

Eriaruanne

ELi rahastatavad laenutagamisvahendid on andnud positiivseid tulemusi, kuid toetusesaajate väljavalimist ja tegevuse kooskõlastamist riiklike kavadega tuleb parandada

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



4
1977 - 2017



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate ELi poliitika ja programmide auditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärk maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Aruande koostas turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Baudilio Tomé Muguruza. Auditit juhtis kontrollikoja liige Neven Mates. Aruande ettevalmistamisel toetasid teda Horvaatia kabineti ülem Georgios Karakatsanis, kabineti atašee Marko Mrkalj, valdkonnajuht Marion Colonerus ja auditijuht Josef Jindra. Auditirühma kuulusid Jiri Benes, Christian Detry, Andras Augustin Feher, Ezio Guglielmi ja Martin Puc.



Vasakult paremale: Georgios Karakatsanis, Josef Jindra, Ezio Guglielmi, Neven Mates, Martin Puc, Christian Detry.

SISUKORD

	Punkt
Mõisted	
Kokkuvõte	I–XI
Sissejuhatus	1–19
Auditi lähenemisviis	20–23
Tähelepanekud	24–105
Tagatisvahendite ülesehitust mõjutasid puudused	24–50
Vahendite suurust ei määratud kindlaks turuvajaduste põhjaliku ja ajakohastatud hindamise alusel	27–35
Kulude ja tasude määra ei põhjendatud piisavalt	36–47
Rakendusetapi kiire käivitamine	48–50
Laenutagamisvahendid ei keskendunud piisavalt ettevõtetele, millel on keeruline laenu saada	51–77
Puudused tegevuse suunamises neile elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub juurdepääs rahastamisele	55–60
Komisjon on küll ühe meetme abil parandanud toetuse suunamist elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub juurdepääs rahastamisele, kuid ei ole kaalunud teisi võimalikke meetmeid, eriti InnovFin VKEde tagatisrahastu puhul	61–69
Vahendite kasutuselevõtt oli rahalistes raskustes olevates liikmesriikides aeglane	70–77
Eesmärgid saavutati osaliselt	78–95
Laenutagamisrahastu eelkäijad edendasid ettevõtete kasvu	79–87
InnovFin VKEde tagatisrahastu ei olnud piisavalt suunatud suure tipptaseme saavutamise potentsiaaliga teadusuuringutele ja innovatsioonile	88–95
Komisjoni hindamissüsteem andis vahendite tulemuslikkuse kohta vähe tõendeid	96–105
Varasemates hindamistes ei esitatud kindlaid tõendeid vahendite tulemuslikkuse kohta	97–99

Andmete kogumine tulevaste hindamiste tarbeks paranes, kuid puudujääke on endiselt	100–105
Järeldused ja soovitused	106–115

I lisa. Tagatisvahendite vastav osakaal

II lisa. ELi rahastatavatest vahenditest tagatud laenusumma osa VKEde laenude kogusummas

III lisa. Ökonomeetrilise uuringu metoodika

IV lisa. Innovatsioonalased toetuskõlblikkuse kriteeriumid

Komisjoni vastus

MÕISTED

Rahastamisvahendite puhul peab komisjon tegema **eelhindamise**, milles käsitletakse muu hulgas vajadusi, mis tuleb täita, kavandatud sekkumise proportsionaalsust kindlakstehtud rahastamispuudujäägi seisukohast, liidu osaluse lisaväärtust ning sünergiat uute ja olemasolevate rahastamisvahenditega. Neid aspekte võib kajastada ka **mõjuhindamises**, mida komisjon teeb eeldatavalt suure majandusliku, sotsiaalse või keskkonnamõjuga algatuste kohta.

Innovatsioon on Eurostati määratluse kohaselt uue või märkimisväärselt parema toote/teenuse, protsessi, uue turundus- või organisatsioonilise meetodi rakendamine ettevõtluses, töökoha organiseerimisel või välissuhetes. Innovatsioonile esitatavaks miinimumnõudeks on see, et toode, protsess, turundus- või organisatsiooniline meetod peab olema ettevõtte jaoks uus (või märkimisväärselt parandatud).

Kapitaliseeritud riskijagamise rahastamisvahendi eesmärk (perioodil 2007–2013) oli finantsvahendaja rahastamine, et toetada uusi laene ja nendega seotud riski jagada.

Laenuvõtja **krediidireiting** on laenuandja poolt pärast laenuvõtja krediitdivõimelisuse hindamist antud reiting.

ELi **mitmeaastane finantsraamistik** kehtestab iga-aastased maksimumsummad, mis EL võib eri poliitikavaldkondades vähemalt viieaastase perioodi jooksul kulutada. Mitmeaastane finantsraamistik ei ole ELi eelarve, vaid annab finantsplaneerimise ja eelarvedistsipliini raamistiku.

Väärtpaberistamine on protsess, mille käigus laenuandja koondab ja struktureerib varad (siin: laenuportfelli) ümber, et jaotada need eri riskikategooriatesse ja saadud uute vahenditega (st väärtpaberitega) kaubelda.

Ühtekuuluvuspoliitika hõlmas programmitöö perioodil 2007–2013 Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi (st kahte struktuurifondi) ning Ühtekuuluvusfondi. Eesmärk on edendada Euroopa Liidu majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, vähendades piirkondadevahelist tasakaalustamatust ning parandades tööhõive võimalusi ja töökohtade loomist. Programmitöö perioodil 2014–2020 parandati

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele ühiste sätete kehtestamisega koordineerimist ühtekuuluvuspoliitika ja muude poliitikavaldkondade vahel, mis aitavad kaasa regionaalarengule, nimelt maaelu arengu, kalandus- ja merenduspoliitika.

KOKKUVÕTE

Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate laenutagatised

I. EL on ligi 20 aastat aidanud Euroopa väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel laenutagatiste andmisega laenuvahenditele juurde pääseda. Tagatise antakse finantsvahendajatele, kellelt eeldatakse suuremas mahus laenude andmist elujõulistele ettevõtetele, kellel oleks muidu laenu saamisega raskusi. Selliste ettevõtete abistamiseks rahastab EL kaht tsentraalselt juhitavat tagatisvahendit ning kaasrahastab ühtekuuluvuspoliitika raames sarnaseid vahendeid, mille on loonud riiklikud või piirkondlikud ametiasutused. Lisaks on liikmesriikidel nende endi riiklikult või piirkondlikult rahastatavad tagatisvahendid.

Kuidas audit läbi viidi

II. Kontrollikoda keskendus kahele praegu toimivale tagatisvahendile, mida juhitakse tsentraalselt: teaduspõhiste ja innovatiivsete ettevõtete jaoks loodud InnovFin VKEde tagatisrahastu ning laenutagamisrahastu. Perioodil 2014–2020 eraldatakse ELi eelarvest kavakohaselt 1,78 miljardit eurot (kuni 3,13 miljardit eurot, kui kaasa arvata Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi lisatoetus), et katta nii võimalik laenudega kaasnev kahjum kui Euroopa Investeermisfondile delegeeritud vahendite halduskulud.

III. Kontrollikoda analüüsis, kas ELi laenutagatised toetasid väikeettevõtete kasvu ja innovatsiooni, võimaldades neile juurdepääsu rahastamisele.

IV. Kontrollikoja audiitorid külastasid laenutagamisrahastu (Tšehhi Vabariigis, Rumeenias ja Ühendkuningriigis) ja InnovFin VKEde tagatisrahastu (Saksamaal ja Rootsis) finantsvahendajaid, samuti kommerts panku ja valitsusasutusi Kreekas. Ühtlasi analüüsiti kahe tagatisvahendiga tagatud 50 laenust moodustatud juhuvalimit ning viidi läbi telefonivestlused valimisse kuulunud 46 InnovFin VKEde tagatisrahastu toetatud ettevõttega.

Kontrollikoja leiud

V. Võrreldes varasemate vahenditega alustasid tagatisvahendid tegevust kiiresti.

Olemasolevate ELi rahaliste vahendite maht kasvas märkimisväärselt, kuid turuvajaduste hindamine ei hõlmanud kõiki tagatisvahendeid ja ei näidanud, kuidas viimased vajadusi täitma peaksid. Komisjon on siiani esitanud vaid väheseid tõendeid varasemate laenutagamisvahendite tulemuslikkuse kohta. Ehkki praeguste vahendite hindamise kord on paranenud, püsib endiselt mitu puudust, nagu innovatsioonitegevusele avalduva mõju hindamiseks vajalike andmete puudumine ja piiratud võimalused kavade analüüsimiseks akadeemiliste uuringute raames. Samuti nappis komisjonil tõendavaid dokumente, kui ta alustas Euroopa Investeeringufondiga tasude üle läbirääkimisi.

VI. Laenutagamisrahastu ja selle eelkäijate peamine eesmärk on olnud majanduskasvu edendamine. Ökonomeetrilised tõendid näitavad, et laenutagatised täitsid oma otstarvet. Nende abil kasvas toetust saanud ettevõtete koguvarade maht, müük, töötajate arv ja tootlikkus. Kasutegur oli suurem nende ettevõtete puhul, kellel oleks ilma tagatiseta olnud tõenäoliselt keeruline laenu saada. See mõjutab oluliselt toetuse paremat sihtrühmadele suunamist kavade raames.

VII. Kontrollikoda täheldas aga, et nii praeguste kui varasemate tagatisvahendite puhul ei oleks suur osa valimisse kuulunud ettevõtetest rahastamisele juurdepääsemisel raskusi kogenud ja ei vajanud seetõttu tagatud laenu. Laenuandmine ettevõtetele, kellel oli rahastamisele juurdepääs olemas, oli eriti märgatav erasektori finantsvahendajate puhul InnovFin'i VKEde tagatisrahastu raames. Ka rahastamisele juurdepääsu omavad ettevõtted saavad tagatisest kasu, näiteks madalama intressimäära kujul. Intressimäära kasutegur on aga väike ja toob kaasa kulusid. Peale selle tähendab kommerts-laenudele juurdepääsu omavate ettevõtete toetamine ELi tagatisvahendite jaoks erasektoriga konkureerimise riski.

VIII. InnovFin'i VKEde tagatisrahastu eesmärk on toetada suure tipptaseme saavutamise potentsiaaliga teadusuuringute ja innovatsiooniga tegelevaid ettevõtteid. Kaks kolmandikku kontrollikoja valimisse kuulunud ettevõtetest tegeles aga üksnes tavapärase protsessi- või tootearendusega või ei tegelenud üldse innovatsiooniga. Taas täheldas kontrollikoda suurt erinevust era- ja avaliku sektori finantsvahendajate vahel: viimased keskenduvad tunduvalt

enam teadmistepõhiste ehk teisisõnu kõige suurema innovatsioonipotentsiaaliga sektoritele. Euroopa on selles valdkonnas teistest maha jäänud.

Kontrollikoja soovitused

IX. Kontrollikoda esitab mitu soovitust, kuidas parandada tagatisvahendite suunamist elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub rahastamisele juurdepääs. InnovFin'i VKEde tagatisrahastu puhul tuleks kaasata innovatiivsemaid ettevõtteid.

X. Et ELi rahastatavaid tagatisvahendeid on mitmesuguseid ja nende kõigi maht on suurenenud, soovib kontrollikoda komisjonil hinnata varasemate ja kasutuselolevate tagatisvahendite tulemuslikkust ning teha võimalike järgmiste vahendite tarvis eelhindamine, mis hõlmaks turuvajaduste ja kulutasuvuse põhjalikku ja terviklikku analüüsi. Hindamises tuleks osutada ka sellele, kuidas saavad tsentraalselt juhitud vahendid kõige paremini turuvajadusi täita, tagades kooskõlastamise riiklikult ja piirkondlikult rahastatavate vahenditega, mida kaasrahastatakse ELi struktuurifondidest, samuti teiste sarnaste vahenditega, mida rahastatakse üksnes riiklikul või piirkondlikul tasandil.

XI. Samuti soovib kontrollikoda komisjonil oma hindamissüsteemi parandada.

SISSEJUHATUS

Vahendid, mille abil parandada väikeettevõtete juurdepääsu rahastamisele

1. Väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid¹ (VKEd, edaspidi ka „väikeettevõtted“) tõstetakse sageli esile kui Euroopa majanduskasvu, innovatsiooni ja konkurentsivõime olulist tõukejõudu, samuti sotsiaalse lõimumise peamist tegurit. Valitseb aga arusaam, et pangad ja finantsturud ei täida piisavalt väikeettevõtete finantsvajadusi, mis piirab nende investeeringuid ja majanduskasvu. Laenu tagatiste peamine eesmärk on selline olukord lahendada, stimuleerides laenuandjaid pakkuma suuremas mahus ja paremate tingimustega laenu. Tagatise andmisega kohustub kolmas pool tasuma laenuvõtja võla täielikult või osaliselt, kui viimane seda ise teha ei suuda.
2. Euroopa Komisjoni hinnangul on rahastamisvahendid, mis koosnevad peamiselt laenudest ja tagatistest, „nutikas moodus rahastada reaalmajandust ning edendada majanduskasvu ja tööhõivet“². Rahastamisvahendeid kasutatakse seetõttu ELi eelarve eri osades:
 - a) tsentraliseeritult juhitavaid rahastamisvahendeid rahastatakse mitmesuguste eelarvevaldkondade kaudu, nagu teadusuuringud, ettevõtlus ja tööstus, haridus ja kultuur. Komisjon osaleb otseselt rahastamisvahendite, nende investeerimisstrateegia ja ELi osaluse kavandamises ja arendamises. Selliste vahendite loomise üle otsustavad eelarvepädevad institutsioonid (Euroopa Parlament ja nõukogu) komisjoni ettepanekul;
 - b) koos juhitavaid rahastamisvahendeid³, mida kasutatakse ühtekuuluvuspoliitikas, rahastatakse peamiselt Euroopa Regionaalarengu Fondi ja vähem Euroopa Sotsiaalfondi (neid kahte nimetatakse edaspidi „struktuurifondideks“), Euroopa Maaelu Arengu

¹ Ettevõtjad, kes annavad tööd vähem kui 250 töötajale ning kelle aastakäive ei ületa 50 miljonit eurot ja/või bilansimaht ei ületa 43 miljonit eurot.

² COM(2014) 686 final, 30.10.2014, „Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule üldeelarvest toetatavate rahastamisvahendite kohta vastavalt finantsmääruse artikli 140 lõikele 8 seisuga 31. detsember 2013“.

³ Vahendeid juhitakse komisjoni ja liikmesriikide koostöös.

Põllumajandusfondi ja Euroopa Kalandusfondi raames. Programmitöö perioodil 2014–2020 saab rahastamisvahendeid finantseerida ka Ühtekuuluvusfondist. Iga vahendit tuleb rakendada rakenduskava alusel, mida juhib korraldusasutus. Viimane vastutab rahastamisvahendi kavandamise ja rahalise mahu kindlaksmääramise eest.

3. Perioodil 2014–2020 on kaks peamist tsentraalselt juhitavat vahendit, mida komisjon Euroopa väikeettevõtete laenurahale juurdepääsu parandamiseks kasutab, järgmised:

- a) ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programmi laenutagamisrahastu⁴;
- b) Programmi „Horisont 2020“ InnovFin VKEde tagatisrahastu⁵.

4. Kahe vahendi poliitikaeesmärgid on erinevad. Laenutagamisrahastu eesmärk on toetada väikeettevõtteid, kellel on raskusi laenuvahenditele juurdepääsul, mille põhjustab kas arvatav kõrge riskitase või piisava olemasoleva tagatise⁶ puudumine. InnovFin VKEde tagatisrahastu eesmärk on toetada vähem kui 500 töötajaga ettevõtteid, mis on innovatiivsed ja/või suunatud teadus- ja arendustegevusele.

5. Kahe vahendi eelkäijateks olid

- a) perioodil 1998–2013⁷ rakendatud VKEde tagatissüsteem, mille eesmärgid ja rahastamispõhimõtted sarnanesid laenutagamisrahastu omadele;

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1287/2013, millega kehtestatakse ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm (COSME) (2014–2020) ning millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1639/2006/EÜ (ELT L 347, 20.12.2013).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1291/2013, millega luuakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Horisont 2020“ aastateks 2014–2020 ning tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1982/2006/EÜ (ELT L 347, 20.12.2013).

⁶ Laenuvõtja poolt laenu tagamiseks panditud vara. Kui laenuvõtja laenu tagasi ei maksa, on laenuandjal õigus vara arestida.

⁷ Algselt kasvu ja tööhõive initsiatiivi (1998–2000), siis VKEdele mõeldud ettevõtjate ja ettevõtluse mitmeaastase programmi (2001–2006) ning seejärel konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi (2007–2013) raames.

- b) 2012. aastal katseprojektina käivitatud riskijagamisvahend⁸, mis sarnanes InnovFin VKEde tagatisrahastuga.

Vahendite töökorraldus

6. Üldine vastutus kõnealuste tsentraalselt juhitud tagatisvahendite eest on Euroopa Komisjonil. See hõlmab programmiettepanekute, aasta töökavade ning rakendus- ja hindamisaruannete esitamist. Rakendamine on aga kokkulepitud tasu eest usaldatud Euroopa Investeeringufondile (EIF), nagu sätestatud delegeerimislepingus.

7. EIF valib finantsvahendajad (näiteks kommerts pangad, riiklikud tugiinstitutsioonid, vastastikuseid tagatiseid pakuvad institutsioonid) ja sõlmib nendega tagatislepingud enda nimel. Vahendajad annavad kas laenu otse ettevõtetele või tagatiseid teistele finantsvahendajatele, kes ettevõtetele laenuandmisega tegelevad. Kui ettevõtte laenu tagasi ei maksa, maksab EIF osa kahjust vahendajale tagasi, nagu sätestatud tagatislepingus.

8. EIF peab nimekirja laenudest, mis vahendajad on otsustanud tagatisega katta, ning teeb järelevalvet selle üle, kuidas vahendajad tagatislepinguid täidavad. Samuti annab EIF komisjonile regulaarselt aru vahendite rakendamisest.

Rahastamiskord

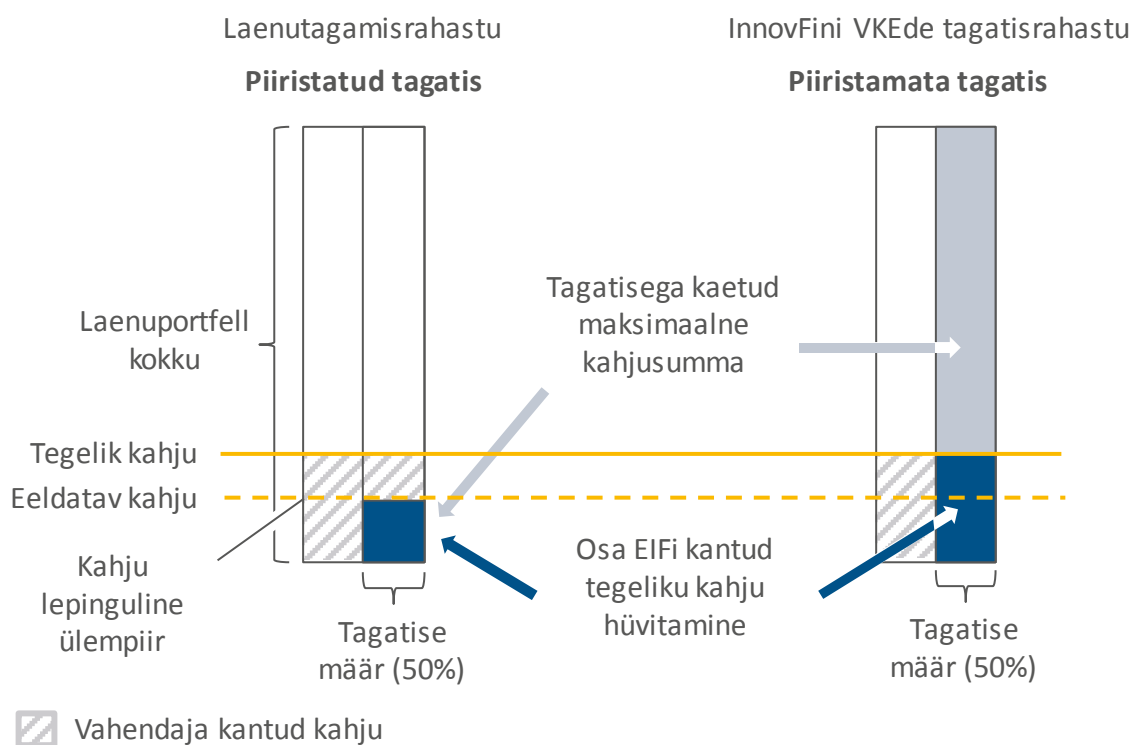
9. EIF tagab osaliselt vahendajate poolt väikeettevõtetele antavaid laene (laenuportfell). Selle eesmärk on julgustada finantsvahendajaid laiendama laenuandmist ka väikeettevõtetele. Seetõttu nähakse EIFi ja vahendajate vahelistes tagatislepingutes ette, et vahendajad peavad suurendama antavate laenude mahtu üle kehtestatud alampiiri. Alampiir on seatud tasemele, mille vahendaja oleks saavutanud ilma tagatislepinguta. Kui vahendaja ei ole varem sellist tüüpi laene andnud, on alampiiriks null. InnovFin VKEde tagatisrahastu raames ei ole alampiiri kehtestatud.

10. Krediidiriski katmine on kahel vahendil erinev. Mõlemal juhul hüvitab EIF finantsvahendajatele kuni poole seoses portfelliga olevate laenudega kantud kahjust (st

⁸ Teadusuuringute ja tehnoloogiarenduse seitsmenda ELi raamprogrammi raames.

tagatise määr on maksimaalselt 50 %). Laenutagamisrahastu puhul on hüvitise kogusumma lepinguga piiratud (kuni 31. detsembrini 2016 sõlmitud tagatislepingutes on ülempiir 4–20 % tagatud laenuportfelli summast). Ülempiiri ületava kahju katab täies mahus vahendaja. Teisisõnu, iga tagasimaksmata laenu puhul hüvitab EIF kahju kuni ülempiirini vastavalt tagatise määrale, mille omakorda hüvitab komisjon (ELi osalus). Igale vahendajale seatud ülempiir vähendab riski ELi eelarvele. InnovFin VKEd tagatisrahastu raames ülempiiri aga kehtestatud ei ole ja EIF on kohustatud hüvitama kogu kahju lepingus sätestatud tagatismäära alusel, mis on tavaliselt ligikaudu 50 % (vt 1. joonis).

1. joonis. Krediidiriski katmine kahe vahendi raames



Märkus: Joonisel on kujutatud olukord, kus tegelik kahju on suurem kui eeldatav kahju.

Allikas: kontrollikoda.

11. Vähendamaks kahjusummat, mis tuleb InnovFin VKEd tagatisrahastu raames tagatisega katta, peavad vahendajad säilitama oma laenuportfelli minimaalse kvaliteeditaseme. Tase määratakse kindlaks i) laenuvõtjate minimaalse krediitireitingu ja ii) portfelli muude omaduste alusel. Lisaks antakse osalisi tagatise laenutagamisrahastu raames tasuta, vahendajad aga peavad maksma InnovFin VKEd tagatisrahastu raames

tagatisega hõlmatud laenujäägi pealt tagatistasu määraga 0,5 % või 0,8 % aastas (olenevalt laenuvõtja suurusest).

12. Kuna InnovFin VKEde tagatistrahastu raames ei ole ülempiiri kehtestatud, on komisjon ja EIF otsustanud riske jagada ning viimasel on õigus saada kokkulepitud riskitasu.

Kaasatud ELi rahalised vahendid

13. Väikeettevõtetele suunatud tsentraalselt juhitavate laenutagamisvahendite jaoks eraldatavate ELi vahendite maht on aja jooksul kasvanud, nagu nähtub **1. tabelist**.

1. tabel. Tsentraalselt juhitavate vahendite finantsandmed (miljardites eurodes)

Vahend ja periood	ELi osalus (vt punkt 10)	Tagatud summad	Tagatisega kaetud vahendajate laenuportfellide summa (portfelli maksimaalne maht) (vt punkt 9)
Varasemad vahendid			
VKEde tagatissüsteem 1998–2000	0,14	2,40	6,17
VKEde tagatissüsteem 2001–2006	0,27	4,68	10,22
VKEde tagatissüsteem 2007–2013	0,64	7,34	14,40
Riskijagamisvahend 2012–2013	0,27	1,13	3,18
Praegused vahendid ⁽¹⁾			
Laenutagamisrahastu 2014– 2020		6,71	13,67 (eeldatavad laenud ettevõtetele 18,90 ⁽²⁾)
	• Olukord seisuga 31.12.2016		
• Eeldatav olukord pärast ELi toetuse täielikku ärakasutamist	0,72	7,31	14,89 (eeldatavad laenud ettevõtetele 20,59)
InnovFin VKEde tagatistrahastu 2014–2020		4,08	8,65 (= eeldatavad laenud ettevõtetele)
	• Olukord seisuga 31.12.2016		
• Eeldatav olukord pärast ELi toetuse täielikku ärakasutamist	1,06	4,76	9,53 (= eeldatavad laenud ettevõtetele)
Praegused vahendid kokku		10,79	22,32 (eeldatavad laenud ettevõtetele 27,55)
	• Olukord seisuga 31.12.2016		
• Eeldatav olukord pärast ELi toetuse täielikku ärakasutamist	1,78	12,07	24,42 (eeldatavad laenud ettevõtetele 30,12)

- (1) Varasemate vahendite puhul on kuupäev, milleni oli võimalik tagatislepinguid sõlmida, möödas. Praeguste vahendite tagatislepinguid saab sõlmida laenu tagamiskrahastu raames 30. juunini 2021 ja InnovFin VKEde tagatiskrahastu raames 30. juunini 2022. Seega puudutavad tagatud summad ja laenuportfellid 31. detsembri 2016. aasta seisuga tagatislepinguid, mis on sõlmitud kuni selle kuupäevani.
- (2) Ettevõtetele eeldatavalt antavate laenude summa on suurem kui portfelli maksimaalne maht, sest ELi tagatist antakse ka tagatistasutustele, kes ise omakorda tagavad osa finantsvahendajate antavatest laenudest.

