

EUROOPA KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 1

2009

**MEDA PROGRAMMI JA EELNEVATE
PROTOKOLLIDEGA VAHEMERE
PIIRKONNAS RAKENDATAVATE
PANGANDUSMEETMETE KOHTA**



ET



Eriaruanne nr 1 // 2009

MEDA PROGRAMMI JA EELNEVATE PROTOKOLLIDEGA VAHEMERE PIIRKONNAS RAKENDATAVATE PANGANDUSMEETMETE KOHTA

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon +352 4398-45410
Faks +352 4398-46430
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 1 // 2009

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Europa serveri veebilehtedelt
(<http://europa.eu>).

Katoloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-181-3
doi: 10.2865/15036

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punktid

SELETAV SÖNASTIK

I-VI KOMMENTEERITUD KOKKUVÖTE

1-12 SISSEJUHATUS

1-8 TAUST

9-12 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

13-43 TÄHELEPANEKUD

13-26 PROJEKTIDE JÄRELEVALVE JA KOOSKÖLASTAMINE

13-16 KOMISJONI TEOSTATAV JÄRELEVALVE
17-20 EIP TEOSTATAV JÄRELEVALVE
21-22 KOOSKÖLASTAMINE EIP JA KOMISJONI VAHEL
23-26 KESKKONNAALANE JÄRELEVALVE

27-43 PROJEKTIDE EESMÄRKIDE SAAVUTAMINE

27-31 FEMIP-I TEHNILINE ABI
32-34 INTRESSITOETUSED
35-43 RISKIKAPITALI TEHINGUD

44-49 KOKKUVÕTTED JA SOOVITUSED

44-46 PROJEKTIDE JÄRELEVALVE

47-49 SAAVUTATUD TULEMUSED

KOMISJONI VASTUSED

SELETAV SÕNASTIK

Abisaaja: Keskmise suurusega ettevõtjad, investeerimisfondid, väikerahastamisasutused.

EIB: Euroopa Investeerimispank, Luxembourg

FEMIP: Euroopa-Vahemere piirkonna investeerimis- ja partnerlusrahastu. Alates 2002. aasta oktoobrist on kõik Euroopa Investeerimispanka tehingud koondatud Euroopa-Vahemere piirkonna investeerimis- ja partnerlusrahastu (FEMIP) alla, mis loodi Euroopa Nõukogu Barcelonas vastu võetud otsuse alusel.

FEMIPi tehingud: Need hõlmavad peamiselt kolme liiki tooteid: laenud (keskkonnaprojektide puhul on seotud intressitoetustega), riskikapital (omakapital ja sellega samaväärne omakapital) ja tehniline abi.

Finantsvahendus: Kui EIP ei rahasta otseselt FEMIPi projekte, siis võib ta seda teha kaudselt krediidiinide kaudu kommertspankadele või teistele finantsvahendajatele.

Intressitoetused (rebatid ehk väljateenimata intressid): Intressitoetused on ELi eelarvest laenudeks antavad toetused, mida EIP annab laenumandaadi alusel, et vähendada projektide finantstehingute kulusid. Alates 1992. aastast (tegelikult alates 1996. aastast) antakse intressitoetusi ainult keskkonnaprojektidega seotud laenudele.

Jätkusuutlikkus: Erakapitali tehingute eesmärk on toetada lisaväärtust ja töökohti loovaid tulutoovaid ettevõtteid. Loodetava tulu saamine vastab riskile, mida võetakse eeldusena iga EIP investeerimisotsuse puhul. Projekti jätkusuutlikkuse hindamine on sõltuvalt tingimustest iga juhtumi puhul oluliselt erinev ja selles võetakse arvesse teemasid, mis määratakse kindlaks pangalt teostatud nõuetelevastavuse eelkontrolliga.

Keskkonnamõju: Hinnatud projektide keskkonnavaline ja sotsiaalne (kui asjakohane) mõju, millega võetakse konkreetset arvesse kahte kategooriat:

- a) suuniste järgimine, sh ELi ja/või liikmesriigi ning Euroopa Investeerimispanka suunised,
- b) keskkonnavaline tulemuslikkus, sh seos eelootuste ja järeleandumiste vahel ning millisel määral on jääkmõjud eeldatuga võrreldes sarnased, halvemad või isegi paremad.

MEDA: Nimetatud lühendiga tähistatakse prantsuskeelset väljendit "**ME**asures **D'**Accompagnement" – kaasnevad meetmed. Põhiline Euroopa Liidu Euroopa-Vahemere partnerluse rahastamise vahend. Programm hõlmab tehnilise abi ja tagatisega rahastamise EIP kaudu.

Riskikapitali tehingud: Riskikapitali tehingutega alustati 1990. aastatel ja need jagunevad kahte kategooriasse: pikaajalised laenud kestusega 10–20 aastat ja omakapitali rahastamise laenud, millest viimasena nimetatud sõltub tulemuslikkusest. Ligikaudu 70% riskikapitali laenudest Vahemere piirkonnas antakse Marokole, Tuneesiale ja Egiptusele.

Tehniline abi: Tehnilist abi Vahemere piirkonna riikides rahastatakse FEMIPi tehnilise abi toetusfondi kaudu, mis loodi 2003. aastal. Tehnilist abi rahastatakse täielikult ELi eelarvest, et parandada FEMIPi tehingute kvaliteeti ja arengumõju:

- tugevdades Vahemere piirkonna partnerriikide ja edendajate/elluvijate suutlikkust;
- rahastades põhiuuringuid ja tegevusi, milles keskendutakse otseselt või kaudselt erasektori kasvu tugevdamisele.

VKEd: Väike- ja keskmise suurusega ettevõtjad.

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

ELi ja ELi mittekuuluvate Vahemere piirkonna riikide koostöö algas ligikaudu 30 aastat tagasi ja seda on järk-järgult aastate jooksul edasi arendatud. Majandus- ja sotsiaalstruktuuride reformiga kaasnevad rahalised ja tehnilised meetmed (MEDA) partnerriikides Euroopa-Vahemere partnerluse kontekstis hõlmasid ajavahemikku 1996–2006.

II.

MEDA määruste ja eelnevate protokollide kohaselt rahastatakse ELi eelarvest ja rakendatakse Euroopa Investeeringuspanga (EIP) poolt kolme liiki pangandusmeetmeid: tehniline abi FEMIPi toetusfondi kaudu, intressitoetused teatavatele EIP laenudele ja riskikapitali tehingud.

