

Eriaruanne

Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond: täieliku edu tagamiseks on vaja meetmeid

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



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–XI
Sissejuhatus	01–11
Auditi ulatus ja lähenemisviis	12–14
Tähelepanekud	15–79
EIP grupp kiitis EFSI raames heaks peaaegu sama palju suurema riskiga rahastamist, kui eeldati	15–29
Esimese kolme aasta jooksul heaks kiidetud EFSI rahastamine saavutas algselt eeldatud määra	16–18
EFSI suurendas EIP pakutavat suurema riskiga rahastamist oodatust vähem	19–23
EIP saab suurema riskiga finantstoodete kasutamist EFSI raames veelgi edendada	24–29
EFSI asendas osaliselt ELi eelarvest toetatavad muud rahastamisvahendid	30–37
Peaaegu kolmandikku taristu- ja innovatsioonikomponendi raames allkirjastatud projektidest oleks olnud võimalik rahastada ilma EFSI toetuseta, kuid mitte nii soodsatel tingimustel	38–47
Aruannetes esitatud „kaasatud investeeringud“ ja „mitmekordistav mõju“ on ülehinnatud	48–64
EFSId kasutatakse paljudes valdkondades, kuid selle geograafiline jaotus ei ole tasakaalus	65–79
Järeldused ja soovitused	80–88
Lisad	
I lisa Andmed EFSI toimingute kohta 30. juuni 2018. aasta seisuga	
II lisa EIP grupi tootekategooriad	
III lisa ESIFI rahastamisvahendid perioodil 2014–2020	
IV lisa EFSI tulemus- ja seirenäitajate loetelu	

**V lisa Riiklike tugipankade osalusega EFSI toimingud
31. detsembri 2017. aasta seisuga**

Mõisted

Komisjoni ja Euroopa Investeerimispanga vastused

Auditirühm

Kokkuvõte

I Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI) loodi 2015. aastal osana Euroopa investeerimiskavast, mille eesmärk on kõrvaldada 2008. aastal alanud finants- ja majanduskriisi tagajärjel tekkinud **investeerimispuudujääk**. EFSI asutati EIP raames ning seda juhib juhatus, kuhu kuuluvad komisjoni ja EIP esindajad. Algselt pidi EFSI kasutama 16 miljardi euro ulatuses ELi eelarvetagatist ja 5 miljardi euro ulatuses EIP omavahendeid, võimaldamaks EIP grupil eraldada ligikaudu 61 miljardi euro ulatuses rahastamist, et kaasata 2018. aasta juuliks taristusse ja VKEdesse tehtavateks strateegilisteks investeeringuteks täiendavalt 315 miljardit eurot, mis hõlmaksid enamikku ELi poliitikavaldkondi ja kõiki liikmesriike.

II **Auditi eesmärk** oli hinnata, kas EFSI oli tõhus vahend rahastamise kogumisel täiendavate investeeringute toetamiseks kogu ELis. Riskianalüüsi alusel uuris kontrollikoda, kas

- a) EIP andis 2018. aasta juuliks suurema riskiga rahastamiseks oodatud summa;
- b) EFSI asendas EIP ja ELi muud tüüpi rahastamise;
- c) investeerimisprojekte oleks olnud võimalik EFSI rakendamisperioodil rahastada muude avaliku või erasektori vahenditega;
- d) EFSI abil reaalmajandusse kaasatud investeeringute hinnanguline maht oli realistlik;
- e) EFSI investeerimisportfell oli asjakohaste ELi poliitikavaldkondade ja geograafilise jaotuse seisukohast sobival tasakaalustatud.

III Kontrollikoja audit hõlmas EFSI toiminguid alates selle käivitamisest 2015. aastal kuni juulini 2018. Kontrollikoda vaatas **audititöö** käigus läbi EFSI tulemuste kohta koostatud aruanded, mis olid avaldatud kontrollikoja auditi tegemise ajaks, analüüsis EFSI toimingute portfelli, vaatas läbi toimingutest koostatud valimi ning küsitles komisjoni ja EIP grupi ametnikke, EFSI partnereid ja valdkonna eksperte.

IV Kontrollikoda leidis, et EFSI on olnud tõhus vahend rahastamise kaasamisel märkimisväärselt täiendavate investeeringute toetamiseks ELis. Siiski ei võeta kaasatud hinnangulise investeeringu puhul arvesse asjaolu, et osa EFSI toimingutest on asendanud muud EIP toimingud ja ELi rahastamisvahendid, ega asjaolu, et osa EFSI toetusest läks projektidele, mida oleks olnud võimalik rahastada muudest allikatest,

kuigi teistsugustel tingimustel. Lisaks tuleb võtta meetmeid EFSI toetatud investeeringute geograafilise leviku parandamiseks.

V Kontrollikoda leidis, et EIP grupp oli suutnud 2018. aasta 30 juuni seisuga heaks kiita rohkem kui 59 miljardi euro ulatuses EFSI finantstoiminguid. Veelgi enam, 17. juuliks 2018 moodustas EIP grupi heaks kiidetud rahastamine 65,5 miljardit eurot. Sellele on kaasa aidanud mitu tegurit, sealhulgas EFSI loomine EIP-le mõeldud eelarvetagatisena, andes sellele tegevusliku paindlikkuse, seades EFSI investeerimisportfellile vähe eesmärgi ja piiranguid, kehtestades ühtlustatud juhtimiskorra ning tõhustades koostööd riiklike tugipankade ja finantseerimisasutustega.

VI EFSI toetus võimaldas EIP-l oma suurema riskiga finantstoimingute mahu 2014. aastaga võrreldes neljakordistada. EIP tegelikult allkirjastatud EFSIga seotud suurema riskiga finantstoimingute maht oli siiski kavandatud väiksem. EIP pakkus suurema riskiga rahastamist, pakkudes klassikalisi kõrgema nõudeõiguse järgu ja pikemate tähtaegadega laene, võttes tagatiseta positsioone olukorras, kus kõik (või enamik) teised laenuandjad kasutasid tagatist, ning tegeledes suurema riskiga vastaspooltega, kasutades samal ajal suhteliselt vähe muid olemasolevaid riskantsemaid finantstooteid.

VII EFSI asendas osaliselt ka rahastamise muudest tsentraalselt hallatavatest ELi rahastamisvahenditest, eelkõige transpordi ja energeetika valdkonnas. Lisaks tuvastas kontrollikoda, et komisjon ja EIP peavad arvesse võtma EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastamisvahendite võimalikku tulevast kattuvust.

VIII Asjaolu, et EFSI toimingut hinnati kooskõlas EFSI määruse määratlusega täiendavust pakkuvaks ja liigitati EIP tavapärasest tegevusest suurema riskiga toiminguks, ei tähenda tingimata, et projekti ei oleks saanud rahastada muudest allikatest. Kontrollikoja küsitluse tulemused näitasid, et peaaegu kolmandik taristu- ja innovatsioonikomponendi rahastatud projektidest oleks ellu viidud ka ilma EFSI toetuseta. Projektide elluviijad eelistasid peamiselt EFSI rahastamist, sest see oli kas odavam või pakkus pikemat tagasimakseperioodi. Kontrollikoda leidis mitu juhtumit, kus EFSI projekte oleks saanud rahastada era- ja avaliku sektori muudest vahenditest või EIP tavapärase tegevusena, kuigi teistsugustel tingimustel.

IX Kaasatud investeeringute hindamiseks kasutatud metoodika tõttu näidatakse mõnel juhul tegelikust suuremana seda, mil määral toob EFSI toetus tegelikult kaasa täiendavaid investeeringuid reaalmajandusse. Võrreldavate tulemus- ja seirenäitajate

puudumine kõigi ELi rahastamisvahendite puhul ning eelarveliste tagatiste puudumine vähendavad läbipaistvust ja suutlikkust tulemusi hinnata.

X EFSI portfelli oli 2017. aasta lõpus konkreetsetesse poliitikavaldkondadesse investeerimiseks seatud soovituslikes piirides. EFSI allkirjastatud finantstoimingute **geograafiline kontsentratsioon** ei olnud sellegipoolest piisavalt tasakaalustatud, olles peamiselt koondunud ELi-15 suuremasse liikmesriiki. Kõige rohkem kasutati EFSI vahendeid riikides, mille tugipangad olid kõige arenenumad ja aktiivsemad; see näitab, et toetust, sh tehnilist abi, tuleb suunata vähem arenenud liikmesriikidesse.

XI Nende leidude alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

- a) arendada EFSI raames suurema riskiga EIP toodete põhjendatud kasutamist;
- b) edendada EFSI ja ELi rahastamisvahendite vastastikust täiendavust;
- c) paremini kontrollida, kas võimalikke EFSI projekte oleks saanud rahastada ka muudest allikatest;
- d) paremini hinnata kaasatud investeeringute suurust;
- e) parandada EFSI toetatud investeeringute geograafilist hajutatust.

Sissejuhatus

01 Novembris 2014 kuulutasid uus Euroopa Komisjon ja Euroopa Investeerimispanka grupp (edaspidi „EIP grupp“) kohe pärast ametisse asumist välja Euroopa investeerimiskava¹. Euroopa investeerimiskava käivitati vastusena 2008. aastal alanud finants- ja majanduskriisist tingitud investeeringute vähenemisele Euroopas. Samal ajal tunnistas komisjon liikmesriikide eelarvepiiranguid ja olemasolevate ELi rahastamisprogrammide vähest paindlikkust. Komisjoni hinnangul investeeritakse ELis igal aastal 230–370 miljardit eurot vähem kui jätkusuutlikkuse tagamiseks vaja oleks².

02 Euroopa investeerimiskava üldeesmärk on suurendada investeeringuid ja kõrvaldada takistused ELis investeerimisel. Kava koosneb kolmest üksteist tugevdavast sambast: i) Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond, mis pakub rahastamist investeeringutele; ii) Euroopa investeerimiskoostamise keskus, mis pakub projektiarendajatele tehnilist abi, ja Euroopa investeerimisprojektide portaali, mis tagab rahastamist otsivatele projektidele nähtavuse ja teabevahetuse; ning iii) regulatiivsed ja struktuurireformid investeerimistõkete kõrvaldamiseks.

03 EFSI ei ole Euroopa Investeerimispankast eraldiseisev juriidiline isik, kuid tal on oma juhtimisstruktuur, mis koosneb juhatajast (kuhu kuuluvad kolm komisjoni esindajat ja üks EIP esindaja, ja kus otsused tehakse konsensusel alusel), investeeringute komiteest ja tegevdirektorist. Juhtimisstruktuur valmis jaanuaris 2016, kui ametisse nimetati investeeringute komitee. Enne seda andis ELi tagatise kasutamisele heakskiidu komisjon. EFSI toimingud peavad heaks kiitma ka EIP ja EIFi juhatused sama poliitika, eeskirjade ja menetluste kohaselt, mida kohaldatakse muude kui EFSI toimingute suhtes.

04 EFSI loodi selleks, et kolme aasta jooksul (juulini 2018) „võtta uute investeeringutena reaalmajanduses kasutusele 315 miljardit eurot“, rahastamaks (strateegilisi) investeeringuid paljudes ELi poliitikavaldkondades (transport ja energia, haridus, teadusuuringud ja innovatsioon jne), samuti selleks, et suurendada väikeettevõtjate juurdepääsu rahastamisele³. Selle saavutamiseks pidi kasutama 21 miljardi euro suurust riskivõtmisvõimet, mis hõlmas 16 miljardi euro suurust

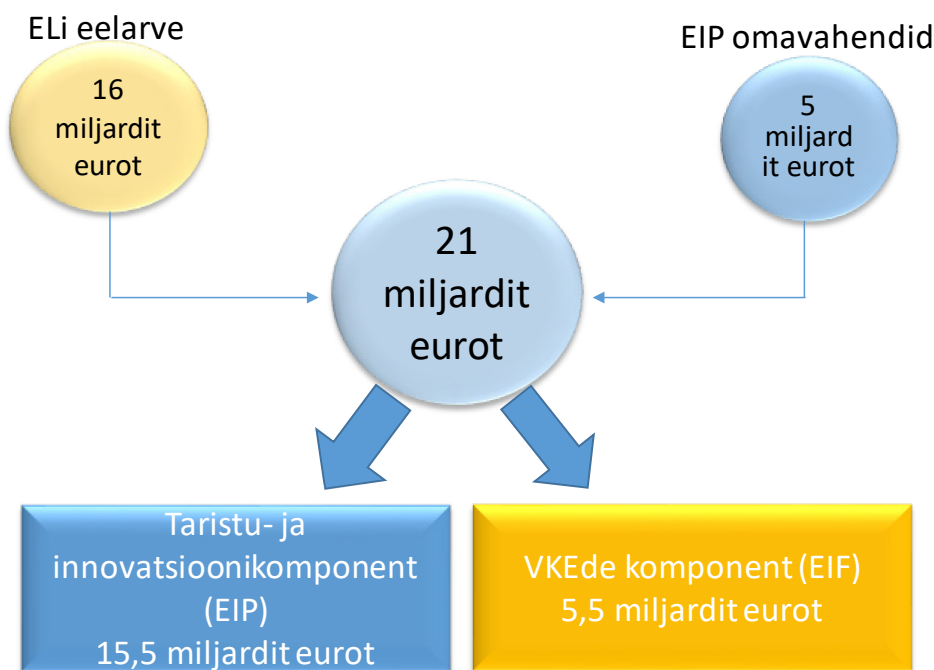
¹ COM(2014) 903 final, 16.11.2014.

² https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan_en.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2015/1017 (EFSI määrus) (ELT L 169, 1.7.2018, lk 1) artikkel 3.

tagatist ELi eelarvest ja 5 miljardit eurot EIP omavahenditest, et võimaldada EIP grupil pakkuda täiendavat rahastamist (joonis 1), mille esialgne hinnanguline suurus on 61 miljardit eurot⁴.

Joonis 1. EFSI struktuur pärast ümberkorraldust juulis 2016



Allikas: EIP aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Investeeringupanga grupi 2015. aasta rahastus- ja investeerimismeetmete kohta Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi raames.

05 EFSI investeerimistegevus toimub kahes teemavaldkonnas: i) Euroopa Investeeringupanga hallatav taristu- ja innovatsioonikomponent, mille eesmärk on rahastada strateegilisi projekte, ja ii) VKEde komponent, mida haldab Euroopa Investeeringufond ning mille eesmärk on toetada VKEsid ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjaid (kuni 3000 töötajaga ettevõtted). Mõlemas valdkonnas tehakse võla- ja omakapitalitoiminguid⁵.

06 EFSI toetust ei ole sihtotstarbeliselt eraldatud sektorite või geograafiliste piirkondade kaupa, vaid selle aluseks on nõudlus. Sellest hoolimata on EFSI juhatus seadnud taristu- ja innovatsioonikomponendi geograafilise mitmekesisuse

⁴ EFSI määruse põhjendus 31; EIP strateegiline tegevuskava 2015–2017, eessõna ja lk 10; ja EIP grupi strateegiline tegevuskava 2016–2018, lk 8.

⁵ Võlatoimingute hulka kuuluvad peamiselt standardsed laenud, tagatised ja edasigarantiid. Omakapitalitoimingute hulka kuuluvad otsene ja kaudne omakapital ning kvaasiomakapitali osalused ja allutatud laenud.

kontsentratsiooni soovituslikuks piiriks, et mis tahes kolme liikmesriigi investeeringute osakaal (mõõdetuna laenu-/investeeringusummades) ei tohiks ületada 45% EFSI kogu portfelist⁶ investeerimisperioodi lõpus (2020. aasta lõpp heakskiitmiste ja 2022. aasta lõpp allkirjastamise puhul). VKEde komponendile ei ole kontsentratsiooni piirmäärasid kehtestatud.

07 Komisjon tunnistas ka vajadust riiklike tugipankade tulemusliku kaasamise järele, et suurendada Euroopa investeerimiskava ja EFSI mõju investeeringutele, majanduskasvule ja tööhõivele. Juuliks 2015 oli kaheksa riiklikku tugipanka võtnud kohustuse kaasrahastada projekte ja investeerimisplatvorme kokku kuni 34 miljardi euro ulatuses⁷. EFSI määruses on sätestatud mitu viisi, kuidas riiklikud tugipangad saavad EFSI-sse panustada, muu hulgas võivad nad kaasrahastada investeerimisplatvorme või EFSI üksikprojekte.

08 EFSI määruse kohaselt tuleks ELi tagatis anda selliste projektide toetuseks, mis pakuvad muu hulgas täiendavust⁸. See tähendab, et põhimõtteliselt on EFSI toetus mõeldud toimingutele, millega kõrvaldatakse turutõrkeid või lahendatakse mitteoptimaalseid investeerimisolukordi ning mida ajavahemikul, mil on võimalik kasutada ELi tagatist⁹, ei oleks ilma EFSI toetuseta saadud EIP või EIFi poolt või olemasolevate liidu rahastamisvahendite abil üldse või samas ulatuses ellu viia.

09 Samuti peaks EFSI olema „täienduseks ja lisaks käimasolevatele ELi programmidele ja EIP tavapärasele tegevusele“¹⁰ ning „aitama saavutada selliseid liidu poliitikaeesmärke, nagu need, mis on sätestatud COSME määruses, Horisont 2020 määruses ja Euroopa ühendamise rahastu määruses“¹¹. EFSI kasutuselevõtt toimus kontekstis, mil suurem osa ELi eelarvest, oli juba eraldatud rahastamisvahenditele perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku raames. Nagu on näidatud

⁶ EFSI strateegiline suund, 15. detsember 2015 (http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf).

⁷ COM(2015) 361 final, 22.7.2015.

⁸ EFSI määruse artikkel 5.

⁹ Esialgne investeerimisperiood, mille jooksul võidakse anda ELi tagatis käesoleva määrusega hõlmatud rahastamis- ja investeerimistoimingute toetuseks, kestab kuni 5. juulini 2019 (heakskiitmine) ja kuni 30. juunini 2020 (allkirjastamine) ning seda pikendati kuni 31. detsembrini 2020 (heakskiitmine) ja 31. detsembrini 2022 (allkirjastamine).

¹⁰ EFSI määruse põhjendus 8.

¹¹ EFSI määruse põhjendus 13.

joonisel 2, oli komisjon juba kehtestanud tsentraalselt hallatavad rahastamisvahendid seitsme ELi programmi raames, mis hõlmasid erinevaid poliitikavaldkondi ning mille esialgne eelarve või rahastamispaketi maht oli kokku ligikaudu 7,4 miljardit eurot. Lisaks peaks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastamisvahendite maht aastatel 2014–2020 olema 20,2 miljardit eurot¹², mis on peaaegu kaks korda suurem kui eelmisel perioodil.

Joonis 2. Ülevaade ELi eelarvest ja EFSIst toetatavatest rahastamisvahenditest (esialgne rahaline eraldis loomise ajal)

Taristu (transport, energeetika ja telekommunikatsioon)	Kaudse eelarve täitmise raames rakendatavad rahastamisvahendid (ELi eelarveeraldis: 7,4 miljardit eurot)		EFSI (ELi eelarveeraldis: 16 miljardit eurot) kohandatud juulis 2016	ESI fondid (ELi eelarveeraldis: 20,2 miljardit eurot)
	Euroopa ühendamise rahastu riskijagamisvahend ja omakapitalivahend – kuni 2,6 miljardit eurot Energiaühendamise erasektoripoolne rahastamine (PF4EE) ja looduskapitali rahastamisvahend (NCFE) tagatis – 140 miljonit eurot Horisont 2020 (InnovFin) Omakapitali- ja riskijagamisvahend – 2,6 miljardit eurot		Taristu- ja innovatsioonikomponent võlg – 10,5 miljardit ELi tagatis, omakapital – 2,5 miljardit tagatis	Liikmesriikide rahastamisvahendid, mis on osa perioodi 2014–2020 rakenduskavadest +/- 20 miljardit eurot
	Konkurentsivõime ja VKEd (COSME) Omakapital ja võlg – 1,4 miljardit eurot	Loov Euroopa Tagatistrahastu – 121 miljonit eurot		
	Teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon	Sotsiaalne ja innovatsioon (EASI) Tagatised mikroettevõtetele – 112 miljonit eurot	Erasmus+ tagatistrahastu - 0,5 miljardit eurot	VKEd komponent (VKEd ja väikesed keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtted) Omakapital ja võlg – 3,0 miljardit eurot tagatis
Majanduskasv, töökohad ja sotsiaalne kaasatus				

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Liidu 2019. eelarveaasta üldelarve projekti (töödokument, X osa) alusel.

10 2017. aasta lõpus kiitsid Euroopa Parlament ja nõukogu komisjoni ettepaneku alusel heaks EFSI pikendamise 2020. aastani (edaspidi „EFSI 2.0“) ja selle riskivõtmisvõime suurendamise 33,5 miljardi euroni, millest 26 miljardit eurot moodustas ELi tagatis ja 7,5 miljardit eurot EIP omavahendid¹³. Suurendamise eesmärk

¹² Avatud andmeplatvorm (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014–2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>) seisuga 22.5.2017.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2017/2396 (EFSI 2.0 määrus) (ELT L 345, 27.12.2018, lk 34) artikkel 3.

on kaasata kuni 2020. aasta lõpuni 500 miljardi eurot avaliku ja erasektori investeeringuid.

