījumā EIB ir līdzieguldītājs EPMI.

Eiropas Reģionālās attīstības fonds (ERAF): Eiropas Reģionālās attīstības fonda (ERAF) mērķis ir stiprināt ekonomisko un sociālo kohēziju Eiropas Savienībā, mazinot reģionu galvenās atšķirības. To dara, sniedzot finansiālu atbalstu infrastruktūras izveidei un veicot produktīvas investīcijas, kas sekmē jaunu darbavietu radīšanu, galvenokārt uzņēmumos.

Eiropas Sociālais fonds (ESF): tā mērķis ir stiprinātu ekonomisko un sociālo kohēziju Eiropas Savienībā, uzlabojot nodarbinātības un darba iespējas (galvenokārt ar mācību pasākumu starpniecību), veicinot augstu nodarbinātības līmeni un radot vairāk un labākas darba vietas.

Finanšu instrumenti: finanšu instrumenti ir vispārējs apzīmējums līgumiem, kuri to turētājiem nodrošina prasījuma tiesības pret parādnieku. ES sniedz atbalstu triju veidu finanšu instrumentiem: pašu kapitāla, aizdevumu un garantijas instrumentiem. Pašu kapitāla vai aizdevumu instrumenti ir līgumi starp ieguldītāju un ieguldījumu saņēmēju vai starp aizdevēju un aizņēmēju. Garantijas ir līgumi, kur garantijas devējs garantē ieguldītāja vai aizdevēja tiesības.

Izdzīvotības rādītājs: tas ir rādītājs, kas atspoguļo, vai finansiālais atbalsts mikrouzņēmējiem ir bijis sekmīgs. Šo rādītāju aprēķina, dalot to atbalstīto vienību skaitu, kas joprojām veic uzņēmējdarbību konkrēta perioda beigās ("atskaites periods"), ar atbalstīto vienību kopējo skaitu.

Izejas politika: izejas politika ir politika/stratēģija finanšu instrumenta līdzdalības izbeigšanai saskaņā ar plānu maksimālas ieguldījumu atdeves nodrošināšanai.

Konsultatīvā grupa palīdzības sniegšanai trūkcietējiem (CGAP): Konsultatīvā grupa palīdzības sniegšanai trūkcietējiem (CGAP) ir politikas un pētniecības centrs, ko atbalsta aptuveni 30 attīstības aģentūras un privāti fondi, kuru uzdevums ir atvieglot pasaules nabadzīgāko iedzīvotāju piekļuvi finansēm. Tās centrālais dienests atrodas Pasaules Bankā.

Mazie un vidējie uzņēmumi: mazie un vidējie uzņēmumi (MVU) ir uzņēmumi, kuriem ir mazāk nekā 250 darbinieku un kuru gada apgrozījums nepārsniedz 50 miljonus EUR, un/vai gada bilance kopumā nepārsniedz 43 miljonus EUR. Šajā kategorijā mazu uzņēmumu definē kā uzņēmumu, kurā ir nodarbināti mazāk nekā 50 darbinieki un kura gada apgrozījums un/vai gada bilances kopsумma nepārsniedz 10 miljonus EUR.

Mikrofinansējums: šajā ziņojumā mikrofinansējums ir definēts kā aizdevumi mikrouzņēmējiem un garantijas bankām un citiem finanšu starpniekiem, kuri izsniedz šādus aizdevumus.

Mikrokredīts: Komisija mikrokredītu definē kā aizdevumus, kuru summa ir līdz 25 000 EUR, mikrouzņēmējiem (sk. Komisijas dienestu darba dokumentu "Mikrokredīts Eiropas mazajiem uzņēmumiem" [*"Microcredit for European small businesses"*], SEC(2004) 1156).

Mikrouzņēmējs: šajā ziņojumā par mikrouzņēmējiem uzskatītas pašnodarbinātas personas, kā arī mikrouzņēmumi (t. i., reģistrēti kā juridiskas personas).

Mikrouzņēmums: kā izklāstīts Komisijas ieteikumos 2003/361, mikrouzņēmums ir uzņēmums, kurā ir nodarbināti mazāk nekā 10 darbinieki un kura gada apgrozījums un/vai gada bilances kopsумma nepārsniedz divus miljonus EUR.

Pārmērīgi liels finanšu instruments: finanšu instruments tiek uzskatīts par pārmērīgi lielu, kad tā kopējais piešķirums ievērojami pārsniedz finansējumu, kas vajadzīgs mērķgrupas faktisko vajadzību apmierināšanai (t. i., mikrouzņēmējiem šīs revīzijas kontekstā).

Riskam pakļautais portfelis: visu to neatmaksāto aizdevumu vērtība, kuru pamatsummas viens vai vairāki maksājumi tiek kavēti ilgāk par zināmu dienu skaitu (parasti 30 dienām).

Sasniegtspēja: tā ir pakāpe, kādā ar projektiem tiek sasniegta attiecīgā mērķgrupa (piemēram, mikrouzņēmēji).

Sviras efekts: saistībā ar finanšu instrumentiem, kurus finansē no ES budžeta vai no valstu publiskajiem līdzekļiem, sviras efekts ir attiecība starp (publisko un privāto) finansējumu, kas izteikts EUR un ir bijis faktiski pieejams finansiāla atbalsta sniegšanai galasaņēmējiem, un katru instrumentā izmaksāto publiskā (ES un dalībvalsts) finansējuma EUR.

Vadošā iestāde: valsts, reģionālā vai vietējā pārvaldības iestāde (vai jebkura cita publiska vai privāta struktūra), ko dalībvalsts norīkojusi darbības programmas vadīšanai. Tā konkrēti ietver finansējamo projektu atlasīšanu, šo projektu īstenošanas uzraudzību un ziņošanu Komisijai gan par finanšu aspektiem, gan sasniegtajiem rezultātiem.

I

Mikrouzņēmēji saskaras ar problēmām piekļuvē tradicionālajam kredītu tirgum, un tas rada šķēršļus jaunu mikrouzņēmumu izveidei un pašnodarbinātībai. ES atbalsta mērķis ir daļēji mazināt finansējuma trūkumu, sniedzot dotācijas mikrouzņēmumiem (no ESF) vai atvieglojot piekļuvi aizdevumiem ar finanšu instrumentu starpniecību mikrokredītu sniedzējiem, proti, aizdevumiem un garantijām.

II

ES atbalsts tiek sniegts galvenokārt ar divu dažādu instrumentu starpniecību: tie ir Eiropas Sociālais fonds (ESF) un Eiropas progresa mikrofinansēšanas instruments (EPMI). ESF ietver pasākumus, ko īsteno lielākoties ar dotāciju starpniecību, kā arī izmantojot finanšu instrumentus (aizdevumus vai garantijas), kuri ietverti dalībvalstu sagatavotajās un Komisijas apstiprinātajās darbības programmās. EPMI savukārt Komisijas uzdevumā īsteno Eiropas Investīciju fonds.

III

Palāta novērtēja, vai ES atbalsta plānošanā un izstrādē bija ņemtas vērā mikrouzņēmēju faktiskās vajadzības un vai bija ieviestas stabilas darbības rezultātu ziņošanas sistēmas. Palāta arī pārbaudīja, vai ir pieejama pietiekama informācija par to, kādas ir mikrouzņēmēju atbalstam izmantoto dažādu ES finansējuma mehānismu īstenošanas izmaksas.

IV

Palāta secina, ka ESF finansiālajā atbalstā mikrouzņēmējiem pastāv nepilnības atbalsta plānošanā un izstrādē un trūkst pietiekamas un ticamas uzraudzības informācijas par darbības rezultātiem. Turklāt Komisijai un dalībvalstīm nav pietiekamas informācijas par katras dalībvalsts un katra finansēšanas mehānisma (t. i., dotāciju vai finanšu instrumentu, piemēram, aizdevumu vai garantiju) administratīvajām izmaksām.

V

Kopumā Palāta uzskata, ka šie aspekti var negatīvi ietekmēt ES finansiālā atbalsta efektivitāti mikrouzņēmēju vajadzību apmierināšanā.

VI

Lai risinātu šajā ziņojumā apzinātās problēmas, Palāta formulē turpmāk izklāstītos ieteikumus.

- a) 2014.–2020. gada plānošanas periodā dalībvalstīm konsekventi jāveic vajadzību novērtējumi, kad tās izstrādā finansēšanas instrumentus un sagatavo darbības programmas, kurās ietverts ES finansiālais atbalsts mikrouzņēmējiem. Tas palīdzētu arī sadalīt pietiekamu finansējumu alternatīviem finansēšanas mehānismiem, t. i., dotācijām vai finanšu instrumentiem (aizdevumiem vai garantijām). Šajā jautājumā Komisijas uzdevums ir sagatavot norādījumus.
- b) Kā nosacījums tam, ka dalībvalstis drīkst izmantot ESF finanšu instrumentus, Komisijai jāizvirza ne tikai reglamentējošo prasību ievērošana, bet arī stabilas riska pārvaldības sistēmas esamība nolūkā izvairīties no pārāk lielu līdzekļu iedalīšanas.
- c) Lai uzlabotu sasniegtspēju, Komisijai kopā ar dalībvalstīm jāizstrādā ESF finansiālā atbalsta pasākumi mikrouzņēmējiem un jādefinē attiecināmības kritēriji, kuru mērķis būtu sasniegt bezdarbniekus un neaizsargātās personas, kas atrodas nelabvēlīgā situācijā attiecībā uz piekļuvi tradicionālajam kredītu tirgum.
- d) 2014.–2020. gada plānošanas periodā Komisijai jāveic salīdzinoša analīze par ESF dotāciju, ESF finanšu instrumentu un *EaSI* finanšu instrumentu īstenošanas izmaksām, lai noteiktu to faktiskos līmeņus. Šajā novērtējumā jānorāda laba prakse saistībā ar to, kā mazas dotācijas, aizdevumus un garantijas var izsniegt par pieņemamām izmaksām.

01

Mikrouzņēmējiem bieži nav iespējams piekļūt tradicionālajam kredītu tirgum. Kopējais pieprasījums pēc mikrofinansējuma ES dalībvalstīs 2012. gadā tiešām ir aplēsts virs 12 miljardiem EUR¹, un šī summa pārsniedz banku un citu finanšu iestāžu sniegto aizdevumu piedāvājumu. Ar ES finansiālo atbalstu mikrouzņēmējiem zināmā mērā tiek mēģināts risināt šā nepietiekamā finansējuma jautājumu.

02

Piedāvājot iespēju uzsākt uzņēmējdarbību vai attīstīt jaunus uzņēmumus, finanšu atbalsts mikrouzņēmējiem ir paredzēts arī atstumtības apkarošanai un nodarbinātības paaugstināšanai, īpaši iepriekš nenodarbināto cilvēku vidū. ES tādējādi sniedz ieguldījumu, lai sasniegtu stratēģijas "Eiropa 2020" mērķus gudrai, ilgtspējīgai un integrējošai izaugsmei, paaugstinot nodarbinātības, ražīguma un sociālās kohēzijas līmeni.

03

Komisija mikrofinansējumu definē kā finansiālo atbalstu vērtībā līdz 25 000 EUR, kuru EPMI ietvaros var sniegt mikrouzņēmējiem. Piekļuvi šim finansējumam un tā pieejamību var atvieglot ar finanšu instrumentu starpniecību aizdevumu un garantiju veidā. Šīs revīzijas kontekstā par finansiālo atbalstu mikrouzņēmējiem tiek uzskatītas arī dotācijas, kuras izsniegtas, lai uzsāktu uzņēmējdarbību vai attīstītu jaunus uzņēmumus, ievērojot 25 000 EUR robežvērtību.