III.

Kontrollikoda auditeeris MEDA programmi ja eelnevate protokollide pangandusmeetmeid, et määrata kindlaks, kas komisjon ja EIP teostasid käimasolevate projektide järelevalvet nõuetekohaselt ning projektidega saavutati seatud eesmärgid.

IV.

Seoses komisjoni ja EIP teostatava järelevalvega leidis kontrollikoda, et:

- komisjon tugines täielikult EIP tehtud tööle ega teostanud oma järelevalvet;
- kuni 2005. aastani ei olnud EIP järelevalve tase piisav;
- EIP ja komisjoni tegevus, eriti kohalikul tasandil, ei olnud kooskõlastatud;
- keskkonna järelevalvele ei pööratud piisavalt tähelepanu.

V.

Seoses projekti eesmärkide saavutamise leidis kontrollikoda, et tehnilise abi projektid olid üldiselt oma eesmärgid saavutanud. Intressitoetuste ja riskikapitali tehingute projektide puhul oli olukord erinevam, kuna eesmärgid saavutati ainult osaliselt.

VI.

Seoses MEDA programmi lõpetamise ja uue 2007. aastal käivitatud Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi alustamisega peaks komisjon:

- looma konkreetse pangandusmeetmete jaoks kavandatud hindamis- ja järelevalveprogrammi;
- tagama tõhusa komisjoni, EIP ja teiste rahvusvaheliste/kohalike partnerite poolse abi kooskõlastamise, et suurendada nende tegevuse järjepidevust ja täiendavust;
- looma piisava juhtimiskorralduse, et tagada asjakohane järelevalve, hõlmata keskkonnaaspektid ja kaitsta ühenduse finantshuve;
- tagama, et EIP teostatava järelevalve abil viiakse projektid läbi nõuetekohaselt ja projektide vahendajad/elluviijad täidavad finants- ja aruandluskohustused;
- määratlema riskikapitali tehingute puhul üldise strateegia komisjoni tasandil ja valima parima rakendusprotsessi kasutuse haldamise või rahvusvaheliste/kohalike partnerite poolse haldamise kaudu.

SISSEJUHATUS

TAUST

- 1.** Pärast mitu aastat kestnud ühenduse ja Vahemere piirkonna partnerite vahelist koostööd¹ finants- ja tehnilist koostööd käsitlevate kahepoolsete protokollide alusel sätestati nõukogu määrusega (EÜ) nr 1488/96² uus raamistik rahaliste ja tehniliste meetmete kohta (MEDA I). Selle eesmärgiks olid majandus- ja sotsiaalstruktuuride reformiga kaasnevad rahalised ja tehnilised meetmed (MEDA) partnerriikides Euroopa-Vahemere partnerluse kontekstis ajavahemikul 1996–1999 (MEDA I). Nimetatud määrust muudeti nõukogu määrusega (EÜ) nr 2698/2000,³ hõlmates ajavahemikku 2000–2006 (MEDA II).
- 2.** MEDA määruste eesmärk oli kaasa aidata ühistest huvidest lähtuvatele algatustele Euroopa-Vahemere piirkonna partnerluse kolmes sektoris:
 - poliitilise stabiilsuse ja demokraatia tugevdamine;
 - Euroopa-Vahemere vabakaubanduspiirkonna loomine;
 - majandusliku ja sotsiaalse koostöö arendamine, võttes arvesse inim- ja kultuurilised mõõtmed.
- 3.** Komisjoni otseselt hallatavateks meetmeteks olid toetused, et rahastada või kaasrahastada tegevusi, projekte või programme, mis aitavad saavutada MEDA määrustes määratletud eesmärgid. Nimetatud meetmeid kontrolliti kontrollikoja eriaruandes nr 5/2006⁴.
- 4.** Lisaks komisjoni otseselt hallatavale ELi rahalisele toetusele Vahemere piirkonna partnerriikidele määratleti MEDA määrustes kolme liiki pangandusmeetmed, mida haldab komisjoni volitusel Euroopa Investeeringimispank (EIP):
 - tehniline abi;
 - EIP omavahenditest antud keskkonnavalased laenud;
 - riskikapitali tehingud.

¹ 1995. aastal olid partnerriikideks: Maroko, Alžeeria, Tuneesia, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Palestiina omavalitsus, Liibanon, Süüria, Türgi, Küpros ja Malta. Küpros ja Malta on nüüd ELi liikmesriigid, Türgile antakse spetsiaalset ühinemiseelset abi.

² EÜT L 189, 30.7.1996, lk 1.

³ EÜT L 311, 12.12.2000, lk 1.

⁴ ELT C 200, 24.8.2006, lk 1.

5. Seoses tehnilise abiga kirjutati 2003. aastal alla kahele raamlepingule⁵, mida täiendasid iga-aastased rakenduslepingud⁶. Intressitoetusi ja riskikapitali tehinguid reguleeritakse komisjoni ja EIP vahelise 1992. aastal allakirjutatud konventsiooniga⁷.
6. Peamised pangandusmeetmete raamatupidamisaruande seaduslikkuse, korrektsuse ja usaldusväärsusega seotud leiud sisaldasid kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruande 11. peatükis "Finantsinstrumendid ja pangandustegevus"⁸.
7. MEDA programmi rakendamiseks eraldatud võrdlussumma ajavahemikuks 1996–1999 oli 3 424,5 miljonit eurot ja ajavahemikuks 2000–2006 5 350 miljonit eurot. ELi eelarvest rahastatud pangandusmeetmetega seotud kogusummad olid alljärgnevad:

⁵ Ühe raamlepinguga sätestati rahaline toetus MEDA riikidele ajavahemikuks 2003–2006. Teine leping hõlmas rahalise toetuse Türgile ajavahemikuks 2003–2004.

⁶ Artiklis 8 on sätestatud teavituse ja kontrollikord.

⁷ Auditi- ja kontrollikord on sätestatud artiklis 6.

⁸ Punktid 11.7–11.18 (ELT C 273, 15.11.2007).