11 Juunis 2018 esitas komisjon järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekute paketi osana ettepaneku integreeritud investeerimismudeli „InvestEU“ kohta. Sellega toetatakse ELi investeerimisprioriteete ja soodustatakse sünergiat ELi eri rahastamisvahendite vahel ajavahemikul 2021–2027¹⁴. Ettepaneku eesmärk on tugineda EFSI ja rahastamisvahendite kogemustele finantsmääruse tähenduses ja kaasata veel hinnanguliselt 650 miljardit eurot, kasutades täiendavalt 38 miljardi euro suurust ELi eelarvetagatist. Seetõttu võib sellest saada EFSI käivitamisega alustatud laiaulatusliku investeerimiskava jätk. Komisjoni sõnul on InvestEU turupõhine ja keskendub neljale peamisele poliitikavaldkonnale: i) jätkusuutlik taristu, ii) teadusuuringud, innovatsioon ja digiteerimine, iii) VKEd ja väikesed keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjad ning iv) sotsiaalsed investeeringud ja oskused.

¹⁴ Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega luuakse InvestEU programm (COM (2018) 439 final, 6.6.2018).

Auditi ulatus ja lähenemisviis

12 Kontrollikoja auditi eesmärk oli hinnata, kas EFSI on tõhus rahaliste vahendite kaasamisel investeringute toetamiseks ELis. Kontrollikoda uuris, kas

- a) EIP andis 2018. aasta juuliks suurema riskiga rahastamiseks oodatud summa;
- b) EFSI asendas muud EIP ja ELi rahastamistoimingud;
- c) investeerimisprojekte oleks olnud võimalik EFSI rakendamisperioodil rahastada muude avaliku või erasektori vahenditega;
- d) EFSI abil reaalmajandusse kaasatud investeringute hinnanguline maht oli realistlik;
- e) EFSI investeerimisportfell oli asjakohaste ELi valdkondade ja geograafilise jaotuse seisukohast sobivalt tasakaalustatud.

13 Kontrollikoda võttis teadmiseks ka komisjoni ettepaneku luua InvestEU programm ning tegi selle esialgse analüüsi.

14 Audit hõlmas EFSI tegevust alates selle käivitamisest 2015. aastal kuni juulini 2018. Kontrollikoda keskendus peamiselt taristu- ja innovatsioonikomponendile, mis moodustab peaaegu kolm neljandikku EFSI tagatise summast. VKEde komponenti käsitleti osaliselt kontrollikoja eelmises eriaruandes¹⁵. Audititöö koosnes järgnevast:

- a) ülevaade komisjoni ja EIP tehtud hindamistest (sh juunis 2018 avaldatud EIP hindamisest EFSI kohta¹⁶), EIFi hindamistest, ametlikest dokumentidest, tegevusaruannetest jne seoses EFSI ja olemasolevate rahastamisvahenditega, ning kolmandate isikute tehtud analüüsides ja väljaannetest;
- b) 31. detsembriks 2017 allkirjastatud EFSI toimingute portfelli analüüs ja 31. detsembriks 2016 allkirjastatud 124-st taristu- ja innovatsioonikomponendi

¹⁵ Eriaruanne nr 20/2017 „ELi rahastatavad laenu tagamist vahendid on andnud positiivseid tulemusi, kuid toetusesaajate väljavalmist ja tegevuse koostööst riiklike kavadele tuleb parandada“ (<http://eca.europa.eu>).

¹⁶ Euroopa Strateegiliste Investeringute Fondi hindamine, EIP (tegevuse hindamine), juuni 2018.

toimingu seast valitud 15 toimingu üksikasjalik läbivaatamine (mis hõlmab EIP hindamist, heakskiitu, aruandlust ja järelevalvet käsitlevaid dokumente);

- c) intervjuud komisjoni, EIP ja EIFi ametnikega, valitud taristu- ja innovatsioonikomponendi projektiarendajate ning liikmesriikide riiklike tugipankade, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga ning muude asjaomaste sidusrühmadega;
- d) kontrollikoja uuringud EIP taristu- ja innovatsioonikomponendi otseste vastaspoolte kohta (projektiarendajad, investorid ja finantsvahendajad) ning riiklikud tugipangad;
- e) ekspertidega konsulteerimine käesoleva auditi eri aspektide üle.

Tähelepanekud

EIP grupp kiitis EFSI raames heaks peaaegu sama palju suurema riskiga rahastamist, kui eeldati

15 Selleks et saavutada eesmärk kaasata 315 miljardit eurot investeringuid, peaks EIP juuliks 2018 heaks kiitma 61 miljardit eurot EFSI toetatud rahastamist. EFSI portfelli üldine riskiprofiil peaks olema kõrgem kui investeerimisportfellil, mida EIP toetas oma tavapärase investeerimispoliitika raames enne EFSI määruse jõustumist. EFSIst toetatud projektide riskiprofiil peaks samuti olema üldjuhul kõrgem kui EIP tavatoimingutega toetatud projektidel¹⁷.

Esimese kolme aasta jooksul heaks kiidetud EFSI rahastamine saavutas algselt eeldatud määra

16 30. juuni 2018. aasta seisuga oli heaks kiidetud EFSI rahastamine kogusumma 59,3 miljardit eurot, mis on lähedal eeldatud tasemele. 17. juuliks 2018 oli EIP heaks kiitnud rahastamise summas 65,5 miljardit eurot, mis ületas rahastamise soovitusliku mahu. EFSI kahe komponendi raames allkirjastatud rahastamise kogusumma oli 42,9 miljardit eurot. EIP allkirjastas 312 toimingut 30,5 miljardi euro ulatuses EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi raames ning 384 toimingut summas 12,4 miljardit eurot VKEde komponendi raames. *II lisa* on esitatud kokkuvõtte EFSI andmetest seisuga 30. juuni 2018.

17 Tulemust mõjutasid mitmed tegurid

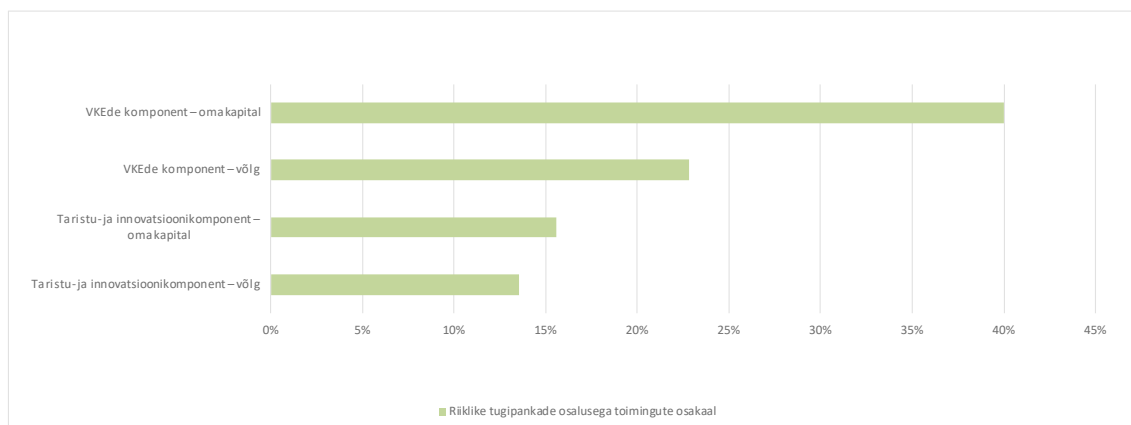
- a) EFSI loomine väljaspool finantsmäärust võimaldas seda teha lühikese aja jooksul ilma eelneva hindamiseta või mõjuhinna koostamiseta;
- b) EFSI on olemuselt paindlik, mis võimaldab rahastada mitmesuguseid projekte paljude finantstoodete kaudu ning ka väheste valdkondlike ja geograafiliste piirangutega. See võimaldas teha potentsiaalselt suurel arvul ja mahus finantstoiminguid (vt *II lisa*). EIP omavahenditest rahastatavate sekkumiste suhtes ei ole vaja hinnata nende vastavust riigiabi eeskirjadele. See muudab EFSI heakskiitmisprotsessi kiiremaks ja paindlikumaks kui jagatud eelarve täitmise vormis rakendatavate muude ELi rahastamisvahendite heakskiitmismenetlused;

¹⁷ EFSI määruse artikli 5 lõige 1 ja lisa II.2.

- c) lihtsustatud juhtimiskord võimaldas EIP-l lisada EFSI portfelli kiiresti uusi toiminguid, eriti neid, mis olid juba läbinud EIP hindamis- ja heakskiitmismenetluse.

18 Erinevalt teistest ELi rahastamisvahenditest on EFSI määruuses tunnistatud riiklike tugipankade olulist rolli EFSI rakendamisel, selgitades välja ja arendades projekte ja kaasates potentsiaalseid investoreid¹⁸. **Joonisel 3** on esitatud riiklike tugipankade toimingute osakaal EFSI allkomponentides. EIP ja riiklike tugipankade koostööd tõhustati töörühmade ja ühiste investeerimisplatvormide loomise kaudu. Riiklikes tugipankades läbi viidud küsitlused ja intervjuud näitasid, et enamik neist hindab tihedamat koostööd EIP grupiga.

Joonis 3. Riiklike tugipankade osalusega EFSI toimingute osakaal (toimingute suhteline arv) seisuga 30. juuni 2018



Allikas: 30. juunil 2018 esitatud EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi ja VKEde komponendi tegevusaruanded.

EFSI suurendas EIP pakutavat suurema riskiga rahastamist oodatust vähem

19 EIP viitab oma suuremale riskiga rahastamisele kui eritegevusele (**1. selgitus**) ning neid on nimetatud EFSI määruse artiklis 5 seoses EFSI toimingute täiendavuse määratlemisega.

¹⁸ EFSI määruse põhjendus 34.

1. selgitus

Eritegevus ja EFSI

Eritegevusega kaasneb suurem risk kui see, mida EIP üldiselt aktsepteerib, ning see on määratletud järgmiselt:

- võlaga seotud toimingud, mille riskiprofiil on D- või sellest madalam (st eeldatav kahjum üle 2%);
- kõik omakapitali- ja omakapitali tüüpi toimingud (nt taristufondid ja muud fondiosalused, riskikapitaliga seotud tegevused, omakapitalitoimingud ja muud toimingud, millel on samaväärne riskiprofiil).

Kõiki EIFi toiminguid VKEde komponendi raames loetakse võrdväärseks EIP eritegevuse riskiprofiiliga. See on tingitud asjaolust, et VKEdeesse investeerimist peetakse investeerimisjärgust kõrgema riskiga tegevuseks (st oodatav kahjum on suurem kui 2 %).

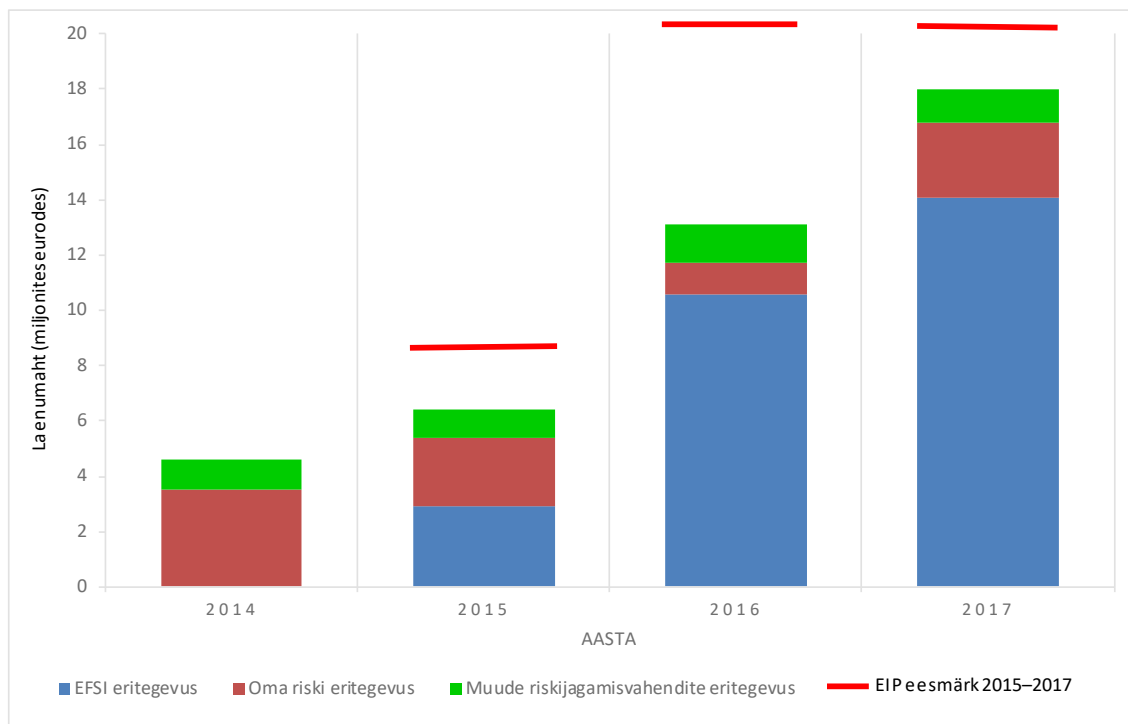
EIP eritegevus jaguneb kolme kategooriasse: i) toimingud EIP omal riisikol; ii) toimingud EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi raames; iii) muud kui EFSI toimingud, mille puhul EIP jagab alusriski kolmandate isikutega, eelkõige ELi eelarvega komisjoni lepingute alusel, nt InnovFin, Euroopa ühendamise rahastu või sarnased ELi programmid.

20 Kontrollikoda uuris, kas EFSI suurendas EIP suurema riskiga laenutegevust ning võrdles EFSI toimingute portfelli riskiprofiili EIP mitte-EFSI portfelliga.

21 EFSI kasutuselevõtuga eeldas EIP esialgu, et tema eritegevuse kogumaht suureneb võrreldes 2014. aasta tasemega (4,5 miljardit eurot ehk ligikaudu 6% kõigist lepingutest) 8,6 miljardi euroni (12%) 2015. aastal ja 21 miljardi euroni (30%) 2016. ja 2017. aastal¹⁹. **Joonisel 4** võrreldakse EIP perioodi 2014–2017 eritegevuse tegelikke ja kavandatud mahte kategooriate kaupa.

¹⁹ EIP strateegiline tegevuskava 2015–2017, eessõna, lk 11 ja 12. EIP strateegilises tegevuskavas allkirjastatud lepingute jaoks seatud eesmärgid on +/-10% paindlikud.

Joonis 4. Allkirjastatud EIP eritegevused ajavahemikul 2014–2017



Märkus: strateegilises tegevuskavas allkirjastatud lepingute jaoks seatud eesmärgid on +/-10% paindlikud.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda EIP finantsaruannete ja strateegiliste tegevuskavade (2014–2017) andmete analüüsi põhjal.

22 Allkirjastatud EIP eritegevuse lepingute maht suurenes 4,5 miljardilt eurolt 2014. aastal 18 miljardi euroni 2017. aastal. Vaatamata neljakordsele suurenemisele oli ajavahemiku 2015–2017 kumulatiivne puudujääk kavandatud tasemega võrreldes kontrollikoja arvutuste kohaselt ligikaudu 13 miljardit eurot, st 26% kumulatiivsest eesmärgist, milleks oli 50,6 miljardit eurot²⁰. Puudujääk hõlmas EFSI eritegevust ligikaudu 7 miljardi euro ulatuses, EIP enda riskide eritegevust 1,5 miljardi euro ulatuses ja muude riskide jagamise volituste alusel tehtavat eritegevust 4,5 miljardi euro ulatuses.

23 Mis puudutab EFSI toimingute portfelli riskiprofiili, siis 30. juuni 2018. aasta seisuga moodustasid 98,5% EFSI portfelist toimingud, mis kuulusid eritegevuse

²⁰ Kontrollikoja arvutused, mis põhinevad EIP 2015., 2016. ja 2017. aasta finantsaruannetes esitatud allkirjastatud kogu- ja eritegevuse mahtudel.

kategooriasse²¹. Kontrollikoja analüüs kinnitas, et EFSI portfelli agregeeritud riskiprofiil oli suurem kui EIP mitte-EFSI portfelli riskiprofiil.

EIP saab suurema riskiga finantstoodete kasutamist EFSI raames veelgi edendada

24 EFSI investeerimissuunistes on sätestatud, et EFSI vahendeid saab kasutada mitmesuguste toodete kaudu, et rahastada uusi toiminguid otseselt või kaudselt²². EFSI tegevusstrateegias määratletakse täpsemalt erinevad tooted, mille vormis EIP grupp saab EFSI vahendeid kasutada²³. Nende hulka kuuluvad kõrgema nõudeõiguse järguga laenud ja allutatud laenud, riskijagamisvahendid, kapitalituru instrumendid (nt äriühingu hübriidvõlakirjad), omakapitali- või kvaasiomakapitali osalused. Lisaks nimetatakse investeerimisplatvormidega ja riiklike tugipankadega²⁴ seotud tegevust käsitlevates eeskirjades allutatust riiklike tugipankadega toimuva EFSI tegevuse üheks peamiseks juhtpõhimõtteks (st EFSI toetus peaks eelistatavalt olema allutatud muudele rahastamisviisidele, kui see on põhjendatud)²⁵.

25 VKEde komponendi raames tugines EIF peamiselt VKEdele mõeldud olemasolevatele toodetele, mida oli juba kasutatud COSME programmi, InnovFin algatuse (InnovFin), programmi „Loov Euroopa“ tagatisvahendi, Euroopa tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programmi (EaSI) ja EIP-EIFi riskikapitalivahendite volituste alusel. Taristu- ja innovatsioonikomponendi raames laiendas EIP (lisaks oma klassikalistele pikaajalistele sooduslaenudele ettevõtete ja projektide rahastamiseks) olemasolevate suurema riskiga toodete kasutamist ja töötas välja uued tooted, sealhulgas omakapitalitooted, riskijagamistooted, keskmise järgu nõudeõiguse varaga tagatud väärtpaberid²⁶ ja äriühingu hübriidvõlakirjad. **Joonisel 5** on esitatud EIP

²¹ EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi ja VKEde komponendi tegevusaruanded, 31. detsember 2017.

²² EFSI määruse II lisa 2. osa.

²³ EFSI strateegiline suund, ajakohastatud juunis 2017.

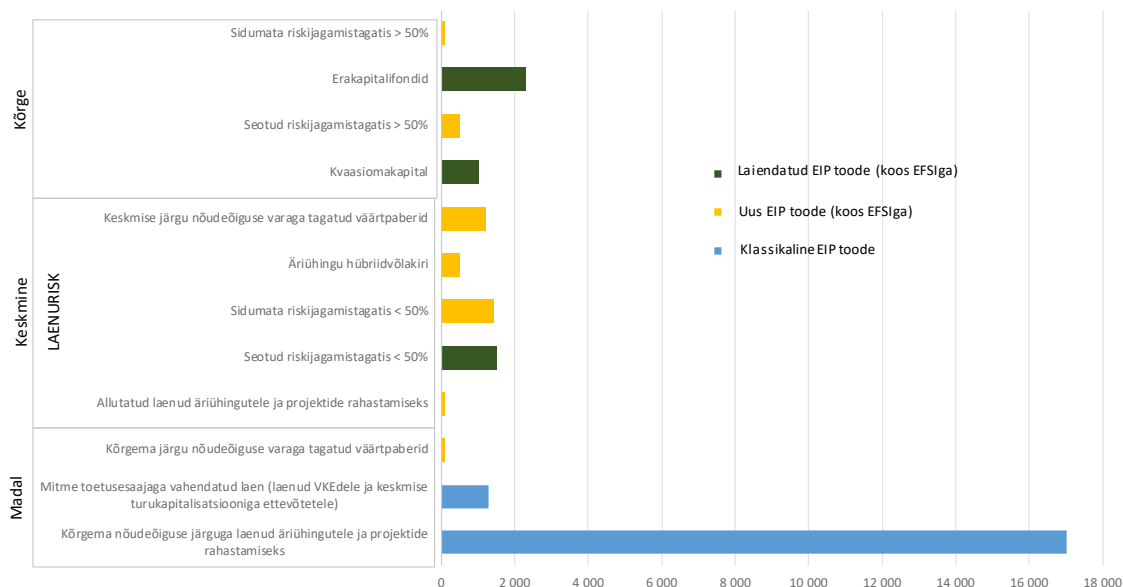
²⁴ Investeerimisplatvormidega ning riiklike tugipankadega toimuva tegevuse suhtes kohaldatavad eeskirjad, SB/10/2016, punkt 3.2.

²⁵ Selles kontekstis tähendab allutatust laenu andmist tingimustel, mis on laenuandjale (antud juhul EIP-le) vähem soodsad kui muud liiki toetuse puhul, näiteks pikem tähtaeg, tagasimakse järjekord, juurdepääs tagatisele ning järjestamine maksejõuetuse korral ja kahjude jaotamine.

²⁶ Varaga tagatud väärtpaber on investeringu liik, mille rahavoog on tagatud varade kogumiga.

toodete kasutamine EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi raames 31. detsembri 2017. aasta seisuga.

Joonis 5. Ülevaade EIP toodete kasutamisest EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi raames



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, võttes aluseks kättesaadavad andmed EIP taristu ja -innovatsioonikomponendi allkirjastatud toimingute kohta (seisuga 31.12.2017).