Allikas: kontrollikoda järgmiste allikate põhjal: komisjoni teave vahendite kohta kuni 2006. aastani, ELi eelarve ELi osaluse kohta vahendites alates 2007. aastast, EIFi aruandlus olukorra kohta seisuga 31.12.2016, komisjoni arvutused eeldatava olukorra kohta pärast ELi toetuse täielikku ärakasutamist.

14. Seega eraldatakse perioodil 2014–2020 ELi eelarvest eeldatavalt 1,78 miljardit eurot, et katta nii tagatud portfelli tulevane kahju kui vahendite halduskulud. 31. detsembril 2016 oli juba sõlmitud tagatislepingutega seotud keskmine eeldatav kahjumäär 9 %⁹ (st 0,98 miljardit eurot). See on suurem kui varasemate VKEde tagatissüsteemide puhul (perioodil 1998–2000 oli keskmine eeldatav kahjumäär 5,4 %, perioodil 2001–2006 5,1 % ja perioodil 2007–2013 6,8 %).

15. Perioodi 1998–2000 VKEde tagatissüsteemi raames kandis 52 % finantsvahendajatest kahju, mis vastas portfelli eeldatud kahjust 90 %-le või rohkem. Perioodi 2001–2006 tagatissüsteemi puhul oli samas olukorras 53 % finantsvahendajatest. Perioodi 2007–2013 VKEde tagatissüsteemi kohta on veel liiga vara sarnaseid andmeid esitada.

16. Praeguste vahendite raames (vt **1. tabel**) oli 31. detsembri 2016. aasta seisuga lepinguliste vahendajate laenuportfell (22,32 miljardit eurot) tagatud summas 10,79 miljardit eurot ehk ligi 50 % ulatuses. Ettevõtetele antavate laenude eeldatav kogusumma oli 27,55 miljardit eurot.

17. 2015. aastal loodi Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI)¹⁰. 2016. aastal otsustasid komisjon, Euroopa Investeeringupank (EIP) ja EIF teha osa EFSI eelarvevahenditest

⁹ EIF arvutab iga tagatislepingu eeldatava kahju. Kuni 2016. aasta lõpuni sõlmitud lepingute puhul on kahjumäär vahemikus 4–20 %.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. juuni 2015. aasta määrus (EL) 2015/1017, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi, Euroopa investeerimisnõustamise keskust ja Euroopa investeerimisprojektide portaali ning millega muudetakse määrusi (EL) nr 1291/2013 ja (EL) nr 1316/2013 – Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (ELT L 169, 1.7.2015, lk 1).

kättesaadavaks, et täiendada ELi osalust, mis on ette nähtud kahe tsentraalselt juhitava vahendi jaoks. Laenutagamisrahastut täiendatakse 0,55 miljardi euroga ja InnovFin VKEde tagatisrahastut 0,88 miljardi euroga. Seega suureneb ELi vahendite kogusumma 1,78 miljardilt eurolt (vt **1. tabel**) 3,13 miljardile eurole. 2017. aasta juulis olid komisjoni ja EIFI vahelised delegerimislepingud muutmisel.

18. EL eraldas rahastamisvahenditele olulisel määral ressursse ka koostöös liikmesriikidega hallatava eelarve raames (vt **punkt 2**). 31. märtsi 2017. aasta seisuga oli ELi tegelik osalus perioodi 2007–2013 tagatisvahendites 2,5 miljardit eurot ning antud laenude hinnanguline summa vähemalt 18 miljardit eurot¹¹. Komisjon hindas ELi osalust, mis eraldatakse perioodil 2014–2020 koostöös liikmesriikidega rakendatavatele kõigile rahastamisvahendite liikidele, tunduvalt suuremaks kui perioodi 2007–2013 osalust. Viimased kättesaadavad andmed (seisuga 31. detsember 2015) ei võimalda aga veel tagatisvahenditega seotud summade kindlakstegemist.

19. Perioodil 2007–2013 oli ELi (kaas-)rahastatud tagatissummade suhteline osakaal võrreldes liikmesriikides antud tagatiste kogusummaga väike (vt üksikasju **I lisas**). Tagatisvahendite eelarve suurenemise tõttu perioodil 2014–2020 (vt **punktid 13** ja **17–18**) peaks osakaal aga kasvama. Lisaks moodustas aasta keskmine ELi tagatud laenusumma vähem kui 0,5 % kõigist VKEdele antud pangalaenudest (ehkki liikmesriikide vahel on märkimisväärsed erinevusi) (vt üksikasju **II lisas**).

AUDITI LÄHENEMISVIIS

20. Auditi eesmärk oli hinnata, kas ELi laenutagatised toetasid väikeettevõtete kasvu ja innovatsiooni, parandades nende juurdepääsu rahastamisele. Selleks analüüsiti, kas

- a) praegused tagatisvahendid on asjakohaselt üles ehitatud;

¹¹ Komisjoni aruanne „Kokkuvõtte korraldusasutuste poolt vastavalt määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 67 lõike 2 punktile j esitatud andmetest finantskorraldusvahendite finantseerimise ja rakendamise seisu kohta”, programmitöö periood 2007–2013, olukord 31. märtsi 2017. aasta seisuga. Tasub tähele panna, et ligi 83 % laenusaaajatest on VKEd, 17 % üksikisikud ja 0,11 % suurettevõtted. Andmed VKEde kohta eraldi ei ole kättesaadavad.

- b) toetusesaajatel oleks olnud ilma tagatiseta keeruline laenu saada;
- c) tagatisvahendid täitsid oma eesmärgid või jõudsid ettenähtud toetusesaajateni;
- d) komisjoni hindamissüsteem tõendas tagatisvahendite tulemuslikkust.

21. Pikaajaliste tulemuste ja hindamissüsteemi analüüsimiseks keskendus kontrollikoda peamiselt laenutagamisvahenditele, mida rakendati perioodil 2001–2013. Kõigi teiste aspektide hindamiseks keskenduti laenutagamisrahastule ja InnovFin VKEde tagatisrahastule.

22. Auditikriteeriumid tuletati tagatisvahendite asutamismäärustest, vastavatest ettevalmistavatest dokumentidest, kontrollikoja varasematest teemakohastest aruannetest, komisjoni sise-eeskirjadest ja menetlustest ning teaduskirjandusest. Kriteeriume selgitatakse lähemalt aruande eri osades.

23. Auditi tõendusmaterjali koguti järgmiste toimingutega:

- a) asjakohaste dokumentide ülevaatamine;
- b) kahe praeguse tagatisvahendiga tagatud 50 laenust moodustatud juhuvalimi analüüs, sealhulgas laenutagamisrahastu kolme finantsvahendaja (Rumeenias, Tšehhi Vabariigis ja Ühendkuningriigis) ja InnovFin VKEde tagatisrahastu kahe finantsvahendaja (Rootsis ja Saksamaal) külastamine;
- c) telefonivestlused juhuvalimisse kuulunud 46 InnovFin VKEde tagatisrahastu lõpliku toetusesaajaga (mis hõlmas seitset finantsvahendajat Hispaanias, Itaalias, Luksemburgis, Prantsusmaal ja Tšehhi Vabariigis);
- d) kahe kommertspanga ja valitsusasutuste külastamine Kreekas;
- e) ökonomeetriline uuring laenutagamisrahastu eelkäijate pikaajalise mõju kohta toetust saanud ettevõtetele Prantsusmaal;
- f) tagatise ja programmi „Horisont 2020“ raames väikeettevõtetele suunatud toetuskavu puudutavate EIFi ja komisjoni andmete analüüs;

g) vestlused komisjoni ja EIFi töötajatega.

TÄHELEPANEKUD

Tagatisvahendite ülesehitust mõjutasid puudused

24. Rahastamisvahendi loomisel peab komisjon arvesse võtma muu hulgas järgmisi tegureid: i) turuvajadused ja vahendi suurus (st vajaliku ELi toetuse maht) ja ii) vahendi halduskulud.

25. Kui vahend on loodud, peaks see kiiresti tegevust alustama, et rakendusperioodi optimaalselt ära kasutada.

26. Seetõttu uuris kontrollikoda, kas

- a) vahendite suurus määrati kindlaks turuvajaduste nõuetekohasel hindamisel;
- b) komisjoni ja EIFi vahelised läbirääkimised kulude ja tasude üle olid tõenduspõhised;
- c) vahendid alustasid tööd ilma viivitusteta.

Vahendite suurust ei määratud kindlaks turuvajaduste põhjaliku ja ajakohastatud hindamise alusel

27. Arvestades, et EL rahastab suurel arvul rahastamisvahendeid, mis tegutsevad kõrvuti riiklikult või piirkondlikult rahastatavate vahenditega, on turuvajaduste analüüsimine vahendite tulemuslikkuse tagamiseks otsustava tähtsusega.

28. Komisjoni poolt enne uue põlvkonna rahastamisvahendite käivitamist tehtavad mõjuhindamised ja *ex ante* hindamised peaksid andma teavet turuvajaduste kohta ning võimaldama järelduste tegemist vajaduste täitmiseks vajamineva toetuse suuruse kohta. Seetõttu vaatas kontrollikoda läbi kõnealused hindamised, mis puudutavad tagatisvahendeid.

29. Kaht tsentraalselt juhitavat vahendit hõlmavate programmide (st ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm ja „Horisont 2020“) puhul tehti hindamised vastavalt 2011. ja 2013. aastal. Programmi „Horisont 2020“

alla kuuluvate rahastamisvahendite (sh InnovFin VKEde tagatisrahastu) erihindamine tehti aga pärast seda, kui programmi seadusandlik ettepanek oli juba esitatud ning ligikaudne eelarve Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel läbi arutatud.

30. Mõlemas hindamises analüüsiti turuvajadusi (st rahastamispuudujääki). Täielike andmete puudumise tõttu oli puudujääki keeruline täpselt kvantifitseerida, seetõttu tugineti mitmesugustele hinnangutele ja eeldustele (vt **1. selgitus**). Sellest tingituna väljendati nende VKEde arvu, kelle juurdepääsu rahastamisele peeti keeruliseks (2–3,5 miljonit umbkaudu 23 miljonist), kusjuures raskused ei ole tingitud tõsistest puudujääkidest, vaid pigem tagatise puudumisest/ebapiisavusest, (hinnanguliselt 20 %), vahemikus 0,4–0,7 miljonit. 2013. aasta hindamises ei ajakohastatud 2011. aasta hindamises kasutatud rahastamispuudujäägi andmeid.

1. selgitus. Turuvajaduste kvantifitseerimine: hinnangud ja eeldused

Andmete puudumise tõttu tuli mitme aspekti puhul toetuda hinnangutele. See puudutas näiteks alljärgnevat:

- i) nende VKEde arv, kelle pangalaenu taotlus on tagasi lükatud või ainult osaliselt vastu võetud ja
 - ii) nende VKEde arv, kes võimaliku tagasilükkamise tõttu taotlust ei esitanudki. Arve hinnati küsitluse põhjal ja selliseid VKEsid ei loeta olemasolevate ELi või riiklikult rahastatavate vahenditega hõlmatuks.
- Küsitlusandmete kohaselt¹² langes nende VKEde osakaal, kes pidasid rahastamisele juurdepääsu probleemiks, 17 %-lt 2009. aastal 10 %-le 2016. aastal. Riikide vahel valitsesid aga suured erinevused;
- nende tagasilükatud taotluste osakaal, mis oleksid potentsiaalselt olnud krediitvõimelised. Põhineb tööstuse andmetel ja uuringutel.

Näiteid hindamistes tehtud oletustest:

- rahastamispuudujääki leiti olevat alahinnatud, sest eeldati näiteks, et igal aastal siseneb turule uusi VKEsid.
- Puudusid aga andmed selle kohta, kui mitu uut ettevõtet VKE kategooriasse kvalifitseerus ja kui mitme suhtes see enam ei kehtinud.
- Laenu tagatistele liikmesriikide tasandil antavat toetust eeldati vähenevat, mis puudujääki suurendab.

¹² Euroopa Keskpanka ja Euroopa Komisjoni nimel alates 2009. aastast läbiviidud küsitlused euroala ettevõtete juurdepääsu kohta rahastamisele.

Tagasivaates ei tundu oletus korrektne, sest kättesaadavate andmete kohaselt¹³ oli aastail 2010–2015 antud tagatiste maht suurem kui aastail 2000–2008. 2009. aasta oli rekordiline;

- Koostöös liikmesriikidega rakendatavate laenutagamisvahendite osa pidi eelduste kohaselt suurenema, kuid mitte täielikult katma liikmesriikide antava toetuse eeldatava vähenemise. Komisjoni andmetel on ELi osa kõigis koostöös liikmesriikidega rakendatavates rahastamisvahendites perioodil 2014–2020 tunduvalt suurem (u 75 %) kui perioodil 2007–2013 (vt **punkt 18**).

31. 2011. aasta hindamine ja eelkõige selle aluseks olev komisjoni nimel läbiviidud uuring¹⁴ sisaldas üksikasjalikku analüüsi eri võimaluste (mitmesugused rahastamisvahendid ja eelarved) kohta ja hindas nende mõju. 2013. aasta hindamine ei sisaldanud nii palju võimalusi ja teavet mõju kohta. Ehkki ELi panus InnovFin'i VKEde tagatisrahastusse pidi olema tunduvalt suurem kui selle eelkäijal varasemal perioodil (vt **1. tabel**), puudus hinnang mõju kohta rahastamispuudujäägile ja kasutussuutlikkusele¹⁵, võttes arvesse ka kõigi ELi rahastatud tagatisvahendite kombineeritud mõju.

32. Kahe tsentraalselt juhitava vahendi jaoks ettenähtud ELi toetust ei eraldata liikmesriikide, piirkondade ega sektorite kaupa. Vahendid on vastavalt oma õiguslikule alusele nõudluspõhised ja finantsvahendajad osalevad EIFi osalemiskutse alusel. Ehkki turuvajadused ja seega ka tagatiste võimalik mõju on liikmesriigiti erinev, tehti kahe vahendi rahastamispuudujäägi analüüs üksnes ELi tasandil. 2011. ja 2013. aasta hindamistes ei tuginetud olemasolevale teabele mitme liikmesriigi ja piirkonna turuvajaduste kohta. Nimelt tegi EIF aastail 2006–2008 algatuse JEREMIE¹⁶ (ühine rahastamisskeem väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks) raames 19 liikmesriigi palvel analüüsi nende rahastamispuudujäägi kohta riiklikul tasandil. 2012. aastal tehti aga komisjoni palvel uuring

¹³ AECMi 2016. aasta aruanne – faktid ja arvud, liikmesriikide statistika 2014–2015. Tuleb märkida, et need andmed ei anna täielikku pilti, hõlmates üksnes AECMi liikmesorganisatsioonide antud tagatise, mis lisaks aastate jooksul suurenesid.

¹⁴ Uuring, mille viis läbi Economisti Associati koos järgmiste koostööpartneritega: EIM Business & Policy Research, The Evaluation Partnership, Centre for Strategy and Evaluation Services ja Euroopa Poliitikauuringute Keskus.

¹⁵ Suutlikkus leida finantsvahendajaid, kes sooviksid tagatisvahendit juhtida, ning finantsvahendajate suutlikkus anda laene tagatisvahendi eesmärgiks seatud piisavale hulgale ettevõtetele.

¹⁶ Komisjoni ja EIP grupi käivitatud algatus.

ELi liikmesriikides riiklikest vahenditest toetatavate laenu-, tagatis- ja omakapitalikavade kohta ülevaate saamiseks. Seda ajakohastati 2014. aastal, kuid uuringute ulatuses kehtestatud piirangute tõttu ei ole kõigi liikmesriikide ülevaated täielikud.

33. 2011. aasta hindamises oletati, et suurim stimuleeriv mõju saavutatakse ELiga alates 2004. aastast ühinenud liikmesriikides. EIFi ja finantsvahendajate vahel kahe vahendi raames kuni 2016. aasta lõpuni sõlmitud tagatislepingute alusel antakse aga ligikaudu kolmveerand eeldatavatest laenudest neljas ELiga enne 2004. aastat ühinenud liikmesriigis. Enamikus alates 2004. aastast ühinenud liikmesriikides on kahe vahendi mõju rahastamispuudujäägi täitmisele väiksem kui mainitud peamistes toetust saavates liikmesriikides.

34. EFSI (vt **punkt 17**) täiendab kaht vahendit oluliselt. Kontrollikoda märkis juba oma arvamuses nr 2/2016¹⁷, et EFSI kohta puudus hindamine ja analüüs rahastamispuudujäägi põhjuste ja turuvajaduste ning nende täitmise parimate võimaluste kohta.

35. Seoses struktuurifondidest kaasrahastatavate vahenditega toonitati ühes varasemas eriaruandes¹⁸ tõsiasja, et perioodil 2007–2013 ei hinnanud liikmesriikide vastutavad asutused turuvajadusi mitte alati piisavalt. Seetõttu oli suur osa rahastamisvahenditest ülekapitalizeeritud.

Kulude ja tasude määra ei põhjendatud piisavalt

36. EIFile makstakse pakutavate teenuste eest haldustasu ja konkreetsete eesmärkide täitmise stimuleerimiseks tulemustasu. Iga vahendi eluea jooksul EIFile makstava haldus- ja tulemustasu maksimummäär on 6 % ELi osalusest. Perioodide 1998–2000 ja 2001–2006 vahendite puhul oli tasu määr 9 %, seejärel on komisjon suutnud määra 6 %-ni vähendada.

¹⁷ Arvamus nr 2/2016, „EFSI: varane ettepanek kestuse pikendamiseks ja mahu suurendamiseks” (punktid 21–22) (ELT C 465, 13.12.2016).

¹⁸ Kontrollikoja eriaruanne nr 19/2016: „ELi eelarve täitmine rahastamisvahendite kaudu: programmitöö perioodil 2007–2013 saadud õppetunnid”, punktid 46–54 (<http://eca.europa.eu>).

37. Komisjon i) maksab EIFile ka sularahahalduse tasu¹⁹ ELi eelarvest mõlemale vahendile makstud summade eest ja ii) hüvitab EIFile mõningad muud ettenägematud haldustasud, mis põhinevad dokumentaalsetel tõenditel. Nende kulude kombineeritud ülemmääraks on laenutagamisrahastu puhul 1 % ELi osalusest ja InnovFin VKEde tagatisrahastu puhul 1,5 % ELi osalusest.

38. Kahe vahendi eest nende eluea jooksul makstavate halduskulude ja tasude maksimumsumma on 129,7 miljonit eurot, nagu näidatud **2. tabelis**. Kulud suurenevad, kui EFSI toetuse täiendamine delegeerimislepingute muudatustega kinnitatakse (vt **punkt 17**).

2. tabel. Halduskulude ja tasude maksimumsumma (miljonites eurodes)

	Laenutagamisrahastu	InnovFin VKEde tagatisrahastu	KOKKU
ELi osalus	717,00	1060,00	1777,00
Halduskulud ja tasud kokku, millest	50,18	79,50	129,68
- Haldustasu	20,07	29,68	49,75
- Tulemustasu	22,94	33,92	56,86
- Sularahahalduse tasu ja muud kulud	7,17	15,90	23,07
ELi osalus, millest on maha arvatud kulud ja tasud	666,82	980,50	1647,32

Allikas: kontrollikoda ELi eelarveteabe ning komisjoni ja EIFi vaheliste delegeerimislepingute põhjal.

39. Kahe vahendi iga-aastased²⁰ halduskulud ja tasud on umbkaudu 6,5 miljonit eurot (EFSI lisasummat arvesse võtmata). Ehkki EIF on põhiosas riigimandis²¹ (EL omab osakapitalist 29,81 %), on siiski oluline tagada, et tasud oleksid asjakohased.

40. Seetõttu peaks komisjon enne EIF-iga läbirääkimiste alustamist teadlik olema kuludest, mille i) kannab EIF seoses varasemate laenutagamisvahendite haldamisega, ii) kannavad riiklikud tagatisasutused seoses laenutagamisvahendite haldamisega, iii) EIF nõuab sisse

¹⁹ InnovFin VKEde tagatisrahastu puhul kannab EIF tasu üle EIP-le, kes tegeliku sularahahaldusega tegeleb.

²⁰ Kui eluea pikkuseks on 21 aastat.

²¹ 28,1 % osakapitalist kuulub Euroopa Liidule ja 59,9 % EIP-le. EIP kapital kuulub Euroopa Liidu 28 liikmesriigile.

teistelt asutustelt, kellelt ta on saanud haldusvolitused (nagu EIP või riiklikud ametiasutused). Kontrollikoda uuris, kas sellist teavet oli hangitud.

41. Kontrollikoda leidis, et komisjoni käsutuses ei olnud üksikasjalikku teavet varasemate vahendite tegelike kulude kohta. Komisjonil oli vähe teavet nende tasude kohta, mida tasusid teised asutused, kes olid volitanud EIFi nende nimel rahastamisvahendeid haldama, ning vähe oli tehtud selleks, et võrrelda komisjoni kulusid valimisse kuulunud riiklikult hallatavate tagatisvahendite omadega.

42. Võrdlusena võib öelda, et struktuurifondidest kaasrahastatavate tagatisvahendite puhul on asjaomaste määrustega halduskuludele ja tasudele kehtestatud ülempiir kõrgem kui tsentraalselt juhitavate vahendite 6 % suurune ülempiir. Tegelikud kulud jäid aga alla ülempiiri. Struktuurifondidest perioodil 2007–2013 kaasrahastatud tagatisvahendite rakendamist puudutava hinnangulise teabe²² kohaselt on iga-aastaste halduskulude ja tasude keskmine summa²³ praegu samas suurusjärgus mis komisjoni poolt kahe auditeeritud vahendi puhul makstud tasud ja kulud.

43. Lisaks eelmainitud tasudele on EIFil InnovFin'i VKEde tagatisrahastu puhul õigus saada riskitasu kompensatsiooniks vahendiga seonduva riski jagamise eest (vt **punkt 12** ja **1. joonis**).

44. EIFi riskipositsioon sõltub alusportfelli riskiprofiilist ja ELi osaluse summast, kusjuures viimane makstakse iga-aastaste osamaksete kaupa ja enne tagatiste tegelikku heakskiitmist. Kuni 2022. aastani võib InnovFin'i VKEde tagatisrahastu raames laene lisanduda, mistõttu võib portfelli riskiprofiil muutuda.

45. Finantsvahendajad peavad maksma tagatistasu (vt **punkt 11**), mis on rahastu jaoks tulu. ELi osalust kasutatakse riskitasude maksmiseks üksnes juhul, kui tagatistasust ei piisa, et katta riskitasu kogusumma, milleks EIFil õigus on.

²² Allikas: vt **11. joonealune märkus**. Andmed on hinnangulised, sest paljude tagatisfondide tasude kohta teavet ei edastatud või märgiti summaks „null”.

²³ Riikide ja rahastamisvahendite vahel on aga kuludes ja tasudes suured erinevused. Vt kontrollikoja eriaruanne nr 19/2016, punktid 109–131.

46. Riskitasu määr on 1,25 % aastas tagatisega hõlmatud laenujäägi 80 % suuruselt osalt (kuna ELi osalus peaks vastama 20 %-le kõigile vahendajatele antud tagatiste kogusummast). Rahastu eluea jooksul EIFi makstava riskitasu maksimaalne kogusumma on 10 % ELi osalusest (st 106 miljonit eurot).

47. On olemas oht, et tasuga hüvitatakse EIFi tegelikult kantud risk ülemääraselt. Seda seetõttu, et tasu makstakse tagatisega hõlmatud laenujäägi 80 % suuruselt osalt ka siis, kui ELi sissemakstud osalus ületab 20 % tagatud summast (teisisõnu, kui EIFi tegelik riskipositsioon on väiksem kui 80 %). Sellest hoolimata puudub mehhanism kuni 2022. aastani EIFi makstava riskitasu ülevaatamiseks. Näiteks perioodil 2014–2015 ületas ELi osalus tagatisega hõlmatud laenujäägi, mistõttu ei võtnud EIF mingit riski, kuid talle maksti sellegipoolest riskitasu ligikaudu 0,5 miljoni euro suuruses summas.

Rakendusetapi kiire käivitamine

48. Kontrollikoja varasemad auditid on näidanud, et rahastamisvahendite käivitamine on protsessi keskse tähtsusega element ning viivitused seavad eesmärkide saavutamise ohtu²⁴. Seetõttu uuris kontrollikoda, kas ajalisi viivitusi suudeti ära hoida.