ES atbalsts mikrouzņēmējiem ar ESF un EPMI starpniecību**04**

ES finansiālo atbalstu mikrouzņēmējiem galvenokārt sniedza ar Eiropas Sociālā fonda (ESF) starpniecību 2007.–2013. gada plānošanas periodā un ar Eiropas progresā mikrofinansēšanas instrumenta (EPMI) starpniecību 2010.–2013. gadā.

05

Mikrouzņēmumiem mikrofinansējumu sniedz citi ES instrumenti, piemēram, MVU paredzētie finanšu instrumenti ERAF darbības programmu ietvaros (3 136 miljoni EUR 2007.–2013. gada plānošanas periodā²) un MVU garantiju mehānisms Konkurētspējas un inovāciju programmas (CIP) ietvaros, šo programmu Komisijas uzdevumā pārvalda EIF (550 miljoni EUR³ 2007.–2013. gada plānošanas periodā). Šie instrumenti šajā revīzijā nav aptverti, jo tie vai nu neietilpst ES budžetā (EIB aizdevumi), vai tie nav īpaši paredzēti mikrouzņēmējiem.

06

Palātas pārbaudīto projektu piemēri ir minēti **1. izcēlumā**.

- 1 Eiropas Komisija, *Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase* [JASMINE tehniskās palīdzības izmēģinājuma posma novērtējums], Reģionālās politikas un pilsētpolitikas ģenerāldirektorāta uzdevumā sagatavojis ICF GHK, 2013. gada 14. novembris, 20.–22. lpp.
- 2 Avots: Kopsavilkums par tiem datiem saistībā ar progresu finansēšanā un finansēšanas vadības instrumentu ieviešanā, kurus paziņojušas vadošās iestādes saskaņā ar 67. panta 2. punkta j) apakšpunktu Padomes 2006. gada 11. jūlija Regulā (EK) Nr. 1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr. 1260/1999 (OV L 210, 31.7.2006., 25. lpp.), 2007.–2013. gada plānošanas periods, 2014. gada septembris, Eiropas Komisija, stāvoklis 2013. gada 31. decembrī, 26. lpp.
- 3 Avots: Dati par finanšu ieguldījumu 2007.–2013. gadā, EIF, 2011. gada novembris (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Kāda veida mikrouzņēmēji saņēma ES atbalstu

Opoles vojevodistes (Polija) mazpilsētā mikrouzņēmēja saņēma 40 000 zlotu lielu **dotāciju** (aptuveni 9 500 EUR) no ESF projekta, lai izveidotu iekšēju bērnu rotaļu istabu un apģērbu veikalu.

Bavārijas federālajā zemē (Vācija) mikrouzņēmējs saņēma 7 000 EUR mikrokreditu, lai finansētu jaunu mūzikas iekārtu. Mērķis bija piesaistīt vairāk klientu ezermalas bāram. **Aizdevumu** sniedza ESF atbalstīts finanšu starpnieks.

Krētas salā (Grieķija) mikrouzņēmējs izmantoja 5 000 EUR lielu apgrozāmo kapitālu, lai paplašinātu savu kiosku pilsētā. Šo mikrokreditu izsniedza vietējā banka, izmantojot EPMI **garantiju**.

Eiropas Sociālais fonds

07

ESF mērķis ir atvieglināt darba ņēmēju nodarbināšanu (ietverot pašnodarbinātību), kā arī dot darba ņēmējiem lielākas iespējas brīvi pārvietoties un izvēlēties darbu, veicināt viņu pielāgošanos pārmaiņām rūpniecībā un pārmaiņām ražošanas sistēmās⁴. 2007.–2013. gada plānošanas periodā Komisija uzskatīja, ka no ESF jāatbalsta pasākumi, kas uzlabo nelabvēlīgākā situācijā esošu personu finansiālo un sociālo iekļaušanu un dod piekļuvi darba tirgum⁵.

08

ESF finansētais atbalsts mikrouzņēmējiem ietver pasākumus, ko īsteno ar dotāciju un finanšu instrumentu starpniecību, un tas ir definēts darbības programmās, kuras sagatavo dalībvalstis un apstiprina Komisija.

09

Dalībvalstis 2007.–2013. gada plānošanas periodā bija izveidojušas 117 ESF darbības programmas, 96 no tām finansēja pasākumus, kuri bija klasificēti saskaņā ar kodu "Atbalsts pašnodarbinātībai un jaunu uzņēmumu dibināšanai"⁶, kopumā 2,4 miljardu EUR apmērā, galvenokārt dotāciju veidā. Tomēr nav pieejama informācija par to, cik no šā dotāciju finansējuma piešķīra mikrouzņēmējiem. No otras puses, ESF finanšu instrumentiem, ar kuriem atbalstīja mikrouzņēmējus, līdz 2013. gada beigām bija piešķirti 680 miljoni EUR⁷.

- 4 Līgums par ES darbību, 162. pants.
- 5 Komisijas 2008. gada 3. oktobra lēmums 2008/867/EK par tādu cilvēku aktīvu integrāciju, kuri ir atstumti no darba tirgus (OV L 307, 18.11.2008., 11. lpp.); SEC(2010) 1564 galīgā redakcija, 16.12.2010., "Galveno iniciatīvu saraksts".
- 6 Šī aplēse ir balstīta uz izdevumu analīzi atbilstoši 86 kodiem, kurus Komisija izstrādājusi dalībvalstīm ziņojumu sagatavošanai saskaņā ar II pielikumu Komisijas 2006. gada 8. decembra Regulā (EK) Nr. 1828/2006, kas paredz noteikumus par to, kā īstenot Padomes Regulu (EK) Nr. 1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu, un Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 1080/2006 par Eiropas Reģionālās attīstības fondu (OV L 371, 27.12.2006., 1. lpp.), un īpaši izdevumiem, kas atbilst 68. kodam "Atbalsts pašnodarbinātībai un jaunu uzņēmumu dibināšanai".
- 7 680 miljonu EUR lielais atbalsts, kas sniegts mikrokredīta veidā, daļēji, bet ne pilnībā ietilpst 2,4 miljardos EUR ESF tēriņu pašnodarbinātības atbalstam.

Eiropas progresa mikrofinansēšanas instruments

10

EPMI mērķis ir atvieglot piekļuvi mikrofinansējumam personām, kas zaudējušas darbu, kā arī citām neaizsargātām personām, kurām ir grūtības piekļūt tradicionālajam kredītu tirgum⁸, un arī mikrouzņēmumiem. EPMI Komisijas uzdevumā īsteno Eiropas Investīciju fonds (EIF), kas rīkojas kā līdzekļu pārvaldītājs finansētajiem instrumentiem un kā pilnvarotā struktūra garantijām.

11

Eiropas Parlamenta un Padomes lēmums, ar ko izveidoja EPMI, bija balstīts uz Komisijas veiktu *ex ante* novērtējumu. Šajā dokumentā secināts, ka papildus jau esošajiem ES instrumentiem bija vajadzība izveidot mikrofinansēšanas instrumentu ES budžeta ietvaros⁹.

12

No 2010. līdz 2013. gadam EPMI bija piešķirti 203 miljoni EUR (103 miljoni EUR no ES budžeta un 100 miljoni EUR no EIB): 25 miljoni EUR (12 % no kopējās summas) bija paredzēti garantijām un 178 miljoni EUR (88 %) – aizdevumu finansēšanai. EPMI finanšu instrumenti nesniedz tiešu finansiālu palīdzību mikrouzņēmējiem, bet gan drīzāk ar aizdevumiem un/vai garantijām sniedz atbalstu starpniekiem.

13

EIF atlasa bankas vai citus finanšu starpniekus, kas ir ieinteresēti atbalsta sniegšanā mikrouzņēmējiem ar nosacījumiem, kuri ir pēc iespējas tuvāki tirgus nosacījumiem. Šie starpnieki izsniedz aizdevumus attiecināmiem galasaņēmējiem ar labvēlīgākiem nosacījumiem nekā tirgus nosacījumi līdzīga kredītriska aizņēmējiem.

14

Līdz 2014. gada 30. jūnijam 20 dalībvalstīs¹⁰ bija atlasītas 55 bankas vai citi finanšu starpnieki, un mikrouzņēmējiem bija izsniegti vairāk nekā 23 000 mikroaizdevumu, kuru kopsumma sasniedz 208 miljonus EUR¹¹.

15

2014.–2020. gada plānošanas periodā viens no trim Eiropas Savienības Nodarbinātības un sociālās inovācijas programmas (*EaSI*)¹² darbības virzieniem pakāpeniski aizvieto EPMI.

16

Tas, kā ar ESF dotāciju, ESF finanšu instrumentu un EPMI starpniecību ES atbalsts tiek sniegts mikrouzņēmējiem, ir atspoguļots **1. attēlā**.

8 Eiropas Parlamenta un Padomes 2010. gada 25. marta Lēmums Nr. 283/2010/ES, ar ko izveido Eiropas progresa mikrofinansēšanas instrumentu nodarbinātībai un sociālajai iekļaušanai (OV L 87, 7.4.2010., 1. lpp.).

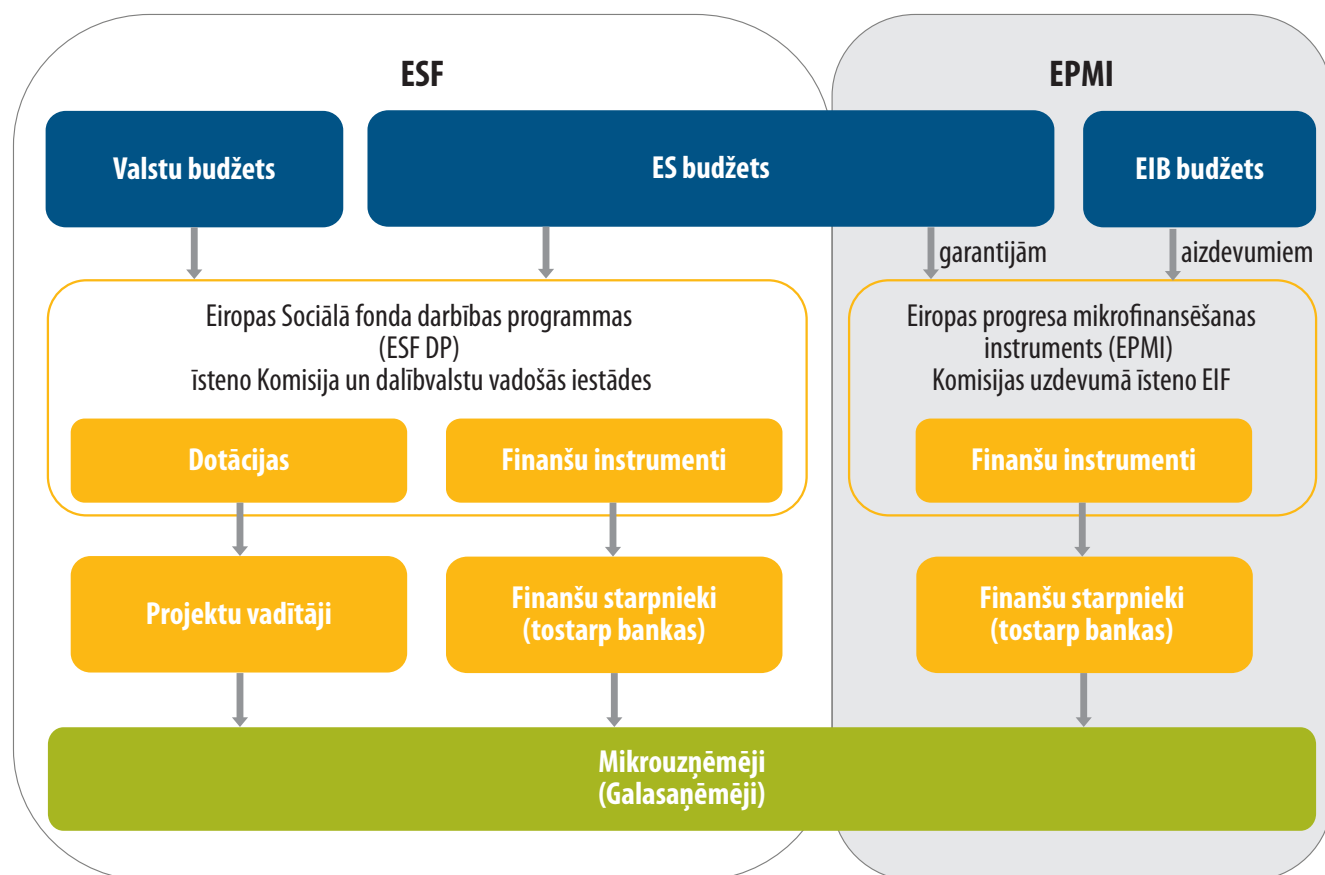
9 SEC(2009) 907, 2.7.2009.