TABEL 1

KOMISJONI VOLITUSEL EIP HALLATUD MEDA PROGRAMMI PANGANDUSMEETMETE RAHALINE TÄHTSUS JA VAHEMERE PIIRKONNA PARTNERITE KOOSTÖÖLEPINGUD

		(miljonit eurot)	
		31.12.2006	31.12.2007
Riskikapitali tehingud	Kõigile käimasolevatele tehingutele eraldatud kogusumma (ainult MEDA)	380,1 (289,4)	388,4 (309,1)
	Kõigi käimasolevate tehingute puhasväärtus 2007. aasta lõpus (ainult MEDA)	213,5 (144,9)	218,0 (159,0)
Intressitoetused	Laenusummad kokku	2 867,77	2 867,77
	Intressitoetuste kogusumma	479,5	487,67
Tehniline abi	Eelarveassigneeringud	105,0	105,0
	Eelarvest makstud kogusumma	50,0	50,0

Allikas: komisjon ja Euroopa Investeeringuspank.

- 8.** Alates oktoobrist 2002 on EIP koondanud oma tehingud Vahemere piirkonnas Euroopa-Vahemere piirkonna investeerimis- ja partnerlusrahastu (FEMIP) alla, mis loodi Euroopa Nõukogu Barcelonas vastuvõetud otsuse alusel. Selle eesmärk oli anda uus tõuge Vahemere piirkonna majanduslikule arengule, parandades finants- ja majanduslikku koostööd.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 9.** Ajavahemikul septembrist 2006 kuni novembrini 2007 viis kontrollikoda läbi MEDA programmi ja eelmiste protokollide raames rahastatud pangandusmeetmete tulemusauditi, lähtudes kahest küsimusest:
- a) kas komisjon ja EIP teostavad piisavat järelevalvet nõuetekohase menetluse abil, tagades projektide teostamist mõjutavate takistuste puhul tagasisideme?
 - b) kas projektidega saavutatakse eesmärgid?
- 10.** Audit põhines heakskiitmis-, rakendus-, järelevalve- ja aruandlussüsteemide läbivaatamisel komisjonis ja EIPs. Audit hõlmas ka asjakohaste komisjoni, EIP või väliskonsultantide aruannete uuesti läbivaatamist.
- 11.** Projekti tasandil viidi läbi üksikasjalik dokumentaalne hindamine alljärgneva põhjal:
- 30 tehnilise abi projekti, mis valiti välja ajavahemikust 2003–2006 ja moodustasid 32% projektide koguarvust;
 - 30 intressitoetusega laenu, mis valiti välja ajavahemikust 1988–2006 ja moodustasid 25% projektide koguarvust;
 - 30 käimasolevat riskikapitali tehingut, sh üks komisjoni otseselt hallatud tehing, mis valiti välja ajavahemikust 1989–2006 ja moodustasid suurusjärgult 82% nimetatud tehingute netoväärtusest, nagu on määratletud 2006. aasta ühenduste bilansiaruandes.
- 12.** Seoses nimetatud auditi lõpetamisega tehti kohapealsed auditikäigud Egiptusesse, Tuneesiasse ja Marokosse. Nimetatud auditikäikude jooksul toimusid kohtumised kohalike EÜ delegatsioonide, EIP esindusbüroode, kohaliku omavalitsuse, projekti elluviijate, finantsvahendajate ja lõppabisajate esindajatega.

TÄHELEPANEKUD

PROJEKTIDE JÄRELEVALVE JA KOOSKÖLASTAMINE

KOMISJONI TEOSTATAV JÄRELEVALVE

- 13.** Delegeeritud halduse puhul eeldatakse komisjonilt sellise järelevalve rakendamist, mis täiendab EIP teostatavat järelevalvet. Eriti peaks komisjon tagama, et:
- EIP haldab MEDA programmi raames rahastatavaid pangandusmeetmeid nõuetekohaselt;
 - komisjon saab EIPlt teavet nii kesk- kui ka kohalikul tasandil, et täita oma ülesandeid.
- 14.** Kontrollikoda märkis, et komisjon ei määratlenud oma EIP hallatavate pangandusmeetmete järelevalve ja hindamise strateegiat. Komisjon usaldas täielikult nimetatud meetmete EIP poolset finants- ja tegevusjuhtimist. 1992. aastal allakirjutatud riskikapitali tehingute ja intressitoetuste juhtimiskorraldus on ebamäärane ja selles ei sätestata selgeid juhtimiseeskirju ja -menetlusi.

1. SELGITUS

NÄIDE KOMISJONI EDUKAST OTSESEST HALDAMISEST KOHALIKU EÜ DELEGATSIOONI EKSPERTIDE ABIL

Toetusprogramm Maroko tagatisasutustele – Maroko

Nimetatud programmi haldab kohalik EÜ delegatsioon väliseksperdi toetusel.

Programmi eesmärgid on:

- arendada tagatist taotlevate tagatisasutuste ja pankade finants- ja tehnilist suutlikkust;
- suurendada ettevõtjate rahastamist vastutagatiste andmise teel.

Pärast mõningast viivitust seoses tehnilise abi meeskonna loomisega projekti alustamisel, teostas kohalik EÜ delegatsioon projekti üle hoolikat järelevalvet, mis võimaldas vajaduse korral võtta asjakohased meetmed.

Komisjoni tõhusa otsese haldamise tulemusel paranes kohalike väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate finantsolustik ning suurenes kohalike tagatisasutuste ja pankade haldussuutlikkus.

- 15.** Tehingute otsese haldamise puhul peaks komisjon kavandama ja rakendada järelevalvet, mis tagab, et:
- määratakse kiiresti kindlaks tehingute haldamise nõrgad küljed;
 - võetakse parandusmeetmed.
- 16.** Komisjoni otseselt hallatavate individuaalsete toetusprojektide/programmide puhul teostas komisjon süstemaatilist ja tõhusat järelevalvet ning hindamist oma kohalike EÜ delegatsioonide kaudu.

EIP TEOSTATAV JÄRELEVALVE

- 17.** Tavaliselt peab tõhus projekti järelevalve hõlmama kõiki projekti etappe, et tagada projekti kavandamise kvaliteet ja asjakohasus, rakendamise tõhusus ja õigeaegsus ning ettenähtud eesmärkide saavutamine. Järelevalvet tuleb teostada korrapäraselt, et tagada nõutud teabe saamine ning õiguslike ja lepinguliste kohustuste täitmine.