49. Laenutagamisrahastu kujutas endast põhiosas varasema VKEde tagatissüsteemi jätku, mis lihtsustas selle kiiret kasutuselevõttu. InnovFin VKEde tagatisrahastu (mis teatud aspektides oli uus vahend) kiire käivitamine oli aga märkimisväärne saavutus.

50. Mõlema vahendi puhul sõlmiti lepingud komisjoni ja EIFi vahel 2014. aasta juuliks. Juba 2014. aasta lõpuks oli EIF sõlminud kuue vahendajaga tagatislepinguid, mille eeldatav laenumaht oli ligi 1,4 miljardit eurot. 2016. aasta lõpuks oli (ELi toetuse) rakendamise määr 80 %. Samal ajal olid finantsvahendajad andnud laene summas, mis vastas umbkaudu 27 %-le nende eeldatavast laenumahust.

²⁴ Näiteks: Kontrollikoja eriaruanne nr 2/2012: „Euroopa Regionaalarengu Fondi kaasrahastatud VKEde finantskorraldusvahendid”, punkt 88; kontrollikoja eriaruanne nr 19/2016, punkt 93; kontrollikoja eriaruanne nr 5/2015: „Kas rahastamisvahendid on maaelu arengu valdkonnas edukad ja paljulubavad?“, punkt 68 (<http://eca.europa.eu>).

Laenutagamisvahendid ei keskendunud piisavalt ettevõtetele, millel on keeruline laenu saada

51. Intressimäärad ja tasud on tavaliselt seda suuremad, mida kõrgem on laenuvõtja riskiprofiil. Laenuandjad võivad aga ka mitte soovida kõrget intressimäära kehtestada ja teatud piiri ületavat riski võtta, otsustades selle asemel laenuandmistegevust piirata. Seetõttu võivad elujõulised projektid pankade rahastuseta jääda, sest neid peetakse liiga riskantseteks, eriti kui laenutaotlejatel puuduvad vahendid oma krediitdivõimelisuse ja/või projekti heade väljavaadete tõendamiseks²⁵. Käesolevas aruandes nimetatakse elujõulisi ettevõtteid, kellel ei ole võimalik kommertspankadest laenu saada, „elujõulisteks ettevõteteks, kellel puudub juurdepääs rahastamisele“.

52. Tõsiasi, et on olemas laenuvõtjad, kelle projektid on elujõulised, kuid kellel puudub juurdepääs rahastamisele, on laenutagamisvahendite ELi poolse rahastamise peamine põhjus. Seda väljendatakse ettevalmistavates dokumentides ja kahe läbivaadatud rahastu asutamismäärustes. Täpsemalt: „Laenutagamisrahastu koosneb järgmisest: tagatised laenuvahendite varal finantseerimisele (...), mis vähendavad elujõuliste VKEde eriraskusi rahastamisele juurdepääsul, mille põhjustab kas arvatav kõrge riskitase või piisava tagatise puudumine“²⁶. InnovFin'i VKEde tagatisrahastu puhul viidatakse „Horisont 2020“ määruses²⁷ asjaolule, et „asutatud innovatiivsed ettevõtted – nii suured kui ka väikesed – (ei saa) laenu riskantsema teadus- ja innovatsioonitegevuse jaoks“ ning et „(...) poliitikaeesmärkide saavutamiseks vajalikud uuendused on turu jaoks tavaliselt liiga riskantsed (...)“. Ka finantsmääruse säte, mille kohaselt „rahastamisvahendite eesmärk ei ole asendada (...)“

²⁵ Näiteks „laenuvõtja valmisolekut esitada vajaliku kvaliteedi ja väärtusega tagatis võib tõlgendada märgina tema krediitdivõimelisusest“. *Allikas*: Sebastian Schich, Byoung-Hwan Kim, „Guarantee Arrangements for Financial Promises: How Widely Should the Safety Net be Cast?“ *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2011. aasta köide, 1. number.

²⁶ Määrus (EL) nr 1287/2013.

²⁷ Määruse (EL) nr 1291/2013 I lisa II osa jagu 2.3.

erasektori pakutavat rahastamist²⁸, viitab sellele, et tähelepanu keskmes on elujõulised ettevõtted, kellel puudub juurdepääs rahastamisele.

53. Seega ei ole kõnealused vahendid mõeldud üldiseks toetuseks, mille abil vähendada väikeettevõtete või innovatiivsete ettevõtete intressikulud üldiselt, vaid nende ettevõtete rahastamisele juurdepääsu parandamiseks, kes ei saaks kommertsbankadelt laenu.

54. Seetõttu uuris kontrollikoda, kas

- a) ettevõtetele, kellele anti laenutagatisi, oli rahastamisele juurdepääsuga raskusi;
- b) komisjon kasutas tulemuslikult meetmeid, mille abil parandada tagatisvahendite suunamist elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub juurdepääs rahastamisele;
- c) vahendid on edukalt kasutusele võetud liikmesriikides, kellel on rahalisi raskusi.

Puudused tegevuse suunamises neile elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub juurdepääs rahastamisele

55. Kahte vahendit hõlmava laenude valimi (96 ettevõtet) põhjal leidis kontrollikoda, et ainult 40 % laenudest anti ettevõtetele, kellel oleks olnud keeruline kommertsbankadelt laenu saada. Näitaja on samas suurusjärgus mis 43 %²⁹, mille kontrollikoda arvutas varasemas, VKEde tagatissüsteemi käsitletud auditis³⁰. VKEde tagatissüsteem oli laenutagamisrahastu eelkäija, millel olid viimasega väga sarnased eesmärgid ja mis tugines suurel määral samadele vahendajatele.

56. InnovFin VKEde tagatisrahastu puhul oleks 35 %-l ettevõtetest olnud ilma ELi tagatiseta keeruline kommerts-laenu saada. Kuid isegi selles innovatiivsete ettevõtete alamrühmas oli

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002) (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) artikli 140 lõike 2 punkt b.

²⁹ Üheksa vahendaja antud 181 laenust moodustatud valimi põhjal.

³⁰ Kontrollikoja eriaruanne nr 4/2011: „VKEde tagatissüsteemi audit“ punkt 103 (<http://eca.europa.eu>).

osal ettevõtetest juurdepääs riskikapitali rahastamisele või (isiklike tagatiste toel) kommertslaenudele.

57. Kontrollikoda võrdles ka avaliku ja erasektori vahendajate tegevust kavandatud toetusesaajateni jõudmisel³¹, kasutades kaudseid näitajaid, mis on seotud rahalise raskuse tõsidusega:

- a) ettevõtte vanus ja suurus, kuna uuemad ja väiksemad ettevõtted on tavaliselt suuremates rahalistes raskustes³²;
- b) laenu osakaal ettevõtte koguvaradest, mille abil mõõta laenu rahalist tähtsust finantseerimisallikana ettevõtte kapitalistruktuuris.

58. Näitajate abil ilmneb silmatorkav erinevus avaliku ja erasektori vahendajate tegevuses InnovFin VKEde tagatisrahastu raames. Avaliku sektori vahendajad olid järjepidevalt edukamad oma tegevuse suunamisel ettevõtetele, kellel tagatist suurema tõenäosusega vaja läks. Näiteks moodustasid alla viie aasta vanused ettevõtted avaliku sektori vahendajate laenuportfelist 35 %, erasektori vahendajate laenuportfelist aga 16 %. Samamoodi oli avaliku sektori vahendajate poolt toetusesaajatele võimaldatav rahastamissumma üldjuhul suurem: rohkem kui pool nende antud laenudest moodustas üle 10 % laenuvõtja varast, erasektori vahendajate antud laenude puhul oli see näitaja aga vaid neljandik laenudest³³.

59. Asjaolu, et erasektori vahendajad on InnovFin VKEde tagatisrahastu raames rohkem keskendunud kommertslaenudele juurdepääsu omavatele ettevõtetele, on seotud rahastu ülesehitusega. „Horisont 2020“ määruse kohaselt on rahastu eesmärk lihtsustada laenusaamisvõimalusi, kuid selles puudub selgesõnaline nõue keskenduda elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub juurdepääs rahastamisele. Komisjoni ja EIFi riikide vahelise kokkuleppe kohaselt on rahastu eesmärk üksnes stimuleerida vahendajaid laenuvahendite

³¹ Alus: nende ettevõtete koguarv, kellele üks kahest praegusest vahendist seisuga 30. juuni 2016 laenu on andnud.

³² Vt näiteks: Ferrando et al., „Assessing the financial and financing conditions of firms in Europe: the financial module in CompNet“, *ECB Working Paper Series* nr 1836, 2015 (lk 10).

³³ Suured erinevused püsivad ka siis, kui künnist langetada.

varal finantseerimist otseselt või kaudselt laiendama. EIFi ja vahendajate vahelistes lepingutes ei täpsustata, et vahendajad peaksid keskenduma ettevõtetele, kellel on kommertsalaenude saamisega raskusi. Kui avaliku sektori vahendajad keskenduvad oma poliitikaeesmärkide tõttu suurema tõenäosusega sellistele ettevõtetele, siis erasektori vahendajatel selline motivatsioon puudub ja EIFiga sõlmitud tagatisleping neid selleks ei kohusta. Näiteks üks erasektori vahendaja, keda kontrollikoda külastas, ei olnud isegi teadlik sellest, et tuleks keskenduda elujõulistele ettevõtetele, kelle laenutaotlus on tagasi lükatud (vt **punkt 52**).

60. Ka neile ettevõtetele, kellel ei ole rahastamisele juurdepääsuga raskusi, on tagatis kasulik, võimaldades võtta näiteks pikemaks perioodiks või suuremas summas laenu. Lisaks saavad vahendajad InnovFin'i VKEde tagatisrahastu raames intressimäära allapoole turuintressimäära langetada. Kokkuhoid intressi pealt on proportsionaalne laenuvõtja riskitasemega. Et aga nende elujõuliste ettevõtete, kellel puudub juurdepääs rahastamisele, riskitase on üldjuhul madal, on kokkuhoid marginaalne. Keskmise kontrollikoja valimis täheldatud sääst oli 0,3–0,4 %, st 250 000 euro suuruse laenu pealt (InnovFin'i VKEde tagatisrahastu laenude mediaanväärtus) mitte rohkem kui 1000 eurot aastas.

Komisjon on küll ühe meetme abil parandanud toetuse suunamist elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub juurdepääs rahastamisele, kuid ei ole kaalunud teisi võimalikke meetmeid, eriti InnovFin'i VKEde tagatisrahastu puhul

61. Kontrollikoda on juba märkinud, et varasema VKEde tagatissüsteemi raames oli suur osa toetusesaajatest kommertsalaenudele juurdepääsu omavad ettevõtted, ning esitanud järgmise soovitus: „Samuti peaks kaaluma asjakohaseid meetmeid tühimõju minimeerimiseks, võttes muu hulgas eeskuju parimast tavast, mida mõningad finantsvahendajad juba järgivad“³⁴. Oma vastuses soovitusele nõustus komisjon, et asjakohaseid meetmeid tühimõju minimeerimiseks tuleks kaaluda kõigis järgnevates vahendites.³⁵

³⁴ Kontrollikoja eriaruanne nr 4/2011, 5. soovitus.

³⁵ Kontrollikoja eriaruanne nr 4/2011, komisjoni vastus punktile 103.

62. Praeguse laenutagamisrahastu seadusandlikus ettepanekus kehtestas komisjon tagatavate laenude ülempiiriks 150 000 eurot. Oletati, et väiksemat laenusummat taotlevatel laenuvõtjatel on raskem rahastamisele juurde pääseda.

63. Ülempiir kiideti heaks, kuid ühe erandiga. Ülempiirist suuremaid laenusummasid saab tagada laenutagamisrahastust, juhul kui on võimalik tõendada, et toetusesaaja ei vasta InnovFin VKEde tagatisrahastu tagatise saamise tingimustele³⁶. Vahendaja, kes soovib heaks kiita ülempiiri ületava laenu, peab esmalt veenduma, et laenuvõtja ei vasta ühelegi 14-st InnovFin VKEde tagatisrahastu innovatsioonialase toetuskõlblikkuse kriteeriumist (vt **punkt 89**). Et tegemist on suhteliselt kohmaka protsessiga, mille loogikat on keeruline mõista, annab enamik finantsvahendajaid tagatise laenudele, mille summa jääb alla ülempiiri.

64. Seega keskendus laenutagamisrahastu tänu ülempiirile pigem riskantsematele, väiksematele ja uuematele ettevõtetele. Sellele viitab portfelli mitu statistilist näitajat:

- a) keskmine laenusumma vähenes – üle 150 000 euro suuruste laenude osakaal, mis oli eelmise rahastu raames 37 %, langes laenutagamisrahastu puhul 15,8 %-ni;
- b) mikroettevõtetele (vähem kui 10 töötajaga ettevõtted) antavate laenude osakaal tõusis eelmise rahastu 74 %-lt 82 %-le.

65. Jätkuvalt antakse tagatise aga ka suurematele laenudele, mõnikord isegi eeskirju eirates. Üks kolmest laenutagamisrahastu auditeeritud vahendajast hoidis mitmel korral ülempiirist kõrvale, andes samal kuupäeval tagatise ühe ja sama ettevõtte mitmele laenule. EIF oli sellisest teguviisist teadlik ja küsis ühel juhul lisateavet, mille läbivaatamisel otsustas, et konkreetse juhtumi puhul oli selleks piisav äriplaneetne põhjendus. Sellised laenud moodustasid vahendaja tagatud laenuportfelli rohkem kui 10 %.

66. Hästi koostatud toetuskõlblikkuse kriteeriumid võivad olla veel üks vahend selle kindlustamiseks, et tagatise antakse elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub juurdepääs rahastamisele (vt näidet **2. selgituses**). Laenutagamisrahastu puhul on sellised

³⁶ InnovFin VKEde tagatisrahastu raames võib tagada laene alates 25 000 eurost kuni 7,5 miljoni euroni.

toetuskõlblikkuse kriteeriumid kehtestatud finantsvahendajatega sõlmitavates tagatislepingutes. InnovFin VKEd tagatisrahastu puhul ei kehtestanud komisjon aga EIFiga sõlmitud delegeerimislepingus selliseid kriteeriume (vt **punkt 59**). Kontrollikoda märgib, et 14-st toetuskõlblikkuse kriteeriumist, mille abil hinnatakse ettevõtte innovatiivsust (millest tuleb täita üks), on kaks seotud uuemate ettevõtetega. Neid kaht kriteeriumi kasutas aga väike osa ettevõtetest, kes said InnovFin VKEd tagatisrahastu raames tagatud laenu (20 % seisuga 31.12.2016).

2. selgitus. Näide mujal kasutusel olevatest toetuskõlblikkuse kriteeriumidest, mida tasuks InnovFin VKEd tagatisrahastu puhul üle võtta

USA väikeettevõtete administratsiooni laenuprogrammi raames peab laenuandja põhjendama tagatise kasutamist, tõendades, et laenuvõtjal puudub ilma tagatiseta juurdepääs tavapärastele rahastamisallikatele. See hõlmab ettevõtte omaniku isikliku vara arvessevõtmist.

67. Keskmisest turuintressimäärast kõrgema intressimäära kehtestamine on avaliku sektori vahendajate jaoks samuti üks võimalus selle kindlustamiseks, et tagatist taotlevad eelkõige elujõulised ettevõtted, kellel puudub juurdepääs rahastamisele. Rahastamisele juurdepääsu omavad ettevõtted saavad laenu turuintressimääraga, mistõttu puudub neil motivatsioon taotleda kallimat tagatisega laenu. Sellist hinnapoliitikat, nagu seda rakendavad mõned riiklikud tugiinstitutsioonid, InnovFin VKEd tagatisrahastu aga ei järgi.

68. Tagatisvahendite komisjonipoolne järelevalvesüsteem ei võimalda regulaarselt kontrollida, kas vahendajate tegevus on suunatud elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub juurdepääs rahastamisele. Laenutagamisrahastu puhul on järelevalvenäitajaks „nende ettevõtete arv, kes arvavad, et ilma tagatiseta ei oleks nad laenu saanud“. Andmeid, millega seda arvamust põhjendada, kogutakse aga küsitluse teel, mida tehakse rahastu eluea jooksul vaid kaks korda. Sarnast näitajat kasutati eelmise rahastu hindamiseks, kuid valim oli liiga väike, et vahendajate kohta individuaalselt järeldusi teha. InnovFin VKEd tagatisrahastu puhul sellist näitajat ei kasutatud.

69. Teaduskirjanduses kirjeldatakse mitmeid alternatiivseid näitajaid (vt **3. selgitus**), mis võivad anda õigeaegsemat teavet rahastamisele juurdepääsu omavate ettevõtete osakaalu kohta individuaalsete vahendajate tasandil. Sellised näitajad põhinevad andmetel, mis

tavaliselt pärinevad laenutoimikutest, seega saab vajalikku teavet koguda vahendajatelt. Komisjon ei ole aga praeguseni teiste võimalike näitajate rakendatavust katsetanud.

3. selgitus. Näiteid võimalikest näitajatest

- Investeeringispiirangute näitaja: põhineb *a priori* klassifikatsioonil, mis määrab iga ettevõtte finantspiirangute raskusastme, kasutades muutujate kogumit, mis on tuletatud ettevõtte bilansist ja kasumiaruandest ning nende omavahelistest seostest teatud investeeringis-/rahastamistingimuste korral³⁷.
- Finantspiirangute näitaja: kasutatakse nende ettevõtete kindlaksmääramiseks, kelle laenuvõimalusi võib pidada piiratuks, rakendades mudelit, mis seob ettevõtete finantsnäitajad vastustega, mis nad andsid ELi küsitluses väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate rahastamisele juurdepääsu kohta³⁸.
- Olemasolevad riigisisised näitajad, nagu käive ja krediidireiting, mille *Banque de France* arvutab iga aastaaruandeid esitava ettevõtte kohta.
- Prognoosimudel, mis on välja töötatud varasemate hindamiste või akadeemiliste uurimuste raames tehtud uuringute põhjal³⁹.

Vahendite kasutuselevõtt oli rahalistes raskustes olevates liikmesriikides aeglane

70. Tsükliline majanduslangus, eriti finantskriis, suurendab tavaliselt väikeettevõtete rahastamispuudujääki (vajaminev, kuid mitte saadaval olev summa)⁴⁰. Just see on põhjus, miks oli väikeettevõtete rahastamisele juurdepääsu parandamine 2008. aasta Euroopa

³⁷ Ferrando and Ruggieri, „Financial Constraints and Productivity: Evidence from Euro Area Companies”, *ECB Working Paper Series* nr 1823, 2015.

³⁸ Ferrando et al., „Assessing the financial and financing conditions of firms in Europe: the financial module in CompNet”, *ECB Working Paper Series* nr 1836, 2015.

³⁹ Reint Gropp, Christian Gruendl ja Andre Guettler, „The Impact of public guarantees on bank risk taking – Evidence from a natural experiment”, *ECB Working Paper Series* nr 1272, detsember 2010.

⁴⁰ „Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe”, Viini algatuse krediiditagatisskeemide tööühm, 2014.

majanduse elavdamise kava⁴¹ oluline osa ning miks leppisid komisjon ja kolm ELi finantsabi saavat liikmesriiki (Läti, Kreeka ja Portugal) kokku mitmete sellekohaste meetmete rakendamises.

71. Kolme kõnealuse liikmesriigi eelarve oli suure surve all. Valitsustel polnud võimalik riiklikke tagatisskeeme toetada ja riigi toel tagatiste andmine vähenes järsult. Et ELi kavad on mõeldud liikmesriikide jõupingutuste täiendamiseks⁴², hindas kontrollikoda, kas neis riikides olid ELi tsentraalselt juhitavad tagatisvahendid ja sarnased struktuurifondidest kaasrahastatavad vahendid edukalt kasutusele võetud.

72. Kontrollikoda leidis, et ELi tsentraalselt juhitavaid tagatisvahendeid võeti neis liikmesriikides tunduvalt vähem kasutusele kui struktuurifondidest kaasrahastatavaid vahendeid. Ehkki laenu tagamisrahastu eelkäija oli kriisi toimumise ajal olemas, sõlmis EIF neist kolmest liikmesriigist lepingu ainult ühe finantsvahendajaga Lätis (2009. aastal). Alates 2012. aasta lõpust tegutsenud InnovFin'i VKEde tagatisrahastu eelkäija võeti rahuldavalt kasutusele Portugalis, teises kahes liikmesriigis aga mitte.

73. Struktuurifondidest kaasrahastati tagatise ja kapitaliseeritud riskijagamise rahastamisvahendeid. Mõlema vahendi eesmärk oli kõrvaldada väikeettevõtete rahastamispuudujääk, kuid ainult viimane neist katab nii krediidiriski kui pakub vahendajatele likviidsust. Kapitaliseeritud riskijagamise rahastamisvahendi puuduseks on asjaolu, et väikeettevõtetele antavaid laene tuleb kas täielikult või osaliselt rahastada avaliku sektori vahenditest⁴³, mistõttu saab selle raames toetada väiksemal arvul ettevõtteid.

⁴¹ KOM(2008) 800 lõplik, 26.11.2008, „Euroopa majanduse elavdamise kava”.

⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2006. aasta otsuse nr 1639/2006/EÜ, millega kehtestatakse konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm (ELT L 310, 9.11.2006, lk 15), põhjendused 3, 11 ja 27; määruse (EL) nr 1287/2013, millega kehtestatakse ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm (COSME), põhjendus 1, artikli 8 lõige 1 ja artikli 17 lõige 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta otsuse nr 1982/2006/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmendat raamprogrammi (ELT L 412, 30.12.2006, lk 1), põhjendused 2, 20, 21 ja 22.

⁴³ Tagatiste puhul on finantsvõimendus (avaliku sektori vahenditest tingitud laenumaht) tavaliselt suurem, sest riigieelarve hõlmab üksnes eraldi tulevase kahjumi katmiseks.

Kontrollikoda leidis, et vahendid, mille puhul kasutati avaliku sektori vahendeid vähemalt poolte laenude rahastamiseks, olid ettevõtetele rahaliste vahendite eraldamisel edukamad, sest likviidsuse võimaldamine kompenseeris kommertspankade likviidsuspiirangud. See selgitab, miks ei võetud tsentraalselt juhitavaid ELi laenutagatise kui kommertspankadele likviidsust mittevõimaldavaid vahendeid liikmesriikides rahuldaval määral kasutusele.

74. Ometi ei tehtud isegi struktuurifondidest kaasrahastatavatest rahastamisvahenditest ettevõtetele väljamakseid üldjuhul mitte kõige keerulisemas olukorras, vaid alles pärast seda. Lätis maksti väikeettevõtetele aastail 2009–2012 välja ainult 16 % kapitaliseeritud riskijagamise rahastamisvahenditele EIFi hallatava kava⁴⁴ alusel ette nähtud summast. Ka Kreekas toimus rahastamisvahenditest väljamaksete tegemine väikeettevõtetele hilinemisega, kiirenedes alles toetusperioodi lõpus aastail 2015–2016.

75. See, et struktuurifondidest kaasrahastatud rahastamisvahenditest maksti vahendid väikeettevõtetele välja aeglaselt, on vastuolus majanduskasvu instituudi saavutustega Kreekas. Tegemist on mittepangast finantsasutusega, mille asutasid Kreeka riik ja Saksa arengupank *Kreditanstalt für Wiederaufbau* ühekordse meetmena laenude andmiseks väikeettevõtetele. Selle kapital oli 200 miljonit eurot, mis suudeti vähem kui aastaga laenudeks konverteerida. Kreekas küsitletud kommertspankade sõnul oli vahendite kiire väljamaksmise peamine põhjus see, et rakendamise suhtes kehtisid tunduvalt lihtsamad eeskirjad kui struktuurifondide vahendite puhul.

76. Komisjon võttis vahendite aeglase väljamaksmise suhtes meetmeid. 2011. aastal andis komisjon loa kasutada rahastamisvahendeid struktuurifondide raames ka käibekapitali finantseerimiseks – varem oli see lubatud üksnes erandjuhtudel. See on vahendite väljamaksmist väikeettevõtetele parandanud ja oli toleaegeid tingimusi arvestades põhjendatud.

77. Laenutagatiste varasemad andmed näitavad aga, et kui eritingimused lakkavad kehtimast, on kirjeldatud muutused pöördumatud. Selle tulemuseks on tavaliselt üldine

⁴⁴ Kava rakendati ühisest rahastamisskeemist väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks (JEREMIE).

toetuskõlblikkuse tingimuste leevenemine. Näiteks kui laenutagamisrahastu eelkäijad keskendusid algselt investeerimislaenudele, siis nüüd on tavapäraseks saanud käibekapitali finantseerimine. InnovFin VKEde tagatisrahastu eelkäija toetas üksnes selliseid laene, mille lõpptähtaeg on vähemalt kaks aastat. InnovFin VKEde tagatisrahastu toetab ka aastase lõpptähtajaga laene, sealhulgas krediidiliine. Ehkki sellised muudatused parandavad kahtlemata kavade kasutuselevõttu, suurendavad nad ka ohtu, et vahend ei saavuta tulemuslikult avaliku poliitika eesmärke või peab konkureerima erasektoriga (vt **4. selgitus**).

4. selgitus. Olukorrad, kus ELi tagatisega toetatakse finantstoodet, mis ei sobi tagatise poliitikaeesmärkidega

InnovFin VKEde tagatisrahastu eesmärk on toetada ettevõtete innovatsioonitegevust. Tingimustele vastavad iga-aastase vaba tagasimaksega krediidiliinid ja aastase lõpptähtajaga laenud. Seda tüüpi laenud ei võimalda aga vajalikku stabiilsust, toetamaks keskmise pikkusega projekte, mida innovatsiooniprojektid enamasti on.