10 Beļģija, Bulgārija, Dānija, Īrija, Grieķija, Spānija, Francija, Horvātija, Itālija, Kipra, Lietuva, Nīderlande, Austrija, Polija, Portugāle, Rumānija, Slovēnija, Slovākija, Zviedrija un Apvienotā Karaliste.

11 Eiropas Progresa mikrofinansēšanas instrumenta īstenošana – 2013. gads, COM(2014) 639 final, 20.10.2014.

12 Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 11. decembra Regula (ES) Nr. 1296/2013 par Eiropas Savienības Nodarbinātības un sociālās inovācijas programmu ("*EaSI*") un ar kuru groza Lēmumu Nr. 283/2010/ES, ar ko izveido Eiropas progresa mikrofinansēšanas instrumentu nodarbinātībai un sociālajai iekļaušanai (OV L 347, 20.12.2013., 238. lpp.).

1. attēls

ES atbalsts mikrouzņēmējiem, kuru sniedz ar ESF dotāciju, ESF finanšu instrumentu un EPMI starpniecību (shematisks attēlojums)

Avots: ERP.

17

Šajā revīzijā Palāta novērtēja, vai ar Eiropas Sociālā fonda (ESF) un Eiropas progresa mikrofinansēšanas instrumenta (EPMI) finansiālo atbalstu tika apmierinātas mikrouzņēmēju vajadzības. Palāta konkrēti pārbaudīja, vai

- ES atbalsta plānošanā un izstrādē bija ņemtas vērā mikrouzņēmēju faktiskās vajadzības;
- bija ieviestas stabilas darbības rezultātu ziņošanas sistēmas;
- ir pieejama pietiekama informācija par to, kādas ir mikrouzņēmēju atbalstam izmantoto dažādu ES finansējuma mehānismu īstenošanas izmaksas.

18

Revīzijas rezultātu pamatā ir:

- dokumentu pārbaude Komisijas un dalībvalstu līmenī (saistībā ar ESF), kā arī EIF (saistībā ar EPMI);
- 27 tādu projektu¹³ izlases pārbaude, ar kuriem sniedza finansiālu atbalstu mikrouzņēmējiem: sešām ESF darbības programmām – 14 dotācijas un seši finanšu instrumenti (trīs aizdevumu un trīs garantiju fondi); vēl arī septiņi EPMI finanšu instrumenti (divi instrumenti, ar kuriem sniedza aizdevumus, un pieci instrumenti, kas sniedza garantijas). Šos projektus, kuri veidoja aptuveni 1,6 miljardus EUR saistību (1,2 miljardi EUR tika izmaksāti), īstenoja piecās dalībvalstīs¹⁴ (Vācijā, Grieķijā, Itālijā, Polijā un Rumānijā), un līdz 2013. gada beigām tie bija vai nu daļēji, vai pilnībā pabeigti (sk. **1. tabulu**);

- attiecīgās jomas speciālistu iztaujāšana;
- klientu (dotāciju labuma guvēju un aizņēmēju) dokumentu analīze banku un citu finanšu starpnieku līmenī;
- to papildu 18 vadošo iestāžu aptauja 14 dalībvalstīs¹⁵, kuras ir atbildīgas par 22 ESF darbības programmām, kas paredz tēriņus pašnodarbinātībai un jaunu uzņēmumu izveidei. Uz aptaujas jautājumiem atbildēja 89 % respondentu¹⁶, un tā sniedza atgriezenisko saiti par vadošo iestāžu pieredzi saistībā ar finansiālā atbalsta pasākumiem mikrouzņēmējiem. Palāta analizēja to 11 vadošo iestāžu atbildes no 10 dalībvalstīm, kuras bija deklarējušas, ka to darbības programmās bija iekļauti pasākumi mikrouzņēmējiem.

- 13 Projektus pārbaudīja vadošās iestādes vai starpniecības iestādes (dotāciju gadījumā) līmenī, vai arī finanšu starpnieka līmenī (finanšu instrumentu gadījumā).
- 14 Vācija (pieci projekti), Grieķija (seši projekti), Itālija (četri projekti), Polija (astoņi projekti) un Rumānija (četri projekti).
- 15 Beļģija, Bulgārija, Čehijas Republika, Igaunija, Spānija, Francija, Latvija, Lietuva, Malta, Portugāle, Slovēnija, Slovākija, Somija un Apvienotā Karaliste.
- 16 Ir saņemtas atbildes no 14 dalībvalstu 16 vadošajām iestādēm saistībā ar 19 darbības programmām.

1. tabula Publiskais finansējums, kas izlietots (līdz 2013. gada beigām), lai atbalstītu mikrouzņēmēju piekļuvi finansējumam Palātas pārbaudītajos projektos, miljonos EUR

Dalībvalsts	ESF			EPMI		Kopā
	Dotācijas	Garantijas	Aizdevumi	Garantijas	Aizdevumi	
Vācija	665,8		100,0			765,8
Grieķija	368,9			0,8		369,7
Itālija	9,1	13,9	9,5			32,5
Polija	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumānija	1,7			6,2	18,9	26,8
Kopā	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Avots: ERP analīze, 2013. gada decembris.

ES atbalsta mikrouzņēmējiem plānošana un izstrāde

19

Nav viegli izstrādāt finansēšanas instrumentus tā, lai sasniegtu noteiktu politikas mērķi. Šajā kontekstā svarīgi faktori ir nodrošināt, lai atbalsta raksturu un veidu (dotācijas vai finanšu instrumenti), kā arī pieejamās summas izmanto iespējamo labuma guvēju faktisko vajadzību apmierināšanai.

20

Tādējādi Palāta vērtēja, vai

- saistībā ar ESF bija veikts vajadzību novērtējums, lai noteiktu mikrouzņēmējiem piedāvāto atbalsta pasākumu vispārējo līmeni un veidu, un saistībā ar finanšu instrumentiem – vai bija ieviestas pienācīgas ieguldījuma stratēģijas un riska pārvaldības procedūras, lai izvairītos no pārāk lielām vai pārāk mazām līdzekļu summām. Palāta vērtēja arī to, vai ir definēta izejas politika un/vai darbības izbeigšanas noteikumi;
- saistībā ar EPMI finansētajiem finanšu instrumentiem ir ieviesta stabila riska pārvaldības sistēma un, konkrēti, vai ir veikts obligātais novērtējums par riskam pakļauto portfeli;
- ESF vai EPMI finansētie finanšu instrumenti sekmīgi piesaistīja papildu privāto finansējumu. Šajā nolūkā tika aprēķināts panāktais sviras rādītājs.

ESF atbalstā mikrouzņēmējiem trūkst konkrētu vajadzību novērtējumu un pienācīgu riska pārvaldības sistēmu

Caurskatīto ESF darbības programmu izstrādes posmā vadošās iestādes nav īpaši ņēmušas vērā mikrouzņēmēju vajadzības

21

Palātas revīzijā tika konstatēts, ka pārbaudīto darbības programmu ESF vadošās iestādes nebija veikušas mikrouzņēmēju īpašo vajadzību novērtējumu, pirms tās piešķīra līdzekļus un noteica šo līdzekļu piemērotāko izlietojumu.

22

Atbildēs uz Palātas aptaujas jautājumiem 11 vadošās iestādes 10 dalībvalstīs¹⁷ minēja, ka to ESF darbības programmās bija iekļauti atbalsta pasākumi mikrouzņēmējiem. Palātas analizē tomēr atklājās, ka neviena no šīm 11 vadošajām iestādēm pirms DP apstiprināšanas nebija novērtējusi mikrouzņēmēju īpašās vajadzības. Tas pats attiecās arī uz visām darbības programmām piecās dalībvalstīs, kurās Palāta pārbaudīja konkrētus projektus. Palāta atzīmē, ka 2007.–2013. gada plānošanas periodā nebija reglamentējošas prasības dalībvalstīm veikt vajadzību novērtējumus.

17 Bulgārija, Čehijas Republika, Igaunija, Francija (kontinentālā, Martinika), Latvija, Lietuva, Portugāle (Madeira), Slovēnija, Slovākija un Somija.

23

Piemērs, kas ņemts ārpus revidētās izlases un kurā veikts rūpīgs vajadzību novērtējumus nolūkā noteikt vajadzību pēc mērķtiecīgiem atbalsta pasākumiem mikrouzņēmējiem, sniegts **2. izcēlumā**.

2. izcēlums

Piemērs par pētījumu, kurā noteikta vajadzība pēc konkrēta atbalsta pasākuma, kas paredzēts mikrouzņēmējiem

Brandenburgas federālajā zemē Vācijā 2006. gadā tika veikts pētījums, kura mērķis bija noteikt īpašās vajadzības saistībā ar jaunu uzņēmumu izveidi¹⁸. Pētījumā īpaša uzmanība bija pievērsta jautājumam par to, vai banku sniegtie finanšu pakalpojumi mikrouzņēmējiem ir pietiekami.

Šis pētījums bija balstīts uz kvalitatīvu un kvantitatīvu mikrofinansējuma piedāvājuma un pieprasījuma novērtējumu šajā reģionā.

Tajā noskaidrojās, ka i) tradicionālajām bankām finanšu pakalpojumu sniegšana mikrouzņēmējiem nešķita pievilcīga, īpaši tas attiecās uz maziem aizdevumiem līdz 10 000 EUR, un ka ii) esošās finanšu atbalsta iniciatīvas (piemēram, valsts subsidēti aizdevumi) nepiedāvāja piemērotas alternatīvas mikrouzņēmējiem.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, iepriekš GTZ GmbH), Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece* [Mikrofinansējums Eiropā – reģionāli gadījumu pētījumi no Francijas, Vācijas un Grieķijas], 13.–15. lpp. (ESF līdzfinansēts ziņojums).