2. SELGITUS

NÄIDE MÕJU KOHTA ÜHENDUSE FINANTSHUVIDELE

Üldised riskikapitali tehingud – Maroko

Nimetatud üldisi riskikapitali tehinguid iseloomustab vahendite suunamine väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele kohalike finantsvahendajate kaudu tsentraliseeritud vahenduse teel.

Mitme aasta jooksul ei taganud EIP nimetatud tehingute piisavat järelkontrolli ega mitme osapoole lepinguliste kohustuste täitmist. Näiteks mõned lõplikud abisaajad ei maksnud laenuintresse enam kui kümne aasta jooksul.

EIP-l puudus täielik finantsülevaade keskse vahendaja, finantsvahendajate ja lõppabisaajate võlgu olevate summade kohta. Lisaks on osaluste hindamine ebakindel ja neid ei ole vähendatud. Hinnanguliselt oli esialgse 31,6 miljoni järelejäänud väärtuseks vastavalt EIP hindamisele ainult 10,5 miljonit.

- 18.** Oma eripära tõttu olid pangandusmeetmed seotud kõrge riskiga eelkõige seetõttu, et need põhinesid eeldustel, et projekti vahendaja/elluviija suudab saavutada eelnevalt määratletud eesmärgid. Lisaks sõltus see suurel määral välisteguritest. Eelnevat arvesse võttes olid järelevalve, kontrollimine ja aruandlus peamised edu saavutamise tegurid.
- 19.** Programmi toimimise varasematel aastatel ja kuni 2005. aastani ei teostanud EIP piisavat järelevalvet ja kontrolle. Lisaks oli vahendajatelt/elluviijatelt saadud aruandlus ebapiisav. Nimetatud asjaolu mõjutas peamiselt nende projektide järelevalvet ja parandusmeetmete rakendamist, mis ei saavutanud oma eesmärgi või mille vahendajad/elluviijad ei täitnud oma lepingulisi kohustusi. Selline piisava järelevalve puudumine mõjutas komisjoni finantshuve, eriti hilise vahendite sissenõudmise või sissenõudmata jätmise ja mõnest lepingu sättest loobumise tõttu, näiteks hilinenud maksete trahvide puhul.

3. SELGITUS

NÄIDE EIP NÕRGAST JÄRELEVALVEST KOOS VAHENDAJA ARUANDLUSE PUUDUMISEGA

Riskikapitali investeerimisühing – Tuneesia

Nimetatud finantsvahendaja oli riskikapitali partner projektides “Erasektori arendamine II” ja “Erasektori toetamine” ning rahastas 29 projekti mitmes sektoris kogusummaga üle 7,5 miljoni euro. Nimetatud investeerimisühing osales samuti kahes Tuneesia erastamisprojektis kogusummaga 6,7 miljonit eurot.

Vahendaja ei edastanud süstemaatilisel teavet, mis oleks võimaldanud EIP-I jälgida osaluste kujunemist vastavalt lepingulistele tähtaegadele. Vaatamata lepingus sätestatud kohustusele ei teavitanud vahendaja alati EIPd investeeringuid oluliselt mõjutanud sündmustest.

Vahendaja ei hüvitanud ja maksnud palka 2,2 miljoni euro ulatuses, mis oli pärit ajavahemikust 1999–2004. Kui EIP selle 2004. aastal avastas, maksti välja 743 544 euro suurune summa ja koostati 2005. aastal eriprotokoll, et reguleerida olukorda hiljemalt enne 2006. aasta lõppu. Pärast protokollile allakirjutamist täheldati võlgnetavate summade auditeerimisel ikka veel makseviivitusi. Selline olukord lahendati alles 2007. aasta lõpus.

- 20.** Alates 2005. aastast pärast vastutava osakonna ümberkorraldamist on EIP rakendanud struktureeritumat järelevalvet käsitlevat lähenemisviisi, sh tõhusamad kontrollid ja aruandlus, eriti seoses individuaalsete järelevalvelehtede kasutuselevõtuga. Varasemast perioodist pärit puudusi küll käsitletakse, kuid need tuleb siiski likvideerida. Eelkõige kehtis see üldiste riskikapitali tehingute puhul, mis olid seotud finantsvahendajatega Egiptuses, Marokos ja Tuneesias, mille kohta on teave ikka veel lünklik.

KOOSKÖLASTAMINE EIP JA KOMISJONI VAHEL

- 21.** Vastavalt MEDA määruse artiklile 4.1 tuleb komisjonil tagada ühenduse, sh EIP ja liikmesriikide poolt võetud jõupingutuste tõhus kooskõlastamine, et suurendada nende koostööprogrammi ühtekuuluvust ja sidusust.
- 22.** Komisjonil ja eelkõige kahel EÜ delegatsioonil kontrollikoja külastatud partnerriikides, ei olnud piisavat teavet EIP projektide kohta ja seetõttu ei suutnud komisjon teostada järelevalvet nende üle ega neid jälgida. Isegi kui EIP oli edastanud teabe komisjoni kesktalitus-tele Brüsselis, ei jagatud seda alati kontrollikoja poolt külastatud ELi delegatsioonidega. Kohapealsed auditid siiski näitasid, et EIP esindusbüroode loomine hõlbustas komisjoni ja EIP suhtlust kohalikul tasandil. Eelkõige märgati seda Marokos, kus korraldati kohtumisi korrapäraselt.

KESKKONNAALANE JÄRELEVALVE

- 23.** Kui kohaldatakse delegeeritud haldamist ja eelkõige võimaliku keskkonnamõjuga projektide puhul, tuleb teostada järelevalvet keskkonnavalaste nõuete järgimise üle, et tagada keskkonnavalaste eeskirjade ja nõuete täitmine. Keskkonnamõju hindamisega tuleks määrata kindlaks võimalikud keskkonnamõjud ja esitada meetmed nende leevendamiseks. Tuleks teostada korrapäraselt keskkonnavalast järelevalvet, et tagada leevendavate meetmete võtmine ja oluliste ebasoodsate keskkonnamõjude vältimine.

- 24.** Komisjoni ja EIP vahelises töökorralduses⁹ täpsustatakse, et "EIP on rahul, et rahastatavad projektid järgivad keskkonnaalaseid eeskirju ja nõudeid".