ELi laenutagatise saab anda käibekapitali laenudele. Osa neist tagatistest rahastati EFSI ressurssidest ning nad peaksid kaasa aitama investeringute kaasamise üldeesmärgile. Sellised laenud ei too aga alati kaasa uusi investeringuid. Viiendik kontrollikoja poolt küsitletud ettevõtetest, keda toetati InnovFin VKEde tagatisrahastust, ei osanud laenu ja investeringu vahelist seost välja tuua või selgitada, kuidas laen nende ettevõtte arendamisele kaasa aitab.

ELi laenutagatiseid on mõeldud nende ettevõtete toetamiseks, kellel puudub juurdepääs rahastamisele. Tagatud laenu kasutamine olemasoleva laenu refinantseerimiseks ei ole seega lubatud. Käibekapitali laenude puhul on seda aga võimatu kontrollida. Auditi käigus tuvastas kontrollikoda ühe sellise laenu (väärtusega 74 000 eurot).

Eesmärgid saavutati osaliselt

78. Kahel tagatisvahendil on erinevad eesmärgid. Seetõttu vaadeldakse neid järgnevas osas eraldi. Kontrollikoda uuris, kas

- a) laenutagamisrahastu eelkäijad edendasid ettevõtete kasvu;
- b) InnovFin VKEde tagatisrahastu keskendus nende ettevõtete toetamisele, kes tegelevad suure tiptaseme saavutamise potentsiaaliga teadusuuringute ja innovatsiooniga.

Laenutagamisrahastu eelkäijad edendasid ettevõtete kasvu

79. Ettevõtete kasvu näitajateks on muu hulgas töökohtade loomine, tootlikkuse kasv ja kõrgem elujõulisuse määr. Tagatise mõju mõõtmiseks ei piisa näiteks sellest, kui võrrelda ettevõtte töötajate arvu tagatise saamisele eelneval ajal töötajate arvuga mõni aasta hiljem, sest seda võivad mõjutada muud tegurid⁴⁵. Selle asemel tuleks mõju hindamiseks võrrelda tagatise saanud ettevõtete olukorda sellega, mis oleks juhtunud, kui nad ei oleks sellist toetust saanud.

80. Auditi raames tellis kontrollikoda vastupidise stsenaariumi mõjuhindamise uuringu ELi laenutagatiste pikaajalise mõju kohta ühes liikmesriigis (Prantsusmaa)⁴⁶. ELi toetus Prantsusmaa vahendajatele, kelle portfelle uuringus analüüsiti, moodustas rohkem kui 25 % nende VKEde tagatissüsteemide kogueelarvest, kes tegutsesid perioodil 2001–2013. Uuringus võrreldi perioodil 2002–2012 ELi laenutagatise saanud väikeettevõtete muutuvaid tulemusi⁴⁷ nende ettevõtete näitajatega, kes tagatise ei saanud (võrdlusrühm). Mõju hinnati iga aasta kohta kümneaastasel perioodil, mis järgnes laenu saamise aastale. **III lisa** sisaldab auditi metoodika täpsemaid üksikasju.

81. Uuringu kohaselt on kõik analüüsitud muutuvad tulemused positiivsed. Toetust saanud ettevõtted kasvasid kiiremini kui võrdlusrühma ettevõtted, arvestades nende koguvara, müüki ja palgakulusid. Pärast esialgset tootlikkuse langust osutusid toetust saanud ettevõtted ka tootlikumaks kui võrdlusrühma ettevõtted. Tootlikkuse esialgne langus on kooskõlas asjaoluga, et investeeringute täieliku tootlikkuse saavutamine võtab aega. Kui varad suurenesid laenude toel peaaegu kohe, siis mõju avaldamiseks müügile ja palgakuludele kulus veel 2–3 aastat. Tagatud laenud suurendasid ettevõtete laenukoormust,

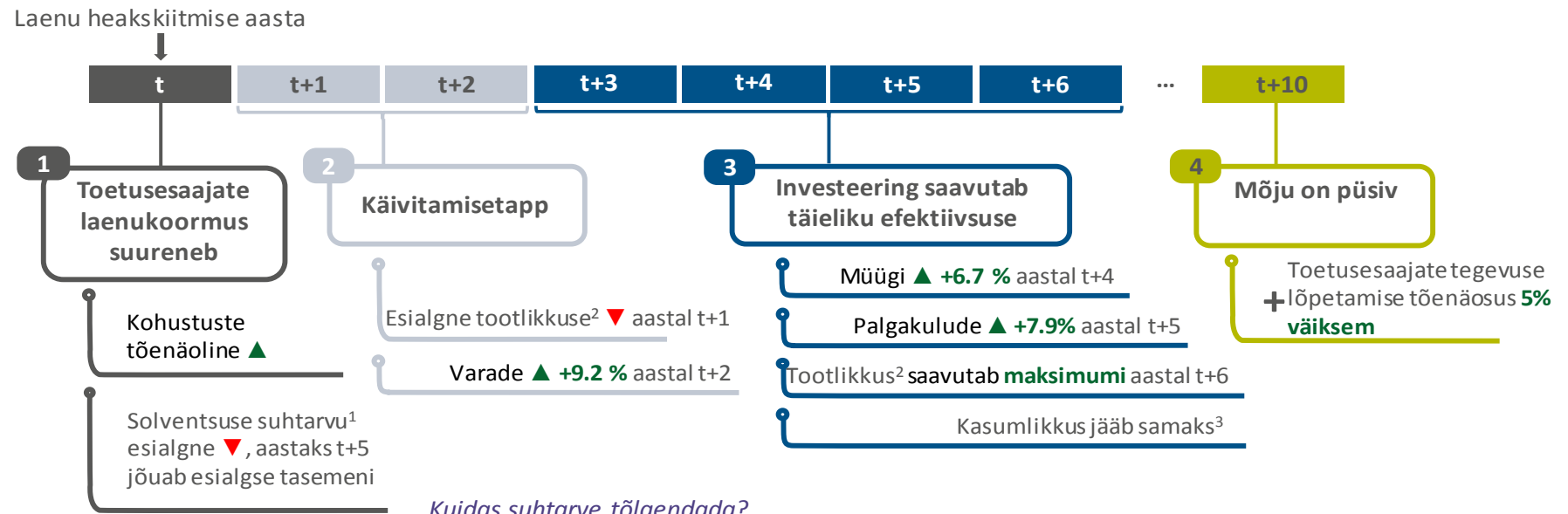
⁴⁵ Kontrollikoda väljendas seda seisukohta oma varasemas töös VKEde tagatissüsteemi kohta; vt kontrollikoja eriaruanne nr 4/2011.

⁴⁶ Uuringu koostas *Politecnico di Milano School of Management*’i ja *Emlyon Business School*’i uurimisrühm: Bertoni, Colombo ja Quas (2016), „Final report: Long-term effects of loan portfolio guarantees on SMEs’ performance”, (avaldamisel).

⁴⁷ Palgakulud (ettevõtte töötajate kogukulud tööhõive näitajana), müük, koguvara, maksevõime suhtarv (omakapital jagatud koguvaraga), lühiajalise võlgnevuse kattekordaja (käibevara jagatud lühiajaliste kohustistega), varade tootlus (maksueelne kasum jagatud koguvaraga), tootmistegurite kogutootlikkus ja elujõulisuse tõenäosus.

kuid täiendav laen ei muutnud neid haavatavamaks. Vastupidi – toetust saanud ettevõtete puhul oli tegevuse lõpetamise tõenäosus väiksem kui võrdlusrühma puhul (vt **2. joonis**).

2. joonis. Tagatud laenude mõju väikeettevõtetele



Kuidas suhtarve tõlgendada?

Selgitus

▲ Suurenemine ... võrreldes sarnaste ettevõtetega
▼ Vähenemine ... võrreldes sarnaste ettevõtetega

¹ Omakapital / Koguvara

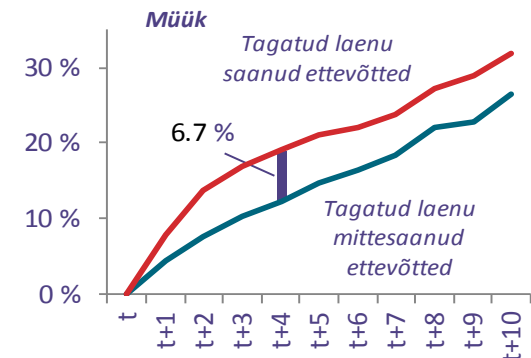
² Tootmistegurite kogutootlikkus

³ Maksueelne kasum / Koguvara

Väljendatud muutused näitavad maksimaalset erinevust tagatise saanud ettevõtete ja võrdlusrühma kuulunud tagatise mittesaanud ettevõtete tulemuste vahel.

Näiteks müügi osas toimus kasv mõlemal liiki ettevõtetes, kuid toetusesaajate kasv oli kiirem. Suurimat erinevust kasvus täheldati neli aastat pärast laenu heakskiitmise aastat.

Näidatud muutused erinevad nullist statistiliselt tõenäosuse väärtuse juures <0,1 %.



Allikas: kontrollikoda järgneva väljaande põhjal: „Final report: Long-term effects of loan portfolio guarantees on SMEs’ performance“, Bertoni, Colombo ja Quas (2016, väljaanne avaldamisel).

82. Ehkki positiivsed tulemused tähendavad edasiminekut, on Prantsuse väikeettevõtete puhul täheldatud mõju väiksem kui kahes teises uuringus (milles analüüsiti sarnase meetodi abil laenutagamisvahendeid Prantsusmaal või mujal, vt **3. tabel**) hinnatud mõju.

3. tabel. Eri uuringutes hinnatud mõju väikeettevõtetele

Uuring	Fookus	Mõju tööhõivele	Mõju müügile
Bertoni, Colombo ja Quas (2016)	Prantsusmaa väikeettevõtetele perioodil 2002–2012 antud ELi laenutagatised	7,9 % aastal 4	6,7 % aastal 4
Lelarge, C., Sraer, D. ja Thesmar, D. (2010) ⁴⁸	Prantsusmaa tagatisskeem idufirmade jaoks, peamiselt perioodil 1995–2000	16 % aastal 6	--
Asdrubali ja Signore (2015) ⁴⁹	ELi poolt perioodil 2005–2007 Kesk-, Ida- ja Kagu-Euroopa väikeettevõtetele antud laenutagatised	17,3 % aastal 5	19,6 % aastal 5

83. 2005. aastal prognoosis komisjon VKEd tagatissüsteemi raames ühe töökoha loomise/säilitamise maksumuseks 1330 eurot⁵⁰. Oletades, et palgakulude kasv kajastab üksnes tööhõive kasvu, nagu märgitud vastupidise stsenaariumi uuringus, oli Prantsusmaa väikeettevõtetele antud ELi tagatiste tulemusel loodud/säilitatud töökohtade maksumus kontrollikoja arvutuste kohaselt tegelikult 8000–11 000 eurot töökoha kohta ehk seitse korda suurem kui prognoositud.

84. Uuring kinnitas ka seda, et täpsem suunamine võib muuta vahendi mõjusamaks. Eelkõige avaldasid tagatud laenud suuremat mõju väiksematele ja uuematele ettevõtetele, st sellistele ettevõtetele, mis on teaduskirjanduse kohaselt suuremates rahalistes raskustes.

⁴⁸ Lelarge, C., Sraer, D. ja Thesmar, D., „Entrepreneurship and credit constraints: Evidence from a French loan guarantee program”, *International differences in entrepreneurship*, University of Chicago Press, 2010, (lk 243–273).

⁴⁹ Asdrubali Pierfederico, Signore Simone, „The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs, Evidence from CESEE Countries”, *EIF Research & Market Analysis*, Working Paper 2015/29.

⁵⁰ SEK(2005) 433, 6.4.2005, „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega kehtestatakse konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm (2007–2013), lisa”.

Tagatud laenud avaldasid suuremat mõju ka neil juhtudel, kus avaliku sektori vahendite summa tagatud laenu ühe euro kohta, st eeldatav kahju, oli suurem (vt **4. tabel**).

4. tabel. Tagatiste tulemuslikkust mõjutavad tegurid

	Müük	Palgakulud	Varad
Suurus Mõju on suurem väiksematele ettevõtetele (müügi maht alla 370 000 euro):	+ 2,7pp	+ 4,4pp	+ 5,7pp
Vanus Mõju on suurem uuematele ettevõtetele (tegutsenud vähem kui 7 aastat):	-	+ 2.3pp	-
Avaliku sektori vahendid Tagatud laenu iga euro kohta antud avaliku sektori vahendite suurendamine ühe protsendipunkti võrra suurendas mõju:	+ 2.7pp	+ 3.9pp	+ 4.6pp

Märkus: pp = protsendipunkt.

Allikas: Bertoni et al. (2016).

85. Kontrollikoda täheldas oma varasemas VKEdes tagatissüsteemi käsitlevas auditis, et „tagatiste tulemusi saab saavutada ka riiklike eelarvevahendite abil. Kohalikul tasandil tegutsevate laenuvõtjate suurt osakaalu arvestades ei ole ELi sekkumise vajadus küllaldaselt tõendatud“⁵¹. Komisjon nõustus soovitusel ja teatas, et seda „võetakse juba arvesse rahastamisvahendite järgmise põlvkonna kavandamises ja sellekohastes aruteludes, keskendudes ELi lisaväärtuse tagamisele kui ühele peamisele põhimõttele, mida kõik kavandatavad vahendid peavad järgima“⁵².

86. Kontrollikoja varasem järeldus, mille kohaselt ei ole ELi lisaväärtust võimalik tõendada, kehtib endiselt laenutagamisrahastu suhtes, ja seda kahel põhjusel. Esiteks märkis komisjon laenutagamisrahastut käsitlevas seadusandlikus ettepanekus, et „jätkurahastu käsitleb rohkem piiriüleste ja mitut riiki hõlmavate laenude toetamist ning väärtpaberistamist,

⁵¹ Kontrollikoja eriaruande nr 4/2011 punkt 104.

⁵² Samas, komisjoni vastus 6. soovitusele.

arvestades Euroopa Kontrollikoja soovitus maksimeerida ELi lisaväärtust⁵³. Seadusandjad ei rakendanud seda põhimõtet aga rahastut reguleerivas määruses. Auditi toimumise ajaks oli laenutagamisrahastust vähe piiriüleseid ja mitut riiki hõlmavaid laene antud. Samuti ei olnud toimunud väärtpaberistamise tehinguid. Ka eelmise, perioodi 2007–2013 VKEde tagatissüsteemi raames tehti väärtpaberistamise tehinguid vähe – allkirjastati vaid kaks tehingut. Selle üheks põhjuseks on vähene tegevus väärtpaberistamise turul alates 2008. aastast⁵⁴.

87. Teiseks: tutvustav, katalüütiline ja suutlikkust suurendav mõju⁵⁵ kui ELi lisaväärtuse kasuks rääkiv argument, eriti alates 2004. aastast ELiga ühinenud riikides (vt ka **punkt 33**), on järjest enam tähtsust kaotamas. Seda põhjusel, et ELi finantseeritavate rahastamisvahendite kasutamine on viimastel aastatel oluliselt hoogustunud (vt **punktid 13** ja **17–18**), mis on suurendanud selliste vahendite rakendamise pädevust liikmesriikides. See omakorda vähendab vajadust ELi tagatisvahendite järele⁵⁶. Lisaks võivad liikmesriigid kasutada struktuurifonde riigisiseste vahendite rahastamiseks (vt **punktid 72–74**).

InnovFin VKEde tagatisrahastu ei olnud piisavalt suunatud suure tipptaseme saavutamise potentsiaaliga teadusuuringutele ja innovatsioonile

88. InnovFin VKEde tagatisrahastut reguleerib „Horisont 2020“ määrus. Tegemist on üldmäärusega, mis hõlmab mitmesuguseid sekkumisi, olgu need siis tagastamatute toetuste, tagatiste või omakapitaliinvesteeringute vormis. Üldmäärusena käsitleb see kõiki innovatsiooniliike. InnovFin VKEde tagatisrahastu suhtes täpsustatakse määruses aga, et see

⁵³ KOM(2011) 834 lõplik, 31.11.2011, Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ettevõtete ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkurentsivõime programm (2014–2020).

⁵⁴ EIP tegevuse hindamise üksuse koondaruanne „EIF’s SME Securitisation Activities, 2004 – 2015“, märts 2017.

⁵⁵ ELi sekkumise suutlikkus mõjutada poliitika arengut liikmesriikides ning anda ELi ja EIFi oskusteavet edasi liikmesriikide ametiasutustele ja/või finantsasutustele.

⁵⁶ Vt ka „Final Evaluation of the Entrepreneurship and Innovation Programme“, milles sedastatakse, et „kui lähenemisviis on kindlaks määratud ja laiemalt kasutusele võetud, peaksid rahastamisvahendid edasi liikuma“, Centre for Strategy & Evaluation Services LLP, aprill 2011.

peaks keskenduma selliste ettevõtete toetamisele, „kes tegelevad suure tiptaseme saavutamise potentsiaaliga teadusuuringute ja innovatsiooniga“⁵⁷. Selline tegevus nõuab riskantseid investeeringuid.

89. Et „Horisont 2020“ määruses ei määratleta täpsemalt riskantseid investeeringuid, mida on suure tiptaseme saavutamise potentsiaaliga teadusuuringute ja innovatsiooni toetamiseks vaja, määras komisjon kindlaks 14 innovatsioonialast toetuskõlblikkuse kriteeriumit (vt IV lisa). Tagatud laenu saada sooviv ettevõtte peab vastama ühele neist kriteeriumidest. Kriteeriumid hõlmavad mitmesuguseid omadusi, millega ettevõtet iseloomustada, nagu see, kas ta teeb kulutusi teadusuuringutele ja innovatsioonile, on võitnud innovatsiooniahinna, saanud teadusuuringute või innovatsiooniga seotud toetust või laenu, registreerinud tehnoloogiaõigusi, kasvab kiiresti või saab investeeringuid riskikapitalifondilt või äriinglilt.

90. Kolmest kõige sagedamini kasutatud kriteeriumist kaks on laiaulatuslikud:

- a) 27 % juhtudest (andmed 2016. aasta lõpu seisuga) kasutati järgmist kriteeriumi: toetusesaaja „kavatseb investeerida selliste toodete, teenuste või protsesside tootmisse, arendamisse või rakendamisse, mis on uued või oluliselt täiustatud ning millega on seotud tehnoloogilise või tööstusliku ebaõnnestumise risk“;
- b) 12 % juhtudest kasutati järgmist kriteeriumi: toetusesaaja on turul tegutsenud alla seitsme aasta ning „taotluse esitamisele eelnenud kolmest aastast vähemal ühel moodustasid teadus- ja innovatsioonikulud toetusesaaja tegevuskulude kogusummast vähemalt 5 %“.

91. Kontrollikoda uuris laenude valimi põhjal, kas määruses täpsustatud fookust järgiti. Ettevõtted jagati kolme rühma: i) innovatsioonitegevus puudub (15 % valimist), ii) tavapärane protsessi- või tootearendus (50 % valimist) ja iii) suure riskiga innovatsioon (35 % valimist). 5. selgituses tuuakse näiteid iga kategooria projektidest ja ettevõtetest. Tavapärasest toote- või protsessiarendusest tulenevat innovatsiooni peetakse uueks ainult

⁵⁷ Määruse (EL) nr 1291/2013 I lisa, lk 144.

ettevõtte enda jaoks (st tooted või protsessid võivad turul juba olemas olla)⁵⁸. Suure riskiga innovatsioon läheb sellest kaugemale, ja kontrollikoda leidis, et sellesse kategooriasse kuulub üksnes 35 % ettevõtetest. Isegi nende hulgast paistis silma aga vaid mõne ettevõtte innovatsioonitegevus.

92. Seega vastas 65 % valimisse kuulunud ettevõtetest innovatsiooni laiemale määratlusele, kuigi eesmärgi kohaselt tuli keskenduda innovatsioonile kitsamas mõttes ehk suure tiptaseme saavutamise potentsiaaliga ettevõtetele (vt **punkt 88**).

5. selgitus. Näiteid InnovFin'i VKEde tagatisrahastust toetust saanud projektidest ja ettevõtetest

Innovatsioon puudub

- Üks lasterõivaste internetipood kasutas tagatud laenu kaubavaliku laiendamiseks.
- Üks kontsessiooni alusel tegutsev restoran kasutas laenu selleks, et suurendada oma pindala 25 % võrra.

Tavapärane toote- või protsessiarendus

- Laenu kasutati nutitelefonide rakenduse arendamiseks, mis annab teavet koosolekuruumide (inimesed, seadmed ja saadavus) kohta. Mitu sarnast vahendit on juba olemas.
- Üks teatrivarustust tootev ettevõtte kasutas laenu üksnes käibekapitali finantseerimiseks. Ettevõtte keskendub selliste toodete arendamisele, millesarnased on turul juba olemas.

Suure riskiga innovatsioon

- Laenu kasutati biogaasil põhineva olmejäätmete töötlemise jaama ehitamiseks. Ehkki selliseid jaamu tegutseb naaberriikides, oli see asjaomases riigis uus projekt ja seetõttu suure riskiga investeering.
- Laenu abi rendati 3D-prinditud jahutussüsteemi, mis on plastitootmises kasutatavate metallvormide lahutamatu osa. Sarnaseid rakendusi kasutavad ka teised ettevõtted, kuid projekti keerukuse ja kõrge tehnilise taseme tõttu oli tegu suure riskiga investeeringuga.

⁵⁸ Vt Eurostati sõnastik (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>): „innovatsioon peaks olema uus asjaomase ettevõtte jaoks: tooteinnovatsiooni puhul ei pea toode tingimata turu jaoks uus olema ja protsessiinnovatsiooni puhul ei pea ettevõtte tingimata esimene olema, kes protsessi on käivitanud”.

- Laenu kasutati seadmetesse investeerimiseks, et toota ravimitööstuse jaoks uut tüüpi kromatograafilist seadet. Seadme toimivus oli sama mis olemasoleval lahendusel, kuid hind madalam. Seade töötati välja teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse seitsmenda raamprogrammi raames rahastatud projekti uuringutulemuste põhjal.

93. Toetust saavate ettevõtete innovatsioonialase tulemuslikkuse mõõtmiseks kasutab komisjon järgmist näitajat: „nende osalevate VKEde osakaal, kes tegelevad ettevõtte või turu jaoks uue innovatsiooniga“. Näitaja ei tõsta esile suure tipptaseme saavutamise potentsiaaliga innovatsiooni, millega kaasneb suur risk, ning lähtub seega innovatsiooni laiemast määratlusest⁵⁹. Lisaks on komisjoni seatud eesmärk küllaltki tagasihoidlik: nende ettevõtete osakaal, kes tegelevad ettevõtte või turu jaoks uue innovatsiooniga, peab olema 50 %. Arvestades, et umbkaudu pool Euroopa ettevõtetest tegeleb mingil moel innovatsioonitegevusega selle laiemas tähenduses, ei saa eesmärgi täitmist saavutuseks pidada⁶⁰. Komisjon saavutaks eesmärgi tõenäoliselt ka siis, kui ta toetuse ettevõtete vahel suvaliselt laiali jagaks.

94. Samuti võrdles kontrollikoda InnovFini VKEde tagatisrahastut teiste innovatiivsetele väikeettevõtetele suunatud toetuskavadega ja hindas vahendajate tulemuslikkust teadmispõhiste ettevõtetele keskendumisel⁶¹. Aluseks võeti ettevõtte peamise tegevusala⁶² teadmispõhisus, kuna see näitab hästi, kui suur on tõenäosus, et ettevõtte tegeleb suure tipptaseme saavutamise potentsiaaliga teadusuuringute ja innovatsiooniga. Kõrgtehnoloogia või teadmispõhiste teenustega tegelevad ettevõtted on tõepoolest suurema tõenäosusega innovatiivsed. Seega, kui rahastu on tulemuslikult suunatud innovatsioonile, läheb toetus vältimatult ettevõtetele, mis on tegevad

⁵⁹ *Economisti Associati et al* 2001. aasta hindamises (vt **14. joonealune märkus**) peeti innovatsiooni kitsamat määratlust asjakohasemaks. Kitsam määratlus hõlmab toodete uudsust turu seisukohast või uute toodete/projekti osa müügitulus.

⁶⁰ 2012. aasta ühenduse innovatsiooniuringu kohaselt tegeles 2008.–2010. aastal innovatsiooniga 52,8 % ettevõtetest; 2014. aasta ühenduse innovatsiooniuringu kohaselt oli vastav näitaja 2010.–2012. aastal 48,9 % ja 2012.–2014. aastal 49,1 %.

⁶¹ Aluseks on võetud nende ettevõtete koguarv, kes on 30. juuni 2016. aasta seisuga laenu saanud.

⁶² Põhineb Eurostati koondmaatriksil, mis hõlmab kõrgtehnoloogiatööstuse ja teadmispõhiste teenuste statistika koostamiseks kasutatavaid tegevusalade koode.

innovatsioonimahukates sektorites. Keskendumine kõrgtehnoloogiatööstusele ja teadmistepõhiste teenustele on tähtis ka poliitika seisukohast (vt **6. selgitus**).