Ieguldījumu stratēģijas nebija izstrādātas trijos no sešiem pārbaudītajiem ESF finanšu instrumentiem

24

Parasti ESF finanšu instrumenti no DP saņem piešķiruma iemaksu, kad ir izveidota šo instrumentu juridiskā struktūra. Tad šo naudu izlieto, lai atbalstītu projektus, kuri ietilpst DP tvērumā (t. i., izsniedz aizdevumus un garantijas galasaņēmējiem). ESF finanšu instrumentiem piemērojamās reglamentējošās prasības paredz, ka tādējādi katram fondam ir jāizstrādā ieguldījumu stratēģija. Attiecībā uz

ESF finanšu instrumentiem ieguldījumu stratēģijā¹⁹ ietilpst arī iespējamās mērķa grupas analīze nolūkā izvairīties no pārāk liela vai pārāk maza līdzekļu piešķiruma fondam.

19 Komisijas Regula (EK) Nr. 1828/2006, 43. pants.

25

Palāta konstatēja, ka ieguldījumu stratēģijas nebija izstrādātas trim no sešiem revidētajiem ESF finanšu instrumentiem Polijā un Itālijā (Kalabrijā) (sk. **2. tabulu**).

2. tabula Ieguldījumu stratēģijas, riska pārvaldības sistēmu un izejas politiku / darbības izbeigšanas noteikumu esamība revidētajos ESF finanšu instrumentos

Revidētie ESF finanšu instrumenti (dalībvalsts)	Ieguldījumu stratēģija	Riska pārvaldības sistēmas (PAR analīze)	Izejas politika / darbības izbeigšanas noteikumi
Finanšu instruments A (Vācija)	● ir	● nav	● ir, bet ar trūkumiem
Finanšu instruments B (Itālija)	● nav	● nav	● nav
Finanšu instruments C (Itālija)	● nav	● nav	● nav
Finanšu instruments D (Itālija)	● ir	● nav	● nav
Finanšu instruments E (Polija)	● ir	● ir	● ir
Finanšu instruments F (Polija)	● nav	● nav	● ir

Avots: ERP analīze (2014. g.).

Nepietiekamas riska pārvaldības sistēmas piecos no sešiem pārbaudītajiem ESF finanšu instrumentiem

26

Papildus vajadzību iepriekšējam novērtējumam fondu pārvaldītājiem jāievieš arī pienācīgas riska pārvaldības procedūras. Tas ietver riskam pakļautā finanšu instrumentu portfeļa analīzi, lai novērtētu, vai piešķirums fondam ir pietiekams, un īpaši, lai noteiktu, vai potenciālos zaudējumus no aizdevumiem un garantijām iespējams segt.

Šādas analīzes veikšana nozīmē, ka tiek ievēroti pareizas finanšu pārvaldības principi saskaņā ar Komisijas norādījumiem²⁰ dalībvalstīm 2007.–2013. gada plānošanas periodam.

20 Norādījumi par finansēšanas vadības instrumentiem saskaņā ar 44. pantu Padomes Regulā (EK) Nr. 1083/2006 [Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006], COCOF_10-0014-04-EN, 21.2.2011., 4.1.6. punkts.

27

Palāta konstatēja, ka riskam pakļautā portfeļa analīze ir veikta tikai vienam no sešiem Palātas pārbaudītajiem ESF finanšu instrumentam (sk. **2. tabulu**). Itālijas gadījumā Palāta uzskata, ka trīs revidētie ESF finanšu instrumenti ir pārmērīgi lieli (sk. **3. izcēlumu**).

28

Regulā noteikts, ka finanšu instrumentiem piešķirtie neizlietotie līdzekļi slēgšanas posmā jāatmaksā atpakaļ ES budžetā²¹.

21 Komisijas Regula (EK) Nr. 1828/2006, 43. panta 2. punkts.

3. izcēlums

Pārmērīgi lielu ESF finanšu instrumentu piemērs

Līdz 2013. gada beigām izmaksa mikrouzņēmējiem bija 9,5 % no kopējā piešķiruma aizdevumu fondam Kampanijā (izveidots 2009. gada decembrī), bet diviem garantiju fondiem Kalabrijā tā bija 0 % un 26,7 % (izveidoti 2012. gada septembrī un novembrī).

Lai ievērotu noteikumu par izdevumu attiecināmību, atbalsts jāizmaksā līdz 2015. gada 31. decembrim²². Maz ticams, ka atlikušie līdzekļi nonāks pie mikrouzņēmējiem līdz 2015. gada beigām.

22 Regulā Nr. 1083/2006 definētais attiecināmības perioda beigu datums pašlaik tiek apspriests.

Nepilnības saistībā ar izejas politiku un darbības izbeigšanas noteikumiem ESF finanšu instrumentiem

29

Palāta novērtēja arī to, vai vadošās iestādes bija ieviesušas izejas politiku un/ vai darbības izbeigšanas noteikumus ESF finanšu instrumentiem saskaņā ar piemērojamajiem noteikumiem²³. Šīs politikas un noteikumu mērķis ir nodrošināt pareizu un pienācīgu fonda likvidēšanu slēgšanas laikā.

30

Palāta konstatēja, ka trijos no sešiem pārbaudītajiem ESF finanšu instrumentiem nebija ieviesta izejas politika un/ vai darbības izbeigšanas noteikumi (divos Kampanijā un vienā Kalabrijā).

23 Komisijas Regula (EK) Nr. 1828/2006, 43. panta 2. punkts.

EPMI izveides kārtība kopumā ir apmierinoša

31

EPMI finanšu instrumentu izveide ir citāda nekā ESF finanšu instrumentiem. EPMI finanšu starpniekiem (piemēram, bankām) ir jāiesniedz pieteikums EIF, lai iegūtu finansējumu finanšu instrumentiem. Ja finanšu starpnieki nesaskaras ar pieprasījumu pēc aizdevumiem vai garantijām, tie vienkārši nepieprasa EIF finansējumu. Līdz ar to īpašs reģionālo vajadzību novērtējumus nav vajadzīgs.

32

Turklāt, atbilstoši EPMI noteikumiem, EIF katram finanšu starpniekam veic standarta uzticības pārbaudes procedūru. Tajā ietilpst riska pārvaldības sistēmu novērtējums, tostarp to procedūru novērtējums, kas paredzētas riskam pakļautajam portfelim. Finanšu starpnieks pēc tam uzrauga portfeli un attiecīgo saistību neizpildes rādītāju un par tiem regulāri ziņo Eiropas Interneta fondam. Konkrēti noteikumi par šo uzraudzības un ziņošanas kārtību ir neatņemama sastāvdaļa līgumam starp EIF un finanšu starpnieku.

33

Palāta konstatēja, ka visiem septiņiem pārbaudītajiem EPMI finanšu instrumentiem bija veikta prasītā analīze par riskam pakļauto portfeli. Kaut arī mikrofinansēšanas pasākumi pēc būtības ir ar augstu risku, Palātas analīzē atklājās, ka riskam pakļautais portfelis aizdevumu fondam Rumānijā bija neliels salīdzinājumā ar līdzīgiem fondiem. Fondam, kurš darbojās kopš 2012. gada marta, portfelim bija 0.3 % kredītriska un kopš 2013. gada 30. septembra nebija norakstītu summu.

Lielākā daļa ESF finanšu instrumentu nepiesaistīja privāto finansējumu

34

Viena no priekšrocībām finanšu instrumentu izmantošanā salīdzinājumā ar dotācijām ir tas, ka tiem ir iespēja piesaistīt privāto finansējumu papildus publiskajam finansējumam (no ES un valsts budžetiem). To sauc arī par sviras efektu, kuru izsaka kā attiecību starp kopējo finansējumu un publisko finansējumu. Sviras rādītājs, kas lielāks par vienu, nozīmē, ka privātais finansējums tika piesaistīts. Palāta pārbaudīja, vai ESF un EPMI finanšu instrumenti, kurus izmantoja mikrouzņēmēju atbalstam, papildus publiskajam finansējumam sekmīgi piesaistīja privāto finansējumu.

35

Palātas analīzē noskaidrojās, ka tikai viens no sešiem revidētajiem ESF finanšu instrumentiem piesaistīja papildu privāto finansējumu garantiju fondam Itālijā (Kalabrijā) ar sviras rādītāju 1,2. Četriem no sešiem instrumentiem sviras efekta nebija nemaz, jo sviras rādītājs bija viens vai mazāk²⁴. Pēdējam – citam garantiju fondam Itālijā (Kalabrijā) – vadošā iestāde nespēja sniegt informāciju par sviras rādītāju.

24 Sviras rādītājs zem 1,0 ir iespējams, kad daļa no piešķirtajiem līdzekļiem ir izlietota pārvaldības maksām.

36

Attiecībā uz kvantitatīviem mērķiem Palāta konstatē, ka sviras rādītāja mērķlieluma noteikšana nebija reglamentējoša prasība 2007.–2013. gada plānošanas periodā. Tomēr Palāta atzīmē, ka sviras rādītāja mērķlielumi virs 1,0 fonda izveides pašā sākumā tika noteikti tikai diviem Itālijas garantiju fondiem (1,25 – sasniedzams fondu slēgšanas posmā 2015. gadā). Visos pārējos gadījumos vai nu nebija pieejama informācija, vai arī sviras rādītāja mērķlielums neparedzēja privātā finansējuma piesaistišanu.

EPMI finanšu instrumenti piesaistīja zināmu privāto finansējumu

37

Palāta konstatēja, ka visi septiņi EPMI finanšu instrumenti, kuri revīzijas laikā bija īstenoti, bija piesaistījuši papildu privāto finansējumu (sk. **3. tabulu**). Attiecībā uz garantijām sviras rādītāja mērķlielumi ir precīzi sasniegti vienā no septiņiem gadījumiem un nav sasniegti divos gadījumos. Citos divos gadījumos nav ticams, ka sākotnējie mērķi tiks sasniegti, jo atšķirība starp esošo un mērķa rādītāju ir pārāk ievērojama, lai to pārvarētu līdz noteiktajam termiņam 2015. gada vidū. Diviem mikrokredīta portfeļu gadījumiem mērķlielumi nebija noteikti. Saskaņā ar Komisijas sniegto informāciju galīgo izvērtējumu par sviras rādītāja mērķlieluma sasniegšanu visam EPMI veiksm pēc tā slēgšanas, tas ir, ne agrāk kā 2020. gadā.

3. tabula Pārbaudīto EPMI finanšu instrumentu sviras efekts

Struktūra (dalībvalsts)	Projekta apraksts	Sviras rādītājs		Termiņš	Privātais finansējums (miljonos EUR)
		Mērķis	Faktiskais (31.12.2013.)		
1. struktūra (Grieķija)	Mikrokredīta portfeļa garantija	7,47	1,33	18.12.2014.	0,3
2. struktūra (Rumānija)	Mikrokredīta portfelis	Nav norādīts	1,25 ¹	20.3.2014.	2,4
3. struktūra (Rumānija)	Mikrokredīta portfelis	Nav norādīts	1,18	16.5.2013.	1,7
4. struktūra (Rumānija)	Mikrokredīta portfeļa garantija	8,33	1,38	29.12.2013.	2,4
5. struktūra (Polija)	Mikrokredīta portfeļa garantija	9,13	9,13	30.3.2013.	55,2
6. struktūra (Polija)	Mikrokredīta portfeļa garantija	6,67	1,33	27.6.2015.	0,3
7. struktūra (Polija)	Mikrokredīta portfeļa garantija	7,58	1,33	27.6.2015.	0,1

1 Sviras rādītāja faktiskais datums ir 30.9.2013.
Avots: ERP analīze, balstoties uz EIF datiem (2013. g.).

Uzraudzības un darbības rezultātu ziņošanas sistēmas

38

Palāta novērtēja, pirmkārt, dalībvalstu un EPMI izveidotās darbības rezultātu ziņošanas sistēmas atbilstību un, otrkārt, izlasē iekļautajiem projektiem – to, vai pastāvēja iespēja, ka tie sniedz atbalstu mikrouzņēmējiem, īpaši tiem, kuri iepriekš nebija nodarbināti. Palāta atzīmē, ka ESF uzraudzību 2007.–2013. gada plānošanas periodā veica prioritāro virzienu līmenī, nevis projektu līmenī²⁵.