⁹ Vastastikuse mõistmise memorandum EIP ja komisjoni talituste vahel 2002. aasta keskkonnaalaste aspektide kohta.

- 25.** EIP ei saanud alati finantsvahendajatelt/projekti elluviijatelt piisavaid tööendeid keskkonnaalaste nõuete täitmise kohta. See oli seotud sektorite loetelus oleva kahe projektiga (lämmastikväetised ja farmatseutilised komponendid), milles nõuti keskkonnameetmete üksikasjalikku kirjeldust ja analüüsi.

- 26.** EIP teostatud keskkonnaalane järelevalve piirdus dokumentaalse kontrolliga, mis ei kujutanud endast põhjalikku keskkonnaalast järelevalve toimingut. Vahendustehingute puhul ei nõutud rahastamislepingute ja praktiliste meetmetega finantsvahendajate poolset keskkonnalaast järelevalvet pärast investeringute sõelumise ja heakskiitmise etappi.

PROJEKTIDE EESMÄRKIDE SAAVUTAMINE

FEMIP-I TEHNILINE ABI

- 27.** Alates 2003. aastast on rahastatud ELi eelarvest EIP hallatavaid tehnilise abi projekte Euroopa-Vahemere piirkonna investeerimis- ja partnerlusrahastu toetusfondi raames.
- 28.** Tehnilise abi eesmärgid olid parandada Euroopa-Vahemere piirkonna investeerimis- ja partnerlusrahastu tehingute kvaliteeti ja suurendada arendustöö mõju:
- tugevdades Vahemere piirkonna partnerriikide ja projektide elluviijate suutlikkust;
 - rahastades arengut edasiviivaid uurimusi ja tegevusi, mis keskenduvad otseselt või kaudselt erasektori kasvu tugevdamisele.

- 29.** Kontrollikoja kasutatud tehnilise abi hindamise kriteeriumid olid asjakohane planeerimine ja projektide õigeaegne teostamine ning projektide tõhusus, mõjususe ja asjakohasus.
- 30.** Enamik tehnilise abi eesmärke saavutati ja tehnilise abi projektid võimaldasid partnerriikidel, projektide elluviijatel või erasektori partneritel täiustada oma suutlikkust.
- 31.** Kuus tehnilise abi projekti läbivaadatud 30st ei saavutanud kõiki oma eesmärke, kuna projekti elluviijad kas ei kiitnud heaks uurimusega seonduvaid leiude¹⁰ või ei võtnud oma seisukohta tõstatatud küsimustes või kiitsid leiud heaks, kuid ei võtnud vajalikku järelmeedet või ei käsitletud projekti elluviija organisatsioonisiseseid puudusi ega erialase täiendõppe vajadusi.

¹⁰ Leiud, mis tulenesid nende konsultantide juhitud tööst, kellele EIP oli teinud ülesandeks teostada tehnilise abi uurimused.

4. SELGITUS

NÄIDE TEHNILISE ABI JA RISKIKAPITALI TEHINGU EDUKAST ÜHENDAMISEST

Spetsialiseerunud pank Egiptuses

Nimetatud finantsvahendaja oli riskikapitali partner projektides “Egiptuse ettevõtete konkurentsivõime suurendamine” ja “Egiptuse ettevõtete kaasajastamine II” ning rahastas kuut projekti erinevates sektorites kogusummas üle seitsme miljoni euro. Nimetatud finantsvahendaja sai ka tehnilist abi.

Selline riskikapitali tehingu ühendamine tehnilise abiga oli edukas, kuna see aitas Egiptuse finantsvahendajal arendada ja kohendada oma organisatsiooni, tõhustada oma menetlusi ja poliitikat, välja arendada riskijuhtimise funktsiooni, kaasajastada oma sularaha- ja finantsriskide haldust. Lisaks aitas see vahendajal arendada oma teabesüsteemi ja võtta kasutusele strukturesem riskikapitali tehinguid käsitlev lähenemisviis, eriti investeringute sõelumise ja järelevalve tasandil.

INTRESSITOETUSED

- 32.** Intressitoetuse eesmärk oli toetada EIP oma ressurssidest keskkonnaalastele projektidele antud laene. Rahastatud projektid peaksid olema jätkusuutlikud pikema aja jooksul, toimima kavandatud aja jooksul ja andma loodetud keskkonnatulu.
- 33.** Mitte kõikides projektides ei täidetud jätkusuutlikkuse kriteeriume. Kaheksa projekti puhul 30st, peamiselt veesektoris, puudusid tõendid, et need oleksid jätkusuutlikud kehtestatud tariifide seisukohalt. Kuigi EIP tuvastas nimetatud olukorra hindamise staadiumis ja laenuvõtjad nõustusid olukorda parandama oma laenulepingutes, ei jõustatud kohustust täielikult või selle tulemusel teostati ainult tariife käsitlev uurimus (selle asemel et jätkusuutlikkuse tagamiseks tõsta tariife asjakohasele tasemele). Samuti järeldati EIP volitusel läbi viidud välis-hindamisel, et projekti jätkusuutlikkus on oluline küsimus.
- 34.** Intressitoetusega laenudest kasu saanud projektide teostamisel esineb sageli viivitusi. Märkimisväärsed viivitused, osa kuni seitse aastat, avastati analüüsitud 11 projektis 30st. Märkimisväärne viivitus projekti teostamisel seab kahtluse alla projekti asjakohasuse EIP, komisjoni ja partnerriigi seisukohast või on sellel negatiivsed keskkonnaalased tagajärjed (nagu on näitlikustatud 5. selgituses).

5. SELGITUS

NÄIDE INTRESSITOETUSTEGA LAENU KOHTA, MILLEGA EI SAAVUTATUD NÕUTUD EESMÄRKE KAVANDATUD AJA JOOKSUL

Gabési lahe edasise reostumise vältimine – Tuneesia

Esialgne projekt kiideti heaks 1999. aastal ja selle eesmärk oli luua fosfokipsi hoidla koos pumbajaama ja torustikuga, et suunata fosfokips mitte merre, vaid hoidlasse. Hinnanguline kogumaksumus oli 107 miljonit eurot. Pärast mitut muudatust esitati 2007. aastal uus projekti kava, millega nähti ette tehase üleviimine uude kohta ja torude võrgustiku rajamine. Kaasajastatud projekti hinnanguline maksumus oli 235 miljonit eurot hoidla ja torustiku rajamiseks ning lisaks 165 miljonit eurot tehase üleviimiseks uude kohta.