26 Suurem osa taristu- ja innovatsioonikomponendi toimingute portfelist koosnes klassikalistest pikaajalistest kõrgema nõudeõiguse järguga laenudest äriühingute või projektide rahastamiseks (ligikaudu 17 miljardit eurot ehk ligikaudu 62% kogu allkirjastatud taristu- ja innovatsioonikomponendi summast). Taristu- ja innovatsioonikomponendi toimingute kontrollikojapoolne läbivaatamine näitas, et EIP saavutas investeerimislaenu suurema riski peamiselt pikemate tähtaegadega, võttes tagatiseta positsioone olukorras, kus kõik (või enamik) teised laenuandjad kasutasid tagatisi, ning tegeledes suurema riskiga vastaspooltega, kuid kasutas vähe äriühingute või projektide rahastamiseks mõeldud laenutoodete lepingulist allutatust.

27 EFSI raames suurendas EIP oluliselt omakapitali kaudu antavat rahastamist, mis 31. detsembri 2017. aasta seisuga moodustas 3,3 miljardit eurot. Samuti hakkas ta ELis tegelema VKEdele ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjatele suunatud fondidega, pakkudes koos liikmesriikide tugipankade ja EIF-iga investeringuid

Keskmise järgu nõudeõigus tähendab, et see on osa väärtpaberitest, mis on allutatud ainult kõrgema nõudeõiguse järguga võlale.

VKEdesse ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjatesse. See valdkond kuulub ka Euroopa Investeeringufondi tegevusvaldkonda.

28 EIP töötas koos riiklike tugipankade ja kommertsbankadega välja ka riskijagamisvahendid²⁷, mis olid suunatud VKEdele ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjatele. EIP turuanalüüs näitas, et seda tüüpi instrumentide järele on suur nõudlus. 31. detsembri 2017. aasta seisuga oli EIP siiski allkirjastanud vaid 14 EFSI riskijagamisvahendi toimingut kogusummas 2,9 miljardit eurot²⁸ (ligikaudu üks kolmandik selle toote mahu jaoks seatud eesmärgist), millest vaid neli olid allkirjastatud riiklike tugipankadega (summas 0,7 miljardit eurot)²⁹. Selle põhjuseks olid EIP keerukad hoolsusmeetmed delegerimiseks ja regulatiivsete nõuete täitmiseks.

29 Lisaks allkirjastati riiklike tugipankadega väga vähe riskijagamisvahendite toiminguid, mille puhul EIP riskiosa oli suurem kui riiklikel tugipankadel, kuigi kontrollikoja intervjuude ja riiklike tugipankade ühenduste seisukohtade³⁰ analüüs näitab, et riiklikud tugipangad suhtuvad sellistesse toimingutesse positiivselt.

²⁷ Riskijagamisvahendid on jagatud omavahel seotuteks (EIP või finantsvahendaja valivad laenu eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumide alusel) ja mitteseotuteks (EIP võtab riski seoses eelnevalt heakskiidetud olemasolevate laenudega, samal ajal kui finantsvahendajad võtavad kohustuse luua uus rahastamiskõlblike laenude portfell).

²⁸ 1,4 miljardi euro väärtuses mitteseotud vahendeid peamiselt VKEde ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate jaoks; 0,5 miljardi euro väärtuses seotud vahendeid täieliku delegerimisega ja 1 miljardi euro väärtuses seotud vahendeid osalise delegerimisega.

²⁹ HBOR Risk-Sharing for MidCaps & Other priorities – mitteseotud tagatis; CDC France Efficacite Energetique Logement Social (investeeringusplatvorm) – rahastatud seotud riskijagamislaenu täieliku delegerimisega; KfW MidCap Investment Platform (investeeringusplatvorm) – seotud riskijagamistagatis täieliku delegerimisega; AFD French Overseas Territories Economic Development (investeeringusplatvorm) – seotud riskijagamistagatis osalise delegerimisega.

³⁰ Euroopa Ühispankade Assotsiatsioon (EAPB), „Position paper on the extension of the Investment Plan for Europe“, november 2016; Euroopa pikaajaliste investeerijate ühendus (ELTI), „Investment Plan for Europe – Experience of National Promotional Banks and Institutions and possible improvements“, november 2016.

EFSI asendas osaliselt ELi eelarvest toetatavad muud rahastamisvahendid

30 EFSI peaks täiendama ELi muude rahastamisvahendite³¹ (kaudse eelarve täitmise raames rakendatavate rahastamisvahendite ja jagatud eelarve täitmise raames rakendatavate rahastamisvahendite (st Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastamisvahendid)) kasutamist ja vältima nende asendamist. Kontrollikoda uuris EFSI mõju EIP rakendatavatele muudele riskijagamismandaatidele (kaudse eelarve täitmise raames rakendatavad rahastamisvahendid), ning jagatud eelarve täitmise raames rakendatavad rahastamisvahendid.

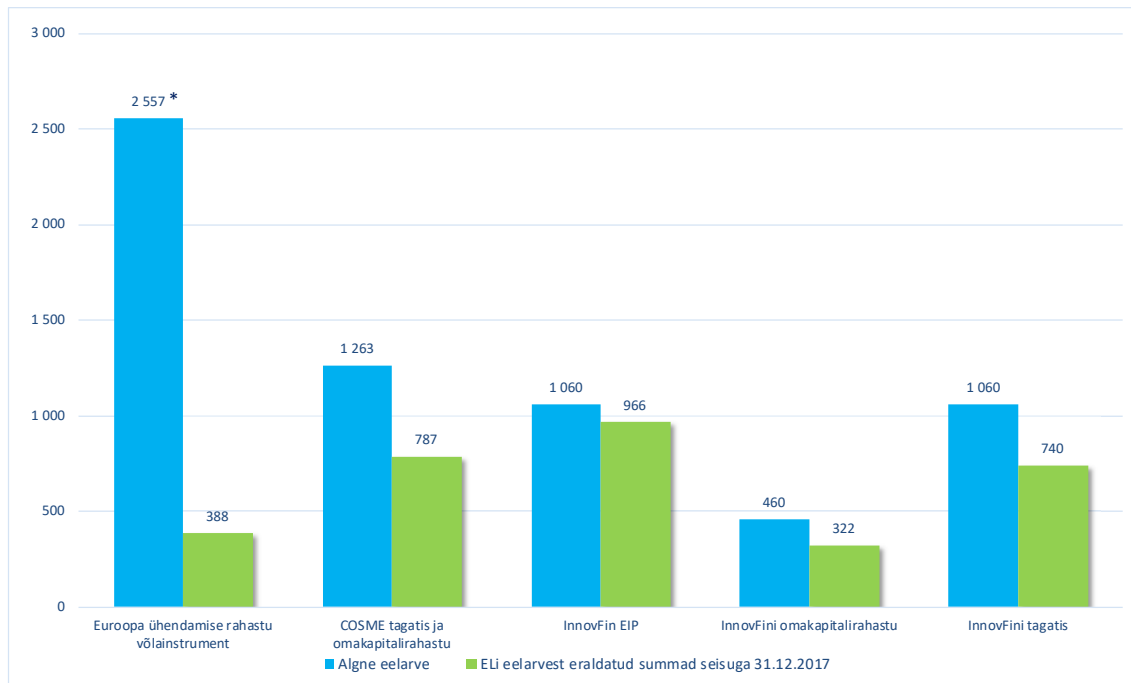
EFSI ja kaudselt juhitud rahastamisvahendid

31 Kontrollikoda keskendus oma analüüsis EFSI võimalikele kattuvustele programmitöö perioodi 2014–2020 suurimate rahastamisvahenditega, mille rakendamine on delegeeritud EIP gruppidele: Euroopa ühendamise rahastu võlainstrument, InnovFin (EIP rakendatavad InnovFin vahendid, EIFi rakendatavad InnovFin omakapitali- ja tagatisvahendid) ning COSME rahastamisvahendid (ülevaade neist on esitatud joonisel 2).

32 Kontrollikoda võrdles neile rahastamisvahenditele kogu rakendamisperioodiks algselt ette nähtud summasid 31. detsembriks 2017 eraldatud summadega (joonis 6). COSME ja InnovFin'i programmide puhul jäid rahastamisvahenditele eraldatud summad oodatud tasemele. Samas on Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumendi eraldised jäänud oodatust väiksemaks, kuna tegelikult allkirjastati vähe toiminguid.

³¹ EFSI määruse II lisa 3. osa.

Joonis 6. InnovFin, COSME ja Euroopa ühendamise rahastu rahastamisvahendite jaoks eelarves algsed kavandatud vahendid ning tegelikud eelarveeraldised 31. detsembri 2017. aasta seisuga



* Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti summa kujutab endast seadusandja kehtestatud ülemmäära, mitte esialgset eelarvet.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Liidu 2019. eelarveaasta üldeelarve projekti (töödokument, X osa) ja valitud rahastamisvahendite tegevusaruannete alusel.

33 Kontrollikoja analüüs ja muud hindamised kinnitasid, et EFSI on osaliselt asendanud Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti. See oli peamiselt tingitud nende eesmärkide, rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide, sihtvaldkondade ja toetusesaajate liikide kattumisest. EFSI tegevus ei ole seotud ELi muude rahastamisvahendite suhtes kehtestatud konkreetsete rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidega. Energia- ja transpordivaldkonnas saab seega rahastada palju erinevamaid projekte kui näiteks Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti puhul. COSME ja Innovfini tagatised ja Innovfini omakapitalirahastu olid selles suhtes erandid: tagatiste puhul EFSI täiendas neid, võimaldades kavandatud aastamahtusid alguses ületada, kuid täites samal ajal programmide põhinõuded. InnovFin omakapitalirahastu puhul osales EFSI koos programmi „Horisont 2020“ ja EIFi vahenditega uues riskijagamise struktuuris, mis tõi turul kaasa parema toote pakkumise. COSME omakapitalivahendi puhul kavandas komisjon uue EFSI VKEd komponendi omakapitalitoote nii, et see hõlmaks osaliselt ka omakapitalitoodete potentsiaalseid projekte, et COSME programmi rahastamisvahendite eelarve saaks taas keskenduda rohkem tagatistele, mille puhul turunõudlus ületas hinnangute kohaselt olemasolevaid eelarvevahendeid.

34 Komisjon on astunud samme, et suurendada EFSI ja olemasolevate tsentraalselt hallatavate rahastamisvahendite vastastikust täiendavust ning tegeleda nende kattumise probleemiga. Näiteks kasutab ta rahastamisvahendeid selleks, et katsetada uusi tooteid ja turgusid, mida EFSI saaks suuremas mahus kasutada, või pakkuda EFSIga kaasrahastamise korral riskantsema osa rahastamisest. Juunis 2018 tegi komisjon ettepaneku luua InvestEU programm – integreeritud investeerimismudel, mis toetab kriitilise tähtsusega investeerimisprioriteete ning võimaldab koostööd EFSI ja muude ELi rahastamisvahendite vahel³². Auditi toimumise ajal kättesaadava teabe põhjal järeltas kontrollikoda oma esialgses analüüsi alusel, et InvestEU programmi puhul tuleb veel selgitada, kuidas programm lahendab kaasatud investeringute hindamise, projektide täiendavuse ja geograafilise jaotuse küsimused.

EFSI ja jagatud eelarve täitmise raames rakendatavad rahastamisvahendid (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid)

35 Perioodil 2014–2020 saab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastamisvahendeid kasutada kõigi 11 ESI fondi temaatiliste eesmärkide jaoks ja neid saab kombineerida tagastamatute toetustega. EFSI kaetavad valdkonnad, välja arvatud valdkondlik eesmärk 11 („Institutsiooniline suutlikkus“), langevad kokku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide temaatiliste eesmärkidega. Kuigi EFSI eesmärk on vähendada investeerimispuudujääki üldiselt, on Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastamisvahendid mõeldud aitama kaasa ühtekuuluvuse eesmärkide saavutamisele, tegeledes konkreetsetes piirkonnas või riigis tuvastatud turulünkadega. III lisas on kokkuvõtlikult esitatud viimased kättesaadavad andmed ESI fondide rahastamisvahendite rakendamise kohta 2016. aasta lõpu seisuga.

36 VKEde puhul võib EFSI kombineerimine muude kaudselt juhitud rahastamisvahenditega konkureerida Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastamisvahenditega, sest nad kõik on suunatud samadele toetusesaajatele samades piirkondades. Näiteks EFSI hiljutine sõltumatu hindamine osutas konkurentsile Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastamisvahendite ning COSME tagatistootete vahel³³, mida täiendab EFSI. Ekspertid, kellega kontrollikoda konsulteeris, olid aga seisukohal, et VKEde suure rahastamisvajaduse tõttu ei asenda VKEdele suunatud eri rahastamisvahendid üksteist.

³² Vt „The InvestEU programme – legal texts and factsheets“, https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_en.

³³ ICF, „EFSI määruse sõltumatu hindamine“, lõpparuanne, juuni 2018, lk 82–83.

37 Taristu- ja innovatsioonikomponendi puhul on EFSI ning ESI fondide rahastamisvahendid, mis on suunatud ühele valdkondlikule eesmärgile, praegu vähe kattuvad, eelkõige seetõttu, et jagatud eelarve täitmise raames toetatavad projektid on tavaliselt väiksemad ja nende puhul EFSI toetust tingimata ei kasutata. Siiski võivad suuremad kattumised ja kombinatsioonid ilmnedagi siis, kui Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide korraldusasutustele avaldatakse survet eraldatud vahendid ära kulutada. Kontrollikoja intervjuud ekspertidega ja riiklike tugipankadega näitavad, et selline kattumine on tõenäoline.

Peaaegu kolmandikku taristu- ja innovatsioonikomponendi raames allkirjastatud projektidest oleks olnud võimalik rahastada ilma EFSI toetuseta, kuid mitte nii soodsatel tingimustel

38 Projektitasandil on üks ELi tagatise kasutamise tingimus³⁴ see, et projektid peaksid pakkuma täiendavust³⁵.

39 Taristu- ja innovatsioonikomponendi projekti hindamise käigus hindab EIP projektide sobivust ELi tagatise jaoks. EFSI investeeringute komitee vaatab need hindamised läbi ja otsustab EIP koostatud dokumentide³⁶ põhjal, kas kasutada ELi tagatist. VKEdel komponendil on rahastamiskõlblikkuse kindlakstegemiseks teistsugune kord. Kui investeeringute komitee teeb rahastamiskõlblikkuse kindlaks projektipõhiselt, teevad EFSI juhatus ja EFSI tegevdirektor investeeringute komiteega konsulteerides rahastamiskõlblikkuse kindlaks tootepõhiselt.

40 Taristu- ja innovatsioonikomponendi puhul leiti, et EFSI toimingud pakuvad täiendavust kooskõlas EFSI määruse artikliga 5, kui need olid liigitatud EIP erimeetmeteks. Kuigi täiendavuse hindamisel võetakse arvesse turutõrkeid või

³⁴ EFSI määruse artikli 6 kohaselt peavad EFSI toetust saavad projektid i) olema majanduslikult ja tehniliselt elujõulised; ii) olema kooskõlas liidu poliitikaga; iii) pakkuma täiendavust; iv) võimaluse korral kaasama maksimaalselt erasektori kapitali; v) aitama kaasa artikli 9 lõikes 2 esitatud üldeesmärkide saavutamisele; vi) olema rahastamiskõlblik vastaspool, projektitüüp ja rahastamisvahend/toode; vii) mõeldud uute toimingute rahastamiseks.

³⁵ EFSI määruse artikkel 5.

³⁶ EFSI tagatistaotluse vorm ja EFSI tulemustabel.

mitteoptimaalseid investeerimisolukordi, ei pruugi see tingimata hõlmata hinnangut selle kohta, kas projekti oleks saanud rahastada ka muudest allikatest.

41 Kontrollikoda hindas seda, kas projektid oleks ellu viidud ka EFSI toetuseta, EIP otseste vastaspoolte (projektide elluviijad ja finantsvahendajad) küsitluse kaudu, mida täiendas muu hulgas 15 EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi toimingust koosneva valimi hindamise ja heakskiitmise dokumentide läbivaatamine ning intervjuud toetusesaajate ja kaasinvestoritega.

42 86-st küsitlusele vastanust 59 (69%) ütlesid, et nad ei oleks saanud oma projekti ilma EFSI toetuseta ellu viia, või ei oleks seda saanud teha samas ulatuses või sama tähtaja jooksul. Peamised põhjused, miks nad EIP rahastamise kasuks otsustasid, olid järgmised: i) EIP kogemused ja mitterahaline toetus (62%); ja/või ii) rahastamiskulud olid väiksemad kui alternatiividel (58%); ja/või iii) pikem tähtaeg (50%); ja/või iv) see vähendas teiste investorite riski (25%).

43 27 vastajat 86-st (31%) märkis aga, et nende projekti oleks saanud täielikult rahastada muudest allikatest. EIP värskeim hinnang EFSI-le (juuni 2018) sisaldab sarnast järeldust³⁷. Peaaegu kõiki kontrollikoja küsitluse toiminguid rahastati investeerimislaenude kaudu. Peamised põhjused, miks nad EIP EFSI rahastamist eelistasid, olid järgmised: i) rahastamiskulud olid väiksemad kui alternatiividel (88%); ja/või ii) pikem tähtaeg (52%); ja/või iii) EIP kogemused ja mitterahaline toetus (30%).

44 Küsitluse tulemused näitasid, et osa taristu- ja innovatsioonikomponendi rahastatud projektidest oleks tõenäoliselt ellu viidud ka ilma EFSI toetuseta. See risk on eriti suur projektide puhul, mida rahastatakse otse investeerimislaenude kaudu. See näitab, et muude olemasolevate rahastamisallikate asendamise riski vähendamiseks on oluline hinnata, kas projektide puuduv piisav rahastamine tuleneb turutõrgetest

45 Kontrollikojapoolne EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi toimingute läbivaatamine näitas, et tegelikkuses EIP hindas ja osaliselt ka dokumenteeris täiendavuse mõningaid kvalitatiivseid aspekte, mis olid seotud turutõrgete või mitteoptimaalsete investeerimisolukordadega. Sellest hoolimata ei olnud mõne kontrollikoja poolt varem läbi vaadatud taristu- ja innovatsioonikomponendi toimingu

³⁷ EIP küsitluse tulemused näitavad, et „ligikaudu 33% taristu ja innovatsiooni komponendi projektidest [...] oleks allkirjastatud samal kujul ja sama ajakavaga ka ilma EFSI tagatud EIP osaluseta“ (EIP hindamisteenused, „Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi hindamine“, lk 57).

puhul turutõrked või mitteoptimaalsed investeerimisolukorrad selgelt ja järjepidevalt põhjendatud ning dokumenteeritud.

46 Teatavatel juhtudel kasutati toimingu täiendavuse põhjendamiseks EIP pakutavaid soodsamaid finantstingimusi. Siin on täiendus küsitav, sest EIP rahastamist võidakse eelistada lihtsalt seetõttu, et see on odavam kui turuhind; sel juhul on oht, et muud rahastamisallikad tõrjutakse välja. See on eriti asjakohane taristu- ja kommunaalteenuste projektide rahastamise puhul (**2. selgitus**), kus kontrollikoda tegi kindlaks mõned projektid, mida oleks rahastatud ka turutingimustel. Ühendkuningriigi taristuturgu käsitlevas aruandes leiti samuti, et „EIP-l võib olla oluline roll projekti teiste laenuandjate usalduse suurendamisel. Samas võib EIP pakkuda ka odavamaid laene kui kommerts-laenude pakkujad, mis võib tekitada küsimusi selle kohta, mil määral tegutseb EIP tõelise katalüsaatorina, ja kas tema peamine roll on projektide rahastamiskulude vähendamine“³⁸.

2. selgitus

Näide EFSI projektist, mida oleks rahastanud turg, kuigi mitte nii soodsatel tingimustel

Kontrollikoda vaatas läbi ühe kõrgema nõudeõiguse järguga investeerimislaenu ühele kommunaalsektori ettevõttele, mis tegutseb energiasektoris (gaasi ülekandmine ja jaotamine). EIP laenuga rahastatakse ligikaudu poolt ettevõtte perioodi 2015–2018 investeerimisprogrammist.

EIP põhjendas kõnealuse toimingu täiendavust sellega, et selle riskiprofiil oli kõrgem kui EIP tavatoimingutega toetatavate projektide riskiprofiil (st see oli eritegevus), mis oli tingitud laenu pikast tagasimaksetähtajast (20 aastat, mis tõi kaasa allutatuse ettevõtte olemasolevale võlale) ja krediidiriski profiilist. Pank viitas ka asjaolule, et EIP laen võimaldab ettevõttel jätkata suurte kapitaliinvesteeringute tegemist hoolimata suure finantsvõimendusega kapitalistruktuurist. Lisaks väitis EIP, et ettevõtte rahastamine oleks „tugev signaal tulevaste pankade ja institutsionaalsete investorite koostööle kaasamiseks“.

Laenuvõtja, EIP jaoks uus klient, oli kommunaalettevõtja, kellel oli juurdepääs pangaja kapitalituru rahastamisele. Näiteks oli ettevõtte viimastel aastatel (sealhulgas veidi enne EIPga laenulepingu sõlmimist) viinud lõpule kahe kõrgema nõudeõiguse järguga tagamata võlakirjade emissiooni (kokku 0,9 miljardit eurot ja tähtajaga kuni 12 aastat) ja sõlminud kommertsbankadega uueneva krediidilimiidi lepingu.

³⁸ Riikliku infrastruktuuri komisjon, „Review of the UK Infrastructure Financing Market – Final report“, CEPA, 10. veebruar 2017, lk 34.