39

ES finansiālā atbalsta mikrouzņēmējiem galīgais mērķis ir izveidot vai pilnveidot ilgtspējīgus uzņēmumus un darba iespējas un novērst vai pārvarēt bezdarbu. Tādējādi Palāta novērtēja, vai ESF vai EPMI ziņoja turpmāk uzskaitīto informāciju, jo šādi rezultatīvie rādītāji ir ieteikti arī Komisijas Ētikas kodeksā un tos ieteikušas ekspertu organizācijas mikrofinansējuma jomā²⁶:

- informācija par finansiālā atbalsta mikrouzņēmumiem saņēmēju sociālo profilu (piemēram, izglītība, vecums, atrašanās vieta vai piederība kādai konkrētai neaizsargātai grupai, piemēram, bezdarbnieks, cilvēks ar invaliditāti, etniskās minoritātes pārstāvis vai migrants);

- informācija par mikrouzņēmumu izdzīvotības rādītāju pēc zināma laikposma, kad atbalsts ir beidzies (piemēram, diviem gadiem).

40

Šo novērtējumu veica, pamatojoties uz projektu pārbaudi uz vietas, uz Palātas aptaujā sniegtajām atbildēm un uz Komisijai iesniegto vadošo iestāžu gada īstenošanas ziņojumu izskatīšanu saistībā ar 17 ESF darbības programmām, kas aptvertas šajā revīzijā.

Informācija par ESF darbības programmu sasniegtspēju un izdzīvotības rādītājiem ir ierobežota

41

Palātas veiktā analīze parādīja, ka

- informācija par to, vai finansiālā atbalsta mikrouzņēmējiem saņēmēji piederēja neaizsargātai grupai, nebija pieejama 11 gadījumos no pārbaudītajām 17 (65 %) ESF darbības programmām. Pārējām sešām programmām informācija tiek uzskatīta par daļēji pieejamu, jo tā tika sniegta par projektiem, kuri bija konkrēti paredzēti bezdarbniekiem. Turklāt revidētajās ESF darbības programmās informācija par saņēmēju profiliem – ja tā bija pieejama – netika sistemātiski uzraudzīta;
- informācija par izdzīvotības rādītājiem bija pieejama par trijām (Vācijā, Bulgārijā un Somijā) no 17 ESF darbības programmām (18 %). Ja nav ticamu un stabilu rezultatīvo datu par izdzīvotības rādītāju, nav iespējams novērtēt projektu ilgtspēju atlikušajām 14 darbības programmām.

25 Komisijas Regula (EK) Nr. 1828/2006, 20. panta 2. punkts.

26 Eiropas Ētikas kodekss mikrokredītu nodrošināšanai; Konsultatīvā grupa palīdzības sniegšanai trūkcietējiem (CGAP), Smart kampaņa (Finansiālās iekļaušanas centrs), Sociālo darbības rezultātu vadības universālie standarti [Universal Standards for Social Performance Management] (Sociālo darbības rezultātu darba grupa [Social Performance Task Force]).

42

Šo analīzi apstiprina vadošo iestāžu Komisijai iesniegto DP gada īstenošanas ziņojumu caurskatīšana. Arī šajos ziņojumos sniegtie dati par ES atbalstu mikrouzņēmējiem ir ļoti ierobežoti vai arī šādi dati vispār nav sniegti.

43

Tā kā pastāv minētie ierobežojumi saistībā ar dalībvalstu sniegtajiem datiem, Komisijai nav iespēju apkopot konsekventu, nozīmīgu un ticamu informāciju, kas palīdzētu sekot līdzi mikrouzņēmējiem sniegtā ESF atbalsta sasniegumiem, it īpaši attiecībā uz iekļaušanu.

44

Tāpēc Palāta uzskata, ka pietiekamas un ticamas informācijas trūkums par darbības rezultātiem neļauj izdarīt vispārēju secinājumu par to, cik lielā mērā ir sasniegti ESF finansiālā atbalsta mikrouzņēmējiem galīgie mērķi.

Informācija par EPMI projektu sasniegtspēju un izdzīvotības rādītājiem ir pilnīgāka

45

Attiecībā uz septiņiem Palātas revīzijā aptvertajiem EPMI projektiem informācija par to, vai mikrouzņēmēji tika sasniegti, visos gadījumos bija sniegta. Vairākumā gadījumu ziņojumos par EPMI bija sniegta arī informācija par finansiālā atbalsta mikrouzņēmējiem saņēmēju profilu (piemēram, dzimums, izglītība, vecums un reģions). Tomēr dati par galasaņēmēju iepriekšējo nodarbinātības statusu bija pieejami tikai vienā no septiņiem pārbaudītajiem EPMI finanšu instrumentiem (Grieķijā).

46

Attiecībā uz izdzīvotības rādītājiem par trim EPMI projektiem ir ziņots, ka izdzīvotības rādītājs ir 100 %, un par vienu projektu – ka šis rādītājs ir vidēji 70 %. Pārējo triju EPMI projektu īstenošanas statuss vēl neļauj izdarīt šādu aprēķinu.

47

Kopumā Palāta konstatēja, ka ziņošana atbilda EPMI lēmuma prasībām visiem septiņiem pārbaudītajiem projektiem²⁷ un sniedza labāku informāciju nekā to, kas bija pieejama par dalītās pārvaldības finanšu instrumentiem.

27 Lēmums Nr. 283/2010/ES, 8. pants.

Mikrouzņēmēji tika sasniegti, no tiem aptuveni puse iepriekš bija bezdarbnieki

48

Ņemot vērā aprakstītās nepilnības uzraudzības un ziņošanas sistēmās, Palāta novērtēja, vai izlasē iekļautie projekti būtu snieguši atbalstu mikrouzņēmējiem, īpaši bezdarbniekiem. Šo vērtējumu veica, pirmkārt, pārbaudot, vai atbalsta vidējā summa bija proporcionāla mikrouzņēmēju vajadzībām, un, otrkārt, pārbaudot dotāciju saņēmēju vai finanšu instrumentu labuma guvēju profilus.

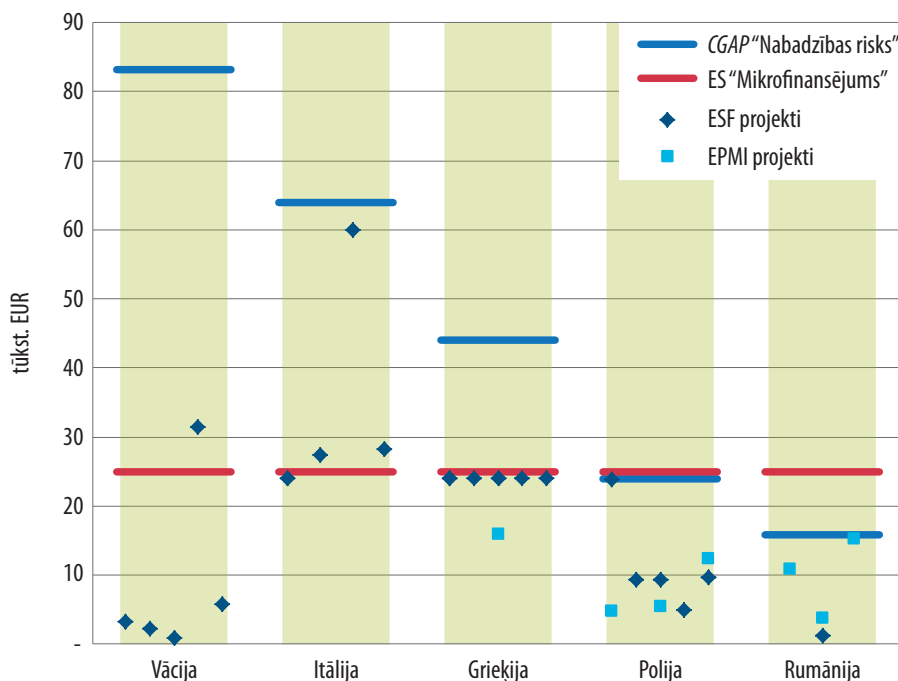
Vidējais ES finansiālais atbalsts ir proporcionāls mikrouzņēmēju vajadzībām

49

Palāta konstatēja, ka atbalsta vidējā summa bija mazāka vai nedaudz lielāka par ES ieteikto 25 000 EUR maksimālo summu²⁸ visos gadījumos, izņemot vienu no 20 pārbaudītajiem ESF projektiem. Visos septiņos pārbaudītajos EPMI projektos bija ievērota maksimālā robežvērtība 25 000 EUR, kas noteikta EPMI tiesiskajā regulējumā (sk. **2. attēlu**). Saskaņā ar Komisijas sniegto informāciju vidējā EPMI aizdevuma summa 2014. gada 30. septembrī bija 9 825 EUR garantijām un 6 717 EUR aizdevumu instrumentiem.

28 Komisijas 2003. gada 6. maija lēmums 2003/361/EK par mikrouzņēmumu, mazo un vidējo uzņēmumu definīciju (OV L 124, 20.5.2003., 36. lpp.).

2. attēls ES finanšu atbalsta mikrouzņēmējiem vidējā summa katram projektam salīdzinājumā ar atlasītām maksimālajām vērtībām



Avots: ERP analīze (2013. g.), balstoties uz vadošo iestāžu (2013. g.) un Pasaules Bankas (2012. g.) sniegtajiem datiem.

50

Palāta konstatē, ka 25 000 EUR maksimālajā summā, kuru piemēro katrā no 28 dalībvalstīm, nav ņemtas vērā ievērojamās ienākumu un labklājības atšķirības starp tām. Tāpēc Palāta pārbaudīja, vai atbalsts nepārsniedza maksimālo summu, kura bija aprēķināta, ņemot vērā NKI svērumu, un kurā ņemts vērā, kādā mērā ir sasniegti nabadzības riskam pakļautie cilvēki (Konsultatīvā grupa palīdzības sniegšanai trūkcumcietējiem (CGAP) "*Risk of poverty*" [Nabadzības risks]²⁹). Šī papildu analīze parādīja, ka visos pārbaudītajos 27 projektos nebija pārsniegta CGAP maksimālā summa.

51

Tas norāda, ka konkrētu finansiālā atbalsta pasākumu summa bija tāda, ko var uzskatīt par proporcionālu mikrouzņēmēja vajadzībām.

Ne visi izlasē iekļautie ESF projekti bija mērķtiecīgi paredzēti bezdarbniekiem**52**

Palāta pārbaudīja arī dotāciju saņēmēju profilus (vadošo iestāžu līmenī) vai to klientu profilus, kuri bija saņēmuši finansiālo atbalstu ar ESF un EPMI finanšu instrumentu starpniecību (fondu pārvaldītāju līmenī), lai novērtētu, kādā mērā atbalsts bija paredzēts mikrouzņēmējiem, kuri iepriekš nebija nodarbināti.