Projekti teostamisel esines mitut viivitust. Selle tagajärjel lükati tehingute alustamise ja töö lõpetamise tähtaegu mitmel korral edasi. Algul olid mõlemad tähtajad määratud oktoobriks 2002, nüüd on need vastavalt 2009. aasta lõpp ja 2010. aasta keskpaik. Nimetatud viivitustest tingitud keskkonnamõju on väga oluline. Praegune tehas toodab 5–8 miljonit tonni fosfokipsi aastas. Kui projektiga täidetakse praegune ülesanne, on viivitustest tingitud täiendav reostus Gabési lahes 35–64 miljonit tonni fosfokipsi.

RISKIKAPITALI TEHINGUD

35. EIP antud ja hallatud riskikapitali tehingud olid eelkõige alljärgnevad:

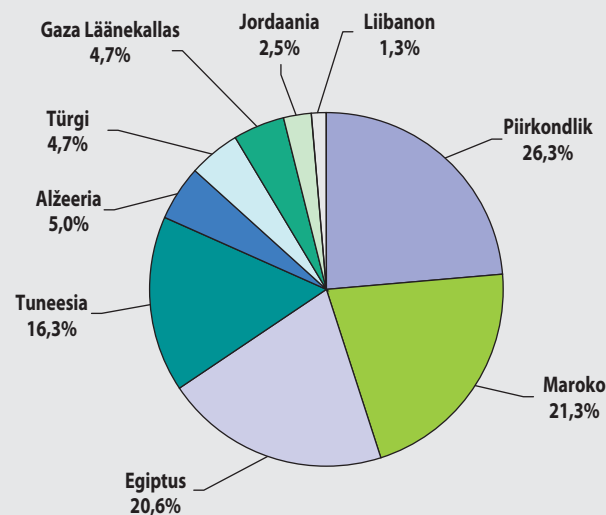
- otseinvesteeringud: omakapitali või omakapitali sarnaste instrumentide soetamine (teisejärgulised laenud) eraettevõtetes;
- erainvesteeringufondid: osalemine investeerimisfondides, hankides osakuid eraettevõtetes või muudes investeerimisfondides;
- kaasinvesteeringud eelvaliku läbinud kohalike vahendajatega;
- eritingimustega laenud, eriti väikerahastamisasutustele;
- toetus tagatissüsteemidele.

¹¹ Erinevus kulukohustuste ja netoväärtuse vahel on tingitud peamiselt summadest, mida tuleb veel välja maksta vastavalt lepingu tingimustele.

36. MEDA riskikapitali tehingute portfelli kulukohustuste kogusumma oli 309,1 miljonit eurot ja selle netoväärtus 2007. aasta lõpus oli 159 miljonit eurot¹¹. Riskikapitali tehingute geograafiline paiknemine on esitatud alljärgneval **diagrammil**:

DIAGRAMM

MEDA RISKIKAPITALI TEHINGUTE GEOGRAAFILINE PAIKNEMINE



Allikas: Euroopa Investeeringuspank.

- 37.** Kontrollikoda hindas esmalt riskikapitali üldist planeerimist, tuginedes MEDA määruse punktis 6.4 sätestatud eesmärkidele: "Riskikapitali kasutatakse peamiselt omavahendite või nendega samaväärsete vahendite kättesaadavaks tegemiseks tootmisettevõtetele (era- või segaettevõtted), eelkõige nendele, mis võivad ühendada nii ühenduse liikmesriikide kui ka Vahemere piirkonna kolmandate riikide või territooriumide füüsilisi või juriidilisi isikuid. Riskikapitali kasutatakse peamiselt erasektori ja eelkõige MEDA finantssektori tugevdamiseks. Sellega lisatakse väärtust, pakkudes kohalikul tasandil puuduvaid finantstooteid ja tingimusi." Projekti tasandil kasutati projekti eesmärkide täitmise mõõtmiseks järgnevaid täiendavaid kriteeriume: jõudmine sihtrühmani, asjakohasus, õigeaegsus, jätkusuutlikkus ning ka rahalised ja mitterahalised tulemused.
- 38.** Puudus kavandatud strateegia, millist liiki ja millise sektori projekti toetada nii komisjoni, EIP kui ka finantsvahendajate tasandil. Mitme projekti puhul puudusid tõendid, et ELi osalus etendas olulist osa või et neid ei oleks saanud teostada ilma ELi osalusega (vt 6. selgitus).

6. SELGITUS

NÄIDE EL-I OSALUSEST, MILLEGA EI LISATUD VÄÄRTUST EGA SAAVUTATUD EESMÄRKE

Tehnoloogia investeerimisfond – Piirkondlik

Fond loodi 2000. aastal, et investeerida Lähis-Ida infotehnoloogiasse, tarkvarasse, meediasse, telekommunikatsioonisüsteemidesse ja tööstusesse, mis olid selleks loodud või mille tehingud olid Lähis-Idas olulised.

ELi osalus fondis sai teoks 2001. aastal, kui peaaegu kõik fondi investeeringud olid seotud. Lisaks kaldus fond kõrvale oma investeeringute eesmärgist ja investeerimispiirangust. Samuti ei olnud fondi järelevalve ja kontroll oma investeeringute üle piisav.

Lisaks moodustasid selle likvideerimisel tagasimaksed investoritele 2007. aasta keskel 7,2 miljonit USA dollarit fondi investeeritud 25,6 miljonist USA dollarist, samal ajal kui jääkväärtus oli ainult 3,1 miljonit USA dollarit. ELi 5,4 miljoni USA dollari suurusest osalusest maksti tagasi 1,52 miljonit USA dollarit ja jääkväärtus oli 0,66 miljonit USA dollarit.