Kontrollikoja intervjuudest laenuvõtja esindajatega selgus, et investeerimisvajaduste rahuldamiseks oleks olnud võimalik saada rahastamise ka muudest allikatest, kuid et EIP pakkus paremaid tingimusi seoses laenu tagasimaksetähtajaga, intressimäära liigiga ja rahastamiskuludega. Laenuvõtja oli teise rahastamisallikana kaalunud riiklikku tugipanka, kuid ei otsustanud selle kasuks, sest EIP pakkus piisavat rahastamist, kuid paremaid tingimusi.

See näitab, et kuigi tegemist oli ELi jaoks olulise valdkonna projektiga ja selle risk oli kõrgem, oleks seda saanud rahastada muudest allikatest.

47 EIP hinnangus keskendutakse sellele, kas EFSI toetus meelitab ligi teisi rahastamisallikaid, mitte sellele, kas see väldib kommertspankade, kapitaliturgude, riiklike tugipankade või EIP hallatavate ELi rahastamisvahendite või EIP omal riisikol tehtud rahastamise olemasolevate allikate väljatõrjumist (**3. selgitus**).

3. selgitus

Näide EFSI toimingust, millega asendati EIP tavapärane rahastamine

Üks kontrollitud projektidest oli suure börsil noteeritud energiavaldkonna ettevõtte investeerimisprogrammi rahastamine. Laenuvõtja on kommunaalettevõtte, kes tegutseb nii reguleeritud kui ka reguleerimata turul ning on EIP-le tuntud klient, kes on ka varem pangaga mitu rahastamislepingut sõlminud. Selle projekti jaoks oli EIP direktorite nõukogu algselt heaks kiitnud kõrgema nõudeõiguse järguga laenu sama summa ulatuses kui järgnev EFSI toetatud rahastamine. Laen kiideti heaks kui EIP tavapärane toiming (st väljaspool eritegevuse kategooriat).

Algselt heaks kiidetud laenu ei allkirjastatud, sest selle asemel pakkus EIP laenuvõtjale EFSI tagatisega tagatud hübriidvõlakirja, mis oli uus toode, mida EIP tol ajal välja töötas (ettevõtete hübriidvõlakirjad). Kui toiming on struktureeritud hübriidvõlakirjana, tõsteti selle riskitaset eritegevuse tasemele. Selle põhjuseks oli äärmiselt allutatud hübriidvõlakirja nõrgem lepinguline kaitse ja intressimaksete pikem ajapikendus võrreldes kõrgema nõudeõiguse järguga laenuga. Kõnealune hübriidvõlakiri võimaldas EIP-l töötada välja ja testida innovaatilist suurema riskiga toodet.

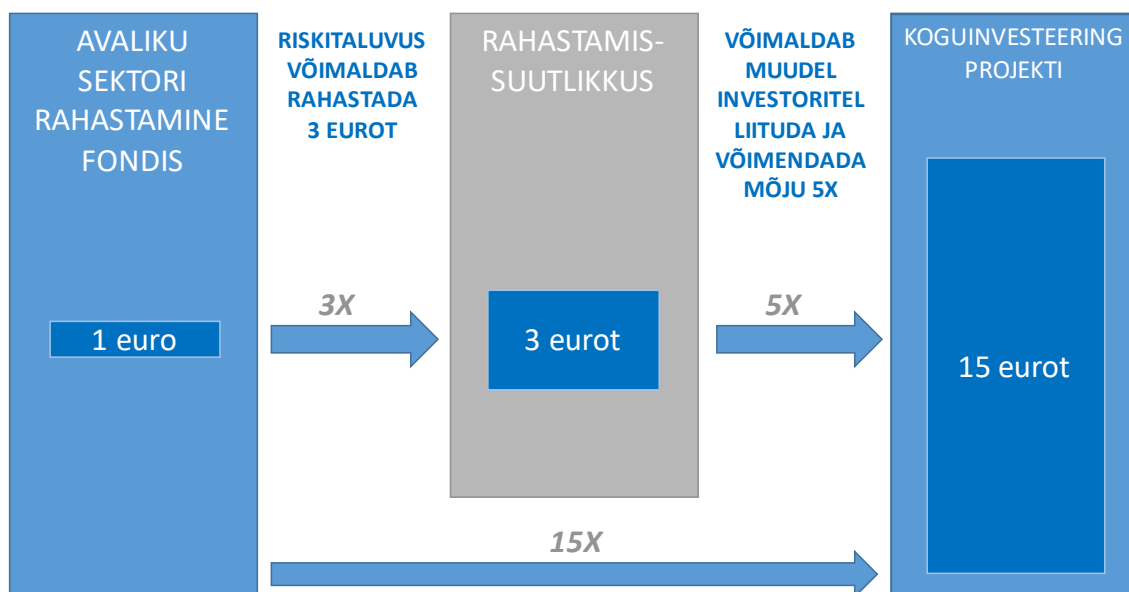
Ettevõtte hindas kõrgelt uue toote finantstingimusi, mida oleks olnud turutingimustel raske saada. Lisaks oli oluline selle 50%-ne kajastamine omakapitalina, et vältida juba niigi suure finantsvõimenduse suurendamist ja seega vähendada refinantseerimise riski.

EIP toetus ei olnud selle projekti elluviimiseks vajalik. See ei vähenda siiski EIP uue hübriidvõlakirjade toote väärtust ja sellest ettevõttele tulenevat kasu. Projekti oleks tõepoolest saanud rahastada EIP tavapärase tegevusena.

Aruannetes esitatud „kaasatud investeeringud“ ja „mitmekordistav mõju“ on ülehinnatud

48 EFSI algne eesmärk oli kaasata kolme aasta jooksul (st juuliks 2018) 315 miljardit eurot uusi investeeringuid³⁹. Uute investeeringute eesmärgi aluseks oli EFSI vahendite (21 miljardit eurot) oodatav 15-kordne *mitmekordistav mõju* (**joonis 7**).

Joonis 7. EFSI mitmekordistav mõju



Allikas: COM(2014) 903, 26.11.2014, lk 8.

49 Seetõttu hindas kontrollikoda, kas EFSI eesmärkide saavutamist mõõdetakse usaldusväärse meetodika põhjal arvatud usaldusväärsete ja asjakohaste näitajate alusel.

EFSI tulemuslikkuse ja seirenäitajad

50 EFSI tulemuslikkust täiendavate investeeringute kaasamisel mõõdetakse peamise tulemusnäitaja (KPI) nr 3 kaudu („koguinvesteering“ (või „kaasatud investeering“))⁴⁰. EIP annab ka aru EFSI toetuse ja kavandatud kaasatud koguinvesteeringu vahelisest

³⁹ EFSI määruse põhjendus 8.

⁴⁰ EFSI lepingus ja EFSI KPI-KMI meetodikas määratletakse KPI 3 järgmiselt:

- (i) taristu- ja innovatsioonikomponendi puhul tähistab näitaja EFSI rahastamiskõlblike täiendavate investeeringute (avalik või erasektor, sealhulgas EFSI raames EIFi kaudu kaasatud investeeringud) mahtu reaalmajanduses
- (ii) VKEde komponendi puhul on tegemist vahendite lõppsaajatele kättesaadava rahastamise maksimaalse summaga, mis on korrutatud 1,4-ga.

seosest peamise seirenäitaja (KMI) nr 3 kaudu („sisemise tagatise kordaja ja välise tagatise kordaja“). Mitmekordistav mõju näitab, kui suur investeering EFSI vahendite abil kokku kaasati. Lisaks annab EIP aru „kaasatud erasektori rahastamise“ (KPI 4) kohta. Selle arvutamiseks lahutatakse kaasatud koguinvesteeringust (KPI 3) kõik avaliku sektori vahendid (sealhulgas EIP grupi omad). **IV lisas** on esitatud EFSI näitajate täielik loetelu.

51 KPI 3 puhul oli esialgseks eesmärgiks kaasata juuliks 2018 315 miljardit eurot uusi investeeringuid. EFSI määruses ei ole täpsustatud, kas eesmärk on seotud heakskiidetud või allkirjastatud toimingutega. 30. juunil 2018 teatas EIP, et heakskiidetud toimingute puhul oli kaasatud investeeringute hinnanguline kogusumma ligikaudu 299 miljardit eurot (95% esialgsest eesmärgist), samal ajal kui allkirjastatud toimingute puhul oli summa 236 miljardit eurot (75% esialgsest eesmärgist) ja hinnanguline mitmekordistav mõju kokku oli 15-kordne (**II lisa**)⁴¹. Seega saavutas EFSI oma tegevusaruande kohaselt peaaegu küll heakskiidetud toimingutele seatud eesmärgi, kuid mitte allkirjastatud toimingutele seatud eesmärgi.

52 Selline heakskiitmise ja allkirjastamise erinevus kajastab asjaolu, et toimingu heakskiitmisest allkirjastamiseni võib kuluda märkimisväärne aeg ning et mõni heakskiidetud toiming võib jäädagi allkirjastamata. Näiteks leidis kontrollikoda kolm 2016. aastal investeerimisplatvormina heaks kiidetud toimingut, mis olid 2017. aasta lõpus veel allkirjastamata. Kaasatud investeeringute 299 miljardi euro suuruse summa aluseks on pigem heakskiidetud kui allkirjastatud toimingute arv ja seega on sisuliselt tegemist hinnangulise summaga. EFSI majanduslik mõju realiseerub alles siis, kui vahendid on välja makstud ja investeeringud tegelikult tehtud.

53 Kuigi eeldatakse, et EFSI kaasab võimalikult suurel määral erakapitali⁴², ei seatud EFSI sellealast tulemuslikkust hindavale peamisele tulemusnäitajale (KPI 4) konkreetset eesmärki. 2018. aasta juuni lõpus andis EIP teada, et EFSI toimingutesse oli kaasatud 160,2 miljardit eurot erasektori vahendeid (st 68% allkirjastatud toimingute alusel kaasatud koguinvesteeringust)⁴³.

54 Peamiste tulemusnäitajate arvutamiseks liidab EIP kõigi toimingute eeldatava kaasatava investeeringu prognoositud suuruse, ning peamiste seirenäitajate puhul

⁴¹ EFSI aasta lõpu tegevusaruanne, 30. juuni 2018.

⁴² EFSI määruse artikli 6 lõike 1 punkt d.

⁴³ EFSI aasta lõpu tegevusaruanne, 30. juuni 2018.

liidetakse kokku vastavad eeldatavad kordajad⁴⁴. Kaasatud investeering võrdub EFSI rahastamiskõlblike projektikuludega⁴⁵. Seega väljendab rahastamiskõlblik kulu EFSI osaluse ja kordaja korrutist. Need näitajad arvutatakse projekti hindamise etapis enne rahastamistoimingu heakskiitmist, tuginedes sel ajal kättesaadavale teabele.

55 Seega sisaldab EFSI aruannetes kaasatud investeeringutena esitatud summa kogu projekti raames loodud rahastamiskõlblikku investeeringut, olenemata sellest, kui suure osa EFSI tegelikult kaasas. Mõnel juhul võivad muud rahastamisallikad olla tagatud juba enne EIP kaasamist, ja aruandes kaasatud summana kajastatud vahendid võivad olla peamiselt pärit muudest avaliku sektori rahastamisallikatest. **4. selgitus** sisaldab näiteid selle kohta.

4. selgitus

Taristuprojekti rahastamine

Käesolev juhtum käsitleb projekti kaasrahastamist kõrgema nõudeõiguse järguga laenu abil. EIP kiitis esialgu heaks laenu, mis moodustab ligikaudu 29% projekti rahastamiskõlblikest investeerimiskuludest. Allkirjastamisel vähendati laenusummat ligikaudu 9%-ni rahastamiskõlblikest kuludest. Olemasolevad kõrgema positsiooniga institutsionaalsed kaasinvestorid katsid algselt heakskiidetud rahastamise ja EIP poolt lõpuks allkirjastatud summa vahe (ligikaudu 80% rahastamiskõlblikest kuludest).

EIP teatas, et mitmekordistav mõju on ligikaudu 53-kordne ja kaasatud investeeringute summa võrdub projekti rahastamiskõlblike investeerimiskuludega, sealhulgas ka rahastamine, mis oli tagatud enne EIP sekkumist. EFSI kaasatud investeeringutena esitatud summad hõlmavad rohkem rahastamist, kui on otseselt seotud EFSI sekkumisega.

56 Kontrollikoda uuris juhtumit, kus üks riiklik fondifond⁴⁶, mis kuulus täielikult riiklikule tugipangale, pakkus kasvufondide, riskikapitalifondide ja äriinkubaatorite

⁴⁴ EIP grupp teeb arvutuse EFSI juhatuse heaks kiidetud kordaja arvutamise meetodit kasutades: EFSI EIP kordaja arvutamise meetod, oktoober 2015 ja EIF EFSI kordaja arvutamise meetod, detsember 2015, ajakohastatud märtsis 2018. Kuigi need on esitatud eri dokumentides, mis hõlmavad kahte EFSI komponenti(st taristu- ja innovatsioonikomponent ning VKEd e komponent), kasutatakse meetodite puhul sarnaseid põhimõtteid.

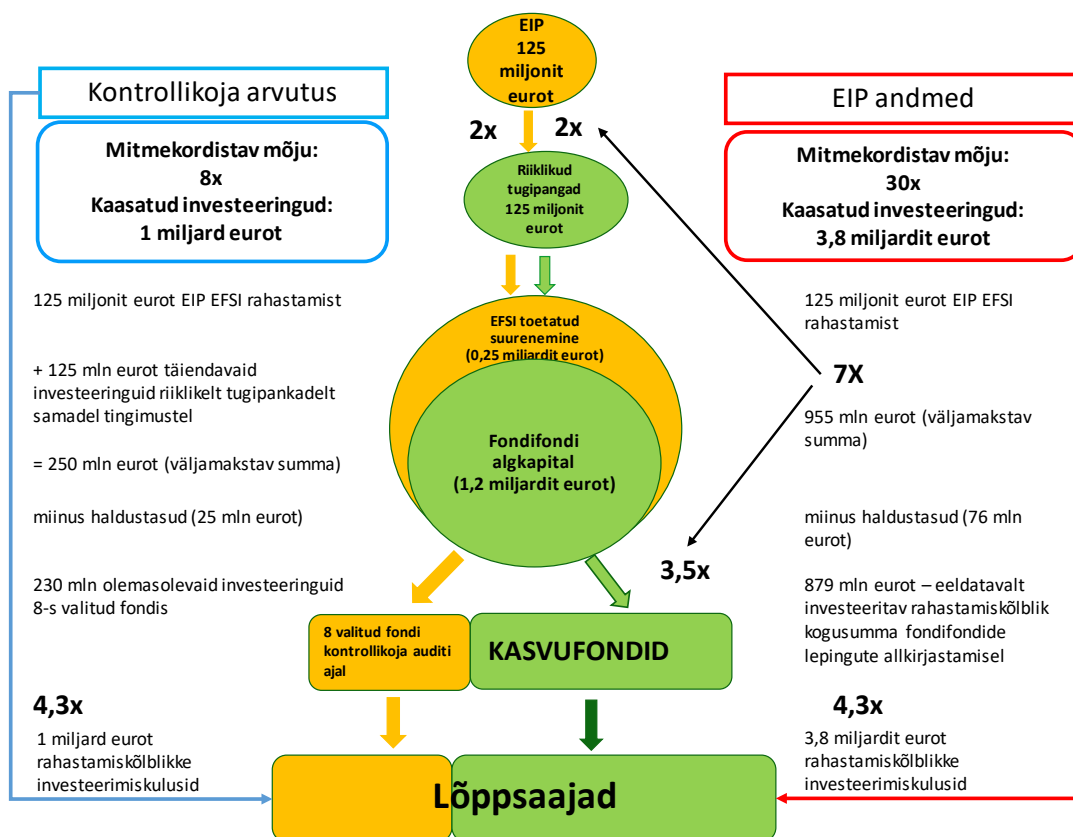
⁴⁵ EFSI rahastamiskõlbliku projektikulu saamiseks lahutatakse projekti koguinvesteeringu maksumusest kulud, mis ei ole rahastamiskõlblikud, nagu maa hind ja haldustasud, ning muudest ELi rahastamisallikatest rahastatud kulud.

⁴⁶ Fondifond on investeerimisstrateegia, mille puhul fond investeerib muud liiki fondidesse.

kaudu ettevõtetele alternatiivseid rahastamisallikaid. Kasvufondid moodustasid ligikaudu 70% fondifondi rahastamise kogumahust. Fondifond loodi enne EFSId ja selle esialgne maht oli 1,2 miljardit eurot. Pärast EIPga peetud arutelusid fondifondi EFSI raames rahastamise üle suurendas riiklik tugipank 2015. aastal fondifondi kapitali 1,5 miljardi euroni.

57 EIP nõustus investeerima 125 miljonit eurot EFSI toetatud rahastamisest, tingimusel et riiklik tugipank panustab sama palju. Selle investeeringu kaudu nõustus EIP võtma omakapitaliriski fondifondi kasvufondide kogu portfelli mitmes kasvufondis EIP valis fondifondi praeguse portfelli 23 kasvufondist välja kaheksa fondi, mis moodustasid 12% kasvufondide kogumahust. EIP arvutas kokku kõik EFSI jaoks rahastamiskõlblikud kaasatud investeeringud ja kordaja kogu kasvufondide portfelli hinnangulise mahu alusel, mille tulemusena oli mitmekordistav mõju 30-kordne ja kaasatud koguinvesteering 3,8 miljardit eurot. Hinnangud põhinesid andmetel, mis olid kättesaadavad toimingute heakskiitmise ja allkirjastamise ajal. Kontrollikoja hinnangul kaasati EFSI tegeliku täiendava rahastamisega (st 125 miljonit eurot) kaheksasse valitud kasvufondi, mille puhul EIP riski võttis, tegelikult 1 miljard eurot investeeringuid ja tegelik mitmekordistav mõju oli ligikaudu 8-kordne (joonis 8).

Joonis 8. Näide fondifondi raames kaasatud hinnangulistest investeeringutest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Topeltarvestuse oht kaasatud koguinvesteeringu ja mitmekordistava mõju arvutamisel

58 EIP grupp võib rahastada investeeringuid paljude kanalite ja toimingute kaudu. See tekitab kaasatud koguinvesteeringu ja mitmekordistava mõju arvutamisel ja aruandluses topeltarvestuse riski.

59 EFSI peamiste tulemus- ja seirenäitajate metoodikas tunnustati seda riski ja nõuti koondnäitajate arvutamisel korrigeerimist. Üksiktoimingu tasandil antakse kordaja arvutamise metoodikas suunised korrigeerimise kohta juhul, kui EFSI toimingut rahastatakse nii VKEdes komponendist kui ka taristu- ja innovatsioonikomponendist, kuid ei käsitleta juhtumeid, mille puhul EIP toetab investeeringut nii otse kui ka kaudselt erinevate EFSI toimingute kaudu⁴⁷.

⁴⁷ EFSI EIP kordaja arvutamise meetod, oktoober 2015.

60 Kontrollikoda leidis, et EIP grupp tegi selliseid korrigeerimisi EFSI võlatoimingute puhul, mida rahastati paralleelselt nii VKEde komponendist kui ka taristu- ja innovatsioonikomponendist. Auditi ajal aga ei olnud EFSI tegevusaruannetes esitatud ühtegi korrigeerimisjuhtumit, mis võtaksid arvesse muid topeltarvestuse liike.

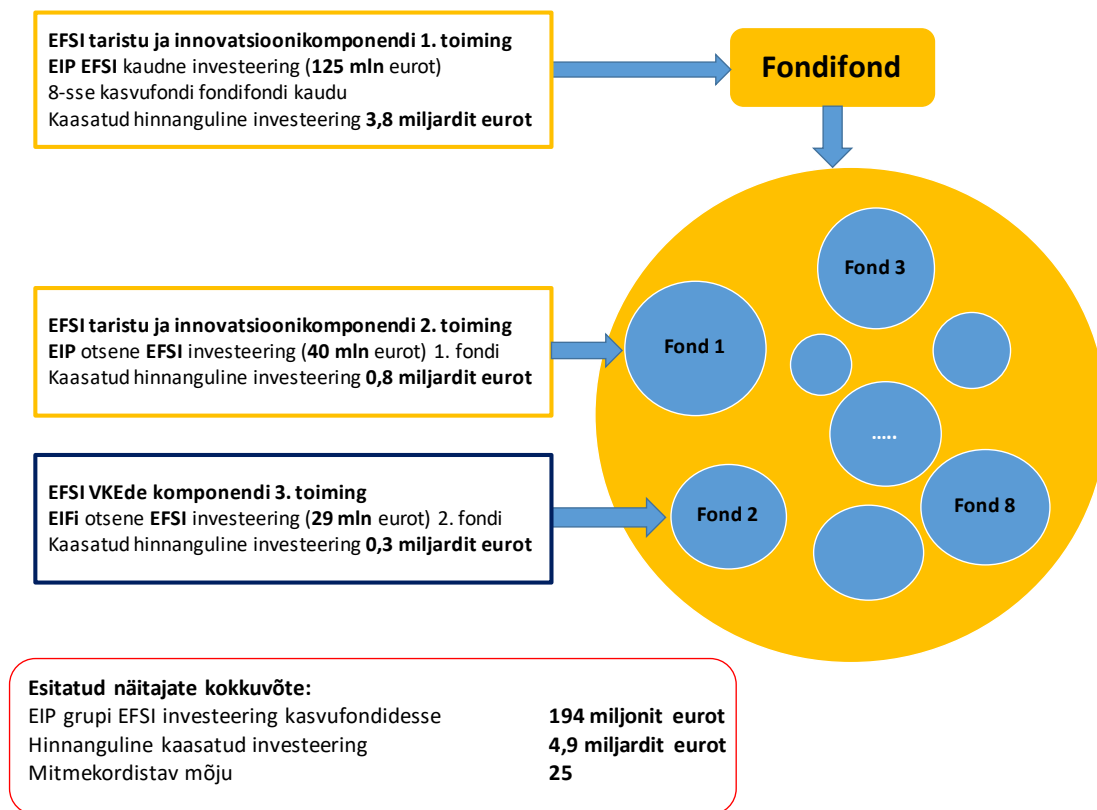
61 Kontrollikoda leidis juhtumi, kus nii EIP kui ka EIF nõustused investeerima otse kahte fondi, mida EIP oli nõustunud toetama ka kaudselt ühe fondifondi kaudu⁴⁸. EIP teatas 40 miljoni euro suurusest otseinvesteeringust, mille abil kaasatud EFSI investeering oli hinnanguliselt 0,8 miljardit eurot⁴⁹. EIF teatas 29 miljoni euro suurusest otseinvesteeringust, kusjuures kaasatud investeeringu hinnanguline suurus oli 0,3 miljardit eurot⁵⁰. Lisaks teatas EIP 125 miljoni euro suurusest investeeringust fondifondi, mille puhul oli kaasatud investeeringu hinnanguline suurus 3,8 miljardit eurot. Seega teatas EIP grupp EFSI rahastamisest kogusummas 194 miljonit eurot (40+29+125 miljonit eurot) ja EFSI kaasatud hinnanguline investeering oli kokku 4,9 miljardit eurot (0,3 + 0,8 + 3,8 miljardit eurot), mis tähendab et keskmine mitmekordistav mõju on 25 kordne. Grupp ei võtnud aga arvesse topeltarvestust. Topeltarvestust arvesse võttes on kontrollikoja hinnangul EFSI kolme toimingu kaasatud investeeringu suurus 1 miljard eurot ja keskmine mitmekordistav mõju on viiekordne. Kirjeldatud näidet illustreerib joonis 9.