53

Iepriekš nenodarbinātie mikrouzņēmēji bija mērķgrupa 11 projektos no pārbaudītajiem 20 ESF projektiem (55 %). Starp tiem ir deviņi projekti (45 %), kuri bija paredzēti tikai bezdarbniekiem (pieci Grieķijā, divi Polijā, viens Itālijā (Kampānijā) un viens Vācijā).

54

No EPMI galasaņēmējiem iepriekš nenodarbinātie bija īpaša mērķgrupa vienā no septiņiem pārbaudītajiem projektiem. Tomēr saskaņā ar Komisijas sniegtajām ziņām EPMI apkopotie dati par stāvokli 2014. gada septembra beigās liecina, ka 58 % no pašnodarbinātajiem, kuri tika finansēti no EPMI, pirms tam bija bezdarbnieki un vairāk nekā 60 % no mikrouzņēmumiem, kurus atbalstīja no EPMI, bija jaunizveidoti uzņēmumi, tātad iepriekš nenodarbinātu mikrouzņēmēju sasniegtspēja bija augsta.

29 CGAP maksimālo summu veido NKI uz iedzīvotāju, kurš izteikts USD un reinzināts ar 2,5.

Informācija par ES atbalsta mikrouzņēmējiem īstenošanas izmaksām

55

Saistībā ar ES atbalsta mikrouzņēmējiem īstenošanas izmaksām ir jāņem vērā divi elementi: publiskās administratīvās izmaksas un izmaksas, kas tiek ieturētas par finanšu instrumentiem. Tādējādi Palāta novērtēja, vai Komisijai un dalībvalstīm ir pieejama pietiekama informācija par šīm izmaksām.

Informācija par ESF darbības programmu īstenošanas administratīvajām izmaksām ir nepilnīga

56

Komisija 2011. gadā novērtēja, ka 2007.–2013. gada plānošanas periodā darbības programmu īstenošanas administratīvās izmaksas sasniedz 3,2 % no kopējā ERAF/KF un ESF finansējuma. Šajā novērtējumā ir iekļautas aplēstās kontroles izmaksas 0,9 %, kas attiecas uz valstu iestāžu veiktajām pārbaudes, apstiprināšanas un revīzijas darbībām. Šīs aplēses pamatā ir dažu dalībvalstu³⁰ ziņotie dati par 2007.–2013. gada plānošanas perioda pirmajiem gadiem – gan par ERAF/KF, gan ESF darbības programmām.

57

Pamatojoties uz to³¹, Nodarbinātības, sociālo lietu un iekļautības ģenerāldirektorāts 2013. gada darbības pārskatā aplēsa, ka izmaksas dalībvalstu līmenī 2007.–2013. gada plānošanas periodā ir aptuveni 4,8 % no ESF budžeta (tās aptver vadošās iestādes, sertifikācijas iestādes un revīzijas iestādes). Šī aplēse ir balstīta uz dalībvalstu vidējām izmaksām, kuras bija robežās no 2 % līdz 13 %. Papildus tam, ikgadējās vispārējās Komisijas administratīvās izmaksas veido aptuveni 0,2 % no kopējām apropriācijām. Kopumā aplēstā ESF pārvaldības un kontroles administratīvo izmaksu summa ir aptuveni 5 % no gada kopējā budžeta. Administratīvo izmaksu galvenie komponenti ir aprakstīti **4. izcēlumā**.

58

Visbeidzot, Palāta atzīmē, ka Komisijai nav pieejama salīdzināma informācija par katras dalībvalsts vai katra finansēšanas mehānisma (t. i., dotāciju vai finanšu instrumentu, piemēram, aizdevumu vai garantiju) administratīvajām izmaksām. Turklāt attiecībā uz pieejamajiem datiem atjaunināta ir tikai informācija par finanšu instrumentiem. Saistībā ar Palātas pārbaudītajām ESF darbības programmām piecās dalībvalstīs dažādu vadošo iestāžu līmenī nebija pieejama informācija par faktiskajām administratīvajām izmaksām.

30 Beļģija, Čehijas Republika, Itālija, Malta, Polija, Somija un Apvienotā Karaliste.

31 Nodarbinātības, sociālo lietu un iekļautības ĢD 2013. gada darbības pārskats [Annual Activity Report 2013], 61. lpp. (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

ESF darbības programmu publisko administratīvo izmaksu galvenie komponenti

Dalībvalstu administratīvās izmaksas ietver izmaksas, kuras saistītas ar darbības programmu pārvaldību, kontroli, uzraudzību un izvērtēšanu, ko veic valstu iestādes. Šādas izmaksas var būt darbinieku atalgojums, pamatdarbības izmaksas, ceļa un mācību izmaksas. Lai nodrošinātu, ka valsts efektīvi gūst labumu no sniegtā atbalsta, administratīvās izmaksas var aptvert arī izmaksas, kuras attiecas uz informācijas un komunikācijas pasākumiem saistībā ar ESF darbības programmu finansēšanas iespējām, vai labuma guvēju administratīvas spējas stiprināšanas izmaksas (piemēram, izmantojot mācības).

Finanšu instrumentu gadījumā daļu administratīvās darbības veic fonda pārvaldītājs (piemēram, galasaņēmēju atlase), kā rezultātā samazinās administratīvās izmaksas dalībvalstu līmenī. Šo darbību pārvaldības izmaksas fondu pārvaldītāji tieši pieskaita darbības programmas izmaksām.

Komisijas līmenī administratīvās izmaksas ir saistītas ar izmaksām par ESF reglamentējošo noteikumu izstrādi, finanšu pārvaldību, kontroli, revīziju, tehnisko koordināciju ar dalībvalstīm, kā arī novērtēšanas un informācijas darbībām.

Šajās administratīvajās izmaksās neietilpst izmaksas, kuras radušās ES finansiālā atbalsta saņēmējiem.

Atšķirības izmaksās, kas iekasētas par ESF finanšu instrumentiem

59

Augstas izmaksas ir iemesls tam, ka mikrouzņēmējiem galu galā ir pieejams mazāks finansējums, un tās var apdraudēt fonda ilgtspēju, īpaši mazu mikrofinansēšanas fondu gadījumā. Visbiežāk sastopamās izmaksas, ko iekasē par finanšu instrumentiem, ir pārvaldības izmaksas, kurās var ietilpt dažādi apakškomponenti (piemēram, personāla izmaksas, reklāmas un tirdzniecības izmaksas, ceļojumu un konsultāciju izmaksas).

60

Palātas veiktā analīze liecina, ka piecos no sešiem pārbaudītajiem ESF finanšu instrumentiem pārvaldības izmaksas svārstījās no 2,3 % līdz 4,2 %³². Visbeidzot, viens garantiju fonds Itālijā (Kalabrijā) nespēja sniegt informāciju par pārvaldības izmaksām, kad Palāta to pieprasīja.

32 Saskaņā ar 43. pantu Komisijas Regulā (EK) Nr. 1828/2006 ESF finanšu instrumentu pārvaldības izmaksu maksimālā robeža vidēji gadā ir 4 % no fonda kopējā piešķiruma, izņemot gadījumus, kad fonda pārvaldītājs ir izraudzīts konkurētspējīgā konkursa procedūrā, kā tas bija darīts vienam fondam Vācijā.

61

Palāta atzīmē, ka tās izlasē diviem ESF finanšu instrumentiem Itālijā (Kalabrijā) darbības programmas pārvaldības izmaksām ir pieskaitītas vēl papildu izmaksas, proti, garantēto aizdevumu procentu maksājums (sk. **5. izcēlumu**). Tā rezultātā viena no diviem finanšu instrumentiem īstenošanas izmaksas palielinās līdz 7,8 %, kas veido aptuveni 4 miljonus EUR gadā.

62

Par ESF finanšu instrumentiem no ES budžeta iekasēto izmaksu struktūra atšķirās atkarībā no dažādiem apakškomponentiem. Kaut arī Palāta atzīst, ka šādas atšķirības var būt pamatotas, Komisijai nav pilnīga pārskata par to, kas ir pamatā ESF finanšu instrumentu pārvaldības un īstenošanas izmaksu aprēķiniem, un vai šīs izmaksas ir pamatotas.

63

No otras puses, Komisija lēš, ka EPMI (aizdevumiem un garantiju instrumentiem kopā) vidējās gada izmaksas no ES budžeta ir augstākais 0,5 % līdz 0,7 % no piešķiruma.

Augstas izmaksas, kas iekasētas par finanšu instrumentu Kalabrijā

Mikrokredītu garantijas fonda iekasētās pārvaldības izmaksas Kalabrijā tika ziņotas Komisijai kā 2,23 % no kopējā piešķiruma, līdz ar to formāli tās nepārsniedza regulējumā noteikto 4 % maksimālo robežu.

Tomēr vadošās iestādes vienojās ar vietējām bankām par pārvaldības izmaksu struktūru, kas paredzēja, ka no ESF aizņēmēju vārdā tiks maksāti procenti par mikrokredītu. Pieskaitot pārvaldības izmaksām 5,6 % lielos garantēto aizdevumu procentu maksājumus, kopējās izmaksas, kas tika maksātas no DP, pārsniedz 7,8 %. Turklāt tajā pašā laikā tās pašas privātās bankas, kuras saņēma procentu maksājumus, arī pelnīja procentus no ESF noguldītajiem līdzekļiem, kas kalpoja kā garantijas.

64

Palāta secina, ka ESF finansiālajā atbalstā mikrouzņēmējiem pastāv nepilnības atbalsta plānošanā un izstrādē un trūkst pietiekamas un ticamas informācijas par darbības rezultātiem. Turklāt Komisijai un dalībvalstīm nav pieejama salīdzināma informācija par katras dalībvalsts un katra finansēšanas mehānisma (t. i., dotāciju vai finanšu instrumentu, piemēram, aizdevumu vai garantiju) administratīvajām izmaksām.

65

Kopumā Palāta uzskata, ka šie aspekti var negatīvi ietekmēt ES finansiālā atbalsta efektivitāti mikrouzņēmēju vajadzību apmierināšanā.

Nepilnības ESF finansiālā atbalsta mikrouzņēmējiem plānošanā un izstrādē

66

Dalībvalstis kopumā nav pienācīgi novērtējušas mikrouzņēmēju īpašās vajadzības, kad tās izstrādāja ESF darbības programmas. 2007.–2013. gada plānošanas periodā nebija reglamentējošas prasības Eiropas līmenī apmierināt mikrouzņēmēju īpašās vajadzības. Revīzijas aptvertajā periodā dotācijas viennozīmīgi bija galvenais izmantotais ESF atbalsta mehānisms mikrouzņēmējiem.

67

ES finansiālo atbalstu mikrouzņēmējiem no ESF galvenokārt sniedza, neveicot padziļinātu vajadzību novērtējumu. Dažiem pārbaudītajiem ESF finanšu instrumentiem ieguldījumu stratēģiju trūkums kopā ar nepietiekamām riska pārvaldības sistēmām bija par iemeslu pārāk lielu līdzekļu piešķirumam fondiem. Palāta konstatēja arī to, ka pusei pārbaudīto ESF finanšu instrumentu nebija izejas politikas un darbības izbeigšanas noteikumu, kaut arī piemērojamajās regulās tas bija prasīts.

68

Tiek uzskatīts, ka Komisijas finanšu instrumentam EPMI ir kopumā apmierinoša izveides kārtība attiecībā uz riska pārvaldības sistēmām. EPMI ir sekmīgi piesaistījis zināmu papildu privāto finansējumu, kas nenotika ESF finanšu instrumentu gadījumā. Tomēr summas, kas no ES budžeta līdz šim ir piešķirtas EPMI (salīdzinājumā ar ESF finanšu instrumentiem), ir bijušas ierobežotas.