6. selgitus. Teadmiste- ja tehnoloogiamahukate sektorite tähtsus

Innovatsioon võib toimuda mistahes tegevusalal tegutsevas ettevõttes. Sageli on selleks aga vaja spetsiifilisi sisendeid, st teadus- ja arendustegevust ja/või kõrgharidusega tööjõudu. Neid kahte kriteeriumi kasutab Eurostat majandussektorite liigitamiseks tehnoloogia- ja teadmistepõhise alusel.

Komisjoni sõnul kannatab Euroopa väikse tootlikkuse ja väheneva konkurentsivõime tõttu, mida põhjustab innovatsioonialane mahajäämus. Ajalooliselt on Euroopal tugev teadusbaas, kuid teaduslike avastuste põhjal toodete valmistamisel on tema positsioon nõrk⁶³. See ei ole üldine probleem, mis mõjutab Euroopa tööstust tervikuna. Euroopa suurimad investorid tegutsevad keskmise tasemega tehnoloogiasektorites, nagu autotööstus. Peamine probleem seisneb aga selles, et vähem tegutsetakse kõrgtehnoloogiasektorites, nagu ravimitööstus, biotehnoloogia ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia⁶⁴. Seetõttu väärivad teadmiste- ja tehnoloogiamahukad sektorid rohkem tähelepanu mitte üksi sellepärast, et Euroopa on teistest maha jäänud, vaid ka sellepärast, et tehnoloogia- ja teadmistepõhistes sektorites tegevad ettevõtted on suurema tõenäosusega innovatiivsed⁶⁵.

95. Kontrollikoda leidis, et praegune InnovFin VKEde tagatisrahastu toetas teadmistepõhiseid ettevõtteid rohkem kui tema eelkäija, riskijagamisvahend. Avaliku sektori vahendajate järjest kasvav roll aitas paremini teadmistepõhiste ettevõtetele keskenduda. Selliste ettevõtete osakaal avaliku sektori vahendajate portfellis (76 %) on InnovFin VKEde tagatisrahastu raames väga sarnane osakaalule, mis saavutati väikeettevõtetele keskendunud „Horisont 2020“ toetuskavade raames. Erasektori vahendajad keskenduvad

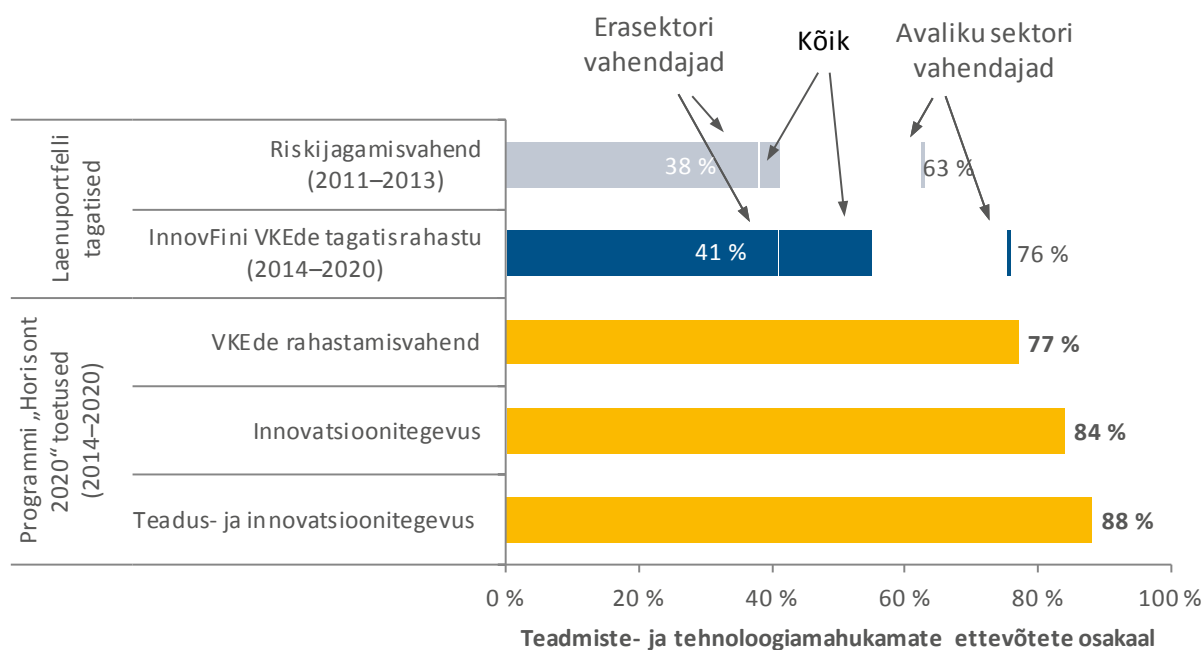
⁶³ SEK(2011) 1427 lõplik, 30.11.2011 „Impact Assessment accompanying the Communication from the Commission „Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation““.

⁶⁴ Euroopa Komisjon: Issue papers for the High-Level Group on maximising the impact of EU research and innovation programmes, 2017.

⁶⁵ Põhineb 2014. aasta ühenduse innovatsiooniuuringu tulemustel.

teadmistepõhiste ettevõtetele aga tunduvalt vähem (41 %), mis vähendab nende osakaalu rahastus tervikuna (vt **3. joonis**).

3. joonis. InnovFin'i VKEde tagatisrahastust ja „Horisont 2020“ programmi väikeettevõtete kavade alusel toetust saanud teadmistepõhiste ettevõtete osakaal



Märkus: Tehnoloogia- ja teadmistepõhised sektorid hõlmavad kõrgtehnoloogia ja keskmise kõrgtehnoloogia tööstust ning teadmistepõhiseid teenuseid, nagu määratletud vastavas Eurostati juhises.

Allikas: kontrollikoda EIFi ja komisjoni esitatud andmete põhjal.

Komisjoni hindamissüsteem andis vahendite tulemuslikkuse kohta vähe tõendeid

96. Euroopa Komisjon on alates 1990. aastate lõpust rahastanud väikeettevõtetele mõeldud laenu-tagamisvahendeid. Tagatiste fookus on aja jooksul muutunud, kuid põhieesmärk on jäänud samaks: parandada väikeettevõtete juurdepääsu rahastamisele ning toetada ettevõtlust ja innovatsiooni, et jätkusuutlikult edendada väikeettevõtete arengut ja tööhõive kasvu kogu ELis. Iga vahendi puhul sätestati asjakohases määruses vahe- ja/või lõpphindamise tähtaeg ja sisu. Muu hulgas tuli hindamisega vastus leida küsimusele „Kui tulemuslik on ELi sekkumine (st laenu-tagatis) olnud?“ Seetõttu uuris kontrollikoda, kas

a) varasemad hindamised on näidanud laenu-tagamisvahendite tulemuslikkust;

b) praegune vahendite hindamise kord on asjakohane.

Varasemates hindamistes ei esitatud kindlaid tõendeid vahendite tulemuslikkuse kohta

97. 18 aasta jooksul, mil ELi laenu tagamisvahendeid on rakendatud, on komisjon esitanud kolm vahe- ja kaks lõpphindamist. Üheski neist ei ole aga esitatud kindlaid tõendeid tagatiste mõju kohta. Peamiselt tunnustati hindamistes tagatud laenude kogumahtu või toetatud väikeettevõtete arvu. Sellised näitajad ei sobi aga tulemuslikkuse või sotsiaalhüvitise mõõtmiseks⁶⁶.

98. Hindamistes tugineti peamiselt kvalitatiivsetele meetoditele, nagu vestlused ja küsitlused; kvantitatiivseid meetodeid ei kasutatud. Lisaks ei tõendatud neis, et toetusesaajate juures täheldatud muutused oleksid tulenenud tagatistest ja mitte muudest teguritest. Küsitlusi kasutati andmete puudulikkuse kompenseerimiseks, kuid neid ei kavandatud selleks, et kindlaks teha täheldatud muutuste seos tagatisvahendiga. Ettevõtteid küsitleti mitu aastat pärast tagatud laenu saamist, mis suurendas usaldusväärseusega seotud riske.

99. Põhjalike hindamiste puudumisel on veel kaks põhjust. Esiteks tehti hindamised liiga vara – lõpphindamine viidi läbi programmitsükli keskel. Teiseks oli hindamine kitsa piiritlusega, käsitledes üksnes käimasolevat programmi, jättes seega hindamata varasemate, üldjoontes sarnaste programmide mõju.

Andmete kogumine tulevaste hindamiste tarbeks paranes, kuid puudujääke on endiselt

100. Mõjuhindamise metoodikat on kõige lihtsam välja töötada ja kehtestada uue programmi kavandamisetapis. Andmete kogumise nõuded tuleb kindlaks määrata alguses, mitte siis, kui programmi on juba aastaid rakendatud⁶⁷.

⁶⁶ Seda asjaolu on rõhutanud Barry Bosworth, Andrew S. Carron ja Elisabeth Rhyne väljaandes „The Economics of Federal Credit Programs”, Washington DC: Brookings Institution, 1987.

⁶⁷ Center for Global Development, „When will we ever learn? – Improving lives through impact evaluation”, hindamislünkade tööühma aruanne, 2006.

101. EIF ja komisjon on hiljuti astunud mõningaid samme hindamisprotsessi parandamiseks. Esiteks kavatseb komisjon lõpphindamisi nüüdsest programmi tsükli tunduvalt hilisemas etapis läbi viia. Teiseks avaldasid EIF ja komisjon 2015. aastal uurimuse, milles hinnati Kesk- ja Ida-Euroopas aastail 2005–2007 väikeettevõtetele antud laenu tagatiste majanduslikku mõju⁶⁸. Komisjon plaanib seda kasutada mudelina, mille alusel hinnata tagatiste mõju väikeettevõtete tegevusele. Samuti on EIFil nüüd paremini võimalik toetusesaajaid kindlaks teha, kasutades olemasolevaid välisandmebaase, mis sisaldavad ettevõtete finantsandmete aegrida, mida saab paremini kasutada kvantitatiivse analüüsi tegemiseks.

102. Auditi toimumise ajaks oli komisjon juba ette valmistanud pädevuse kirjelduse praeguste tagatisvahendite vahehindamise tarvis, mis eelduste kohaselt valmib 2017. aasta lõpus. Lõpphindamise metoodika koostamist ei ole aga veel alustatud. Näiteks ei ole komisjon veel kindlaks määranud seda, kuidas i) hinnata seda, kas InnovFin'i VKEde tagatisrahastu tõepoolest edendab innovatsioonitegevust, mis on selle peamine eesmärk, ja ii) eristada rahastu mõju teiste programmide omast⁶⁹. Rahastu hindamist mõjutavad tõenäoliselt ka puudulikud andmed.

103. Asdrubali ja Signore mudelis (2015) võrreldi ELi tagatisvahendite mõju kõigi teiste võimalike rahastamisallikatega, sealhulgas tagatistega, mida rahastatakse riiklikest või ELi teistest vahenditest, nagu struktuurifondid. Ehkki laenuvahendid erinevad üksteisest mõnevõrra (nt piiristatud või piiristamata, või keskendumine väikeettevõtete alamrühmale), toimivad need tihti kommertspankade või rahastamist otsivate ettevõtete lähedaste asendajatena ja täidavad sarnaseid eesmärke. Võimalikult paljude vahendite koos analüüsimine leevendaks osaliselt mudelipõhise metoodika peamist puudujääki. Auditi ajaks ei olnud selles suunas aga samme astutud.

⁶⁸ Asdrubali Pierfederico, Signore Simone, „The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs, Evidence from CESEE Countries”, *EIF Research & Market Analysis*, Working Paper 2015/29.

⁶⁹ Selline hindamine nõuab spetsiifilisi andmeid, vt näiteks Bondonio, Biagi ja Stancik, „Counterfactual Impact Evaluation of Public Funding of Innovation, Investment and R&D”, Teadusuuringute Ühiskeskuse tehnilised aruanded, 2016.

104. Lisaks saaks hindamise puudujääke korvata akadeemiliste uuringutega. Siiski tuleb märkida, et kui läbipaistvuse põhimõtte⁷⁰ kohaselt tuleb kõik antud toetused avalikustada, välja arvatud juhul, kui toetust makstakse füüsilisele isikule, siis tagatiste saajate suhtes see ei kehti. See tähendab, et väljaspool EIFi töötavatel teadlastel puudub juurdepääs toetusesaajaid puudutavale teabele. Muud avaliku sektori asutused, mis käsitlevad samuti konfidentsiaalseid andmeid, on sisse seadnud eraldi korra, et anda põhjendatud teadustöök juurdepääs andmetele⁷¹ turvalises keskkonnas⁷² või asutusevälise teadlase ja organisatsiooni personali partnerluse kaudu⁷³.

105. Kuni praeguseni on keskendutud eelkõige mõju hindamisele nõudluse seisukohast, st näidatud programmi mõju väikeettevõtete tegevusele. Tunduvalt vähem on analüüsitud i) mõju pakkumise seisukohast, nagu see, mil määral suurendab tagatis laenupakkumist üle taseme, mis oleks vahendajale jõukohane olnud ilma tagatiseta; ii) seda, kuidas tagatisvahenditega kaasnev kaudne kasu toetuse andjate ja saajate vahel jaguneb⁷⁴; iii) tagatiste mõju pankadevahelisele konkurentsile. Ehkki EIFil on sageli juurdepääs asjakohastele andmetele, ei koguta neid hindamise eesmärgil. Kontrollikoda tegi pakkumise analüüsi Tšehhi Vabariigi kohta, kus viis suurt panka olid alustanud EIFiga kolm aastat kestvat koostööd, ning leidis, et vaid ühe panga puhul võis tuvastada selge, positiivse mõju laenu kättesaadavusele.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

106. ELi eelarvest antakse mitmesuguste poliitikavaldkondade raames ressursse väikeettevõtetele suunatud laenutagamisvahendite jaoks, mis toimivad paralleelselt riigi poolt rahastatavate tagatisvahenditega. Kontrollikoja üldise järelduse kohaselt määrati

⁷⁰ Määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 128 lõige 3.

⁷¹ Näiteks Prantsusmaal võib selleks loa anda riikliku statistika- ja majandusuuringute instituudi statistilise konfidentsiaalsuse komitee.

⁷² Eurostat.

⁷³ Seda kasutatakse mõningates keskpankades.

⁷⁴ Majandusteooria kohaselt jaguneb iga toetuse majanduslik kasu andja ja kasutajate vahel, olenemata seadusjärgsest õigusest.

tagatisvahendite rahaline maht kindlaks ilma turuvajaduste põhjaliku analüüsita ning liiga suur osa toetust saanud ettevõtetest ei vajanud tegelikult tagatud laenu. Toetust saanud ettevõtete kasv aga hoogustus. Ühe vahendi toetatava innovatsioonitegevuse tase oli aga üsna tagasihoidlik ning ei vastanud määruses sätestatud tipptaseme saavutamise eesmärgile. Komisjon ei ole veel esitanud piisavaid tõendeid vahendite mõju ja kulutasuvuse kohta. Komisjon peaks ellu viima enamiku allpool toodud soovitustest, kui ta valmistab ette eelhindamist võimalike järgnevate vahendite kohta järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames.

Tagatisvahendite ülesehitus

107. ELi eelarvest rahastatakse tsentraalselt juhitavaid tagatisvahendeid paralleelselt liikmesriikidega koostöös juhivate vahenditega. Kõigi ELi rahastatavate vahendite maht suurenes võrreldes perioodiga 2007–2013, kuid läbiviidud turuvajaduste hindamised ei hõlmanud kõiki vahendeid ega näidanud, kuidas peaksid vahendid ühiselt vajadusi täitma, vältides sealjuures kattumist ja omavahelist konkurentsi (vt **punktid 27–35**).

108. Kaks praegu tegutsevat tsentraalselt juhivat vahendit alustasid tööd ilma viivitusteta. 2016. aasta lõpuks sõlmitud tagatislepingute alusel on kolm neljandikku eeldatavatest laenudest koondunud nelja liikmesriiki, kus rahastamisele juurdepääsu vajavaid väikeettevõtteid on kõige rohkem (vt **punktid 33** ja **48–50**).

109. Rahastamisvahendite rakendamisel on oma hind. Komisjonil nappis aga piisavaid tõendeid, kui ta alustas EIfiga tasude üle läbirääkimisi (vt **punktid 36–47**).

1. soovitus. Turuvajaduste hindamine ja halduskulude kohta andmete hankimine

Komisjon peaks:

- a) hindama turuvajadusi ja seda, kuidas saaksid erinevad ELi tagatisvahendid kõrvuti riiklikult/piirkondlikult rahastatavate vahenditega kõige paremini neid vajadusi täita, andes seeläbi Euroopa lisaväärtust;
- soovituse täitmise tähtaeg: enne ettepanekute esitamist uute tagatisvahendite loomise kohta järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames;

- b) hankima ja analüüsima asjakohast teavet, mis puudutab tagatisskeemide halduskulusid, nagu EIFi kantud tegelikud kulud või riigi hallatavate skeemide kulud, et tugevdada oma positsiooni EIFiga peetavatel läbirääkimistel ning tagada tasude asjakohane tase.

Soovituse täitmise tähtaeg: enne EIFiga läbirääkimiste alustamist uute volituste üle järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames.

Juurdepääs rahastamisele

110. Laenutagamisvahendid kavandati selliste ettevõtete toetamiseks, mille projektid on elujõulised, kuid juurdepääs laenuvahenditele keeruline. Ometi leidis kontrollikoda, et 60 % valimisse kuulunud ettevõtetest oleks saanud kommertslaenu ka ilma kõnealuste vahenditeta. Selliste toetust saanud ettevõtete osakaal on veidi suurem InnovFin'i VKEde tagatisrahastu puhul, kus see ulatub 65 %-ni. Lisaks täheldas kontrollikoda, et InnovFin'i VKEde tagatisrahastu raames moodustasid sellised ettevõtted erasektori vahendajate portfelli suurema osa. Komisjon ei täpsustanud EIFiga sõlmitud delegeerimislepingus, et vahendi sihtrühmaks on innovatiivsed elujõulised ettevõtted, kellel puudub juurdepääs rahastamisele (vt **punktid 55–59**). Ka kommertsalaenudele juurdepääsu omavad ettevõtted saavad tagatisest kasu, nagu InnovFin'i VKEde tagatisrahastu pakutav madalam intressimäär, kuid see tähendab ELi jaoks suurt kulu (vt **punkt 60**).

111. Ehkki laenutagamisrahastust antavate laenude maksimummäära alandamine on suurendanud sellistele elujõulistele ettevõtetele, kellel puudub juurdepääs rahastamisele, antava toetuse osakaalu, on komisjon ainult osaliselt kaalunud teisi võimalikke meetmeid olukorra parandamiseks. Lisaks ei anna kehtiv järelevalvekord perioodilist teavet selliste elujõuliste ettevõtete osakaalu kohta, kellel puudub juurdepääs rahastamisele (vt **punktid 61–69**).

112. Juurdepääs rahastamisele muutus veelgi aktuaalsemaks finantskriisi ajal, eriti neis liikmesriikides, kes kriisi käes kõige rohkem kannatasid ja kes said seetõttu makromajanduslikku finantsabi. ELi tsentraalselt juhitavatest tagatisvahenditest ei olnud neis riikides siiski suurt abi, peamiselt seetõttu, et nad ei olnud mõeldud vahendajatele likviidsuse pakkumiseks. Kasutati ka struktuurifondidest kaasrahastatavaid

rahastamisvahendeid, kuid ettevõtetele tehti väljamakseid üldjuhul mitte kõige keerulisemas olukorras, vaid alles pärast seda (vt **punktid 70–77**).

2. soovitus. Keskendumine ettevõtetele, kes tagatist vajavad

Komisjon peaks:

- a) lisama InnovFin VKEde tagatisrahastu võimaliku jätkurahastu seadusandlikku ettepanekusse erisätted sellistele elujõulistele ettevõtetele keskendumise kohta, kellel puudub juurdepääs rahastamisele, ning tagama erasektori vahendite mitteasendamise;

soovituse täitmise tähtaeg: ettepaneku esitamisel võimaliku jätkurahastu loomiseks järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames;
- b) võtma kasutusele mehhanismid, et vähendada toetuse andmist ettevõtetele, kes oleksid ka ilma ELi toetuseta kommerts-laenu saanud. Komisjon peaks hindama sellise vähendamise saavutamise võimalike meetmete tasuvust;

soovituse täitmise tähtaeg: enne võimalike jätkurahastute rakendamist järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames;
- c) igal aastal kontrollima selliste ettevõtete, kes omavad juurdepääsu kommerts-laenule ka ilma ELi toetuseta, osakaalu finantsvahendajate portfellis, ja võtma parandusmeetmeid, kui osakaal on liiga suur. Kontroll peaks põhinema finantsvahendajate olemasoleval teabel ning ei suurendaks seetõttu ettevõtete halduskoormust.

Soovituse täitmise tähtaeg: enne võimalike jätkurahastute rakendamist järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames.

Eesmärkide saavutamine

113. Laenutagamisrahastu eelkäijate eesmärk oli majanduskasvu edendamine. Olemasolevad ökonomeetrilised tõendid kinnitavad, et eesmärgi täitmine oli edukas. Toetust saanud ettevõtted kasvasid kiiremini kui võrdlusrühma ettevõtted, arvestades nende koguvara, müüki, palgakulusid ja tootlikkust. Uuringud näitavad ka seda, et kasutegur oli suurem nende ettevõtete puhul, kellel oleks ilma tagatiseta tõenäoliselt keeruline laenu saada (vt **punktid 79–87**).

114. InnovFini VKEda tagatisrahastu kavandati suure tipptaseme saavutamise potentsiaaliga teadusuuringute ja innovatsiooni toetamiseks. „Horisont 2020“ määruses seda mõistet ei määratletud. Kahe kolmandiku kontrollikoja valimisse kuulunud ettevõtete innovatsioonitegevus seisnes üksnes tavapärasel protsessi- või tootearenduses või ei tegelenud nad üldse innovatsiooniga. Kehtestatud innovatsioonilase toetuskõlblikkuse kriteeriumide abil ei olnud võimalik selliseid ettevõtteid toetuste saajate ringist elimineerida. Vahendi innovatsioonieesmärk on väga tagasihoidlik, sest komisjon peab saavutuseks juba seda, kui pool ettevõtetest tegeleb innovatsiooniga, olenemata selle tasemest. Nagu ka rahastamisele juurdepääsu puhul, täheldas kontrollikoda suurt erinevust era- ja avaliku sektori finantsvahendajate vahel: viimased keskenduvad tunduvalt enam teadmistepõhistes sektorites tegutsevatele ettevõtetele (vt punktid 88–95).

3. soovitus. Keskendumine suure riskiga innovatsioonile

Komisjon peaks:

- a) võimaliku jätkurahastu seadusandlikus ettepanekus toetatava innovatsiooni liigi selgelt määratlema ja rahastu mahu vastavalt sellele kindlaks määrama;
soovituse täitmise tähtaeg: ettepaneku esitamisel võimaliku jätkurahastu loomiseks järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames;
- b) innovatsioonilased toetuskõlblikkuse kriteeriumid üle vaatama, tagamaks, et võimalik jätkurahastu toetaks eelkõige ettevõtteid, kes tegelevad suure tipptaseme saavutamise potentsiaaliga tegevusega, mis nõuab riskantseid investeeringuid;
soovituse täitmise tähtaeg: enne võimaliku jätkurahastu rakendamist järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames.

Hindamissüsteem

115. Hoolimata sellest, et ELi laenu tagatisi on antud juba 18 aastat, on komisjon siiani esitanud vaid väheseid tõendeid saavutatud tulemuste kohta. Selle põhjused on puudulikud andmed, enneaegsed hindamised ja ebapiisav mõõtmine. Hindamiste puhul ei ole komisjon veel kaalunud seda, kuidas i) teha põhjalik hindamine mitmesuguste kasutusel olevate ELi tagatisvahendite kohta ja ii) hinnata mõju laenupakkumisele ja pankadevahelisele

konkurentsile. Hindamise puudujääke saaks korvata akadeemiliste uuringutega, kuid seda takistavad piiravad konfidentsiaalsuse eeskirjad (vt **punktid 97–105**).

4. soovitus. Hindamissüsteemi parandamine

Komisjon peaks:

- a) tegema laenutagamisrahastu eelkäija põhjaliku järelhindamise, keskendudes tagatiste üldisele tulemuslikkusele;
soovituse täitmise tähtaeg: 2019. aasta lõpp;
- b) välja töötama metoodika, et analüüsida tagatiste mõju laenupakkumisele, pankadevahelisele konkurentsile ja ettevõtete innovatsioonitegevusele, samuti selleks, et analüüsida kaudse kasu jagunemist toetuse andja ja saaja vahel;
soovituse täitmise tähtaeg: 2019. aasta lõpp;
- c) esitama lisaks mõlema tsentraalselt juhitava tagatisvahendi eraldi lõpphindamisele nende suhtelise tulemuslikkuse koondhindamise ning võimaluse korral võrdlema neid sarnaste varasemate või samaaegselt rakendatavate ELi laenuvahenditega;
soovituse täitmise tähtaeg: järgmiste lõpphindamiste esitamisel;
- d) välja töötama süsteemi, mis võimaldab teadlastel juurdepääsu tagatiste saajaid puudutavatele andmetele;
soovituse täitmise tähtaeg: 2018. aasta lõpp.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Baudilio TOMÉ MUGURUZA, võttis käesoleva aruande vastu 7. novembri 2017. aasta koosolekul Luxembourgis.