⁴⁸ Tegemist on sama fondifondiga, mida on mainitud punktis 56.

⁴⁹ Arvutatud järgmiselt: Sihtfond * 84% (haldustasusid arvesse võttes) * 2,54 * 90% (eeldades, et 10% kaasinvesteeringutest tehakse väljaspool ELi).

⁵⁰ Arvutatud järgmiselt: Fondi tegelik suurus * 75% (haldustasusid arvesse võttes) * 2,5.

Joonis 9. Näide juhtumist, kus erakapitalifondidesse investeeriti eri kanalite kaudu, mis põhjustas kaasatud investeeringute topeltarvestuse



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Võrdlus finantsvõimendusega

62 Arvestades, et ELi rahastamisvahendid ja EFSI toimivad sarnasel viisil, peaks nende investeeringute kaasamise alase tulemuslikkuse seireks ja hindamiseks olema ühine raamistik. Kontrollikoja ühes varasemas aruandes⁵¹ soovitati komisjonil esitada rahastamisvahendite finantsvõimenduse määratlus, mis hõlmaks kõiki ELi eelarve valdkondi. Määratluses tuleks selgelt näidata, kuidas määrata kindlaks ELi ja riigi avaliku sektori vahendite poolt kaasatud summad, järgides võimaluse korral OECD sellekohaseid suuniseid.

63 EIP ja komisjon võtsid kooskõlas EFSI määrusega spetsiaalselt EFSI jaoks kasutusele *mitmekordistava mõju* mõiste. ELi eelarvest toetatavate olemasolevate ELi rahastamisvahendite puhul annab komisjon aru *finantsvõimenduse* kohta, nagu on

⁵¹ Vt kontrollikoja eriaruanne nr 19/2016: „ELi eelarve täitmine rahastamisvahendite kaudu: programmitöö perioodil 2007–2013 saadud õppetunnid“, 3. soovitus.

nõutud finantsmääruses⁵². *Mitmekordistav mõju* väljendab kaasatud koguinvesteeringut kogu EFSI osaluse kordsena, *finantsvõimendus* väljendab aga lõplikule toetusesaajale kättesaadavaks tehtud kogurahastamist ELi osaluse kordsena.

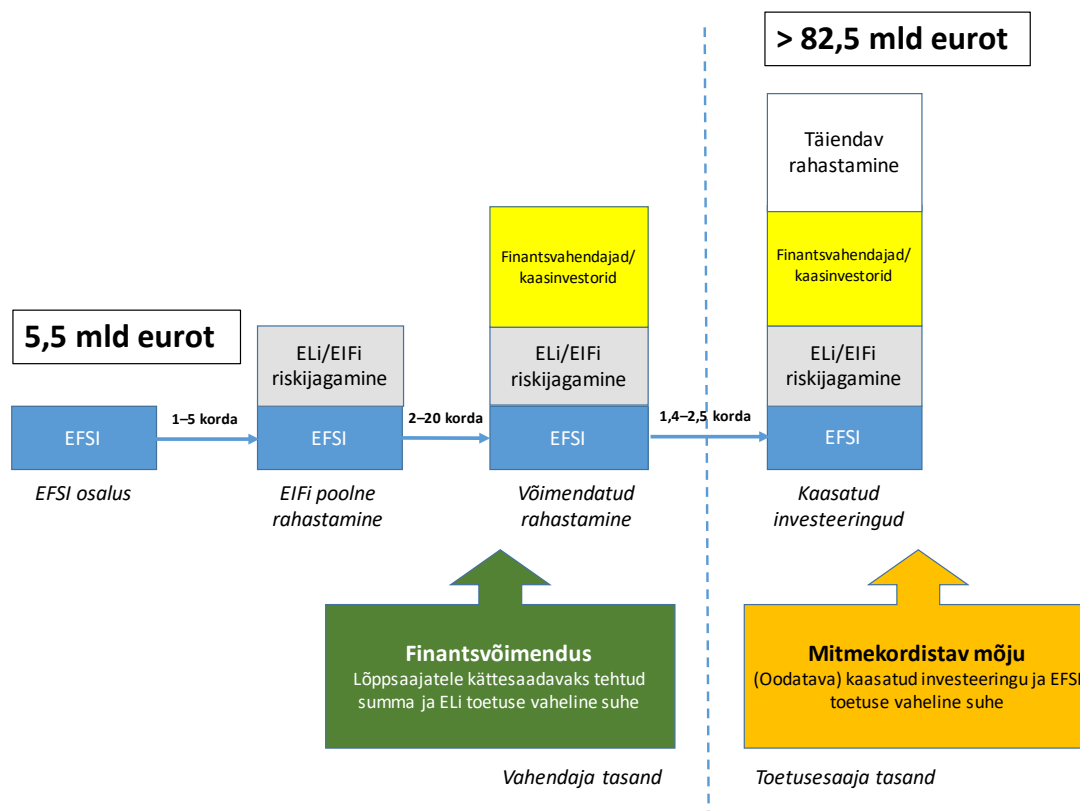
64 *Finantsvõimendus* arvutatakse lõppsaajate saadud rahaliste vahendite alusel; selles ei võeta arvesse nende võimalikke osi, mis ei ole otseselt rahastamisvahendiga seotud. *Mitmekordistav mõju* põhineb seevastu lõppsaajate tehtud investeeringutel (st EIP-lt/EIFilt või EIP grupi toetatud finantsvahendajalt saadud vahendid, lõppsaaja omavahendid ja/või muude investorite eraldatud vahendid jne). Seega on *mitmekordistav mõju* üldiselt suurem kui *finantsvõimendus*⁵³. **Joonisel 10** on näidatud kahe näitaja vaheline seos ühe vahendatud toimingu näitel⁵⁴.

⁵² Vastavalt finantsmääruse artikli 140 lõikele 8 peaks komisjon iga rahastamisvahendi puhul andma aru *finantsvõimenduse* kohta. Rakenduseeskirjade artikli 223 kohaselt võrdub *finantsvõimendus* „rahastamiskõlblikele lõplikele vahendite saajatele võimaldatava rahastamise summa ja liidu pakutava rahalise toetuse summa suhtega“.

⁵³ Näiteks InnovFin ja „Horisont 2020“ raamprogrammi Loan Services for R&I vahendi puhul on eesmärgiks 9-kordne finantsvõimendus ja 18-kordne mitmekordistav mõju. (Allikas: Euroopa Liidu 2019. eelarveaasta üldeelarve projekt, töödokument, X osa – Rahastamisvahendid, COM(2018) 600, mai 2018, lk 30).

⁵⁴ Toiming, mille puhul EIP annab laenu kohalikele pankadele või muudele vahendajatele, kes annavad seejärel lõplikele toetusesaajatele täiendavaid laene.

Joonis 10. Vahendatud toimingute rahastamisahela eri tasandite vahelise suhte lihtsustatud näide



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EIFi EFSI kordaja arvutamise meetodi näidete alusel, detsember 2015, ajakohastatud märtsis 2018.

EFSId kasutatakse paljudes valdkondades, kuid selle geograafiline jaotus ei ole tasakaalus

65 EFSI jaoks ei ole geograafilisi ega valdkonnapõhiseid kvoote ning projekte toetatakse nõudlusest lähtuvalt. EFSI investeerimissuunistes on siiski sätestatud, et tuleks vältida „liigset valdkonnapõhist ja geograafilist kontsentratsiooni“⁵⁵, ning EFSI strateegilises suunas⁵⁶ sätestatakse selliste kontsentratsioonide soovituslikud piirmäärad taristu ja innovatsioonikomponendi jaoks. Need ei ole siduvad eesmärgid. Taristu- ja innovatsioonikomponendi raames allkirjastatud tehingute summade osakaal kokku ei tohiks mistahes kolmes liikmesriigis ületada 45% EFSI portfelli kogumahust investeerimisperioodi lõpus. Lisaks ei tohiks taristu- ja innovatsioonikomponendi

⁵⁵ EFSI määruse II lisa 8. osa.

⁵⁶ EFSI strateegiline suund, 15. detsember 2015.

raames allkirjastatud tehingud üheski valdkonnas ületada 30% kontsentratsiooni piirmäära.

66 Seetõttu analüüsis kontrollikoda EFSI portfelli jaotust valdkondade ja liikmesriikide kaupa. Lisaks uuriti riiklike tugipankade ja investeerimisplatvormide rolli geograafilise koondumise probleemi lahendamisel. EIP ja riiklike tugipankade vaheline koostöö ja koordineerimine, sealhulgas investeerimisplatvormide tasandil, peaks aitama EFSI projekte välja arendada, toetades nende määratlemist ja arendamist ning aidates seega kaasa parema geograafilise mitmekesisuse saavutamisele.

EFSI valdkondlik ja geograafiline jaotus

67 Mis puudutab jaotust valdkondade kaupa, siis 30. juuni 2018. aasta seisuga jäid taristu- ja innovatsioonikomponendi valdkonnad allapoole 30% piirmäära: energiasektor moodustas 27%, teadusuuringud, arendustegevus ja innovatsioon 22%, VKEde ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate finantstoetus 19% ja transport 15%. IKT, keskkond ja ressursitõhusus ning inimkapital moodustavad ülejäänud⁵⁷.

68 30. juuni 2018. aasta seisuga oli taristu- ja innovatsioonikomponendi rahastamine koondunud kolme liikmesriiki⁵⁸ (47%), ületades seega EFSI strateegilises suunas sätestatud taristu- ja innovatsioonikomponendi geograafilise kontsentratsiooni piirmäära (kuni 45% investeringutest mistahes kolmes liikmesriigis). VKEde komponendile ei ole kehtestatud kontsentratsiooni piirmäärasid, kuid samad kolm liikmesriiki said ka siin 30% rahastamisest.

69 Mitmes uuringus on juhitud tähelepanu EFSI tasakaalustamata geograafilisele jaotusele (2016. aasta lõpu seisuga)⁵⁹. Viimases, juunis 2018 avaldatud hindamises („EFSI määruse sõltumatu hindamine“ jõutakse ka järeldusele, et 2017. aasta lõpu seisuga on „EFSI rahastamine endiselt väga kontsentreeritud“⁶⁰. Eelkõige juhitakse tähelepanu sellele, et 82% kõigist allkirjastatud EFSI rahalistest vahenditest suunati ELi 15 liikmesriigile, kes kuulusid ELi enne 2004. aasta laienemist (edaspidi „EL15“).

⁵⁷ St vastavalt 9%, 5% ja 3%.

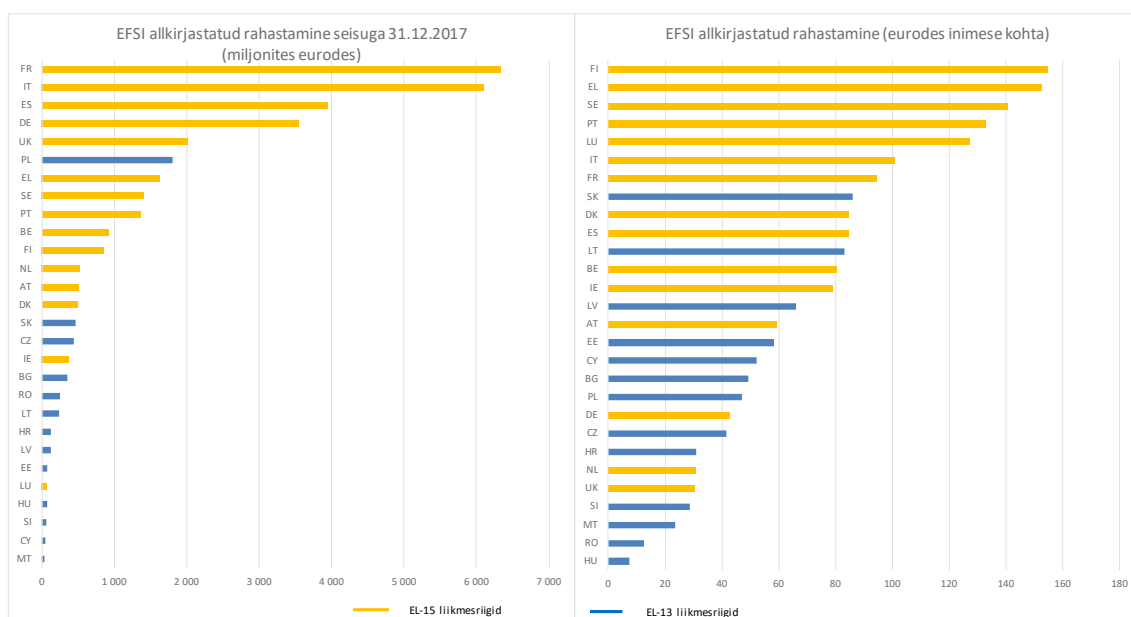
⁵⁸ Prantsusmaa (18% ehk 6,2 miljardit eurot), Itaalia (17% ehk 6 miljardit eurot) ja Hispaania (12% ehk 4,3 miljardit eurot).

⁵⁹ EIP, „Evaluation of the functioning of the European Fund of Strategic Investments (EFSI)“, september 2016, jagu 2.2, lk 6 ja 7; Ernst & Young, „Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017“, 14. november 2016.

⁶⁰ „EFSI määruse sõltumatu hindamine“, juuni 2018, lk 11.

70 EFSI rahastamine oli suunatud peamiselt EL15 riikidele, seda nii absoluutsummas kui ka elaniku kohta. EFSI rahastamine oli suunatud mõnede kriisist kõige rohkem mõjutatud riikide investeerimisvajaduste rahuldamisele: Prantsusmaa, Hispaania, Kreeka ja Portugal. Kuigi ELi ülejäänud 13 liikmesriigi keskmine SKP elaniku kohta on märkimisväärselt väiksem kui EL15 keskmine, said nad inimese kohta vähem EFSI toetust (**joonis 11**). Kontrollikoda märgib siiski, et EFSI ei ole ühtekuuluvuspoliitika vahend ja tegutseb nõudluspõhiselt

Joonis 11. EFSI allkirjastatud lepingute mahu geograafiline jagunemine 31. detsembri 2017. aasta seisuga



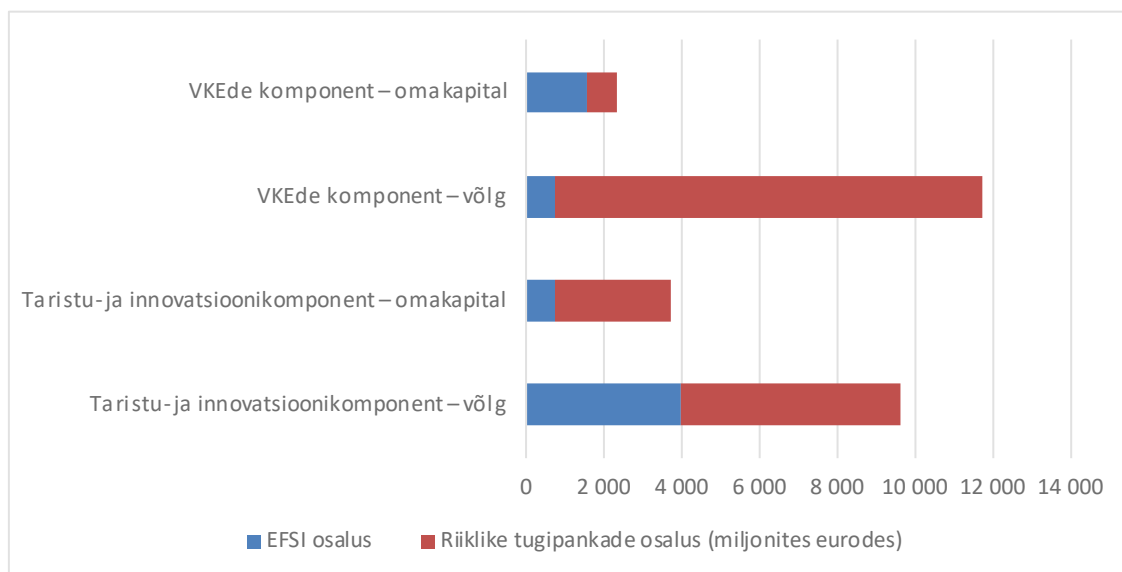
Märkus: jooniselt puuduvad VKEd komponendi mitut riiki hõlmavad toimingud.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda EFSI 2017. aasta tegevusaruannete ja Eurostati andmete alusel.

Riiklike tugipankade panus geograafilisse mitmekesisistamisse

71 31. detsembri 2017. aasta seisuga oli riiklike tugipankade koguosalus EFSI projektides 20,4 miljardit eurot (allkirjastatud lepingud), mis jagunes 140 EFSI toimingu vahel. See on veel kaugel soovituslikust 34 miljardist eurost, mille riiklikud tugipangad lubasid eraldada 2015. aastal EFSI käivitamise ajal. **Joonisel 12** on näidatud nende osakaal EFSI allkomponentides.

Joonis 12. Riiklike tugipankade osalus EFSI allkirjastatud toimingutes 31. detsembri 2017. aasta seisuga



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EIP ja EIFi andmete põhjal.

72 Taristu- ja innovatsioonikomponendi toiminguid kaasrahastasid peamiselt riiklikud tugipangad neljast liikmesriigist: Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Hispaania. Need liikmesriigid moodustasid 31. detsembri 2017. aasta seisuga 39-st riiklike tugipankade allkirjastatud toimingust 27 (69%) ning EFSI 4,7 miljardi euro suurusest kogusummast 3,6 miljardit eurot (77%). VKEde komponendi raames koondusid riiklike tugipankade kaasrahastatud toimingud samuti peamiselt Itaaliasse, Prantsusmaale ja Saksamaale (võlaportfell) ning investeeringud (välja arvatud mitut riiki hõlmavad toimingud) olid suunatud Hispaaniasse, Prantsusmaale ja Saksamaale (omakapitaliinvesteeringute portfell). **V lisas** on esitatud üksikasjalik teave riiklike tugipankade osalemise kohta liikmesriikide kaupa.

73 ELis on väga mitmesuguseid riiklike tugipanku ning nende kogemuste, tegevuse ulatuse ja rahastamisvahendites osalemise erineva taseme tõttu on nende panus EFSIsse väga erinev, mille tulemuseks on geograafiline koondumine hästi toimivate riiklike tugipankadega liikmesriikidesse. Tegelikult ei olnud mitmel liikmesriigil oma riiklike tugipanku ja neid hakati looma alles hiljuti. Investeerimisnõustamise keskuse ülesanne oli anda vähem arenenud riiklikele tugipankadele eri valdkondades tehnilist abi.

Investeerimisplatvormide panus geograafilisse mitmekesisistamisse

74 Riiklikud tugipangad peavad investeerimisplatvorme üldiselt sobivaks, et aidata rahastada väiksemaid või riskantsemaid projekte, kombineerides rahastamist mitmest allikast, ning optimeerides riskide jagamist eri investorite vahel.

75 Kuid investeerimisplatvormide tekkimine on olnud aeglane, eriti EFSI esimese pooleteise tegevusaasta jooksul. Selle põhjuseks oli nii nende platvormide eeskirjade ja tegevuskorra kehtestamiseks kulunud aeg (üks aasta) kui ka kaasrahastamislepingute sõlmimiseks peetud keerulised läbirääkimised.