1. ieteikums

2014.–2020. gada plānošanas periodā dalībvalstīm konsekventi jāveic vajadzību novērtējumi, kad tās izstrādā finansēšanas instrumentus un sagatavo darbības programmas, kurās ietverts ES finansiālais atbalsts mikrouzņēmējiem. Tas palīdzētu arī sadalīt pietiekamu finansējumu alternatīviem finansēšanas mehānismiem, t. i., dotācijām vai finanšu instrumentiem (aizdevumiem vai garantijām). Šajā jautājumā Komisijas uzdevums ir sagatavot norādījumus.

2. ieteikums

Kā nosacījums tam, ka dalībvalstis drīkst izmantot ESF finanšu instrumentus, Komisijai jāizvirza ne tikai reglamentējošo prasību ievērošana, bet arī stabilas riska pārvaldības sistēmas esamība nolūkā izvairīties no pārāk lielu līdzekļu iedalīšanas. Trūkst pietiekamas un ticamas uzraudzības informācijas par darbības rezultātiem

69

EPMI darbības rezultātu ziņošanas sistēmas sniedza pilnīgāku informāciju nekā attiecīgās ESF sistēmas, kuras tika uzskatītas par nepietiekamām. Pamatojoties uz dalībvalstu iesniegtajiem datiem, Komisijai nav iespēju apkopot konsekventu, nozīmīgu un ticamu informāciju (piemēram, par mikrouzņēmēju izdzīvotības rādītājiem un sasniegtspēju), lai uzraudzītu mikrouzņēmējiem sniegtā ESF mikrofinansēšanas atbalsta sasniegumus. Palāta uzskata, ka šāds stāvoklis neļauj izdarīt vispārēju secinājumu par mikrouzņēmējiem sniegtā ESF atbalsta efektivitāti.

70

Pārbaudītā izlase liecina, ka ESF dotācijas, ESF finanšu instrumenti un EPMI ir snieguši finansiālu atbalstu mikrouzņēmējiem. Iepriekš nenodarbinātie mikrouzņēmēji tika sasniegti aptuveni pusē projektu.

3. ieteikums

Lai uzlabotu sasniegtspēju nākotnē, Komisijai kopā ar dalībvalstīm jāizstrādā ESF finansiālā atbalsta pasākumi mikrouzņēmējiem un jādefinē attiecināmības kritēriji, kuru mērķis būtu sasniegt bezdarbniekus un neaizsargātās personas, kas atrodas nelabvēlīgā situācijā attiecībā uz piekļuvi tradicionālajam kredītu tirgum.

Nepietiekama informācija par ESF dotāciju un finanšu instrumentu īstenošanas izmaksām

71

Pārbaudītajās ESF darbības programmās vadošajām iestādēm nebija informācijas par faktiskajām administratīvajām izmaksām. Komisijai un dalībvalstīm nav pieejama salīdzināma informācija par katras dalībvalsts un katra finansēšanas mehānisma (t. i., dotāciju vai finanšu instrumentu, piemēram, aizdevumu vai garantiju) publiskajām administratīvajām izmaksām. Šāds stāvoklis tām neļauj apsvērt izmaksu ziņā visefektīvāko ES atbalstu mikrouzņēmējiem.

72

Pārbaudītajiem finanšu instrumentiem Palāta konstatēja dažādas izmaksu struktūras un atšķirīgu procentuālo īpatsvaru no ES budžeta iekasētajām pārvaldības izmaksām. Komisijai nav visaptveroša pārskata par to, kas ir pamatā ESF finanšu instrumentu īstenošanas izmaksu aprēķinam, un tādējādi tā nevar novērtēt, vai izmaksu atšķirības dažādiem instrumentiem ir attaisnotas.

4. ieteikums

2014.–2020. gada plānošanas periodā Komisijai jāveic salīdzinoša analīze par ESF dotāciju, ESF finanšu instrumentu un *EaSI* finanšu instrumentu īstenošanas izmaksām, lai noteiktu to faktiskos līmeņus. Šajā novērtējumā jānorāda laba prakse saistībā ar to, kā mazas dotācijas, aizdevumus un garantijas var izsniegt ar pieņemamām izmaksām.

Šo ziņojumu 2015. gada 10. jūnija sēdē Luksemburgā pieņēma Revīzijas palātas II apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas loceklis *Henri GRETHEN*.

Revīzijas palātas vārdā –



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
priekšsēdētājs

Kopsavilkums

VI a)

Komisija pieņem ieteikumu.

2014.–2020. gada plānošanas periodā tiesiskais regulējums nodrošinās, ka katrs finanšu instruments ir "balstīts uz *ex ante* novērtējumu", kurā ir apzinātas tirgus nepilnības vai neoptimālas ieguldījumu situācijas un ieguldījumu vajadzības. *Ex ante* novērtējuma prasības ir paredzētas arī iepriekšējam plānošanas periodam izveidoto finanšu instrumentu turpināšanai.

Apstiprinot darbības programmas, Komisija ir nodrošinājusi saskaņošanu ar stratēģiskām prioritātēm, *ex ante* nosacījumu noteikšanu/izpildi un ierosinātā atbalsta veida pamatojuma novērtēšanu.

Komisija apņemas arī sniegt konsultācijas par *ex ante* novērtējumu un sniegt norādījumus par finanšu instrumentu īstenošanu.

Tā jau ir sniegusi norādījumus un praktisku metodiku par obligātā *ex ante* novērtējuma sagatavošanu jaunajam plānošanas periodam.

VI b)

Komisija pieņem šo ieteikumu, kas jau ir aplūkots jaunajā ESF tiesiskajā regulējumā, kurā pieprasīti *ex ante* novērtējumi finanšu instrumentiem.

VI c)

Komisija pieņem šo ieteikumu.

Jaunais tiesiskais regulējums ļaus noteikt mikrofinansējuma instrumenta svarīgākās mērķgrupas katram konkrētajam tirgum. Tas jāpanāk ar *ex ante* novērtējumiem.

VI d)

Komisija nepieņem šo ieteikumu.

No vienas puses, Komisija uzskata, ka analīzei būtu nepieciešams nodalīt dotācijas vai finanšu instrumenta pārvaldības izmaksas, ko sedz vadošā iestāde. Turklāt būtu sarežģīti salīdzināt izmaksas un maksas starp ESF dotācijām un finanšu instrumentiem un starp ESF un EPMF finanšu instrumentiem (piemēram, ESF finanšu instrumentu izmaksas ietvar maksas par banku pakalpojumiem, bet neietver vadošo iestāžu un starpniecības iestāžu izmaksas); arī EPMF un ESF finanšu instrumentu izmaksu struktūras ir atšķirīgas, jo nav iesaistītas vadošās iestādes).

No otras puses, analīze var nesasniegt mērķi izmantot labo praksi jaunajam plānošanas periodam, jo tiesiskajā regulējumā ir paredzēti jauni noteikumi par pārvaldības izmaksām un maksām, kas ir atkarīgas no darbības rezultātiem un ietver robežvērtības (skatīt Delegēto regulu Nr. 480/2014).

Ievads

09

2007.–2013. gada plānošanas periodā vadošo iestāžu ziņojumu sniegšana Komisijai projektu līmenī par mikrouzņēmēju mērķgrupu nebija obligāta.

Apsvērumi

Kopīga atbilde uz 21. un 22. punktu

Finanšu instrumentiem dalītajā pārvaldībā ar Kopīgo noteikumu regulu Nr. 1303/2013 (KNR) 2014.–2020. gada plānošanas periodā ievieš obligātu *ex ante* novērtējumu, kam *inter alia* jāattiecas uz ierosinātā atbalsta veida pamatojumu.

Kopīga atbilde uz 24. un 25. punktu

Dalītajā pārvaldībā un saskaņā ar subsidiaritātes principu valsts iestāžu pienākums ir nodrošināt, lai atsevišķas darbības tiktu īstenotas saskaņā ar piemērojamiem juridiskajiem noteikumiem.

Komisija atzīst, ka nebija izstrādāta ieguldījumu stratēģija trīs no sešu finanšu instrumentu izveidei.

Šī problēma no 2007.–2013. gada plānošanas perioda, iespējams, radusies sakarā ar nenoteiktību Vispārējā regulā Nr. 1828/2006, kas tika vairākas reizes grozīta 2010. un 2011. gadā attiecībā uz finanšu instrumentiem.

26

2007.–2013. gada plānošanas periodā šī prasība izrietēja no minētās COCOF norādes. Tas pārsniedz vadošo iestāžu kompetenci un attiecas uz fondu pārvaldnieku saskaņā ar pareizas finanšu pārvaldības principiem.

2014.–2020. gada plānošanas periodam šīs prasības ir skaidri noteiktas KNR 37. panta 2. punktā, kas paredz *ex ante* novērtējuma veikšanas pienākumu.

27

Skatīt Komisijas atbildi uz 21. un 22. punktu.

2014.–2020. gada plānošanas periodā *ex ante* novērtējuma veikšana ir priekšnosacījums, un maksāšanas noteikumi paredz maksājuma pakāpenisku apstiprināšanu. Tas veicinās finanšu instrumentu lieluma optimizāciju.

3. izcēlums

Attiecībā uz Kampāniju, kā noteikusi Palāta, pārmērīgais lielums radās sakarā ar viena virziena mērķa pārmērīgu parakstīšanu par sliktu citiem, kas palika neparakstīti. Turpmākais uzaicinājums iesniegt priekšlikumu tika grozīts, lai risinātu šo jautājumu. 2015. gada maija beigās izmaksā mikrouzņēmējiem sasniedza 37,4 % no fonda kopējā piešķiruma.

33

Komisija uzskata, ka vēl ir par agru novērtēt riskam pakļauto portfeli, jo EPMF portfelis ir jauns un atmaksu pirmais cikls vēl nav pabeigts.

Kopīga atbilde uz 35. un 36. punktu

Sviras efekts nebija juridiska prasība 2007.–2013. gada plānošanas periodam. Tomēr tā bija iekļauta 2014.–2020. gada perioda tiesiskajā regulējumā¹.

Tomēr, pat nepiesaistot papildu privātos līdzekļus, ESF finansētiem finanšu instrumentiem var būt palielinoša ietekme, pateicoties to apgrozības raksturam.

¹ Regulas (ES) Nr. 1303/2013 34. apsvēruma, 37. panta 2. punkta c) apakšpunkts un 46. panta 2. punkta h) apakšpunkts.

37

Attiecībā uz sviras rādītāja mērķlielumu Komisija vēlas uzsvērt, ka tas, ka daži darījumi nerasniedz paredzēto sviras efektu, nav darbības rezultātu problēma, bet pieņemama darījumdarbības realitāte nepilnīgam mikrofinansējuma tirgum un mehānismam, kas cenšas sasniegt ne tikai labākos starpniekus, bet arī jaunizveidotos, kā arī tos, kas pievēršas visneaizsargātākajām grupām. Lai maksimāli palielinātu pieejamā ES budžeta izlietojumu, galvojuma līgumos, kas nerasniedz sviras rādītāja mērķlielumu, EIF attiecīgi koriģē attiecīgās maksimālās summas un atkārtoti izmanto atbrīvotās maksimālās summas jauniem darījumiem. Turklāt starpnieku pienākums ir maksāt saistību maksu par saskaņoto portfeļa apjomu nerasniegšanu.