- 39.** Komisjon ei teostanud kontrolle, et avastada, kas sama abisaaja sai kasu erinevatest riskikapitali tehingutest, mida hallati kas otseselt või finantsvahendajate kaudu. Selle põhjuseks oli riskikapitali tehingutest abisaajate keskse andmebaasi puudumine komisjoni tasandil.
- 40.** Riskikapitali tehingute alustamisel keskendus EIP oma tegevuses üldistele riskikapitali tehingutele, mille puhul sõlmiti leping mitme finantsvahendajaga, mõnikord täiendava erasektori või riikliku vahendajaga. Kuna üldiste riskikapitali tehingute puhul on abisaajate arv suur, on neid raske hallata ja need nõuavad intensiivset järelevalvet. EIP ei taganud varem üldiste riskikapitali tehingute tõhusat kasutamist (vt ka 2. selgitus). Mitu finantsvahendajat ja vastutavat esindajat ei täitnud järelevalve-, aruandlus- ja finantsnõudeid või tegutsesid pigem projekti elluvijate kui sõltumatute vahendajatena (vt 7. selgitus).

7. SELGITUS

NÄIDE RISKIKAPITALI TEHINGUST, MILLEGA EI SAAVUTATUD NÕUTAVAD EESMÄRKE ÕIGEL AJAL

Egiptuses asuv investeerimisühing

Nimetatud finantsvahendaja oli riskikapitali partner Egiptuse ettevõtete konkurentsivõime tõstmise projektis ja rahastas kolme turismisektori projekti kogusummas üle 6,8 miljoni euro.

Nimetatud riskikapitali partner oli kolme projekti otsene elluvijja, aga mitte sõltumatu finantsvahendaja. Projektide eesmärk oli luua uus kõrgema kvaliteediga turismi sihtkoht Egiptuses ja ehitada viietärnihotellid.

Vahendaja teostatud investeerimishindamine põhines ambitsioonikatel ülesannetel, mida ei saavutatud. Projektid olid samuti alafinantseeritud ja hotellide ehitusega hilineti 4-5 kuud, mille kohta ei esitatud aruannet EIP-le õigel ajal.

- 41.** Kuna esialgsete riskikapitali tehingute eesmärk oli viia kokku EL ja Vahemere piirkonna riikide abisaajad, hõlmasid hilisemad projektid ainult Vahemere piirkonna riikide partnereid (nagu on esitatud 37. punktis).
- 42.** Riskikapitali tehingute finantsnäitajad näitasid erinevaid tulemusi ja sõltusid sageli EIP valitud finantspartnerite kvaliteedist. Riskikapitali tehingud on kirjendatud lähtuvalt alghinnast, millest on maha arvatud väärtuse vähenemine¹². Kontrollikojal oli lisaks raske hinnata, kas riskikapitali tehingutega saavutati eesmärgid, kuna enamikul juhtudel olid kättesaadavad ainult finantsnäitajad.
- 43.** Kuigi riskikapitali tehingutele püstitatud eesmärkide saavutamist oli raske hinnata, tõdeb kontrollikoda EIP tegevuse positiivset mõju piirkondlikule integratsioonile ja ettevõtete üldjuhtimise ning ettevõtluses käitumise tõhustamisele partnerriikides.

¹²Väärtuse vähenemine peaks põhinema lõplikel või ajutistel mahakantud summadel. EIP on edastanud komisjonile praegu ainult lõplikud mahakantud summad.

8. SELGITUS

NÄIDE PIIRKONNAÜLESE FONDI EDUKA HALDAMISE KOHTA

Spetsialiseerunud fondi juhtide tehingud Alžeerias, Marokos ja Tuneesias

Nimetatud fondihaldusfirma, kes haldab mitut investeerimisfondi kogu Maghrebi piirkonnas, on välja arendanud selgetel investeerimiseeskirjadel ja -menetlustel põhineva eduka ärimudeli. Nimetatud eeskirjad ei hõlmanud mitte ainult investeringute sõelumist, järelevalvet ja hindamist, võttes arvesse Euroopa ja rahvusvahelised standardid, vaid selle tulemuseks oli ka ühtne investeringute ülesütlemise strateegia ja üksikasjalik aruandlus osanikele. Kõige selle tulemuseks olid positiivsed finantsnäitajad.

Selline kohalike fondihaldurite dünamismiga ühendatud edukas ärimudel on võimaldanud tegevuse edasist laienemist Tuneesiast Marokosse ja Alžeeriasse.

KOKKUVÕTTED JA SOOVITUSED

PROJEKTIDE JÄRELEVALVE

- 44.** Puudus delegeeritud haldusega projektide järelevalve komisjoni tasandil. Varem on EIP teostatud järelevalve olnud ebapiisav ja seda on rahuldava taseme saavutamiseks viimasel ajal parandatud.
- 45.** Seoses MEDA programmi raames rahastatud pangandusmeetmete komisjonipoolse haldusega täheldati järelevalve- ja hindamisstrateegia puudumist. Komisjon teostas tõhusat järelevalvet otseselt hallatavate programmide üle. Komisjon ei taganud siiski ühenduse abi tõhusat kooskõlastamist EIP toetusmeetmetega. Lisaks ei saavutatud ka vastutuse ülekandmisel keskkonnanõuete täitmise eest piisavat keskonnaalast järelevalvet (vt punktid 13–16 ja 21–26).

SOOVITUSED KOMISJONI TEOSTATUD JÄRELEVALVE KOHTA

Seoses MEDA programmi lõpetamise ja 2007. aastal käivitatud uue Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendiga peaks komisjon:

- a) looma pangandusmeetmete hindamiseks ja järelevalveks spetsiaalse programmi, võttes arvesse pangandusmeetmete rakendamise eest vastutavate partnerite panust Vahemere piirkonna partnerriikides;
- b) tagama komisjonipoolse tõhusa abi kooskõlastamise EIP ja teiste rahvusvaheliste/kohalike partneritega vastastikuse ja korrapärase teabevahetuse abil (sealhulgas kohalikul tasandil), et suurendada nende tegevuse järjepidevust ja täiendavust;
- c) leppima kokku piisavas halduskorralduses, mis tagaks asjakohase järelevalve, hõlmates keskkonnaalased aspektid ja kaitstes ühenduse finantshuve.

- 46.** EIP teostatud pangandusmeetmete halduse järelevalve oli programmi esimestel aastatel ebapiisav. See mõjutas projektide saavutusi ja komisjoni finantshuve, eriti rahaliste vahendite hilise tagasinõudmise või tagasi nõudmata jätmise ning mõnest lepingu sättest loobumise või nende puudumise tõttu. Alates 2005. aastast on EIP parandanud vähehaaval oma järelevalvet, et saavutada selle rahuldav tase (vt punktid 17–20).