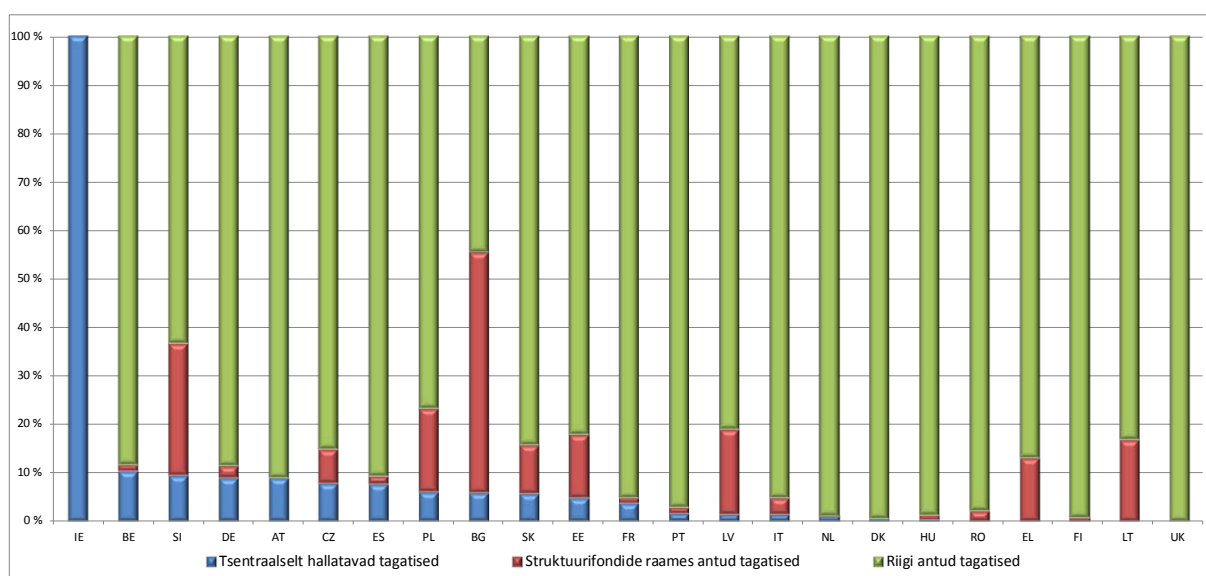
Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

TAGATISVAHENDITE VASTAV OSAKAAL

Alltoodud joonisel antakse liikmesriikide kaupa ülevaade tagatiste kogusummade osakaalust perioodil 2007–2013. Puuduvate andmete tõttu pidi kontrollikoda kohati hinnangutele ja oletustele tuginema (vt joonise all olevad märkused). Ehkki andmed ei ole seetõttu täiesti täpsed, annab joonis siiski suurusjärgust piisava pildi. Joonisel ei ole liikmesriike, kelle riiklikult rahastatavate tagatiste kohta kontrollikojal andmed puuduvad.

**Märkused:**

- (1) Euroopa vastastikuse tagatise liidu (AECM) andmed riiklike tagatiste kohta ei ole täielikud. Liit kogub andmeid oma liikmesorganisatsioonidelt, kuid mitte kõik tagatisasutused ei ole liidu liikmed. Mõne liikmesriigi (nt Saksamaa ja Itaalia) andmed on seetõttu tegelikust väiksemana esitatud.
- (2) Nagu märgitud Economisti Assiati et al aruandes (vt **14. joonealune märkus**), on avaliku sektori toetuse mahtu raske hinnata, sest mõnel juhul toimub riiklik sekkumine keskvalitsuse garantii kujul. Sellisel juhul saab avaliku sektori toetuse väärtuse kindlaks teha siis, kui laenukohustused jäetakse täitmata ja laenu tagasimaksmiseks läheb vaja riiklike vahendeid.
- (3) Et mitu riiklikku tagatisasutust, kes OECD-le või AECM-ile andmeid esitavad, haldavad ka tagatisvahendeid, mida EL kaasrahastab koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames, võib osa andmeid olla topeltkajastatud.
- (4) Andmed struktuurifondide raames antud tagatiste kohta on hinnangulised, tuginedes eeldusele, et ELi osa moodustab tagatud summast 50 %. Seetõttu on mitme liikmesriigi näitajad tegelikust väiksemana näidatud (sest osakaal võib moodustada kuni 80 %).

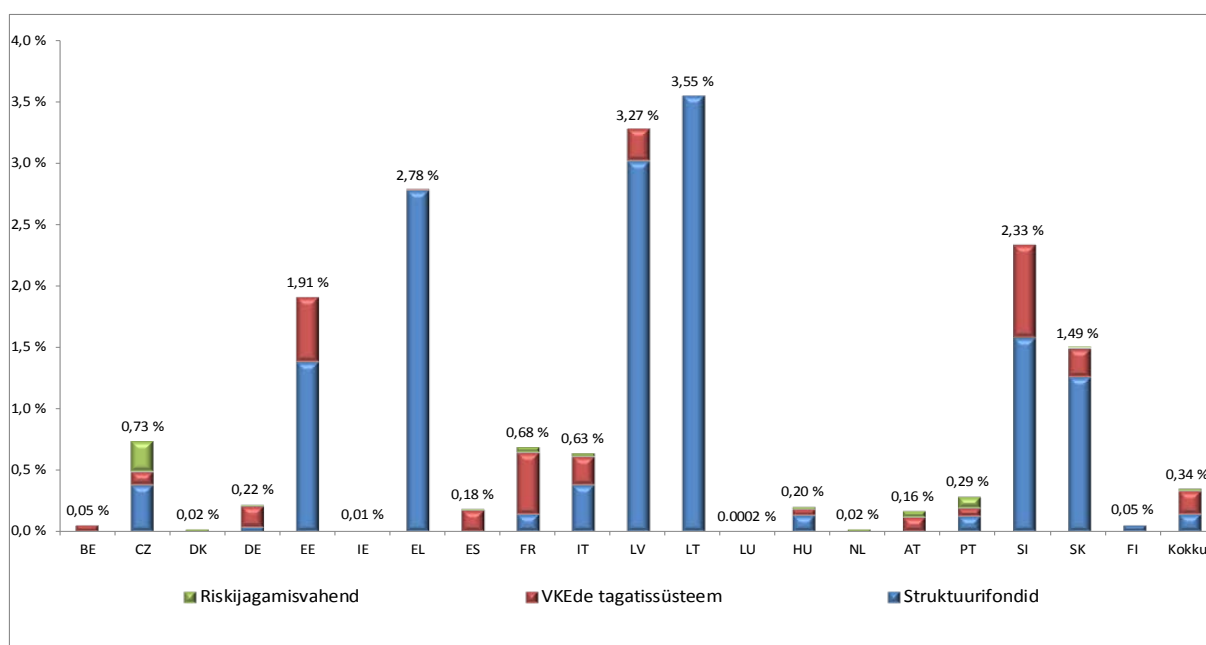
Allikas: kontrollikoda järgmiste allikate põhjal:

- riiklikud tagatised: AECMi andmed aastate 2009–2013 kohta (<http://AECM.eu>), OECD andmed mitme riigi kohta aastail 2007–2013 (<http://stats.oecd.org>);
- struktuurifondide raames antud tagatised: komisjoni aruanne „Kokkuvõtte korraldusasutuste poolt vastavalt määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 67 lõike 2 punktile j esitatud andmetest finantskorraldusvahendite finantseerimise ja rakendamise seisu kohta“, programmitöö periood 2007–2013, olukord 31. detsembri 2015. aasta seisuga;
- tsentraalselt hallatavad tagatised: EIFi rakendusaruanded seisuga 31.12.2016.

II lisa

ELI RAHASTATAVATEST VAHENDITEST TAGATUD LAENUSUMMA OSA VKEDE LAENUDE KOGUSUMMAS

Allpool esitatakse liikmesriigiti hinnang selle kohta, kui suure osa moodustas perioodil 2007–2013 ELi rahastatud vahenditest (tsentraalselt ja koostöös liikmesriikidega hallatavad vahendid) tagatud aasta keskmine laenusumma VKEde laenude kogusummast. Mõne liikmesriigi puhul ei olnud VKEde laenude kogusumma andmeid saadaval, mistõttu neid hinnangus ei kajastata.



Märkused:

- (1) Andmed VKEde uute laenude kogusumma kohta ei ole kättesaadavad. Seetõttu kasutas kontrollikoda asendusnäitajana muid laene kui vaba tagasimaksega laenud, arvelduskrediidid, tavalised ja pikendatud krediitkaardivõlad kuni 1 miljoni suuruses summas (k.a).
- (2) ELi vahenditest tagatud laenu summa võib ulatuda üle ühe miljoni euro. 1. märkuses mainitud asendusnäitaja tõttu jättis kontrollikoda arvesse võtmata kõik VKEde tagatissüsteemist ja riskijagamisvahendist tagatud üle 1 miljoni euro suurused laenud. Struktuurifondide raames tagatud laenude puhul ei olnud see võimalik, sest individuaalsete laenusummade kohta puudusid koondandmed. See oleks võinud kaasa tuua arvude tegelikust suuremana näitamise.
- (3) Struktuurifondide raames tagatud laenusummad on esitatud liikmesriikide tasandil hinnanguliselt, sest kättesaadav oli ainult kõigi liikmesriikide laenude kogusumma.

Allikas: kontrollikoda järgmiste allikate põhjal:

- struktuurifondid: komisjoni aruanne „Kokkuvõte korraldusvahendite poolt vastavalt määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 67 lõike 2 punktile j esitatud andmetest finantskorraldusvahendite finantseerimise ja rakendamise seisu kohta“, programmitöö periood 2007–2013, olukord 31. detsembri 2015. aasta seisuga;
- VKEde tagatissüsteem ja riskijagamisvahend: EIFi laenuandmed seisuga 31.12.2016;
- VKEde laenude kogusumma: Euroopa Keskpanka statistika andmeid (<http://sdw.ecb.europa.eu>), mõne riigi puhul (CZ, DK ja HU) OECD andmed (<http://stats.oecd.org>).

ÖKONOMEETRILISE UURINGU METOODIKA

1. Uuringus analüüsiti nende rohkem kui 57 000 Prantsusmaa ettevõtte tulemusi, keda toetati perioodil 2002–2012 ELi laenutagamisvahenditest. Ettevõtete finantsandmed saadi olemasolevatest andmebaasidest, mis sisaldasid ettevõtete finantsandmete aegrida. Mõju hindamiseks võrreldi tagatise saanud ettevõtteid nende ettevõtetega, kes tagatise ei saanud (võrdlusrühm). Viimased valiti 0,5 miljonit Prantsuse ettevõtet sisaldavast valimist kaheetapilise sobitamise alusel, tagamaks võrdlusrühma ja tagatise saanud ettevõtete sarnasus piirkonna, vanuse, sektori ja iga analüüsitud muutuja poolest enne laenu saamist.
2. Uuringus hinnati kahe ettevõtete rühma tulemusi võrreldes tagatud laenu tingimuslikku keskmist mõju ettevõtetele. Uuringu käigus tehti ka mitu testi, et kontrollida tulemuste usaldusväärsust, välistamaks mitteparalleelse kasvu mõju või andmete kättesaadavusest tingitud kallutatud valik.
3. Üks uuringu teoreetilisi piiranguid on asjaolu, et mudeli abil hinnati tagatiste ja laenude majanduslikku mõju koos, ilma võimaluseta neid kahte eraldi vaadelda. Sellest tulenevalt mõõdeti ELi tagatud laenu saamise mõju võrrelduna mis tahes muu rahastamisallika, sealhulgas riiklike tagatisskeemide mõjuga.

INNOVATSIOONIALASED TOETUSKÕBLIKKUSE KRITEERIUMID

1. InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on VKE või väike keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtja, kes kavatseb kasutada InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingut selleks, et investeerida järgneva tootmisse, arendamisse või rakendamisse: uued või oluliselt täiustatud i) tooted, protsessid või teenused, ii) tootmis- või tarnemeetodid, iii) organisatsiooni- või protsessiinnovatsioon, sealhulgas ärimudelid, mis on uuenduslikud ja millega kaasneb tehnoloogilise, tööstusliku või ärilise ebaõnnestumise risk, mida tõendab väliseksperdi tehtud hindamine, või
2. InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on kiiresti kasvav ettevõtte, mis on VKE või väike keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtja, kes on turul tegutsenud vähem kui 12 aastat alates esmamüügist ja mille töötajate või käibe keskmine sisemine kasvumäär ületab kolmeaastase perioodi jooksul 20 % aastas ning millel oli vaatlusperioodi alguses 10 või enam töötajat, või
3. InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on VKE või väike keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtja, kes on turul tegutsenud vähem kui seitse aastat alates esmamüügist ning mille teadusuuringute ja innovatsioonikulud moodustavad vähemalt 5 % tegevuskulude kogusummast vähemalt ühel aastal kolmest, mis eelnevad InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja taotlusele InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingu tegemiseks, või alles alustanud ettevõtte (eriti idufirma) puhul, kellel puudub finantsminevik, vastavalt kehtivatele finantsaruannetele, või
4. InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on VKE või väike keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtja, kellel on suur innovatsioonipotentsiaal või mis on teadus- ja innovatsioonimahukas ettevõtte, vastates vähemalt ühele järgmistest tingimustest:
 - a) InnovFin VKEde tagatise lõpliku toetusesaaja iga-aastased teadus- ja innovatsioonikulud moodustavad vähemalt 20 % InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingu summast vastavalt InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja viimastele kohustuslikele finantsaruannetele, tingimusel, et InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja äriplaan näeb ette teadus- ja innovatsioonikulude suurenemise InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingu summaga vähemalt võrdsele tasemele; või
 - b) InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja kohustub eraldama summa, mis vastab vähemalt 80 %-le InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingu summast, teadus- ja innovatsioonitegevusele kooskõlas oma äriplaaniga, ja ülejäänud osa sellise tegevuse elluviimiseks vajalikele kuludele; või
 - c) InnovFin VKEde tagatise lõplikule saajale on ametlikult antud toetust, laenu või tagatisi Euroopa teadusuuringute ja innovatsiooni toetuskavadest või nende rahastamisvahenditest, või piirkondlikest või riiklikest teadusuuringute või innovatsiooni toetuskavadest viimase 36 kuu jooksul, tingimusel, et InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehing ei kata samu kulusid; või

- d) InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on viimase 24 kuu jooksul saanud mõnelt ELi institutsioonilt või asutuselt teadus- ja arendustegevuse või innovatsiooni auhinna; või
- e) InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on viimase 24 kuu jooksul registreerinud vähemalt ühe tehnoloogiaõiguse (nt patent, kasulik mudel, disainilahenduse õigus, pooljuhttoodete topoloogia, ravimite täiendava kaitse tunnistus või muude toodete täiendava kaitse tunnistus, sordiretajate tunnistus, tarkvara autoriõigus) ja InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingu eesmärk on kas otseselt või kaudselt tehnoloogiaõiguse kasutamist võimaldada; või
- f) InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on varases staadiumis olev VKE ja saanud viimase 24 kuu jooksul investeeringu riskikapitaliinvestorilt või äriinglite võrgustikku kuuluvalt äriinglilt; või on riskikapitaliinvestor või äriingel InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingu taotlemise ajal InnovFin VKEde tagatisrahastu lõpliku toetusesaaja aktsionär; või
- g) InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja vajab riskifinantseerimisinvesteeringut, mis uue toote või geograafilise turu jaoks koostatud äriplaani kohaselt moodustab rohkem kui 50 % tema aastasest keskmisest käibest eelneva viie aasta jooksul; või
- h) InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja teadusuuringute ja innovatsioonikulud moodustavad vähemalt 10 % tegevuskulude kogusummast vähemalt ühel aastal kolmest, mis eelnevad InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja taotlusele InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingu tegemiseks, või alles alustanud ettevõtte puhul, kellel puudub finantsminevik, vastavalt kehtivatele finantsaruannetele; või
- i) InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on VKE või väike keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtja, kelle teadusuuringute ja innovatsioonikulud moodustavad:
 - i) vähemalt 15 % tegevuskulude kogusummast vähemalt ühel aastal kolmest, mis eelnevad InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja taotlusele InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingu tegemiseks, või
 - ii) vähemalt 10 % tegevuskulude kogusummast aasta kohta kolmel aastal, mis eelnevad InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja taotlusele InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehingu tegemiseks; või
- j) InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on kandnud teadus- ja innovatsioonikulusid, mille pädev riiklik või piirkondlik asutus või institutsioon on viimase 36 kuu jooksul kinnitanud kui osa Euroopa Komisjoni heakskiidetud üldistest toetusmeetmetest, mille eesmärk on motiveerida ettevõtteid investeerima teadusuuringutesse ja innovatsiooni, tingimusel, et: i) selline asutus või institutsioon on sõltumatu InnovFin VKEde tagatise (all)finantsvahendajast ja InnovFin VKEde tagatise lõplikust saajast, ja ii) InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehing katab täiendavad kulud vastavalt InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja äriplaanile, ja iii) InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehing ei kata samu, eelmainitud meetmete poolt juba hõlmatud rahastamiskõlblikke kulusid; või

- k) InnovFin VKEde tagatise lõplik saaja on nimetatud viimase 36 kuu jooksul mõne ELi, riikliku või piirkondliku institutsiooni või asutuse poolt innovatiivseks ettevõtteks, tingimusel, et
- i) nimetamine põhineb avalikult kättesaadavatel kriteeriumidel, mis
 - ei keskendu teatud tööstusharule või sektorile ega neid muul viisil ei eelista, ja
 - kajastavad vähemalt üht artikli 5 lõikes 2 nimetatud kriteeriumi, välja arvatud artikli 5 lõike 2 punkti d alapunktis 4 toodu, või kajastavad vähemalt ühe nimetatud kriteeriumi sisu, olemata sealjuures vähem range; ja
 - ii) asutus või institutsioon on sõltumatu InnovFin VKEde tagatise (all)finantsvahendajast ja InnovFin VKEde tagatise lõplikust saajast; ja
 - iii) InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja tehing katab täiendavad kulud vastavalt InnovFin VKEde tagatise lõpliku saaja äriplaanile.

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„ELI RAHASTATAVAD LAENUTAGAMISVAHENDID ON ANDNUD POSITIIVSEID
TULEMUSI, KUID TOETUSESAAJATE VÄLJAVALIMIST JA TEGEVUSE
KOOSKÕLASTAMIST RIIKLIKE KAVADEGA TULEB PARANDADA“

KOKKUVÕTE

I. Komisjon pakub finantsvahendajatele laenutagatise mitmesuguste rahastamisvahenditega, mis on suunatud väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (edaspidi „VKEd“). Kuigi mõne laenutagatise eesmärk on suurendada laenude andmist elujõulistele ettevõtetele, keskendub osa neist konkreetsemalt teatud turusegmentidele, nagu laenude andmine innovaatilistele ettevõtetele, mikro- või sotsiaalsetele ettevõtetele või allutatud laenude andmine riskantsetele toetusesaajatele.

II. Komisjon märgib vajadust eristada laenutagamisrahastut ja InnovFin VKEde tagatisrahastut oma andmetes ja tulemustes, kuna need vahendid erinevad oma ülesehituse, sihtetevõtete ning eesmärkide poolest.

Laenutagamisrahastu on piiratud hüvitisega laenutagamisvahend, kus kogu kahju hüvitatakse ainult ELi eelarvest, ja seda rakendab Euroopa Investeerimisfond (EIF) kui volitatud üksus. InnovFin VKEde tagatisrahastu, mida rakendab samuti EIF kui volitatud üksus, on hüvitise ülempiirita tagatisvahend, mis ühendab ELi eelarve vahendid ja EIFi suurema riskide võtmise. Selle tagatissüsteemiga pakub EIF oma kapitali põhjal riskide võtmise lisavõimalusi.

Mõlema tagatisvahendi puhul kasutatakse ELi eelarvet peamiselt riskide võtmiseks ja ainult väikest osa (kokku kuni 6 % tagatissüsteemide kasutusajal) sellest kasutatakse volitatud üksuse hüvitamiseks.

III. Tuleks võtta arvesse, et kuigi mõlema analüüsitud tagatissüsteemi kaudseks eesmärgiks võib pidada kasvu, keskendub InnovFin VKEde tagatisrahastu, mille sihtrühmas on VKEd ning väikese ja keskmise kapitalisatsiooniga ettevõtjad, konkreetset innovatsioonile.

V. Komisjon tegi mõlema programmi puhul nõutud eelhindamised. Uute programmide kavandamisel kasutati varasematest programmidest õpitut.

Kõikidele rahastamisvahenditele tehakse järel- ja lõpphindamised, kasutades komisjoni ühtset hindamisraamistikku, mis analüüsib ka tõhusust.

Komisjon leiab, et tasude üle peetavatel läbirääkimistel EIFiga olid komisjoni käsutuses põhjalikud tõendusmaterjalid, sealhulgas InnovFin VKEde tagatisrahastu halduskulude hinnangud, EIFi finantsaruanded ja EIFi tegevuskava, ning komisjon pidas neid piisavaks. Tõendusmaterjali kasutati EIFiga läbirääkimistel komisjoni seisukoha toetamiseks, mille tulemusel lepidi kokku tasude määrad ja nende maksmisviiside üksikasjad.

VI. Komisjon leiab, et kõnealune ökonomeetiline uuring oleks kasulik täielikult avalikustada.

VII. Komisjon märgib, et kontrollikoja uurimistulemused käsitlevad ettevõtete valimit ja need ei pruugi olla kohaldatavad tagatissüsteemide kõikide toetusesaajate suhtes. Lisaks on aruandes olev suunatud ainult sellistele ettevõtetele, mis ei saaks kommertsbankadelt üldse laenu. See-eest on üldises finantsmääruses nõue „kõrvaldada turutõrkeid või lahendada mitteoptimaalseid investeerimisolukordi“.

Ettevõtetele tekivad raskused rahastamisele juurdepääsul finantssektori krediitvõimelisust/riskihindamist hõlmava lähenemisviisi tõttu. Tõenäoliselt saavad ainult kõrge krediitdireitinguga ettevõtted rahastamist ilma mingisuguse tagatiseta. Väga väikese krediitdireitinguga ettevõtted jäetakse kõrvale ja neile ei pakuta rahastamist üldse.

Seetõttu on laenutagamisvahendid loodud ka selleks, et toetada VKEsid, millel on juurdepääs rahastamisele, aga vastuvõetamatutel tingimustel, mis puutub nõutud tagatisse, laenuperioodi ja/või

hinda. Tihti ei saa VKEd ilma tagatiseta projekte ellu viia, mis loob mitteamoptimaalse investeerimisolukorra. Tagatised on kavandatud nii, et need sobiksid VKEde ärimudelitega, võimaldades VKEdele pikka aega ja kestlikult areneda.

VIII. Peale kontrollikoja mainitud eesmärgi määratleb programmi „Horisont 2020“ alusakt InnovFin VKEde tagatisrahastu muud eesmärgid.

- Innovatsiooniga võivad tegeleda kõik VKEd (igas etapis ja kõikides sektorites), kes soovivad kasutada innovatsiooni ettevõtte arendamiseks, kasvamiseks ning rahvusvahelistumiseks.
- Programmi „Horisont 2020“ vahendid peavad looma VKEde jaoks paremaid tingimusi. Erilist tähelepanu pööratakse innovatsiooni ebakindlusele, võimele innovatsiooniga tulemusi saavutada ja ebapiisavatele tagatistele paljudes valdkondades.
- Tegevus on suunatud kõikidele innovatsiooni liikidele: tehnoloogiline, teenuste innovatsioon jne.

InnovFin VKEde tagatisrahastu põhineb innovatsioonialastel toetuskõlblikkuse kriteeriumidel, mis on kooskõlas tunnustatud Oslo käsiraamatus sisalduvate programmi „Horisont 2020“ alusakti põhimõtetega ja teiste asjakohaste suunistega VKE toetuse (riskide suunised) teemal. Sellest tulenevalt hõlmab InnovFin VKEde tagatisrahastu tegevus kõiki nelja innovatsiooni liiki: **toote-, protsessi-, organisatsiooni** ja turundusinnovatsioon.

IX. Finantsmäärus nõuab keskendumist VKEdele, mis seisavad silmitsi turu puudujääkidega või mitteamoptimaalsete investeerimisolukordadega. Komisjon leiab, et see ei tähenda ainult rahastamisvõimalusi, vaid ka paremaid tingimusi (madalam hind, pikemad tähtajad, väiksem tagatisevajadus, toodete saadavus, mida muidu poleks pakutud).

Komisjon leiab, et InnovFin VKEde tagatisrahastu võimalik järeltulija ei peaks eelkõige toetama VKEsid ning väikese ja keskmise kapitalisatsiooniga ettevõtjaid, kes tegelevad suure riskiga innovaatiliste tegevustega, vaid peaks endiselt toetama VKEsid ning väikese ja keskmise kapitalisatsiooniga ettevõtjaid, kes tegelevad toote-, teenuste ja ärimudeli innovatsiooniga kõikides majandussektorites, nagu on mainitud innovatsiooni käsitlevas Oslo käsiraamatus.