Kopīga atbilde uz 41.–44. punktu

ESF uzraudzība tiek veikta prioritāro virzienu līmenī, nevis projektu līmenī. Izlaides un rezultātu rādītāji tika formulēti prioritāro virzienu līmenī saskaņā ar tā mērķiem. Uzlabojums tiks panākts ar 2014.–2020. gada plānošanas periodu, jo izlaides un rezultātu rādītāji tiek noteikti ieguldījumu prioritātes līmenī, atspoguļojot attiecīgās ieguldījumu prioritātes konkrētos mērķus.

Ziņojumu sniegšanu par izdzīvotības rādītāju nevar gaidīt, jo tā nav regulas prasība.

Turklāt Komisija neuzskata izdzīvotības rādītāju par svarīgu kritēriju, lai novērtētu mikrofinansēšanas instrumenta panākumus. Piemēram, ja bezdarbnieks centās izveidot savu uzņēmumu un pēc tam piedzīvoja neveiksmi, viņš tomēr ieguva darba pieredzi un vadības prasmes, pateicoties kurām viņš vēlāk varēja atrast darbu. Tāpēc intervences rezultāts jāuzskata par pozitīvu.

Atbalstīto mikrouzņēmēju izdzīvotības rādītāju varētu, piemēram, noteikt ar galasaņēmēja darba tirgus situācijas novērtējumu kādu laiku pēc pasākuma pabeigšanas.

45

Saskaņā ar EPMF noteikumiem dati par iepriekšējo nodarbinātības statusu tika vākti par fiziskām personām, bet ne par mikrouzņēmumiem. Šis jautājums ir ņemts vērā *EaSI* finanšu instrumentu izveidē.

Kopīga atbilde uz 52.–54. punktu

Komisija atzīmē, ka revidētie mikrofinansējuma instrumenti ir instrumenti, lai sasniegtu ESF darbības programmu un EPMF daļu attiecīgos mērķus, kas tiek īstenoti to ietvaros un var būt ne tikai bezdarbnieku integrācija.

Saskaņā ar EPMF lēmumu kā mērķgrupas ir definētas gan privātpersonas, jo īpaši no neaizsargātām grupām, gan mikrouzņēmumi.

Strādājot ar nebanku mikrofinansēšanas iestādēm, ja tādas eksistē attiecīgajā tirgū, tiek nodrošināta to mikroaizņēmēju laba sasniegtspēja, kuri ir neizdevīgā situācijā attiecībā uz parasto kredītu tirgu. Nebanku MFI darījumdarbības modelis ir balstīts uz esošo situāciju, kurā neaizsargātas personas ir neizdevīgā situācijā attiecībā uz piekļuvi parastajam kredītu tirgum, jo parastās bankas uzskata to apkalpošanu par dārgāku un/vai riskantāku.

58

Komisija uzskata, ka būtu nesamērīgi apgrūtināti sniegt šo informāciju salīdzinājumā ar gaidāmajiem rezultātiem. Tai jo īpaši būtu nepieciešams nodalīt dotācijas vai finanšu instrumenta pārvaldības izmaksas, ko sedz vadošā iestāde. Turklāt būtu sarežģīti salīdzināt izmaksas un maksas starp ESF dotācijām un finanšu instrumentiem (piemēram, ESF finanšu instrumentu izmaksas ietvar maksas par banku pakalpojumiem, bet neietver vadošo iestāžu un starpniecības iestāžu izmaksas);

59

Mikrokredīta pasākumu pārvaldības izmaksas pēc definīcijas ir augstākas nekā parastai kredītešanai sakarā ar īpašo mērķgrupu, nelielo summu un mikrofinansēšanas iestāžu izsniegto aizdevumu lielo skaitu.

62

Dalītajā pārvaldībā un saskaņā ar subsidiaritātes principu valsts iestāžu pienākums ir nodrošināt, lai atsevišķas darbības tiktu īstenotas saskaņā ar piemērojamiem juridiskajiem noteikumiem.

Kopš 2011. gada dalībvalstu pienākums ikgadējā īstenošanas ziņojumā ir sniegt datus par pārvaldības izmaksām un maksām saistībā ar finanšu instrumentu īstenošanu.

Šie dati ir pieejami iestādēm un sabiedrībai "Vadošo iestāžu sniegtajā datu kopsavilkumā par finansēšanas vadības instrumentu finansēšanā un īstenošanā panākto progresu", kas katru gadu tiek publicēts decembrī.

Jāuzsver arī, ka fondu pārvaldnieks tiek izraudzīts publiskā iepirkuma procedūrā, bet pārvaldības izmaksu un maksu līmeni nosaka tirgus.

Attiecībā uz izmaksu aprēķināšanu, kā tas bija 2007.–2013. gada plānošanas periodā, 2014.–2020. gada tiesiskajā regulējumā ietverta pārvaldības izmaksu un maksu ierobežojums. Turklāt darbības rezultātu komponents tagad ir šo maksu obligāts elements².

Komisija Deleģētajā regulā Nr. 480/2014 noteica kritērijus, lai noteiktu finanšu instrumentu izmaksas un maksas, pamatojoties uz darbības rezultātiem, un noteica robežvērtības pārvaldības izmaksām un maksām, pamatojoties uz labu tirgus praksi.

² Skatīt Regulas (ES) Nr. 1303/2013 42. panta 5. punktu.

Secinājumi un ieteikumi

Kopīga atbilde uz 64. un 65. punktu

Komisija uzskata, ka būtu nesamērīgi apgrūtināti vākt šo informāciju. Turklāt būtu sarežģīti salīdzināt izmaksas un maksas starp ESF dotācijām un finanšu instrumentiem.

Turklāt administratīvajām izmaksām nevajadzētu būt galvenajam faktoram vispiemērotākā finansēšanas mehānisma izvēlē.

67

Skatīt Komisijas atbildi uz 21., 22. un 27. punktu.

68

EPMF darbojas kā izmēģinājuma iniciatīva kopš 2010. gada. Papildu budžeta līdzekļi ir piešķirti tās turpmākajai programmai *EaSI* ietvaros.

1. ieteikums

Komisija pieņem ieteikumu.

2014.–2020. gada plānošanas periodā tiesiskais regulējums nodrošinās, ka katrs finanšu instruments ir "balstīts uz *ex ante* novērtējumu", kurā ir apzinātas tirgus nepilnības vai neoptimālas ieguldījumu situācijas un ieguldījumu vajadzības. *Ex ante* novērtējuma prasības ir paredzētas arī iepriekšējam plānošanas periodam izveidoto finanšu instrumentu turpināšanai.

Apstiprinot darbības programmas, Komisija ir nodrošinājusi saskaņošanu ar stratēģiskām prioritātēm, *ex ante* nosacījumu noteikšanu/izpildi un pamatojuma novērtēšanu ierosinātā atbalsta veidam.

Komisija apņemas arī sniegt konsultācijas par *ex ante* novērtējumu un sniegt norādījumus par finanšu instrumentu īstenošanu.

Tā jau ir sniegusi norādījumus un praktisku metodiku par obligātā *ex ante* novērtējuma sagatavošanu jaunajam plānošanas periodam.

2. ieteikums

Komisija pieņem šo ieteikumu, kas jau ir aplūkots jaunajā ESF tiesiskajā regulējumā, kurā pieprasīti *ex ante* novērtējumi finanšu instrumentiem.

69

Nešķiet, ka EPMF cieš no nepietiekamas vai neuzticamas informācijas par darbības rezultātiem.

2014.–2020. gada plānošanas periodā Komisija atzīmē, ka papildus izdzīvotības rādītājam tādi ESF specifiski rādītāji kā atbalstīto mikrouzņēmumu skaits un dalībnieku nodarbinātības statuss sākumā un beigās arī palīdz novērtēt mikrouzņēmējiem sniegtā ESF atbalsta efektivitāti.

3. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam.

Jaunais tiesiskais regulējums ļaus noteikt mikrofinansējuma instrumenta svarīgākās mērķgrupas katram konkrētajam tirgum. Tas jāpanāk ar *ex ante* novērtējumiem.

Kopēja atbilde uz 71. un 72. punktu

Attiecībā uz ESF finanšu instrumentiem kopš 2011. gada dalībvalstu pienākums ikgadējā īstenošanas ziņojumā ir sniegt datus par pārvaldības izmaksām un maksām saistībā ar finanšu instrumentu īstenošanu.

2014.–2020. gada plānošanas periodam Komisija Deleģētajā regulā Nr. 480/2014 noteica kritērijus, lai noteiktu finanšu instrumentu izmaksas un maksas, pamatojoties uz darbības rezultātiem, un noteica robežvērtības pārvaldības izmaksām un maksām, pamatojoties uz labu tirgus praksi.

4. ieteikums

Komisija nepieņem šo ieteikumu.

No vienas puses, Komisija uzskata, ka analīzei būs nepieciešams nodalīt dotācijas vai finanšu instrumenta pārvaldības izmaksas, ko sedz vadošā iestāde. Turklāt būs sarežģīti salīdzināt izmaksas un maksas starp ESF dotācijām un finanšu instrumentiem un starp ESF un EPMF finanšu instrumentiem (piemēram, ESF finanšu instrumentu izmaksas ietver maksas par banku pakalpojumiem, bet neietver vadošo iestāžu un starpniecības iestāžu izmaksas); arī EPMF un ESF finanšu instrumentu izmaksu struktūras ir atšķirīgas, jo nav iesaistītas vadošās iestādes).

No otras puses, analīze var nesasniegt mērķi izmantot labo praksi jaunajam plānošanas periodam, jo tiesiskajā regulējumā ir paredzēti jauni noteikumi par pārvaldības izmaksām un maksām, kas ir atkarīgas no rezultātiem un ietver robežvērtības (skatīt Deleģēto regulu Nr. 480/2014).

KĀ PASŪTĪT ES IZDEVUMUS

Bezmaksas izdevumi

- Viens eksemplārs:
ar *EU Bookshop* starpniecību (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vairāk nekā viens eksemplārs vai plakāti/kartes:
Eiropas Savienības pārstāvniecībās
(http://ec.europa.eu/represent_lv.htm),
Eiropas Savienības delegācijās valstīs, kas nav ES dalībvalstis
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_lv.htm),
ar *Europe Direct* dienesta starpniecību
(http://europa.eu/europedirect/index_lv.htm)
vai piezvanot uz tālruņa numuru 00 800 6 7 8 9 10 11 (zvanišana bez maksas no jebkuras vietas Eiropas Savienībā) (*).

(*) Informāciju sniedz bez maksas, tāpat arī lielākā daļa zvanu ir bezmaksas (izņemot dažus operatorus, viesnīcas vai taksofonus).

Maksas izdevumi

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

Mikrouzņēmēji visā Eiropas Savienībā saskaras ar problēmām piekļuvē tradicionālajam kredītu tirgum. Lai šo situāciju uzlabotu, ES sniedz atbalstu ar dotāciju un finanšu instrumentu starpniecību.

Šajā ziņojumā Palāta novērtēja, vai ES finansiālā atbalsta plānošanā un izstrādē bija risinātas mikrouzņēmēju faktiskās vajadzības un vai bija ieviestas noturīgas rezultātu ziņošanas sistēmas. Turklāt Palāta pārbaudīja, vai ir pieejama pietiekama informācija par mikrouzņēmēju atbalstam izmantoto dažādo ES finansēšanas mehānismu īstenošanas izmaksām.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Publikāciju birojs