76 VKEde komponendi raames kiitis EFSI juhatus 2016. aastal heaks kolm investeerimisplatvormi⁶¹. Kõik platvormid on asutatud Itaalia riikliku tugipanga Cassa Depositi e Prestiti kaudu, kuigi üks investeerimisplatvormidest on avatud ka teistele riiklikele tugipankadele. VKEde komponendi raames 2017. aastal uusi investeerimisplatvorme heaks ei kiidetud ega allkirjastatud. 2017. aasta lõpus oli investeeringute komitee heaks kiitnud taristu- ja innovatsioonikomponendi raames⁶² 35 investeerimisplatvormi, millele eraldati EFSI rahastamist summas 4,2 miljardit eurot. See moodustab 11% EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi kogu heakskiidetud rahastamisest. Neist 21 allkirjastati⁶³ ja 88,5 miljonit eurot ehk 3,3% maksti välja investeerimisplatvormideks liigitatud toimingutele.

77 Taristu- ja innovatsioonikomponendi raames allkirjastatud 21 investeerimisplatvormist 17 hõlmasid riiklikke tugipanku, mõnel juhul osalesid samad riiklikud tugipangad mitmes investeerimisplatvormis. Investeerimisplatvormide loomine sõltub suurel määral avaliku sektori asutuste (riiklikud tugipangad, rahvusvahelised finantsinstitutsioonid või korraldusasutused) osalusest. Investeerimisplatvormid on peamiselt nendes liikmesriikides (nt Prantsusmaa, Itaalia,

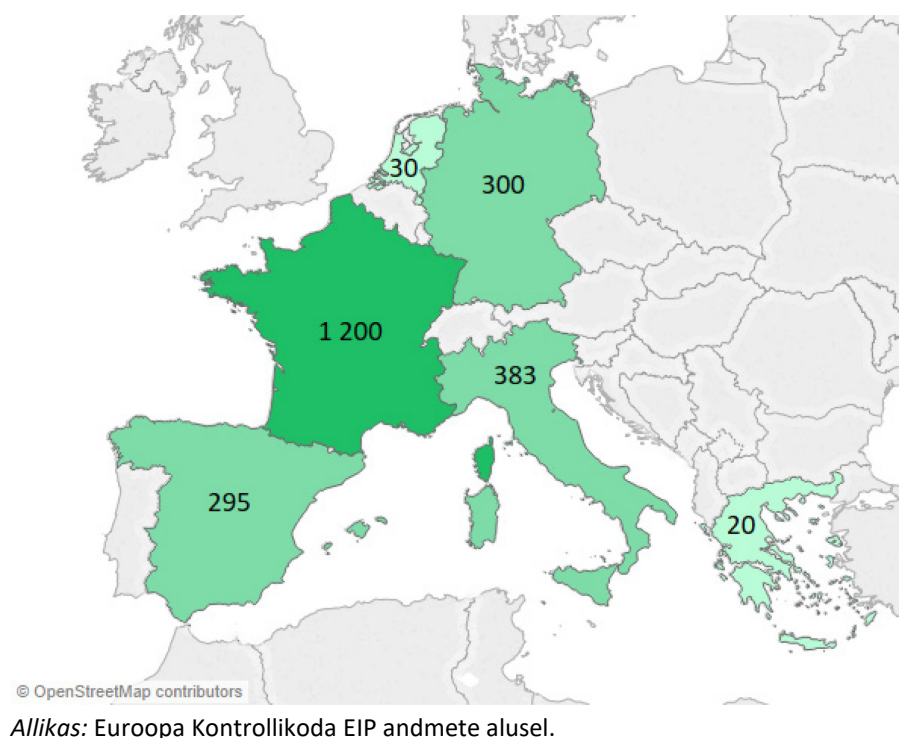
⁶¹ Itaalia VKEdele mõeldud EFSI temaatiline investeerimisplatvorm (mis sai 112,5 miljonit eurot EFSI VKEde komponendi toetust COSME laenu tagamise vahendi kaudu); ITAtech EFSI temaatiline investeerimisplatvorm tehnosiirde jaoks Itaalias (mis sai 50% või kuni 100 miljonit eurot EIFi kaasinvesteeringuid, peamiselt VKEde komponendi omakapitalitoodete allkomponendist 2); ja EIF-NPI väärtpaberistamise algatus (ENSI) (koostööplatvorm Euroopa Investeerimisfondi ja mitme riikliku tugipanga vahel EFSI VKEde komponendi raames kavandatud uue väärtpaberistamise instrumendi kontekstis).

⁶² 29 EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi toimingut, neli koondluba ja kaks kaasrahastamislepingut Cassa Depositi e Prestitiga.

⁶³ EFSI rahastas 2,65 miljardit eurot, mis moodustab 10% EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi allkirjastatud rahastamise kogusummast.

Saksamaa ja Hispaania), kus on väga aktiivsed ja hästi toimivad riiklikud tugipangad (**joonis 13**). Nendele riikidele on ühtlasi eraldatud kõige suurem osa EFSI rahastamisest ja seal on suurim toimingute arv.

Joonis 13. Investeeringisplatvormidele eraldatud EFSI rahastamine 31. detsembri 2017. aasta seisuga (miljonites eurodes)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EIP andmete alusel.

78 EFSI esimese kolme toimumisaasta jooksul on investeeringisplatvormid aidanud piiratud määral kaasa EFSI portfelli geograafilisele mitmekesisistamisele, muu hulgas eelistades väiksemaid ja vähem arenenud turge ja/või liikmesriike, kelle riiklikel tugipankadel on vähem kogemusi või kus need puuduvad.

79 EFSI 2.0 määrusega tugevdatakse investeeringisplatvormide rolli, pakkudes rohkem võimalusi projektide ühendamiseks ja võimaldades delegeerida tegevuse täielikult platvormidele ja riiklikele tugipankadele alaprojektide puhul, kus EFSI osalus on väiksem kui 3 miljonit eurot. See, mil määral sellised uued võimalused parandavad investeeringisplatvormide kasutuselevõttu liikmesriikides, kelle riiklikud tugipangad ei ole välja arendatud, sõltub muu hulgas nendele tugipankadele antavast toetusest, sealhulgas tehnilisest abist.

Järeldused ja soovitus

80 Algselt pidi EFSI kasutama 16 miljardi euro ulatuses ELi eelarvetagatist ja 5 miljardi eurot EIP omavahendeid, et võimaldada EIP grupil eraldada ligikaudu 61 miljardit eurot EIP grupi rahastamist, et kaasata 2018. aasta juuliks taristusse ja VKEdesse 315 miljardit eurot täiendavaid strateegilisi investeeringuid, mis hõlmaksid enamikku ELi poliitikavaldkondi ja kõiki liikmesriike.

81 Kontrollikoda leidis, et EFSI on olnud tõhus vahend rahastamise kaasamisel märkimisväärsete täiendavate investeeringute toetamiseks ELis. Siiski ei võeta kaasatud hinnangulise investeeringu puhul arvesse asjaolu, et osa EFSI toimingutest on asendanud muud EIP toimingud ja ELi rahastamisvahendid, ega asjaolu, et osa EFSI toetusest läks projektidele, mida oleks olnud võimalik rahastada muudest allikatest, kuigi teistsugustel tingimustel. Lisaks tuleb võtta meetmeid EFSI toetatud investeeringute geograafilise leviku parandamiseks.

82 Kontrollikoda leidis, et EIP grupp oli 2018. aasta 30. juuni seisuga heaks kiitnud 55,5 miljardi euro ulatuses EFSI finantstoiminguid. Veelgi enam, 17. juuliks 2018 moodustas EIP heaks kiidetud rahastamine 65,5 miljardit eurot. Selle saavutamisele aitasid kaasa mitmed tegurid, sealhulgas instrumendi olemuslik paindlikkus ja lihtsustatud juhtimiskord.

83 EFSI toetus on 2014. aastaga võrreldes võimaldanud EIP-l neljakordistada oma suurema riskiga laenugevuse mahtu. EIP on aga allkirjastanud kavandatust vähem EFSIga seotud eritegevuseks liigitatud toiminguid (punktid 15–23).

84 EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi rakendamiseks kasutas EIP peamiselt oma klassikalisi pikaajalisi kõrgema nõudeõiguse järguga investeerimislaene, kuid ei kasutanud ettevõtete või projektide rahastamiseks allutatud laene. Samuti töötas EIP välja uued vahendatud omakapitali- ja võlainstrumendid, mis on suunatud VKEdele ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjatele. EIP hoolsusmeetmed ja delegerimiskord olid aga aeganõudvad ja keerukad, mistõttu sõlmis pank finantsvahendajatega oodatust vähem riskijagamislepinguid (punktid 24–29).

1. soovitus. Edendada EFSI raames suurema riskiga EIP toodete põhjendatud kasutamist

Riiklike tugipankadega tehtavate EFSI toimingute puhul peaks EIP otsima võimalusi kasutada laiemalt allutatud laenude kaudu rahastamist, kui see on asjakohaselt põhjendatud. See tagaks, et EFSI rahastamine täiendab riiklike tugipankade eraldatud rahastamist. Samuti peaks EIP edendama asjakohaste riskijagamistoodete kasutamist kõigi riiklike tugipankade puhul (eriti neid, mis on praegu EFSI toimingutes alaesindatud).

Tähtaeg: EFSI järelejäänud rakendusperioodi jooksul (2020. aasta lõpuks).

85 Teatud ulatuses oleks osa EFSI toimingutest olnud võimalik rahastada muude tsentraalselt hallatavate ELi rahastamisvahendite kaudu. Lisaks leidis kontrollikoda, et tuleb võtta arvesse taristu- ja innovatsioonikomponendi ning jagatud eelarve täitmise raames rakendatavate rahastamisvahendite raames tehtavate EFSI toimingute võimalikku kattuvust (punktid 30–37).

2. soovitus. Edendada ELi rahastamisvahendite ja ELi eelarvetagatiste vastastikust täiendavust

Seoses uute mitmeaastase finantsraamistiku programmide peaks komisjon soovitama, et ELi rahastamisvahendid oleksid sidusad ja vastavate poliitikaeesmärkide, turutõrgete kõrvaldamise ning rahastatavate projektide rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide osas üksteist täiendavad, et vältida vahendite vahelist konkurentsi.

Tähtaeg: mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) kuluprogrammide vastuvõtmisel ajal.

86 EIP tehtud hindamine, mille eesmärk on kohaldada EFSI määruse täiendavuse mõistet ja liigitada tegevused erimeetmeteks, ei tähenda tingimata, et rahastatud projekti ei oleks saanud ilma EFSI toetuseta rahastada. Kontrollikoja küsitlustulemused näitavad, et suur osa taristu- ja innovatsioonikomponendi raames rahastatud projektidest oleks ellu viidud ka ilma EFSI toetuseta ning et EIP rahastamist eelistati peamiselt seetõttu, et see oli odavam ja/või EIP pakkus pikemat tagasimaksetähtaega. Kontrollikoda toob välja konkreetsed juhtumid, kus EFSI projekte oleks saanud rahastada era- ja avaliku sektori muudest vahenditest või isegi EIP tavapärase tegevusena (punktid 38–47).

3. soovitus. Paremini kontrollida, kas võimalikke EFSI projekte oleks saanud rahastada ka muudest allikatest

EIP peaks projekti hindamise etapis kontrollima, kas on oht, et EFSI rahastamine asendab teisi rahastamisallikaid. EIP peaks kasutama seda teavet EFSI toimingute rahastamiskõlblikkuse hindamisel.

Tähtaeg: EFSI järelejäänud rakendusperioodi jooksul (2019. aasta keskpaigaks).

87 Kontrollikoda leidis, et kaasatud investeeringute ja mitmekordistava mõju hindamiseks kasutatud metoodika tõttu näidatakse mõnel juhul tegelikust suuremana seda, millises mahus toob EFSI toetus tegelikult kaasa täiendavaid investeeringuid reaalmajandusse. Kuigi kasutusel olev metoodika andis juhiseid topeltarvestuse korrigeerimiseks, ei sisaldanud see auditi tegemise ajal üksikasju igat liiki juhtumite kohta. Võrreldavate tulemus- ja seirenäitajate puudumine kõigi ELi rahastamisvahendite jaoks vähendab läbipaistvust ja võimet hinnata tulemusi (punktid 48–64).

4. soovitus. Paremini hinnata kaasatud investeeringuid

- a) Kõigi järgmise mitmeaastase finantsraamistiku investeeringute toetusvahendite puhul peaks komisjon määratlema eelarvetagatiste (nagu EFSI) eeldatavate väljundite ja tulemuste mõõtmise näitajad realistlikult, mis võimaldaks neid võrrelda teiste ELi rahastamisvahenditega. Eelkõige juhul, kui näitajatena kasutatakse „kaasatud investeeringuid“ ja „mitmekordistavat mõju“, peaksid arvutusmetoodika ja aruandluskord asjakohaselt kajastama seda, mil määral ELi eelarvetagatis tegelikult toetab või kaasab teiste tehtavaid investeeringuid;

Tähtaeg: uute rahastamisvahendite loomise ettepanekute tegemise ajaks.

- b) EFSI kordaja arvutamise metoodika, mille on ühiselt välja töötanud komisjon ja EIP, peaks tagama, et juhtumid, mille puhul EIP toetab investeeringut nii otse kui ka kaudselt erinevate EFSI toimingute kaudu, avastatakse ja korrigeeritakse õigeaegselt, et vältida topeltarvestust;

Tähtaeg: 2019. aasta keskpaik.

88 2017. aasta lõpus oli EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi valdkondlik jaotus EFSI strateegilises suunas kehtestatud soovituslike piirmäärade raames. Kuid EFSI allkirjastatud finantstoimingud ei olnud geograafiliselt piisavalt tasakaalustatud. EFSI kaasamine oli kõige suurem riikides, kelle tugipangad olid kõige arenenumad ja

aktiivsemad. Investeerimisplatvormidel on potentsiaali rahastada väiksemaid projekte ja kombineerida erinevaid rahastamisallikaid, kuid nende teke on olnud aeglane ning siiani on nad aidanud vähe kaasa EFSI geograafilise jaotuse mitmekesistamisele. Geograafilise tasakaalu ja investeerimisplatvormide kasutuselevõtu parandamine sõltub muu hulgas vähem arenenud tugipankadele antavast toetusest, sealhulgas tehnilisest abist. (punktid 65–79).

5. soovitus. Parandada EFSI toetatud investeeringute geograafilist jaotust

Komisjon ja EIP peaksid EFSI juhatuse kaudu hindama täheldatud geograafilise jaotuse algpõhjuseid ja andma soovitusi meetmete võtmiseks ülejäänud EFSI rakendamisperioodil. EFSI juhatus peaks hindama võetud meetmete mõju.

Soovituse elluviimise tähtaeg: EFSI järeljäänud rakendusperioodi jooksul (2019. aasta lõpuks).

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Lazaros S. Lazarou, võttis käesoleva aruande vastu 8. jaanuari 2019. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Klaus-Heiner Lehne

Lisad

I lisa. Andmed EFSI toimingute kohta 30. juuni 2018. aasta seisuga

EFSI allkirjastatud rahastamine ja kaasatud investeering seisuga 30. juuni 2018

(summad miljonites eurodes)

Komponendid		Allkirjastatud toimingute arv	EFSI allkirjastatud rahastamine	millest välja makstud	Hinnanguline kaasatud investeering (allkirjastatud toimingud)	Kaasatud erasektori rahastamine summa	% hinnanguliselt kaasatud investeeringutest	Hinnaguline kaasatud investeering (heaks kiidetud) ¹	Mitme-kordistav mõju
Taristu- ja innovatsiooni komponent	Võlaga seotud toimingud	235	26 778	12 912	90 743	54 743	60%	130 157	11,5
	Omakapitaliga seotud toimingud ²	77	3 684	707	58 451	48 058	82%	62 720	15,6
	Kokku	312	30 462	13 619	149 193	102 801	69%	192 877	13,3
VKEde komponent	Võlaga seotud toimingud	254	8 191		58 343	38 498	66%	67 366	38,4
	Omakapitaliga seotud toimingud	130	4 236		28 508	18 977	67%	38 645	9,9
	Kokku	384	12 428		86 851	57 475	66%	106 011	19,8
EFSI kokku	Võlaga seotud toimingud	489	34 970		149 086	93 242	63%	197 523	16,5
	Omakapitaliga seotud toimingud	207	7 920		86 958	67 035	77%	101 365	13,1
	Kokku	696	42 890		236 045	160 277	68%	298 888	15,0
% eesmärgini					75%		95%		

EFSI rahastamine taristu- ja innovatsioonikomponendi heaks kiidetud, aga veel allkirjastamata toimingutele **12 657**
 EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi eeldatav heakskiidetud maht järgmise 12 kuu jooksul **12 858**

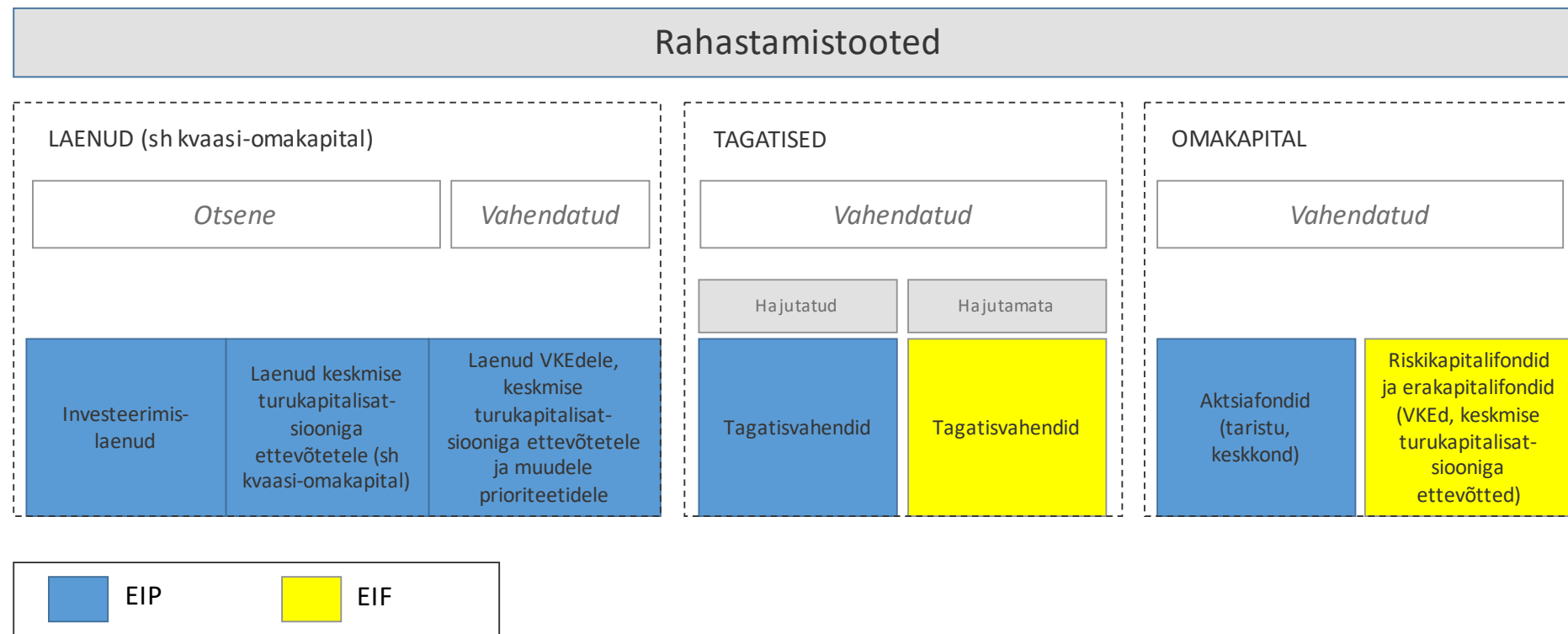
¹ EFSI heakskiidetud toimingute hulka kuuluvad kõik EFSI investeeringute komitee poolt kuni 30. juunini 2018 heaks kiidetud toimingud (välja arvatud toimingud, mis tühistatud või

² Taristu- ja innovatsioonikomponendi omakapitaliga seotud toimingud tehakse järk-järgult vastavalt fondide konkursikutsetele.

Väljamakstud summad vastavad nii ELi tagatud kui ka EIP enda riskidele sõlmitud lepingutele.

Allikas: EFSI aasta lõpu tegevusaruanne, 30. juuni 2018.

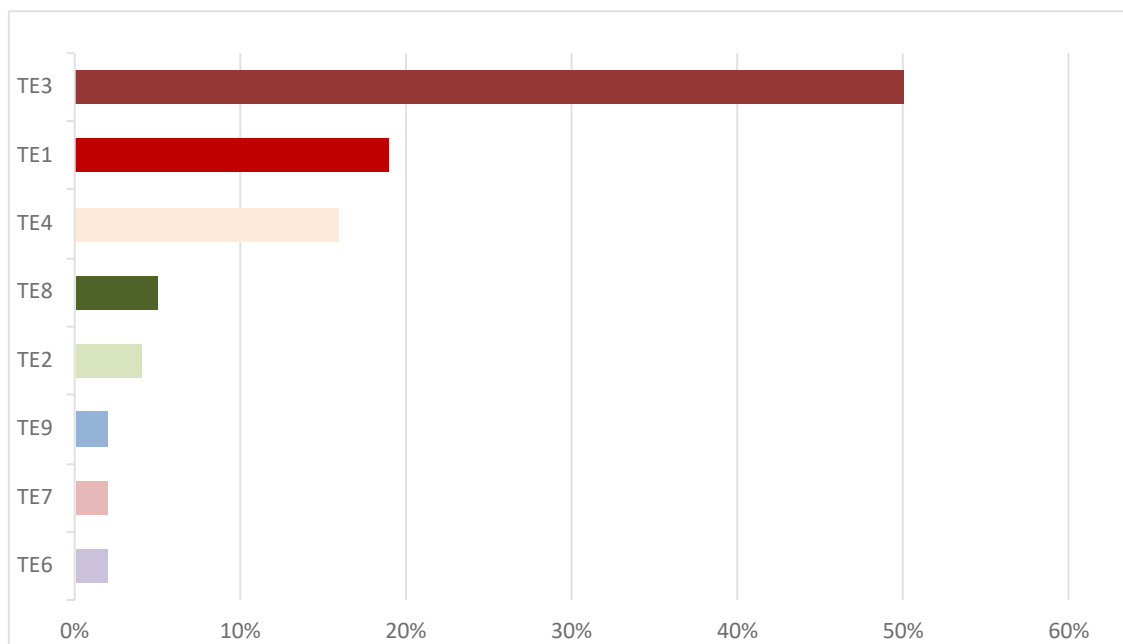
II lisa. EIP grupi tootekategooriad



Allikas: EIP ettekanne „Delivering on the European Fund for Strategic Investments (EFSI)“, jaanuar 2018, slaid 10.