X. Komisjon jätkab VKEdele mõeldud tagatisvahendite eel- ja järelhindamiste tegemist komisjoni ühtse hindamisraamistiku järgi ning neid hindamisi võivad täiendada tagatisvahendite lisaanalüüsid.

XI. Komisjon ei pea vajalikuks muuta oma praegust hindamisraamistikku, mis katab kõiki selle tegevusi, kuna see läheks vastuollu lihtsustamise ja sujundamise eesmärkidega.

Siiski jätkab komisjon Kesk-, Ida- ja Kagu-Euroopa riikide uuringule (edaspidi „CESEE uuring“)¹ ja kontrollikoja uuringule kohaldatud metoodika kasutamist ning laiendab oma hindamise ulatust teistesse riikidesse, et täiendada standardseid hindamisi ja eelhindamisi.

SISSEJUHATUS

5.

a) Kuigi varasemate VKEdele suunatud tagatissüsteemide eesmärgid sarnanesid laenu tagamisrahastu omadega, on finantsvahendajate suuremast riskivastuvõetavusest saanud eeltingimus, et parendada tagatissüsteemi täiendatavust võrreldes varasemate VKEde tagatissüsteemidega.

¹ Asdrubali, Pierfederico ja Signore, Simone, „The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs Evidence from CESEE Countries“, *Euroopa Investeerimisfondi teadus- ja turuanalüüs*, töödokument 2015/29.

9. InnovFini VKEdes tagatisrahastu puhul ei ole kohalduvat alampiiri selles mõttes, et finantsvahendajad peavad koostama uue laenuportfelli, mis oleks kooskõlas innovatsiooni kriteeriumidega.

11. Laenuportfelli kvaliteeditaseme piirangud i) näitavad finantsvahendaja riskivalmidust ja ii) võimaldavad kasutada ELi eelarvet optimaalselt.

12. InnovFini VKEdes tagatisrahastu raames piirab ELi riskipositsiooni ELi eelarvega seotud vahendite suurus (vähendatud teatud tingimustel).

15. Oodatava kahju suurus on prognoos, mis põhineb parimatel olemasolevatel andmetel, ja lõplikud tulemused erinevad, nt olenevalt majandustsüklist.

TÄHELEPANEKUD

27. Programmitöö perioodil 2014–2020 näeb struktuurifondide kaasrahastatud rahastamisvahendite õigusraamistik ette selgeid nõudeid eelhindamiseks, mille käigus peab andma hinnangu „kooskõla kohta samale turule suunatud teiste avaliku sektori sekkumisvormidega“ (ühissätete määruse artikli 37 lõike 2 punkt b).

29. Programmi „Horisont 2020“ alla kuuluvate rahastamisvahendite erihindamine korraldati lisaks programmi „Horisont 2020“ hindamisele, et täpsustada ja süvendada komisjoni arusaama turuvajadustest enne vahendite kasutuselevõttu.

31. Nagu selgub komisjoni vastusest punktile 29, tehti ettevõtete konkurentsivõime ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate programmi (edaspidi „COSME“) laenutagamisrahastu ja InnovFini VKEdes tagatisrahastu kohta eelhindamised. Peale selle kasutas komisjon ettepaneku jaoks, mis käsitleb ELi osaluse soovituslikku suurust InnovFini VKEdes tagatisrahastus, sisendina riskijagamisvahendi katseprojekti raames esinenud andmeid turuletoomise ja turuvajaduste kohta koos olemasolevate uuringute analüüsiga.

32. Ulatuslikku üleeuroopalist turupuudujäägi analüüsi peeti tõepoolest sobivaks, kuna aluseks olevate õigusaktide seadusandja viitab selgelt, et need peaksid olema üleeuroopalised vahendid ilma eelnevalt kehtestatud iga liikmesriigi põhiste eraldisteta.

33. Komisjon leiab, et ainult laenumaht ei pruugi olla piisav näitaja, analüüsivõime laenutagamisrahastu ja InnovFini VKEdes tagatisrahastu geograafilist ulatust. Ei saa eeldada, et väiksemad liikmesriigid saavad kasu sama suurtest toetuse absoluutsummadest kui suuremad liikmesriigid.

Vastupidi, pärast 2004. aastat liitunud liikmesriigid olid hästi kaetud, kui võrrelda mõlema tagatissüsteemi raames eraldatud summasid nende riikide majanduse suhtelise suurusega.

34. EFSI on üles ehitatud kogu majanduse põhisel rahastamispuudujäägi analüüsil ja see on kavandatud olema paindlik turupõhine vahend. Täiendatud vahendid (laenutagamisrahastu ja InnovFini VKEdes tagatisrahastu) läbisid mõlemad eraldi eelhindamised, mis sisaldasid hinnanguid valitsevate turupuudujääkide kohta. Täienduste maht ei ole kindlaks määratud, vaid on esitatud ülemmääradena, mida võib edaspidi muuta. Seega peaks EFSI oma määratluse poolest suutma vastata turuvajaduste õigele määrale. Kui EFSI lõimib oma toetuse olemasolevatesse ELi tasandi vahenditesse, siis toimivad EFSI ja auditeeritud tsentraalselt juhitavad tagatisvahendid turu suhtes ühe tagatissüsteemina.

35. Komisjon peab kontrollikoja küsitlusele vastanud liikmesriikide tehtud turuvajaduste hindamise suurt protsenti (82 %) positiivseks, kuigi õigusraamistik neid hindamisi sõnaselgelt ei nõudnud.

38. Komisjon soovib tähelepanu juhtida asjaolule, et 2. tabel on ainult ligikaudne, kuna tasude tegelikud summad sõltuvad tegelikust toetusest ja ka tegelikult tehtud toimingutest.

Suurem osa tasudest on tulemuspõhised, kooskõlas finantsmääruse nõuetega.

40. Komisjon leiab, et selliseid andmeid on enne läbirääkimiste alustamist kasulik omada. Seetõttu on komisjon välja uurinud EIFi kantavate kulude hinnangulise suuruse seoses InnovFin VKEde tagatisrahastuga ning analüüsib regulaarselt EIFi finantsaruandeid, et mõista EIFi teenustasutulu ja selle osa EIFi kogutuluses, ning üldiselt jätkab komisjon tegutsemist selle nimel, et saada veel asjakohaseid andmeid tagatisvahendite tegevuskulude kohta.

Sellised andmed on tihti konfidentsiaalsed ega pruugi tulla otseselt võrreldavatest vahenditest. Isegi kui sellised andmed puuduvad, peaks komisjon suutma läbirääkimised lõpule viia olemasoleva teabe põhjal.

Juhuslikult on asjakohane võrdlusnäitaja perioodi 2014–2020 ESIFI raamistikus, milles on sätestatud fondidele kõrgem tasude piirmäär (7 %), aga palju lühem rakendusperiood (kuni 2023. aastani).

Tsentraalselt juhitud vahendite puhul pidas komisjon tasude üle läbirääkimisi kahes etapis. Esiteks loodi EIFi ja komisjoni sõlmitud raamlepinguga üldine raamistik, mis on kooskõlas finantsmäärusega. Teiseks peeti selles üldises raamistikus läbirääkimisi individuaalsete kokkulepete tasude üle. Üldmainitud andmeid kasutati mõlemas etapis.

41. Komisjon leiab, et tema käsutuses olid sellise teabe olulised osad.

Vt komisjoni vastus punktile 40.

Üleeuroopaliste tsentraalselt juhitud vahendite kulu võrdlemine liikmesriikide juhitud tagatiskavadega oleks vaid piiratud tähtsusega, kuna nendel kavadel ei ole tsentraalsete volituste geograafilist haaret ning neile ei kohaldu samasugused aruandluse, järelevalve ja auditi nõuded, mis kohalduvad ELi tasandi kavadele.

42. Eriaruandes nr 4/2011 märkis kontrollikoda: „EIFile makstavate tasude arvutamisel tuleks arvestada:

- erieesmärkide saavutamise tulemuslikkust;
- geograafilist jaotust abikõlblikes riikides;
- tagatisvahendi uudsust ja keerukust.“

Igasugune võrdlus tsentraalselt juhitud vahendite ja struktuurifondide kaasrahastatud vahendite vahel peab arvesse võtma, et aluseks olevatel vahenditel on erinev geograafiline ulatus, uudsuse ja keerukuse aste, aruandluse nõuded, eesmärgid ning ülesehitus.

45. Puudujääki kaetakse eelnevalt kokkulepitud ülemmäärani, mida ei saa ületada.

46. Komisjon võrdles pakutud summat tol hetkel teiste turul olevate BBB krediidiriski positsiooni pakkumistega.

Rahastu eluea jooksul EIFile makstava riskitasu maksimaalne kogusumma on 10 % ELi osalusest ainult riskitasu puudujääkide korral hoolimata sellest, et EIF võttis vastava riski kogu tagatissüsteemi kasuks.

47. Riskitasu mehhanismi eesmärk on käsitleda riskitasusid kogu rakendusperioodil ja seda ei saa usaldusväärselt hinnata piiratud hetkepildi järgi, mis pärineb rakendusperioodi algusest.

51. Aruandes olev analüüs on suunatud ainult sellistele ettevõtetele, mis ei saaks kommertspankadelt üldse laenu. See-eest on üldises finantsmääruses nõue „kõrvaldada turutõrkeid või lahendada mitteoptimaalseid investeerimisolukordi“.

Tekivad raskused rahastamisele juurdepääsul finantssektori krediitdivõimelisust/riskihindamist hõlmava lähenemisviisi tõttu. Esimese sammuna hindab laenuandja, kas ettevõtja on

krediidivõimeline, st kas ettevõtja on elujõuline ja kas ta saab taotletud rahastussumma tagasi maksta tulevases eeldatavast rahavoost. Laenuandja uurib finantsaruandeid, maksudokumente, avalikke krediidiregistreid jms ning määrab ettevõtjale krediidireitingu. Tõenäoliselt saavad ilma tagatiseta rahastust ainult kõrge krediidireitinguga ettevõtjad. Väga väikese krediidireitinguga ettevõtjad jäetakse kõrvale ja neile ei pakuta rahastamist üldse.

Seetõttu on laenutagamisvahendid loodud ka selleks, et toetada VKEsid, millel on juurdepääs rahastamisele, aga vastuvõetamatutel tingimustel, mis puutub nõutud tagatisse, laenuperioodi ja/või hinda. Tihti ei saa VKEd ilma tagatiseta projekte ellu viia, mis loob mitteoptimaalse investeerimisolukorra. Tagatised on kavandatud nii, et need sobiksid VKEde ärimudelitega, võimaldades VKEdel pikka aega ja kestlikult areneda.

52. Kooskõlas programmi „Horisont 2020“ alusaktiga on InnovFin VKEde tagatisrahastu loodud selleks, et parendada juurdepääsu rahastamisele innovatsioonipõhiste VKEde ning väikese ja keskmise kapitalisatsiooniga ettevõtjate jaoks. Seda tehakse, pakkudes **rahastamata finantsvahendit, tagatist, mis kaasab** märkimisväärselt erakapitali, kooskõlas finantsmäärusega. Komisjon leiab, et InnovFin VKEde tagatisrahastu ei konkureeri erasektoriga, sest see suurendab innovatsiooni rahastamises erasektori osakaalu proportsionaalselt koos tagatismäära ja paremate nõuetega innovatsioonipõhiste ettevõtete suhtes ning seda kooskõlas programmi „Horisont 2020“ alusaktiga.

Samad põhimõtted kohalduvad ka COSME laenutagamisrahastu puhul.

55. Komisjon märgib, et kontrollikoja uurimistulemused käsitlevad ainult piiratud valimit ettevõtetest ega pruugi kohalduda kõigile tagatissüsteemide toetusesaajatele.

Komisjon leiab, et võrreldes varasemate vahenditega on nende toetust saanud ettevõtete arv, millel on rahastamisele piiratud juurdepääs, märkimisväärselt kasvanud tänu laenutagamisrahastu karmistatud toetuskõlblikkuse kriteeriumidele. Laenutagamisrahastu puhul jõuab kontrollikoda järeldusele, et 50 % valimis olevatest VKEdest oleks kogenud raskusi toetuse saamisel, kuid sama valimi põhjal jõudis komisjon järeldusele, et 73 % VKEdel oleks olnud keeruline saada rahastamist sobivatel tingimustel (piisavalt toetust).

Komisjon analüüsis kontrollikoja väljatoodud osa valimist ja jõudis järeldusele, et mõlema tagatissüsteemi peale kokku oleks vähemalt 45 % toetusesaajatel olnud keeruline saada rahastamist sobivatel tingimustel.

56. Alusakti kohaselt on InnovFin VKEde tagatisrahastu eesmärk lihtsustada laenusaamisvõimalusi. Seega pole asjaolu, et ettevõtte oleks võinud saada omakapitaliinvesteeringuid või muud toetust, mõjuv. Lisaks on programmil „Horisont 2020“ teised rahastamisvahendid omakapitali riskide toetamiseks (nt InnovFin teadustöö ja innovatsiooni omakapitalirahastu, VKEde rahastamisvahend).

59. Tagatis ei kata kunagi 100 % laenu riskipositsioonist ja finantsvahendajad peavad säilitama iga laenu puhul olulisel määral majanduslikku riskipositsiooni. Seega on nad ajendatud keskenduma elujõulistele ettevõtetele, kes saavad laenu võtta ja selle tagasi maksta.

InnovFin VKEde tagatisrahastu on loodud toetama nii avaliku kui ka erasektori vahendatud laenuandmist innovaatilistele ettevõtetele, edendades rahastamise paremaid tingimusi seoses madalama hinna, VKEde vajadustele vastavate asjakohaste rahastusliikide kättesaadavuse, pikemate tagasimaksetähtaegade ning tihti vähendatud tagatise tingimustega. Komisjon on täheldanud finantsvahendajate riskivalmiduse suurenemist, kuna tagatis osaliselt leevendab laenuandja ja laenusaaja vahelisest teabe ebaühtlusest tulenevat riski ning samuti laenuandja tajutavat riski laenusaaja suhtes.

60. Lõplike toetusesaajate kokkuhoid intressi pealt ei ole InnovFin VKEde tagatisrahastu põhieesmärk. See on üks osa laenusaamisvõimaluste lihtsustamisest. Peale selle on teisi

kasutegureid, mis kaasnevad InnovFin'i VKEde tagatisrahastu sekkumisega, nt suuremad rahastamismäärad, väiksemad tagatisenõuded, pikemad tagasimaksetähtajad, mugavamad rahastamisliigid, mis on kohandatud innovatsioonipõhiste VKEde ning väikese ja keskmise kapitalisatsiooniga ettevõtjate vajadustega.

61. Laenutagamisrahastu puhul on täiendavuse nõudeid märkimisväärselt karmistatud kahe valiku loomisega, mis võimaldavad finantsvahendajatel võtta täiendavat riski. Muudatustega tehti selgeks, et ELi tagatis ei toeta riski võtmist, mis kuulub finantsvahendaja tavapärase äritavade juurde (nt määratletud krediidiriski ja sissenõudmispõhimõtetes). Sellega seoses loodi täiendava krediidiriski alammäärad, millega finantsvahendajad peavad portfelli tasandil nõustuma vastupidi oma tavalisele äritegevusele, et vastata ELi tagatissüsteemi tingimustele.

64. Ülemmäär tulenes vastastikuse täiendavuse aspektist; keskendumine riskantsematele ettevõtetele (mitte tingimata uued ja väiksemad) tulenes programmi uuest fookusest.

65. Komisjon leiab, et põhimõtteliselt ei tohiks laene kunstlikult osadeks jagada. Järelevalve käigus vaidlustab EIF sellised tehingud, kui need avastatakse. Üldiselt vajab EIF vahendajalt ärilist põhjendust samale VKE-le mitme laenu andmise korral.

Konkreetselt sellel kontrollikoja viidatud juhul väljastas finantsvahendaja tagatise laenudele, mille andis kommertspank. Kommertspank otsustas, kuidas neid laene anda. EIF vaidlustas mitme tagatise andmise samale VKE-le, taotles finantsvahendajalt lisateavet, sai selgituse ärilise põhjendusega mitme laenu andmise kohta ning hindas selle piisavaks.

66. InnovFin'i tagatisrahastu eelhindamine tuvastas, et innovatsioonipõhiste ettevõtete tegevus oli tõkestatud riski finantseerimise juurdepääsmatuse tõttu. Seega sisaldavad delegerimislepingud EIFiga üksikasjalikke toetuskõlblikkuse kriteeriumeid innovatsioonile (InnovFin'i VKEde tagatisrahastu), VKEdele, nende tehingutele ja portfelli tasanditele (kohaldub mõlemale). Need kriteeriumid on täielikult kooskõlas oma vastavate alusaktidega.

67. Majandusteooria, mis puudutab laenuandja ja -võtja vahelisest teabe ebaühtlusest tulenevat turutõrget, põhineb just sellel ideel, et teatud piirist kõrgemal ei pea finantsvahendajad kasulikuks nõuda kõrgemaid intressimäärasid laenusaaajatelt, keda peetakse grupina riskantseks (moraalse ohu ja kahjuliku valiku probleemid); pigem eelistavad nad oma laenuraha piirata. Seetõttu leidub turul majanduslikult elujõulisi VKEsid, mis aga ei saa piisavalt laenu isegi kõrgete intressimäärade korral. Seega on oht, et kõrge intressimääraga hinnapoliitika on ebatõhus.

Tulu ülekandmise süsteem toimib nii, et suurima krediidiriski marginaaliga projektid, st kõige riskantsemad laenusaajad, saavad suuremat tulu. Tulu ülekandmise süsteem julgustab lõplikke laenusaaajaid valima InnovFin'i VKEde tagatisrahastu, kui nende intressikulud koos tagatisega on väiksemad kui ilma tagatiseta. See asjaolu näitab taas, et vahend motiveerib finantsvahendajaid pakkuma laene riskantsematele innovatsioonipõhiste ettevõtjatele. Tagatisega laen oleks negatiivse tulu korral kulukam, mis ei teeks laenu atraktiivseks.

68. Komisjon leiab, et vajalikku teavet selle hindamiseks, kas rahastamine on tehtud kättesaadavaks ettevõttele, millel puudub juurdepääs piisavale rahastamisele, saab ainult ettevõtte enda käest.

Komisjon pidi leidma viisi, kuidas luua järelevalvesüsteem, mis oleks kulutõhus ega tekitaks VKEdele liigset halduskoormust. Seega peab komisjon praegust järelevalvesüsteemi andmete kogumise sagedust laenutagamisrahastu jaoks piisavaks.

69. Kuigi selline teaduslik lähenemisviis on võimalik, ei toimi praktikas finantsvahendajad sel viisil. Igal finantsvahendajal on oma viis, kuidas krediidiriski hinnata, ja see võib teatud määral sisaldada kontrollikoja nimetatud kriteeriumide hinnanguid. Siiski mängivad sealjuures rolli ka teised tegurid (nagu tagatise olemasolu, olemasolevad krediidiriski positsioonid vms). Kuna laenutagamisrahastu toetab suurel määral mikroettevõtjaid, peab tähelepanu pöörama asjaolule, et sellistel ettevõtetel üldjuhul ei ole isegi ametlikult auditeeritud bilanssi ja nad töötavad lihtsa

kasumiaruande põhjal. 31. detsembri 2016. aasta seisuga on laenutagamisrahastu toetanud rohkem kui 50 % ja InnovFin'i VKEde tagatisrahastu rohkem kui 17 % idufirmasid, millel on analüüsimiseks puudulikud laenuandmed.

73. Laenutagamisrahastu peamine eesmärk on vähendada struktuurseid probleeme (idufirma rahastamine, teabe ebaühtlus, tagatise puudumine jne), mida VKEd kogevad rahastamisele juurdepääsul. Finantsvahend ei ole kriisivahend.

Likviidsust pakutakse muude vahendite kaudu, nagu Euroopa Keskpanga rahapoliitika või Euroopa Investeerimispanka VKEdele suunatud laenud.

74. Struktuurifondidest kaasrahastatud finantsvahendeid rakendatakse programmitöö perioodil, esiletoodud näite puhul perioodil 2007–2013. Finantsvahendite elutsüklis on oluline osa vahendite loomisel korraldusasutuste poolt ning see hõlmab tegevusi, nagu fondivalitseja valimine ja riigiabi eeskirjadele vastamise kinnitamine.

75. Ühtekuuluvuspoliitika eesmärkide saavutamiseks ja kaasseadusandjate kokkuleppe alusel järgivad struktuurifondid kindlaid eeskirju, nt seoses geograafiliste piirangutega, kus rohkem keskendutakse mahajäänud piirkondadele.

76. Meedet ei võetud ainult vahendite väljamaksmise parandamiseks, vaid see oli ka sihipärane ja otsene vastus majanduskriisile.

77. Laenutagamisrahastu on mõeldud tööhõive ja kasvu toetamiseks ning seda ei saavuta ainult investeerimislaenudega. Toetuskõlblikkuse tingimuste leevenemine ei ole põhjus, miks käibekapitali finantseerimine on täielikult aktsepteeritud, vaid näitab kohanemist majandusliku tegelikkusega. Tänapäeva majanduses sõltuvad finantstooted väga palju sellest, mis valdkonnas VKE tegutseb. Kui VKE tegutseb teenuste sektoris, on põhivara rahastamise vajadus väike (see vajaks investeerimislaene). Need VKEd vajavad juurdepääsu käibekapitalilaenudele näiteks personali koolitamiseks ja oskuste arendamiseks. Nad võivad vajada keerukaid IT-süsteeme, veebisaiti ja veebisaidi haldamist, pilveteenuseid jne. Sellist tüüpi teenuseid saab kas rentida või need kuvatakse kasumiaruandes ainult kuludena. Traditsioonilised lühiajalised käibekapitalilaenud, mida antakse vaba tagasimaksega mitmeks kuuks, ei aita VKEsid, kuna neil on vaja pikemat äritegevuse kavandamise perioodi (siia kuuluvad näiteks jaemüüjad, kes ostavad jõuluhooajaks varusid, põllumajandustootjad, kes teevad sügiseks ettemakseid seemnete, väetiste vms jaoks).

Eurostati andmed kinnitavad, et „kuigi suure kasvupotentsiaaliga ettevõtted tegutsevad kõikides ettevõtlusmajanduse sektorites üle kogu ELi, on nende osakaal teenuste sektoris suurem enamikus liikmesriikides“. Vt Eurostati 26. oktoobri 2016. aasta pressiteade 209/2016².

Seega võimaldab laenutagamisrahastu ja ka InnovFin'i VKEde tagatisrahastu toetada mitmesuguseid finantstooteid (käibekapital, investeerimislaenu, rent) tingimusel, et nende toodete minimaalne tähtaeg on 12 kuud.

4. selgitus. Olukorrad, kus ELi tagatisega toetatakse finantstoodet, mis ei sobi tagatise poliitikaeesmärkidega

Tagatissüsteemid toetavad laene, mille pikkus on vähemalt 12 kuud kuni kõige rohkem 10 aastat (laenutagamisrahastu) ja 12 aastat (InnovFin'i VKEde tagatisrahastu), ning seega need tegelikult soodustavad pikaajalist rahastamist.

² <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7706167/4-26102016-AP-EN.pdf/20f0c515-ed43-45c3-ad6a-ca0b26b36de5>

Samuti tuleb märkida, et teatud sektorite puhul, mis võivad järsult pöörduda (tarbekaubad, riided), on 12 kuud piisav periood terve innovatsioonitsükli jaoks.

Teatud ettevõtted võivad käibekapitali laene kasutada immateriaalse vara või oskusteabe jaoks. Sellise kulu jaoks ei antaks tüüpilisi investeerimislaene. Peale selle aitab minimaalselt 12-kuune käibekapitalilaen ettevõtte finantsolukorda tasakaalustada, suurendades ettevõtte võimalust saada investeeringuid. Lisaks on suurema käibekapitali vajadus tihti investeerimisprojektide tulemus.

79. Komisjoni tööhõive ja kasvu aruanne jälgib rahastamist saanud VKEdes töökohtade loomist (2015. aastal oli töökohtade loomise nominaalmäär 9,4 %). Seejärel võrreldakse seda muude andmetega VKEde tööhõive kasvu kohta, et teada saada, kas toetust saanud osal valimist läheb paremini kui üldisel VKEde osal, nt vt Euroopa VKEde aastaaruannet 2015/2016, mis viitab asjaolule, et töötajate arv Euroopa VKEdes (toetuseta ja toetusega) kasvas kokku 1,5 %.

81. Komisjon kiidab heaks kontrollikoja järeldused, sest need viitavad asjaolule, et laenutagatissüsteemid tõepoolest ergutavad VKEde kasvu. Komisjon leiab, et kasulik oleks kõnealune uuring täielikult avalikustada.

83. Komisjon märgib, et eelduseks võetud maksumus, 1 330 eurot ühe töökoha loomise ja säilitamise eest VKEde tagatissüsteemi raames, on hinnanguline Euroopa keskmine, aga kontrollikoja viidatud vastupidist väitev uuring käsitleb ainult Prantsusmaad. Lisaks ei saa neid kahte arvu omavahel otseselt võrrelda, kuna nende arvutamiseks on kasutatud erinevaid meetodeid.

86. Komisjon leiab, et varasem aruanne oli ELi lisaväärtuse suhtes ebaselge.

Komisjon märgib, et ta rakendab programme alusaktide põhjal, mille on vastu võtnud seadusandja.

Õigusakti lõplik tekst sätestab artiklis 8 järgmist (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1287/2013).

Artikkel 8

Meetmed VKEde rahastamisele juurdepääsu parandamiseks

1. Komisjon toetab meetmeid, mille eesmärk on lihtsustada ja parandada VKEde juurdepääsu rahastamisele nende asutamise, kasvu ja ülemineku etapis ning mis täiendavad VKEdele ette nähtud rahastamisvahendite kasutamist liikmesriikides riigi ja piirkondlikul tasandil. Täiendavuse tagamiseks kooskõlastatakse sellised meetmed põhjalikult ühtekuuluvuspoliitika raames, programmi „Horisont 2020“ alusel ja riigi või piirkondlikul tasandil võetavate meetmetega. Niisuguste meetmete eesmärk on ergutada nii omakapitali kui ka laenu abil rahastamise kasutamist ja pakkumist, mis võib hõlmata stardiraha, investorite kaudu rahastamist ja kvaasiomakapitali kaudu rahastamist, tingimusel, et selleks on turunõudlus, ning välistades samal ajal ettevõtete odavat ülesostmist nende vara müümiseks.

2. Lisaks lõikes 1 osutatud meetmetele võib tingimusel, et selleks on olemas turunõudlus, anda liidu toetust ka meetmetele, mis parandavad piiriülest ja mitut riiki kaasavat rahastamist, aidates sellega VKEdel muuta oma äritegevust rahvusvahelisemaks, järgides seejuures liidu õigust.

Laenutagamisrahastut on rakendatud seadusandja sätestatud viisidel. Väärtpaperistamise võimalus avaldati koos tagatise ja edasigarantii võimalustega osalemiskutses. Sellest hoolimata ei ole sellele seni turunõudlust tekkinud.

Praeguseks ei ole turul ka piiriüleste laenude nõudlust.

87. Komisjon märgib, et tutvustav ja katalüütiline mõju tekib siis, kui finantsvahendajad on nõus pakuma suurema riskiga VKEde rahastamist tänu programmis osalevates riikides tegutsevale laenutagamisrahastule. Selleks pakuvad finantsvahendajad riskantsemaid rahastamisvahendeid või suurendavad juba olemasolevate riskantsete rahastamisvahendite mahtu.

Konkreetsed näited selliste toodete kohta:

- Altum, Läti arengu rahastamise äriühing, kes lõi uue tagatiseta rahastamisvahendi idufirmade toetamiseks³;
- Kreekas (riik, kus laenuandmine VKEdele on märgatavalt vähenenud) on neli finantsasutust allkirjastanud garantiilepingud, millega pakutakse VKEde laenutooteid märkimisväärselt kergematel tagatise tingimustel⁴;
- Taanis lõi Vaekstfonden ehk Danish Growth Fund, mis on Taani riiklik investeerimisfond, uue allutatud laenu toote, et toetada põllumajandussektoris tegutsevad VKEsid⁵.

Mis puudutab InnovFin VKEde tagatisrahastut, siis liikmesriikide tasandil on riiklikud tugipangad loonud innovaatilistele ettevõtetele mitmeid programme.

88. Ühine vastus punktidele 88 ja 89.

Peale kontrollikoja mainitud eesmärgi määratleb programmi „Horisont 2020“ alusakt InnovFin VKEde tagatisrahastu muud eesmärgid.

- Innovatsiooniga võivad tegeleda kõik VKEd (igas etapis ja kõikides sektorites), kes soovivad kasutada innovatsiooni ettevõtte arendamiseks, kasvamiseks ning rahvusvahelistumiseks.
- Programmi „Horisont 2020“ vahendid peavad looma VKEde jaoks paremaid tingimusi. Erilist tähelepanu pööratakse innovatsiooni ebakindlusele, võimele innovatsiooniga tulemusi saavutada ja ebapiisavatele tagatistele paljudes valdkondades.
- Tegevus on suunatud kõikidele innovatsiooni liikidele: tehnoloogiline, teenuste innovatsioon jne.

InnovFin VKEde tagatisrahastu põhineb innovatsioonialastel toetuskõlblikkuse kriteeriumidel, mis on kooskõlas tunnustatud Oslo käsiraamatus sisalduvate programmi „Horisont 2020“ alusakti põhimõtetega ja teiste asjakohaste suunistega VKE toetuse (riskide suunised) teemal. Sellest tulenevalt hõlmab InnovFin VKEde tagatisrahastu tegevus kõiki nelja innovatsiooni liiki: **toote-, protsessi-, organisatsiooni** ja turundusinnovatsioon⁶.

91. Komisjon märgib, et kontrollikoja uurimistulemused käsitlevad ainult ettevõtete valimit ega pruugi kohalduda kõigile tagatissüsteemide toetusesaajatele.

InnovFin VKEde tagatisrahastu ei ole kohustatud toetama ainult suure riskiga innovatsiooni. Kõik läbi vaadatud laenud vastavad InnovFin VKEde tagatisrahastu toetuskõlblikkuse kriteeriumidele. Seega on kõik need tegevused innovaatilised.

92. Komisjon leiab, et tagatissüsteemi eesmärgid ei peaks piirduma ainult innovatsiooniga, millel on suur tippaseme saavutamise potentsiaal.

Kuigi määruses on viide tippaseme saavutamise potentsiaalile, moodustavad õigusliku aluse ka eesmärgid i) lihtsustada laenusaamisvõimalusi ja ii) toetada uute või täiustatud toodete ja teenuste turule toomist [---].

³ Pressiteade läti keeles: http://www.fm.gov.lv/lv/aktualitates/nozares_zinas/altum/55763-altum-un-eiropas-investiciju-fonds-paraksta-sadarbibas-ligumu-jauna-garantiju-programma-uznemejiem-bus-pieejami-15-miljoni-eiro-ja-tootekirjeldus-inglise-keeles: http://www.baltic-course.com/eng/good_for_business/?doc=133532

⁴ Pressiteade: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2016/efsi_cosme_easi_eurobank.htm;
http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2017/efsi_cosme_greece.htm
<https://www.nbg.gr/en/business/co-funded-loans/subsidized-loans/cosme>

⁵ <http://www.vf.dk/saadan-goer-vi-etableringslaan.aspx>
https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/presentation_20161125_brussels_eafrd_rolf_kjaergaard.pdf

⁶ Oslo Manual ISBN 92-64-01308-3.

5. selgitus. Näiteid InnovFin'i VKEde tagatisrahastust toetust saanud projektide ja ettevõtete kohta

Esimene loenditüüp: komisjon leiab, et kõnealused internetipood ja restoran võivad oma tegevuses näidata innovatsiooni märke, sest mõlemad vastavad vähemalt ühele innovatsioonialasele toetuskõlblikkuse kriteeriumile.

Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et kuigi restoranide idee ei ole iseenesest innovaatiline, on teatud arengusuunad selles sektoris siiski innovaatilised, mis puudutab uusi kohaletoimetamisviise või tervislikumat toitu.

Neljas loenditüüp: komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et see ettevõtte on järjepidevalt uusi tooteid arendanud, mis on innovaatiline tegevus. See on tagatissüsteemi üks seatud eesmärgi, nagu määruses sätestatud.

94. Komisjon leiab, et kasutades teadmistemahukust alusena, mis näitab, kui suur on tõenäosus, et ettevõtte tegeleb suure tipptaseme saavutamise potentsiaaliga teadusuuringute ja innovatsiooniga, kitsendab seadusandja innovatsiooni määratlust. Seadusandja on sõnaselgelt tunnustanud, et „innovatsiooniga võivad tegeleda kõik VKEd“ ja „VKEsid tegutseb kõikides majandusharudes“ (vt raamprogrammi „Horisont 2020“ alusakti peatükk 3.2 „Põhjendused ja liidu lisaväärtus“). Keskendudes ainult teadmistemahukatele ettevõtetele, soosiks tagatissüsteem riike, kus on teadmistemahukate ettevõtete suurem osakaal, ja seaks riigid, kus on teadmistemahukate ettevõtete väiksem osakaal, ebasoodsamasse olukorda ning seega suureneks riikidevaheline majanduslik erinevus. Arvestades tagatissüsteemi üleeuroopalist ulatust, peaks InnovFin'i VKEde tagatisrahastu aitama neid erinevusi vähendada.

Komisjon leiab, et „teadmistemahukuse“ kasutamine „innovatsioonimahukuse“ näitajana on lihtsustus, mis ei ole kooskõlas seadusandja eeltoodud tsitaadiga. Seejärel kasutab kontrollikoda seda lihtsustatud innovatsioonimahukuse määratlust võrdlusalusena, et võrrelda InnovFin'i VKEde tagatisrahastu tõhusust teiste toetuskavadega.

95. Oluline tegur, miks keskendutakse rohkem teadmistemahukatele ettevõtetele, seisneb InnovFin'i VKEde tagatisrahastu täiustatud toetuskõlblikkuse kriteeriumides võrreldes riskijagamisvahendiga.

97. Komisjon kasutab ühtset hindamissüsteemi, mille üks hinnatav kriteerium on tõhusus. Siiski ei ole see süsteem loodud konkreetselt pikaajaliste rakendamisperioodidega rahastamisvahendite jaoks.

Komisjon ei pea vajalikuks muuta oma praegust hindamisraamistikku, mis katab kõiki selle tegevusi, kuna see läheks vastuollu lihtsustamise ja sujundamise eesmärkidega. Sellest hoolimata jätkab komisjon CESEE uuringule⁷ ja kontrollikoja uuringule kohaldatud metoodika kasutamist ning laiendab oma hindamise ulatust teistesse riikidesse, et täiendada standardseid hindamisi ja eelhindamisi.

Nagu tõdes ka kontrollikoda, on lähteandmete ja asjakohaste võrreldavate andmete kogumine keerukas ja aeganõudev jõupingutus ning seda saab teha ainult nende turgude puhul, mille kohta sellised andmed on juba kättesaadavad.

99. Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et hindamise aeg ja ulatus on määratud asjaomastes õigusaktides.

⁷ Asdrubali, Pierfederico ja Signore, Simone, „The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs Evidence from CESEE Countries“, *Euroopa Investeerimisfondi teadus- ja turuanalüüs*, töödokument 2015/29.

102. Kuigi lõpphindamise metoodika ei ole veel kokku lepitud, juhib komisjon tähelepanu asjaolule, et InnovFin'i VKEde tagatisrahastut käsitlev vahehindamine on avaldatud⁸.

103. Pidades silmas eelarve ja personali piiranguid, võib komisjon kaaluda ettepanekut hinnata tulevikus ühiselt mitmeid ELi rahastamisvahendeid. Praegused õigusaktide tingimused aga määravad iga programmi jaoks eraldi hindamised.

104. Tulevikus võivad andmete kogumist ette näha kohaldatavad õigusaktid ning volitatud üksuste ja finantsvahendajate lepingud.

Komisjon uurib koos volitatud üksustega, mil määral ja viisil on võimalik teaduslikul eesmärgil andmeid kättesaadavaks teha.

105. Komisjon tunnistab, et sellise metoodika väljatöötamine võib olla kasulik, ning uurib, kas on võimalik piisavalt usaldusväärset metoodikat välja arendada ja selle kaudu usaldusväärseid andmeid saada. Samas tõstis komisjoni esialgne analüüs esile probleemi, kas selline metoodika suudaks analüüsida tagatisvahenditega kaasneva kaudse kasu jagunemist toetuseandjate ja -saajate vahel.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

106.

- Vahendite suurus määrati järgmiste tegurite põhjal: i) eelhindamise käigus tuvastatud turu puudujäägid; ii) seadusandja vastuvõetud alusaktid; iii) eelarvevahendite kättesaadavus.
- Kõik kontrollikoja analüüsitud InnovFin'i VKEde tagatisrahastu toetusesaajad vastasid innovatsioonialastele toetuskõlblikkuse kriteeriumidele.
- Raamprogrammi „Horisont 2020“ määruse (EL) nr 1291/2013 kohaselt ei ole suur tipptaseme saavutamise potentsiaal laenu-tagatissüsteemi ainus eesmärk.
- Komisjon hindab kulutõhusust kõikide vahendite hindamise käigus, nagu näeb ette ühtne hindamisraamistik.

107. Komisjon hindab turuvajadusi ja seda, kuidas mitmesugused ELi tagatisvahendid saavad sel hetkel nendele vajadustele parimal viisil vastata, teabe põhjal, mis on uute vahendite ettevalmistamise ajal kättesaadav. Samas, hinnates neid turuvajadusi tulevaste programmide jaoks, ei saa komisjon ette teada, milliseid vahendeid rakendatakse tulevikus riiklikul ja piirkondlikul tasandil, ning saab oma hinnangu anda ainult oma eelduse põhjal, kuidas riiklikul ja piirkondlikul tasandil sekkutakse. Seega ei ole ideaalne koostöö riiklike asutustega võimalik. Samas näeb programmitöö perioodil 2014–2020 struktuurifondide kaasrahastatud rahastamisvahendite õigusraamistik ette selgeid nõudeid eelhindamiseks, mille käigus peab andma hinnangu „kooskõla kohta samale turule suunatud teiste avaliku sektori sekkumisvormidega“ (ühissätete määruse artikli 37 lõike 2 punkt b).

109. Vt komisjoni vastus soovitusel 1 b).

1. soovitus. Turuvajaduste hindamine ja halduskulude kohta andmete hankimine

a) Nõustumine

Nagu on sätestatud ELi eelarve tuleviku aruteludokumendis, peab ühtekuuluvuspoliitika raames tagama parema vastastikuse täiendavuse ELi tasandi rahastamisvahendite ja liikmesriikide juhitud vahendite vahel.

⁸ Centre for Strategy & Evaluation Services LLP (CSES), „Interim Evaluation of Horizon 2020's Financial Instruments“, lõpparuanne.

Turuvajaduste hindamisega seoses kasutatakse parimaid andmeid, mis on saadaval eelhindamise ajal, ja kui kättesaadavad andmed puuduvad, kasutatakse vastava turu eksperdi hinnangut.

b) Nõustumine

Komisjon juba teeb mõistlikke jõupingutusi selleks, et saada teavet halduskulude kohta seaduslikult kättesaadava teabe alusel, ning kavatseb selle nimel oma jõupingutusi tõhustada. Siiski võib riikide hallatavate kavade kohta teabe kättesaamine olla keerukas ning andmed ei pruugi olla otseselt võrreldavad ja asjakohased. Lisaks kuludele määratakse kindlaks sobiv tasustamismäär, võttes arvesse tasude innustavat mõju, nagu on nõutud finantsmääruses.

110. Aruandes olev analüüs on suunatud ainult sellistele ettevõtetele, mis ei saaks kommertspankadelt laenu. See-eest on üldises finantsmääruses nõue „kõrvaldada turutõrkeid või lahendada mitteoptimaalseid investeerimisolukordi“.

Ettevõtetele tekivad raskused rahastamisele juurdepääsul finantssektori krediitvõimelisust/riskihindamist hõlmava lähenemisviisi tõttu. Tõenäoliselt saavad ainult kõrge krediitdireitinguga ettevõtted rahastamist ilma mingisuguse tagatiseta. Väga väikese krediitdireitinguga ettevõtted jäetakse kõrvale ja neile ei pakuta rahastamist üldse.

Seetõttu on laenutagamisvahendid loodud ka selleks, et toetada VKEsid, millel on juurdepääs rahastamisele, aga vastuvõetamatutel tingimustel, mis puutub nõutud tagatisse, laenuperioodi ja/või hinda. Tihti ei saa VKEd ilma tagatiseta projekte ellu viia, mis loob mitteoptimaalse investeerimisolukorra. Tagatised on kavandatud nii, et need sobiksid VKEde ärimudelitega, võimaldades VKEdele pikka aega ja kestlikult areneda.

Komisjon märgib, et kontrollikoja uurimistulemused käsitlevad ainult piiratud valimit ettevõtetest ega pruugi kohalduda kõigile tagatissüsteemide toetusesaajatele. Komisjon leiab, et võrreldes varasemate vahenditega on nende toetust saanud ettevõtete arv, millel on rahastamisele piiratud juurdepääs, märkimisväärselt kasvanud tänu laenutagamisrahastu karmistatud toetuskõlblikkuse kriteeriumidele. Laenutagamisrahastu puhul jõuab kontrollikoda järeldusele, et 50 % valimis olevatest VKEdest oleks kogenud raskusi rahastamise saamisel. Sama valimi põhjal jõudis komisjon järeldusele, et 73 % VKEdele oleks olnud keeruline saada rahastamist sobivatel tingimustel (piisav toetus).

111. Komisjon leiab, et vajalikku teavet selle hindamiseks, kas rahastamine on tehtud kättesaadavaks ettevõttele, millel puudub juurdepääs piisavale rahastamisele, saab ainult ettevõtte enda käest.

Komisjon pidi leidma viisi, kuidas luua järelevalvesüsteem, mis oleks kulutõhus ega tekitaks VKEdele liigset halduskoormust. Seega peab komisjon praegust järelevalvesüsteemi andmete kogumise sagedust laenutagamisrahastu jaoks piisavaks.

112. Vahenditest oli abi VKEdele laenuandmise suurenenud riski puhul ja seega võimaldasid need vahendid pankadel VKEsid kriisi ajal endistviisi rahastada. Vahendeid täiendasid muud meetmed teistelt üksustelt, nagu Euroopa Keskpank või Euroopa Investeerimispank, mis keskenduvad likviidsuse pakkumisele.

Vt ka komisjoni vastus punktidele 70–77.

2. soovitus. Keskendumine ettevõtetele, kes vajavad tagatist

a) Nõustumine

Komisjonil ei ole praegu võimalik anda lubadusi järgmiseks programmitöö perioodiks. Kui komisjon otsustab teha ettepaneku järgnevate innovatsiooni puudutavate vahendite jaoks, siis kavandab komisjon sellised vahendid kooskõlas seadusandja vastuvõetud alusaktidega. Sellisel

juhul on vahenditel lõplike toetusesaajate jaoks toetuskõlblikkuse kriteeriumid, mis on täielikult kooskõlas alusaktidega, nagu on see praeguste, selles aruandes käsitletud vahenditega.

b) Osaline nõustumine

Finantsmäärus nõuab keskendumist VKEdele, mis seisavad silmitsi turu puudujääkidega või mitteoptimaalsete investeerimisolukordadega. Komisjon leiab, et see ei tähenda ainult rahastamisvõimalusi, vaid ka paremaid tingimusi (madalam hind, pikemad tähtajad, väiksem tagatisevajadus, selliste toodete saadavus, mida muidu poleks pakutud). Selleks et võimaldada lõplikele toetusesaajatele paremaid rahastamistingimusi, peab kogu rahastamisvahendi rakendamise asjaosaliste ahel, mis hõlmab nii era- kui ka avalikke finantsvahendajaid, tegema koostööd.

c) Tagasi lükatud

Iga-aastane nõue kontrollida VKEde tehingute suurt hulka finantsvahendajate hoitava teabe kontrollimise ja hindamise kaudu tooks kaasa liigse halduskoormuse finantsvahendajate ja VKEde jaoks ega oleks kulutõhus. Siiski nõuab komisjon jätkuvalt regulaarset järeldaruandlust (sagedamini kui kord aastas) ja kõikide finantsvahendajate järelevalvet, et tagada rahastamise pakkumisel lepinguliste toetuskõlblikkuse kriteeriumide täitmine. Lepinguliste toetuskõlblikkuse kriteeriumidega tagab komisjon, et rahastamine tehakse kättesaadavaks vaid sihipärastele toetusesaajatele kooskõlas õigusliku alusega.

114. Kõik kontrollikoja analüüsitud InnovFin'i VKEde tagatisrahastu toetusesaajad vastasid vähemalt ühele innovatsioonilasele toetuskõlblikkuse kriteeriumile.

3. soovitus. Keskendumine suure riskiga innovatsioonile

a) Nõustumine

Komisjonil ei ole praegu võimalik anda lubadusi järgmiseks programmitöö perioodiks. Kui komisjon otsustab teha ettepaneku järgnevate innovatsiooni puudutavate vahendite jaoks, siis kavandab komisjon sellised vahendid kooskõlas seadusandja vastuvõetud alusaktidega. Sellisel juhul on vahenditel lõplike toetusesaajate jaoks toetuskõlblikkuse kriteeriumid, mis on täielikult kooskõlas alusaktidega, nagu on see praeguste, selles aruandes käsitletud vahenditega.

Võimaliku järelevahendi suurus sõltub:

- eelhindamise käigus tuvastatud turu puudujääkidest;
- seadusandja vastuvõetud alusaktidest;
- eelarvevahendite kättesaadavusest.

b) Osaline nõustumine

Olenemata tehtavate turuanalüüside tulemustest, leiab komisjon, et teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas esineb mitmesuguseid konkreetseid turu puudujääke, sealhulgas suure riskiga innovatsiooni tegevuste puudulik toetus, ja et tulevane InnovFin'i VKEde tagatisrahastu järelevahend peaks üha enam, aga mitte eeskätt toetama VKEsid ning väikese ja keskmise kapitalisatsiooniga ettevõtjaid, kes tegelevad suure riskiga innovaatiliste tegevustega. Komisjon tunnustab vajadust toetuskõlblikkuse kriteeriumid üle vaadata, et tagada innovatiivsete ettevõtete kasvav osakaal suure riskiga tegevuste alal.

115. Komisjon kasutab ühtset hindamissüsteemi, mille üks hinnatav kriteerium on tõhusus. Siiski ei ole see süsteem loodud konkreetsetelt pikaajalistel rakendamisperioodidega rahastamisvahendite jaoks.

Komisjon ei pea vajalikuks muuta oma praegust hindamisraamistikku, mis katab kõiki selle tegevusi, kuna see läheks vastuollu lihtsustamise ja sujundamise eesmärkidega. Sellest hoolimata jätkab komisjon CESEE uuringu⁹ ja kontrollikoja uuringu suhtes kohaldatud metoodika kasutamist ning laiendab oma hindamise ulatust teistesse riikidesse, et täiendada standardseid hindamisi ja eelhindamisi.

4. soovitus. Hindamissüsteemi parandamine

a) Nõustumine

Seoses konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammiga (2007–2013) on järelhindamine plaanis (sealhulgas InnovFin VKEd tagatisrahastu hindamine) komisjoni ühtse hindamisraamistiku alusel. Et hindamine oleks kõikehõlmav, täiendavad seda ökonomeetrilised uuringud, mis käsitlevad kahte turgu, mida veel ei ole laenu tagamisrahastu eelkäijate puhul analüüsitud.

b) Osaline nõustumine

Komisjon tunnistab, et sellise metoodika väljatöötamine võib olla kasulik, ning uurib, kas on võimalik piisavalt usaldusväärset metoodikat välja arendada ja selle kaudu usaldusväärseid andmeid saada. Samas tõstis komisjoni esialgne analüüs esile probleemi, kas sellise metoodikaga saaks analüüsida tagatisvahenditega kaasneva kaudse kasu jagunemist toetuseandjate ja -saajate vahel.

c) Tagasi lükatud

Rahastamisvahendeid, mida rakendatakse kahe eri programmiga, oleks keeruline koos mõistlikult hinnata, kuna nende aluseks olevatel programmidel on eri eesmärgid. Mõlema programmi jaoks on hindamisraamistik juba olemas ja see sisaldub programmide alusaktides.

Lisaks olemasolevale hindamisraamistikule hindab komisjon põhjalikumalt olemasolevaid ja varasemaid tagatisvahendeid nende mõju aspektist.

d) Osaline nõustumine

Tulevikus võivad andmete kogumist ette näha kohaldatavad õigusaktid ning volitatud üksuste ja finantsvahendajate lepingud.

Komisjon uurib koos volitatud üksustega, mil määral ja viisil on võimalik teaduslikul eesmärgil andmeid kättesaadavaks teha.

Komisjon uurib andmete kättesaadavaks tegemise viise 2019. aasta lõpuks.

⁹ Asdrubali, Pierfederico ja Signore, Simone, „The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs Evidence from CESEE Countries“, *Euroopa Investeerimisfondi teadus- ja turuanalüüs*, töödokument 2015/29.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	15.3.2016
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	24.7.2017
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ära kuulamismenetlust	7.11.2017
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	24.11.2017

Aruandes uuritakse, kas ELi laenutagatised on toetanud väikeettevõtete kasvu ja innovatsiooni, võimaldades neile juurdepääsu rahastamisele. Kontrollikoda leidis, et laenutagamisrahastu on aidanud toetust saanud ettevõtete koguvarade mahtu, müüki, töötajate arvu ja tootlikkust suurendada. InnovFin'i VKEde tagatisrahastu ei keskendunud aga piisavalt ettevõtetele, kes tegelevad suure tipptaseme saavutamise potentsiaaliga innovatsiooniga. Lisaks oli mõlema rahastu toetatud ettevõtete hulgas palju selliseid, kes tegelikult tagatist ei vajanud. Ehkki hindamine on paranenud, püsib endiselt mitu puudust. Kontrollikoda esitab Euroopa Komisjonile mitu soovitusi, et parandada tagatisvahendite suunamist elujõulistele ettevõtetele, kellele puudub rahastamise juurdepääs, ja innovatiivsematele ettevõtetele. Samuti rõhutab kontrollikoda kulutasuvuse tähtsust, kuivõrd liikmesriikides on sarnased rahastamisvahendid juba olemas.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2017

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.