III lisa. ESIFI rahastamisvahendid perioodil 2014–2020

Rahastamisvahendeid käsitlevad kohustused rahastamislepingutes protsendina kulukohustuste kogusummast temaatiliste eesmärkide kaupa (2016. aasta lõpus esitatud aruande põhjal 13,3 miljardit eurot (ESIF)).



Temaatiline eesmärk 1 – Teadusuuringud ja innovatsioon (19%)

Temaatiline eesmärk 2 – Teave, teabevahetus ja tehnoloogia (4%)

Temaatiline eesmärk 3 – VKEde konkurentsivõime (50%)

Temaatiline eesmärk 4 – Vähesese CO₂-heitega majandus, st peamiselt energiatõhusus ja taastuvenergia (16%)

Temaatiline eesmärk 6 – Jätkusuutlikud ressursid (2%)

Temaatiline eesmärk 7 – Säστεv transport (2%)

Temaatiline eesmärk 8 – Tööhõive ja tööjõu liikuvus (5%)

Temaatiline eesmärk 9 – Oskused, haridus ja õppimine (2%)

Allikas: DG REGIO aruanne „Euroopa struktuuri ja investeerimisfondide rahastamisvahendid (programmitöö periood 2014–2020)“, detsember 2017.

IV lisa. EFSI tulemus- ja seirenäitajate loetelu

	Peamine tulemusnäitaja (KPI)/ peamine seirenäitaja (KMI)	Kirjeldus	Eesmärk/piirmäär
Elu tagatise kasutamine ning eesmärkide ja kriteeriumide täitmine	KPI 1	Toimingute lisaväärtus järgmiseid tegureid käsitleva jaotuse alusel: Taristu ja -innovatsioonikomponent: i) EFSI poliitikaeesmärkide toetamine; ii) projekti kvaliteet ja tasuvus; ja iii) tehniline ja rahaline panus. VKEd komponent: i) mõjuhindamine; ii) kvaliteedihindamine; iii) panus toimingusse.	EFSI määruses ei ole selle näitaja kvalitatiivset eesmärki määratletud.
	KPI 2 ⁽¹⁾	Eritegevusena allkirjastatud toimingute osakaal (toimingute arv ja summa) NB! VKEd komponenti toimingud loetakse täielikult vastavaks (100%) eritegevuse klassifikatsioonile.	EFSI määruses ei ole selle näitaja eesmärki määratletud.
	KMI 1 ⁽¹⁾	Geograafiline kontsentratsioon: - riikide toetatud toimingute mahu kaupa, ja - toimingutest mõjutatud riikide arv.	Kontsentratsiooni piirmäär on kolmes liikmesriigis 45%.
	KMI 2 ⁽¹⁾	Valdkondlik kontsentratsioon ELi tagatisega toetatud allkirjastatud toimingute kaupa	Kontsentratsiooni piirmäär on kolmes valdkonnas 30%.
Panus otsesesse makromajanduslikku mõjusse ja vahendite kaasamise	KPI 3	Koguinvesteering (kaasatud) ⁽²⁾ : Taristu- ja innovatsioonikomponent: EFSI rahastamiskõlblike täiendavate investeeringute (avalik või erasektor, sealhulgas EFSI raames ELi kaudu kaasatud investeeringud) maht reaalmajanduses. VKEd komponent: vahendite lõppsaajatele kättesaadava rahastamise maksimaalne summa, mis on korrutatud 1,4-ga tagatiste puhul, või fondi eesmärgiks seatud või lõplik suurus, mis on korrutatud 2,5-ga omakapitalitoodete puhul.	Eesmärk on kaasata 4. juuliks 2018 (kolm aastat pärast EFSI määruse nr 1017/2015 jõustumist) kokku 315 miljardi euro ulatuses investeeringuid.
	KPI 4	Kaasatud erasektori rahastamine: Taristu- ja innovatsioonikomponent: EFSI tagatisega toimingute kaasatud erasektori vahendite kogusumma, mis on määratletud ainult muude kui avaliku sektori vahendite rahastamise ja riskitaluvuse alusel.	EFSI määruses ei ole selle näitaja eesmärki määratletud. Selle asemel sätestatakse EFSI määruse artiklis 6, et EFSI projektid „kaasavad võimaluse korral maksimaalselt erasektori kapitali“.
	KMI 3	Mitmekordistav mõju: sisemise tagatise kordaja ja välise tagatise kordaja.	Kavandatud eesmärk 15x
	KMI 4	Mõju tööhõivele: Loodud/säilitatud otseste töökohtade prognoositud arv.	EFSI määruses ei ole selle näitaja eesmärki määratletud.
	KMI 5 ⁽¹⁾	Riiklike tugipankade kaasrahastatud toimingute osakaal toimingute arvu ja summa kaupa.	EFSI määruses ei ole selle näitaja eesmärki määratletud.
	KMI 6 ⁽¹⁾	ESI fondide ja muude ELi vahenditega (EFSI välja arvatud) kaasrahastatud toimingute osakaal toimingute arvu ja summa kaupa.	EFSI määruses ei ole selle näitaja eesmärki määratletud.

⁽¹⁾ Andmed põhinevad allkirjastatud summadel; ülejäänud tulemus- ja seirenäitajate andmed põhinevad kuni projektide lõpetamiseni prognoosidel.

⁽²⁾ EFSI lepingu II nimekirjas viidatakse nii taristu- ja innovatsioonikomponenti kui VKEd komponenti peamisele tulemusnäitajale nr 3 kui „toetatud koguinvesteeringule ja käibekapitali rahastamisele“. EFSI taristu- ja innovatsioonikomponenti ja VKEd komponenti tegevusaruannetes viidatakse sellele ka kui *Allikas:* EFSI lepingu II nimekirja ja „EFSI Methodology for Key Performance and Monitoring Indicators (KPI-KMI)“, dokument 12, SB/07/2015, 15. detsember 2015.

V lisa. Riiklike tugipankade osalusega EFSI toimingud 31. detsembri 2017. aasta seisuga

Taristukomponent							VKEde komponent					
Riik	Riiklike tugipankade osalusega võlaga seotud toimingud			Riiklike tugipankade osalusega omakapitaliga seotud toimingud			Riiklike tugipankade osalusega võlaga seotud toimingud			Riiklike tugipankade osalusega omakapitaliga seotud toimingud		
	Toimingute arv	EFSI osalus (miljonites eurodes)	Riiklike tugipankade osalus (miljonites eurodes)	Toimingute arv	EFSI osalus (miljonites eurodes)	Riiklike tugipankade osalus (miljonites eurodes)	Toimingute arv	EFSI osalus (miljonites eurodes)	Riiklike tugipankade osalus (miljonites eurodes)	Toimingute arv	EFSI osalus (miljonites eurodes)	Riiklike tugipankade osalus (miljonites eurodes)
Belgia							2	5,7	76,3	1	30,0	10,0
Bulgaaria	1	150,0	75,0				2	2,4	37,6			
Tšehhi Vabariik							1	19,5	391,7			
Taani							6	47,6	303,7			
Saksamaa	4	1 004,4	2 192,0				12	111,4	1 511,9	3	110,0	30,0
Eesti							1	4,5	115,5			
Iirimaa							3	37,3	370,8	1	30,0	15,0
Hispaania	2	531,9	10,0	4	210,0	1 720,0	3	87,5	1 480,5	4	155,0	99,4
Prantsusmaa	6	845,0	2 090,5	4	215,0	635,0	6	140,0	740,0	4	145,0	88,0
Horvaatia	1	50,0	50,0				1	2,0	10,0			
Itaalia	6	781,0	582,5	1	21,8	50,0	5	226,2	4 801,8	2	60,0	55,0
Läti							2	3,6	29,4			
Ungari							2	13,4	325,0			
Madalmaad	1	100,0	54,0							1	30,0	3,0
Austria	1	70,0	13,8				1	3,5	81,5	1	12,5	5,0
Poola	3	158,3	156,8				1	17,2	365,8			
Sloveenia	1	51,0	37,0				1	8,1	171,9			
Soome										1	22,5	32,5
Rootsi							3	24,0	120,1			
Ühendkuningriik	1	148,0	75,4				2	5,1	25,4	1	54,0	25,9
Mitut riiki hõlmav	1	75,0	332,6	2	300,0	550,0				21	916,0	419,2
Kokku	28	3 964,7	5 669,7	11	746,8	2 955,0	54	759,0	10 958,8	40	1 565,0	783,0

Märkus: VKEde komponendi omakapitalivahendist on välja jäetud üheksa riikliku tugipanga osalusega toimingut, mille allkirjastatud summa oli 0 eurot (seisuga 31.12.2017).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda EIP ja EIFi andmete põhjal.

Mõisted

Allkiri: Rahastamislepingu EIP poolne allkirjastamine.

Allutatud laen: Laen või väärtpaber, mis on muude laenude või väärtpaberitega võrrelduna halvemas seisus seoses nõudeõigusega vara või tulu suhtes. Seda nimetatakse ka allutatud laenuks või madalama nõudeõiguse järguga võlaks. Laenuvõtja makseviivituse korral makstakse see allutatud laenu omavatele võlausaldajatele tagasi alles pärast seda, kui kõrgema nõudeõiguse järguga võlgade omanikele on võlg täies ulatuses tagasi makstud.

EFSI 2.0 määrus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2017. aasta määrus (EL) nr 2017/2396, millega muudetakse määrusi (EL) nr 1316/2013 ja (EL) 2015/1017 Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi kestuse pikendamise ning kõnealuse fondi ja Euroopa investeerimisnõustamise keskuse tehnilise täiustamise osas (ELT L 345, 27.12.2017, lk 34).

EFSI määrus (ehk EFSI 1.0 määrus): Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. juuni 2015. aasta määrus (EL) nr 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).

Eritegevus: EIP nimetab oma riskantsemaid finantstoiminguid eritegevuseks. See hõlmab võlatoiminguid, mille eeldatav kahjum on üle 2%, ja kõiki omakapitaliga seotud toiminguid.

Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) muudetud leping: Euroopa Liidu ja Euroopa Investeerimispanka vahel 21. juulil 2016 sõlmitud muutmis- ja korrigeerimisleping, millega muudetakse Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi haldamist ja ELi tagatise andmist käsitlevat 22. juuli 2015. aasta lepingut.

Euroopa ühendamise rahastu: ELi rahastamisvahend, mis hõlmab investeeringuid infrastruktuuri ja üleeuroopalistesse võrkudesse transpordi-, energia- ja digiteenuste valdkonnas. Rahastu loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrusega (EL) nr 1316/2013, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu, muudetakse määrust (EL) nr 913/2010 ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 680/2007 ja (EÜ) nr 67/2010 (ELT L 348, 20.12.2013, lk 129).

Finantsmäärus (kohaldatakse 1. jaanuarist 2013 kuni 30. juulini 2018): Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega

muudetakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).

Horisont 2020 määrus: 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, lk 104).

Investeeringisplatvormid: EFSI määruse kohaselt on need sellised toimingud, mis

- i) hõlmavad mõnda eriotstarbelist rahastamisvahendit (börsivälisesse ettevõtetesse investeeriv fond või taristufond või muud tüüpi eriotstarbeline rahastamisvahend), riskijaotuskokkulepet või liikmesriigi tugipanga sõlmitud süstemaatilist kaasrahastamislepingut;
- ii) toetavad mitut projekti, sh taristuprojekte;
- iii) kaasavad avaliku sektori üksuste (riiklikud tugipangad, rahvusvahelised finantsasutused või korraldusasutused) osaluse või avaliku sektori rahastamisallikate osaluse.

InnovFin: Rahastamisvahend programmi „Horisont 2020“ raames, mille eesmärk on hõlbustada ja parandada Euroopa innovatiivsete ettevõtjate ja muude uuenduslike üksuste juurdepääsu rahastamisele. Seda rakendab EIP grupp ja see koosneb VKEde tagatissüsteemist (InnovFin SMEG), omakapitalirahastust (InnovFin Equity ehk IFE) ning EIP rakendatavatest otsetoimingutest (InnovFin EIP).

Laenureiting: EIP kasutab oma laenutoimingute sisekrediidiriski hindamisel laenureitingusüsteemi. Laenureitingusüsteem on oluline osa laenu hindamis- ja järelevalveprotsessist. Seda kasutatakse ka võrdlusalusena krediidiriski hindamisel.

Mitmeaastane finantsraamistik: Seitsmeaastane kulutuste kava, milles Euroopa Liidu prioriteete väljendatakse rahalises väärtuses. Kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku periood algas 2014. aastal ja lõpeb 2020. aastal.

Riiklikud tugipangad: Kutseliselt finantseerimise alal tegutsevad juriidilised isikud, kes on saanud volituse liikmesriigilt või liikmesriigi asutuselt tegeleda arendus- või edendustegevusega riigi, piirkondlikul või kohalikul tasandil.

Taristu- ja innovatsioonikomponent: EFSI tagatud toimingud, mis toetavad investeeringuid taristusse ja innovatsiooni ning mida viib ellu EIP. Taristu- ja innovatsioonikomponent koosneb võlaportfelliga seotud toimingute portfelliga.

Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKE-d): Mikro-, väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad, kes on määratletud komisjoni soovitusel 2003/361/EÜ lisa artiklis 2.

Väikesed keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjad: Väikesed keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjad on kuni 499 töötajaga ettevõtjad, kes ei ole VKEd (EFSI määruse artikkel 2). Keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjatel on kuni 3000 töötajat.

Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate komponent: EFSI tagatisega toimingud, mille eesmärk on suurendada VKEd ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate juurdepääsu rahastamisele ning mida teostab Euroopa Investeeringufond. VKEd komponent koosneb võlaportfelliga ja omakapitaliga seotud toimingute portfelliga.

**KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„EUROOPA STRATEEGILISTE INVESTEERINGUTE FONDI TÄIELIKU EDU
TAGAMISEKS TULEB VÕTTA MEETMEID“**

KOKKUVÕTE

I. Komisjon ja Euroopa Investeerimispank (EIP) soovivad anda järgmist lisateavet.

Investeermise elavdamine ja töökohtade loomine on olnud komisjoni põhiprioriteet. Ülemaailmse majandus- ja finantskriisi puhkemisest alates on ELi investeeringute tase olnud pidevalt madal. 2014. aastaks oli see langenud märkimisväärselt allapoole pikaajalist keskmist. Reageerides investeeringute madalale tasemele, käivitas komisjon 2014. aasta novembris Euroopa investeerimiskava eesmärgiga kaasata kolme aasta jooksul 315 miljardi euro väärtuses investeeringuid. Tuginedes selle kava edule, pikendati 2017. aastal Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) rakendamist, et kaasata 2020. aasta lõpuks veel vähemalt 500 miljardi euro väärtuses investeeringuid (EFSI 2.0). EFSI 2.0 raames käsitletakse ka EFSI rakendamise esimese aastaga seotud kolme põhiprobleemi: sellega parandatakse täiendavust, geograafilist tasakaalu ja läbipaistvust. 17. juuliks 2018 oli EFSI edukalt aidanud vähendada investeerimispuudujääki, kaasates ELis 334,8 miljardi euro väärtuses investeeringuid. Ehkki investeerimine ELis on viimasel ajal hoogustunud, ei ole investeerimismäärad veel saavutanud varasemat keskmist. Seepärast on vaja jätkata jõupingutusi, et taastada pikaajaline jätkusuutlik investeerimismäär, keskendudes eeskätt ELi poliitilistele prioriteetidele. Sellega seoses on komisjon teinud ettepaneku jätkata järgmises finantsraamistikus kõrgelennulise investeeringutoetuse programmiga, st InvestEU programmiga.

IV. Komisjon ja EIP leiavad, et EFSI kasutuselevõtu tulemusel enamik muid rahastamisvahendeid mitte ei asendatud, vaid muudeti märksa tugevamaks. Lisaks muudeti mõne olemasoleva rahastamisvahendi kohaldamisalas rõhuasetust, et kaotada mõni täheldatud kattumine EFSIga.

VI. EFSI toimingud on nõudluspõhised. Seepärast, kui tähtaja pikendamisest või väiksematest tagatisenõuetest piisab, et tagada lõppsaajate rahastamine kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega, ei nõua komisjon ja EIP allutatud rahastamist, kui see ei ole vajalik investeeringu käivitamiseks.

VII. Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti ja EFSI kattumise vähendamiseks kehtestati leevendusmeetmed. Sellega seoses on komisjon ja EIP teinud ettepaneku muuta Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti rahalist osalust käsitlevat lepingut ja positsioneerida Euroopa ühendamise rahastu võlainstrument ümber, et suurendada selle vastastikust täiendavust muude rahastamisvahendite ja EFSIga, millega eeldatavasti jõutakse lõpule aasta lõpuks. Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti puhul on võetud tähelepanu keskmesse innovaatilisemad ja teedrajavamad projektid. Transpordivaldkonnas on hakatud rõhku panema eelkõige projektidele, millega panustatakse transpordi keskkonnasäästlikumaks muutmisesse.

VIII. EIP leiab, et EFSIst antavad rahalised vahendid ei ole täielikult võrreldavad muudest rahastamisallikatest pärit vahenditega, sest tingimused on tavaliselt teistsugused ja seetõttu ei saa EFSI rahastust pidada kõnealuseid vahendeid asendavaks.

Peale selle on EFSI 2.0 puhul veelgi tugevdatud täiendavuskriteeriume.

IX. Kaasatud investeeringuid käsitlevad andmed on tulenevalt kasutatud metoodikast parim hinnang reaalmajandusse eeldatavasti tehtavate investeeringute kohta ja tegelikud summad vaadatakse üle projekti lõppedes. Seega on *ex ante* näitajad kaasatud investeeringute kohta prognoos, mis ootab kinnitust, ning tegemist ei ole üle- ega alahindamisega.

Komisjoni ettepanek InvestEU programmi käsitleva määruse kohta sisaldab laiemat tulemus- ja järelevalvenäitajate kogumit. Peale selle on uues finantsmääruses (määrus (EL) 2018/1046) määratletud ja muudetud selgemaks nii finantsvõimenduse kui ka mitmekordistava mõju mõiste.

X. Geograafilise kontsentratsiooni kindlaksmääramisel ei saa aluseks võtta üksnes allkirjastatud rahastamistoimingute mahtu igas liikmesriigis. Arvesse tuleb võtta iga üksiku liikmesriigi majanduse ja rahvastiku suurust.

Komisjon tunnistab EFSI geograafilise mitmekesistamise tähtsust. Sellega seoses on komisjon ja EIP rakendanud geograafilise tasakaalu suurendamiseks mitut meetet. Muu hulgas on tõhustatud koostööd riiklike tugipankadega, milleks on loodud investeerimisplatvorme ja tõhustatud koostöömudeleid (nt Euroopa Investeerimisfondi ja riiklike tugiasutuste omakapitali platvorm), hõlbustatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja EFSI kombineerimist ning tegeletud sihipärasemalt teavitustegevusega kohapeal, eelkõige nõustamiskeskuse kaudu.

XI. Komisjon ja EIP on soovitustega nõus ning osutavad vastustele, mille nad on andnud soovitusi käsitlevas jaotises.

SISSEJUHATUS

6. EFSI on peamiselt nõudluspõhine vahend.

EFSI investeerimissuuniste kohaselt tuleb teha võimalikult suuri jõupingutusi tagamaks, et kaetud saavad mitmesugused sektorid ja piirkonnad.

VKEde komponendi raames kasutatakse üksikute toodete puhul stiimuleid, et saavutada laiaulatuslikkus ja vältida kontsentreerumist.

TÄHELEPANEKUD

1. selgitus. Eritegevus ja EFSI

Teine lõik.

VKEde komponendi raames tehtavad toimingud omavad samaväärset riskiprofiili kui EIP eritegevus või on sellest riskantsemad. Tegemist on kas omakapitali instrumentidega seotud või tagatisest tuleneva riskipositsiooniga, mis on investeerimisjärgust kõrgem, ning neid toiminguid ei ole võimalik rahastada Euroopa Investeerimisfondi omavahenditest.

24. Investeerimisplatvormidega ning riiklike tugipankade ja -asutustega seotud tegevust käsitlevates eeskirjades on öeldud, et allutatust tuleks käsitada eelistatud valikuvariandina, kui see on kestlik ja kui struktuur toob projektide elluvijate rahastamisvajaduste ja üldiste rahastamiskulude vaatenurgast lisaväärtust.

30. EIP põhieesmärk EFSI puhul on alati olnud kaasata uusi investoreid. EIP saavutas selle enda positsioneerimisega madalama nõudeõiguse järguga krediidipositsioonile, mis tuleb kasuks teistele kaasatud investoritele.

33. EFSI määruses on sätestatud, et EFSI raames antav ELi tagatis täiendab olemasolevaid vahendeid.

Seoses Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumendiga olgu öeldud järgmist.

2015. aastal aset leidnud EFSI kasutuselevõtul oli Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumendile asendumõju. Seda on tõendatud EFSIt käsitleva EIP sisehindamise ja komisjoni sõltumatu hindamise raames ning komisjoni tehtud Euroopa ühendamise rahastu vahehindamise raames.

Sellest tulenevalt võeti kasutusele järgmised leevendusmeetmed:

- Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti juhtkomitee esitas 2015. aasta septembris ja 2017. aasta juulis läbivaadatud poliitilised suunised, et tagada vahendite vastastikune täiendavus. Tehti otsus keskenduda Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti rakendamisel projektidele, mis on finantsstruktuuri või sihikule võetud valdkondade või riikide poolest innovaativsemad ja teedrajavamad. Transpordivaldkonnas on hakatud rõhku panema eelkõige projektidele, millega panustatakse transpordi keskkonnasäästlikumaks muutumisele.
- komisjon ja EIP tegid ettepaneku muuta Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti rahalist osalust käsitlevat lepingut ja positsioneerida Euroopa ühendamise rahastu võlainstrument ümber, et suurendada selle vastastikust täiendavust muude rahastamisvahendite ja EFSIga, millega eeldatavasti jõutakse lõpule aasta lõpuks.

Sarnane hindamine ja ümberpositsioneerimine toimus 2017. aasta juunis algatuse InnovFin puhul.

Peale selle soovib komisjon juhtida tähelepanu asjaolule, et EFSI vahendite varasem kasutuselevõtt võimaldas saavutada kiiremini iga konkreetse ELi programmi eesmärgid ja aitas algsed eesmärgid ületada, kui eeljaotatud summadest said tegelikud lisatoetused.

36. Investeeringu puudujääk ELis on sedavõrd suur, et ära mahuvad ja vajalikud on nii EFSI, keskselt hallatavad kui ka riiklikud rahalised vahendid. Nõue hinnata rahastamisvahendite lisaväärtust ja kooskõla muud liiki avaliku sekkumisega, mis vajaduse korral hõlmab EFSI, on oluline nõue, mis tuleb täita enne Euroopa struktuuri- ja investeeringufondide vahendite eraldamist rahastamisvahendite jaoks, et viia miinimumini kattumise oht.

37. EFSI võib täiendada Euroopa struktuuri- ja investeeringufonde ning suurendada sekkumiste võimendavat mõju ja tulemuslikkust, nagu on öeldud trükises „Euroopa struktuuri- ja investeeringufondid ning Euroopa strateegiliste investeeringute fond (EFSI). Kooskõlastatuse, sünergia ja vastastikuse täiendavuse tagamine“, mille komisjon koostas 2016. aasta veebruaris. Määrusega 2018/1046 on loodud uus eraldi võimalus kasutada EFSI ning Euroopa struktuuri- ja investeeringufondide vahendeid täiendaval viisil.

40. EFSI määruse alusel tähendab täiendavus „EFSI toetust toimingutele, millega kõrvaldatakse turutõrkeid või lahendatakse mitteoptimaalseid investeeringusolukordi ning mida EIP või EIFi poolt või olemasolevate liidu rahastamisvahendite abil ei oleks üldse või samas ulatuses saavutatud ilma EFSI toetuseta ajavahemikul, mil on võimalik kasutada ELi tagatist“.

Täiendavuse hindamisel võetakse alati arvesse turutõrkeid ja mitteoptimaalseid investeeringusolukordi, olenemata sellest, kas toiming kuulub eritegevuse alla või mitte.

EFSI 2.0 määruses parandati täiendavuse määratlust veelgi, määratledes selgemalt eritegevuse staatuse ja muud aspektid, mis annavad selget tunnistust täiendavusest. Sellega seoses hindab EIP iga toimingu kaasamispotentsiaali.

41. Taristu- ja innovatsioonikomponendi toimingute valim koosnes EFSI rakendamise esimesel aastal allkirjastatud 15 projektist. EIP tugevdas aja jooksul projektide hindamise protsessi projektide jaoks, mida toetati alates 2017. aastast, kuid see ei kajastu täielikult kontrollikoja järeldustes.

44. EFSI 1.0 määrusega loodi täiendavuse ja eritegevuse staatuse vaheline seos. EIP märgib, et nad on esitanud täiendavust käsitleva kvalitatiivse hinnangu dokumentides, mis on edastatud investeeringute komiteele alates EFSI kasutuselevõtust. Muudetud EFSI määruses on täiendavuse määratlust veelgi selgitatud ning seepärast sisaldavad investeeringute komiteele esitatavad dokumendid täiendavusega seotud aspektide laiemat hindamist (mis hõlmab turutõrkeid ja mitteoptimaalseid investeeringusolukordi).

45. EFSI 2.0 määruses täiustati täiendavuse määratlust, määratledes selgemalt eritegevuse staatuse ja muud aspektid, mis annavad selget tunnistust täiendavusest.

2. selgitus. Näide EFSI projektist, mida oleks rahastanud turg, ehkki mitte nii soodsatel tingimustel

EIP leiab, et projekti puhul oli olemas mitteoptimaalne investeerimisolukord (gaasi väike osakaal asjaomases liikmesriigis ja saastavamate energiaallikate asendamine) ning seda ei oleks rahastatud ilma EFSI toetuseta. EIP pakutud rahastamistingimused olid seda liiki investeringu jaoks sobivamad kui tingimused, mida pakuti turul.

3. selgitus. Näide EFSI toimingust, millega asendati EIP tavapärane rahastamine

EIP meelest ei ole hübriidvõlakiri asendanud EIP tavapärase rahastamist, sest sellel on omadused, nagu kajastamine omakapitalina ja finantsvõimenduse määradest väljajätmine, mis võimaldavad luua märksa täiendavama toote kui klassikaline EIP laen. On tõsi, et hübriidvõlakiri kui allutatud instrument ei too kaasa üksnes likviidsust (nagu seda teeb EIB tavaline kõrgema nõudeõiguse järguga laen), vaid avaldab ka lisamõju, suurendades laenaja vabu vahendeid, mida kasutada lisainvesteeringute tegemiseks.

55. Kui EFSI investeeringute komitee on lugenud EFSI toetuse täiendavaks ja selle heaks kiitnud, võetakse heakskiidetud toiminguga seotud EFSI rahastamiskõlblikke investeerimiskulusid arvesse EFSI investeerimiseesmärgi saavutamisel.

4. selgitus. Taristuprojekti rahastamine

Kaasatud investeeringute kogusumma arvutamisel järgiti heakskiidetud metoodikat. Laenusumma vähendamine oli erainvestorite kaasamise tagajärg, ometi oli EIP laen väga oluline, et likvideerida rahastamispuudujääk selleks ette nähtud aja jooksul. Ilma EIPTa ei oleks teised rahastajad suutnud oma laenusummasid suurendades puudujääki likvideerida.

EIP EFSI rahastamismahu ja kaasatud EFSI rahastamiskõlblike investeeringute vaheline suhe võimaldab projektipõhiselt hinnata, mil määral saab EFSI toetust seostada uute investeeringutega. Täpset põhjuslikku seost rahastuse kaasatoomisel on üldjuhul keeruline näidata ja seda ei saa ammendavalt tõendada, eriti eelnevalt või väljatöötamis- või rakendamisetapis. Sõltuvalt andmete kättesaadavusest võidakse põhjusliku seose hindamiseks teha statistiline järeanalüüs.

59. 2015. aastal vastu võetud EIP EFSI mitmekordistava mõju arvutamise metoodikas oli juba üldjoontes selgitatud, kuidas hinnata kaasatud investeeringuid, kui ühe projekti jaoks antakse rohkem kui üks EIP EFSI toetus. 2018. aasta oktoobris kiitis EFSI juhatus heaks ajakohastatud EIP EFSI mitmekordistava mõju arvutamise metoodika. Lisaks ajakohastati 2018. aasta märtsis Euroopa Investeerimisfondi EFSI mitmekordistava mõju arvutamise metoodikat. Neid metoodikaid kohaldatakse heakskiitmise etapis.

60. Vt komisjoni vastus punktile 59.

61. Euroopa Investeerimisfond ja EIP võivad kinnitada, et nimetatud juhtumi puhul on summasid ajakohastatud, võtmaks arvesse tuvastatud kattumist VKEde komponendiga, ning need summad parandati EFSI ametlikes aruannetes ja veebisaidil kohe, kui kõnealune kattumine kindlaks tehti.

63. Mõlemad mõisted – finantsvõimendus ja mitmekordistav mõju – on määratletud ja muudetud selgemaks uues finantsmääruses (määrus (EL) 2018/1046).

64. Neid kaht näitajat – *finantsvõimendus* ja *mitmekordistav mõju* – kasutatakse selleks, et mõõta ELi sekkumise erinevat, kuid omavahel seotud mõju. Kahe mõiste kasutamine on erinevate alusaktide otsene tulemus.

Vt lisaks vastus punktile 63.

68. Geograafilise kontsentratsiooni kindlaksmääramisel ei saa aluseks võtta üksnes kaasatud investeringuid igas liikmesriigis. Arvesse tuleb võtta iga üksiku liikmesriigi majanduse ja rahvastiku suurst.

Komisjon tunnistab EFSI geograafilise mitmekesistamise tähtsust. Sellega seoses on komisjon ja EIP rakendanud geograafilise tasakaalu suurendamiseks mitut meetet. Muu hulgas on tõhustatud koostööd riiklike tugipankadega, milleks on loodud investeerimisplatvorme ja tõhustatud koostöömudeleid (nt Euroopa Investeerimisfondi ja riiklike tugiasutuste omakapitali platvorm), ning tegeletud sihipärasemalt teavitustegevusega kohapeal, eelkõige nõustamiskeskuse kaudu.

70. Et mõista EFSIga kaasnevat suhtelist kasu ja EFSI mõju individuaalsetele liikmesriikidele, on oluline hinnata ja kirjeldada neid makromajanduslike näitajate valguses.

Asjakohane mõõde on ka riigi sisemajanduse koguprodukt (SKP). EL 13 riigid said rühmana juba 2016. aastal EFSIst kasu, mis vastas nende osatähtsusele ELi majanduses. 2017. aasta lõpuks oli nende osakaal EFSI rahastamises 12 %, mis oli ebaproportsionaalselt suur võrreldes nende kokku 8,6 % suuruse osatähtsusega ELi SKPs.

71. Toimingu heakskiitmise ja allkirjastamise vahele jääb paratamatult ajavahe (lisaks on riiklike tugipankadega keerulisem läbi rääkida lepingutingimustes). Riiklike tugipankade osalus suureneb märkimisväärselt, sest 2017. aasta 31. detsembri seisuga olid paljud sellised heakskiidetud toimingud jõudnud läbirääkimisetappi.

72. Osutatud liikmesriikide riiklike tugipankade kogemuste ja suutlikkuse tase vastab tasemele, mida nõutakse kauplemisel suurema riskiga finantstoodetega.

77. Vt punkti 72 kohta esitatud märkus, kus on selgitatud, et investeerimisplatvormid on tooted, mille jaoks on vaja suuremat tehnilist suutlikkust kui riiklikele tugipankadele pakutavate tavapärase toodete puhul. Seepärast ei ole üllatav, et nende struktuuride rakendamisest koos EIPga olid huvitatud kõige suuremate kogemustega ja kõige paremini arenenud riiklikud tugipangad märkimisväärselt arvust liikmesriikidest (vt allpool märkus punkti 78 kohta).

78. 2018. aasta oktoobri seisuga hõlmavad heakskiidetud investeerimisplatvormid 14 liikmesriiki ning mitmesuguseid valdkondi, mille hulka kuuluvad digitaalvaldkond, keskkond, transport ja energia, kusjuures suurt rõhku pannakse väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele ning keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjatele.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

80. Rakendamise esimesel kolmel aastal on EFSI edukalt toetanud investeerimist ja töökohtade loomist ELis. 17. juuliks 2018 oli EFSI aidanud kaasata 334,8 miljardi euro väärtuses investeringuid, hõlmates kõik liikmesriigid. Sellest 334,8 miljardist eurost kaks kolmandikku tuleb erasektorist, millega on EFSI täitnud ka oma eesmärgi kaasata erainvesteringuid. Lisaks peaksid EFSI toetatavast rahastusest kasu saama ligikaudu 697 000 VKEd. EIP majandusosakonna ja komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse hinnangul on EFSI toimingute kaudu toetatud juba enam kui 750 000 töökoha loomist ning prognoositakse, et aastaks 2020 on loodud juba 1,4 miljonit töökohta. Tänu saavutatud edule on EFSI rakendamist pikendatud 2020. aasta lõpuni, et tekitada selleks ajaks 500 miljardi euro väärtuses lisainvesteringuid.

81. Komisjon ja EIP leiavad, et EFSI kasutuselevõtu tulemusel enamik muid rahastamisvahendeid mitte ei asendatud, vaid muudeti märksa tugevamaks. Lisaks muudeti mõne olemasoleva rahastamisvahendi kohaldamisalas rõhuasetust, et kaotada mõni täheldatud kattumine EFSIga.

Vt ka komisjoni vastus punktile 33.

1. soovitus. EFSI raames suurema riskiga EIP toodete põhjendatud kasutamise edendamine

EFSI rakendajana nõustub EIP selle soovitusega.

2. soovitus. ELi rahastamisvahendite ja ELi eelarvetagatiste vastastikuse täiendavuse suurendamine

Komisjon on soovitusega nõus ja leiab, et seda soovitust on juba arvesse võetud seadusandlikes ettepanekutes 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku jaoks. Eelkõige on komisjon teinud ettepaneku ühtlustada ja täiustada keskselt hallatavaid ELi investeeringutoetuse vahendeid. On tehtud ettepanek rakendada kõiki ELi sisepoliitikas kasutatavaid investeeringutoetuse vahendeid üheainsa, InvestEU programmi nelja poliitikaharu raames, et tagada täiendavus. Sellega välditaks dubleerimist ja kattumist, millega suureneks ELi eri investeerimisvahendite vastastikune täiendavus.

3. soovitus. Selle parem hindamine, kas potentsiaalseid EFSI projekte oleks olnud võimalik rahastada muudest allikatest

EFSI rakendajana nõustub EIP selle soovitusega ja leiab, et EFSI 2.0 puhul on see juba ellu viidud.

EIP on enda sõnul võtnud seda küsimust EFSI raames uute toodete väljatöötamisel kooskõlas investeerimissuunistega juba arvesse, et pakkuda mitmesuguseid tooteid, mis vastavad turu vajadustele, ent samas innustavad erasektorit investeerima projektidesse, tõrjumata välja erasektori pakutavat rahastamist. Tegevustasandil on EIP pärast EFSI 2.0 määruise jõustumist juba teinud täiendavust käsitleva kvalitatiivse hindamise, sealhulgas hinnanud turutõrkeid või mitteoptimaalseid investeerimisolukordi (sh täiendavate ja alternatiivsete rahastamisallikate kättesaadavust ja nende kasutamise tingimusi). EIP on esitanud selle hinnangu kooskõlas EFSI määruise rangemate nõuetega investeeringute komiteele edastatud ettepanekutes. EIP tuletab meelde, et muude rahastamisallikate väljatõrjumise analüüsis tuleb tõendada tegelikku vastupidist stsenaariumi. Finantsturu killustatuse tõttu on vastupidist stsenaariumi praktiliselt võimatu tõendada.

87. EFSI mitmekordistava mõju arvutamise metoodikas on ette nähtud, et mis tahes topeltarvestus likvideeritakse kohe, kui see tuvastatakse, ning et arvesse võetakse üksnes kaasatud lisainvesteeringuid. Seoses kontrollikoja vaadeldud juhtumitega kinnitab EIP, et ta parandas topeltarvestuse kooskõlas metoodikaga kohe, kui vastav teave muutus kättesaadavaks. Kaasatud investeeringuid käsitlevad andmed on parim hinnang reaalmajandusse eeldatavasti tehtavate investeeringute kohta ja tegelikud summad vaadatakse üle projekti lõppedes. Seega on *ex ante* näitajad kaasatud investeeringute kohta prognoos, mis ootab kinnitust, ning tegemist ei ole üle- ega alahindamisega.

Mõlemad mõisted – finantsvõimendus ja mitmekordistav mõju – on määratletud ja muudetud selgemaks uues finantsmääruses (määrus (EL) 2018/1046).

4. soovitus. Kaasatud investeeringute parem hindamine

Komisjon nõustub soovituse punktiga a.

a) Komisjon on kavandanud kõikide järgmise mitmeaastase finantsraamistiku investeeringutoetuse vahendite jaoks sidusa näitajate kogumi, et mõõta oodatavaid tulemusi kooskõlas finantsmäärusega. Metoodika peab jääma rakendatavaks, võttes arvesse ka lõplike abisaajate, finantsvahendajate, rakenduspartnerite ja komisjoni kulusid ja halduskoormust.

b) Komisjon ja EIP nõustuvad soovituse punktiga b ning leiavad, et see on pärast kontrollikoja auditit ellu viidud.

EFSI juhatus juba kiitis 2018. aasta oktoobris heaks ajakohastatud EIP EFSI mitmekordistava mõju arvutamise metoodika. Lisaks ajakohastati 2018. aasta märtsis Euroopa Investeerimisfondi EFSI mitmekordistava mõju arvutamise metoodikat. Neid metoodikaid kohaldatakse heakskiitmise etapis, kandes hoolt selle eest, et EFSI eesmärgi saavutamisel võetakse arvesse vaid kaasatud

lisainvesteeringuid. Mõlemas juba heaks kiidetud ajakohastatud metoodikas on selgitatud prognoositavate kaasatud EFSI rahastamiskõlblike lisainvesteeringute mõistet, pidades eelkõige silmas EFSI raames toimuvat hilisemat rahastamist ja kaasinvesteeringuid.

88. Geograafilise kontsentratsiooni kindlaksmääramisel ei saa aluseks võtta üksnes allkirjastatud rahastamistoimingute mahtu igas liikmesriigis. Arvesse tuleb võtta iga üksiku liikmesriigi majanduse ja rahvastiku suurust.

Komisjon tunnistab EFSI geograafilise mitmekesistamise tähtsust. Sellega seoses on komisjon ja EIP rakendanud geograafilise tasakaalu suurendamiseks mitut meetet. Muu hulgas on tõhustatud koostööd riiklike tugipankadega, milleks on loodud investeerimisplatvorme ja tõhustatud koostöömudeleid (nt Euroopa Investeerimisfondi ja riiklike tugiasutuste omakapitali platvorm), ning tegeletud sihipärasemalt teavitustegevusega kohapeal, eelkõige nõustamiskeskuse kaudu.

5. soovitus. EFSI toetatud investeeringute geograafilise leviku parandamine

Komisjon ja EIP on selle soovitusega nõus.

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi ELi rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Lazaros S. Lazarou. Auditit juhtis kontrollikoja liige Leo Brincat, keda toetasid kabinetiülem Romuald Kayibanda ja kabineti atašee Annette Farugia, valdkonnajuht Ralph Otte, auditijuhid Gabriela-Elena Deica ja Martin Puc, ning audiitorid James McQuade, Mariya Zhekova, Mircea-Cristian Martinescu ja Felipe Andres Miguelez. Keelealast abi osutas Michael Pyper.



Vasakult paremale: Romuald Kayibanda, James McQuade, Gabriela-Elena Deica, Annette Farrugia, Leo Bincat, Martin Puc, Valerie Tempez-Erasmi.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	4.7.2017
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	18.10.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	8.1.2019
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	24.1.2019

Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI) aitab rahastada strateegilisi investeeringuid sellistes olulistes valdkondades nagu taristu, teadusuuringud ja innovatsioon, haridus, taastuvenergia ja energiatõhusus. EFSI toimib EIP grupile antud ELi eelarvetagatisena. EFSI eesmärk on võimaldada Euroopa Investeeringuspangal ja Euroopa Investeeringufondil pakkuda toetuskõlblikele projektidele ELis täiendavat rahastamist ning kaasata neisse täiendavaid era- ja avaliku sektori investeeringuid.

Kontrollikoda järeldas, et EFSI aitas EIP-l pakkuda investeeringute jaoks täiendavat suurema riskiga rahastamist, rahastas mitmeid investeerimisprojekte, mida muidu ei oleks saanud rakendada, aitas kaasata nendesse projektidesse täiendavaid avaliku ja erasektori investeeringuid ning toetas investeeringuid paljudes ELi poliitikavaldkondades.

Kontrollikoda leidis siiski, et osa EFSI toetust asendas lihtsalt muud EIP ja ELi vahendid, osa rahalistest vahenditest läks projektidele, mis oleksid võinud kasutada muid avaliku ja erasektori rahastamisallikaid, EFSI abil kaasatud täiendavad investeeringud olid mõnikord tegelikult suuremana esitatud ja enamik investeeringutest olid suunatud neile vähestele suurematele EL-15 liikmesriikidele, kellel on hästi toimivad riiklikud tugipangad.



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, 2019

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