SOOVITUSED EIP TEOSTATUD JÄRELEVALVE KOHTA

Seoses pangandusmeetmete komisjonipoolse volitamisega EIP-le peaks komisjon tagama, et EIP teostatava järelevalve raames viiakse kõik projektid ellu nõuetekohaselt ning täidetakse projekti vahendajate/elluvijate finants- ja aruandluskohustused.

SAAVUTATUD TULEMUSED

- 47.** Tehnilise abi projektidega saavutati eesmärgid täielikult, samas kui intressitoetustega laenude ja riskikapitali tehingutega aga osaliselt.
- 48.** Kuigi tehnilise abi andmiseks püstitatud eesmärgid saavutati, oli intressitoetuste ja riskikapitali tehingutega seotud olukord paljuski erinev. Mitme intressitoetustega laenu puhul ei täidetud kolmest tulemuslikkuse kriteeriumist (jätkusuutlikkus, õigeaegsus ja loodetud keskonnatulu) vähemalt ühte (vt punktid 27–34).

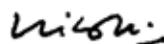
- 49.** Riskikapitali tehingute üldiseid saavutusi oli raske hinnata. Finantsnäitajate puhul ei kajastatud ühenduste raamatupidamisarvestuses kättesaadaval olevat riskikapitali portfelli õiglast hindamist. Mitterahaliste näitajate puhul olid erinäitajad harva kättesaadavad. Viimastel aastatel kaldusid projektid kõrvale oma eesmärgist viia kokku Vahemere piirkonna ja ELi partnerid. EIP üldine tegevus koostöös ühe teise rahvusvahelise ja kohaliku partneriga võimaldas tõsta ettevõtete üldjuhtimise taset ja edendada erakapitali arendamist (vt punktid 35–43).

SOOVITUSED EESMÄRKIDE SAAVUTAMISEKS

Riskikapitali tehingute puhul peaks komisjon määratlema üldise strateegia ja valima parima rakendusprotsessi kas otsese või rahvusvaheliste / kohalike partnerite poolse halduse kaudu.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 21. ja 22. jaanuari 2009. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da Silva Caldeira

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I.

ELi Vahemere piirkonna partnerriikidele sai 1990. aastatel osaks tohutu areng. Suurte erastamiskavade mõjul tõusis erasektori tähtsus. Mitmes riigis toimus finantssektori kiire, Euroopa eeskujude järgne areng. Oluliselt on muutunud ka keskkonnastandardid. See areng peegeldub tolleaegseid standardeid järginud MEDA tehingutes.

Viimase 15 aastaga on arenenud ka poliitilised huvid ja õigus. Seetõttu ei saa 1990. aastate alguses või keskel algatatud kavasad hinnata praeguste kriteeriumide järgi.

II.

Kontrollikoja koostatud valim esindab pikka ajavahemikku (1989–2006). Valim hõlmab paljusid varaseid projekte, eriti riskikapitali tehingute osas.

IV.

Esimene taane – Varem kuulusid eelarvevahenditest rahastatavate projektide järelevalve ja järelmeetmed vastavalt komisjoni ja EIP vahel sõlmitud halduslepingule EIP vastutusalasse. Alates Euroopa naabruspoliitika eelarvevahendite loomisest 2007. aastal viidi EIP hallatud projektid üle komisjoni tulemustele suunatud järelevalvesüsteemi alla.

Teine taane – Praegu rakendab EIP kokkuleppel komisjoniga kõige asjakohasemaid järelevalvestandardeid, millest annavad tunnistust paljud regulaarsed üksikasjalikud aruanded riskikapitali tehingute kohta, mis sisaldavad üksikasjalikku teavet iga MEDA kaudu rahastatud projekti kohta. EIP-lt saadud teabe alusel tunnistab komisjon, et mõningaid puudusi esines seetõttu, et mõned finantsvahendajad ei täitnud oma lepingulist kohustust esitada piisavat teavet. EIP oli mitu sellist puudust aga juba tuvastanud ja praegu tegeletakse nende kõrvaldamisega.

Kolmas taane – Komisjoni ja EIP vahel toimub pidev teabevahetus. EIP aitas MEDA programmi ajal kaasa riikliku näidisprogrammi dokumentide koostamisele ja arutas üksiktehinguid nende kavandamise etapil saadik komisjoniga ning teeb seda ka praegu. Iga naabruspoliitika raames toimuv riskikapitali tehing nõuab komisjoni eraldi heakskiitu. Lisaks sai komisjon, sealhulgas delegatsioonid, alates 2005. aastast regulaarselt EIP igakülgseid aruandeid riskikapitali tehingute kohta.

Neljas taane – Komisjon tunnistab, et minevikus oleks tulnud asetada suurem rõhk keskkonna järelevalvele. Samas on standardid viimastel aastatel kiiresti muutunud.

Sõltuvalt projekti olemusest toimub keskkonna järelevalve kas dokumentaalse kontrolli kaudu, millest sageli piisab veendumiseks EIP keskkonnapolitiiliste eesmärkide järgimises, või vajadusel ka EIP esindajate kontrollkäikude kaudu.

Kuigi vahendatud tehingute puhul rahastamislepingud keskkonna järelevalvet ette ei näinud, kuulub finantsvahendaja üldkohustuste hulka kontrollimine, kas abisaaja järgib kehtivaid seadusi ja määrusi (võttes arvesse, et kontrollikoja poolt auditeeritud tehingute sõlmimise ajal kehtinud standardid erinevad praegustest) ning, kui EIP neilt seda nõuab, kas rakendatakse asjakohaseid leevendusmeetmeid.

V.

Intressitoetuste ja riskikapitali tehingute puhul oli olukord tõepoolest mitmekesisem, kuid üldiselt positiivne, mida näitab asjaolu, et MEDA määruses sätestatud eesmärgid (s.o "tugevdada MEDA riikide era- ja finantssektorit") on saavutatud. Kõnealustel tehingutel on olnud positiivne mõju uute töökohtade loomisel ja Vahemere piirkonna partnerriikide majanduse arengule kaasa aitamisel.

VI.

Esimene taane – Nõutud spetsiaalne hindamis- ja järelevalveprogramm on Euroopa naabruspoliitika raames juba loodud. See täiendab EIP ulatuslikku järelevalve programmi.

Teine taane – Kooskõlastamine käib, kusjuures EIP annab oma panuse riiklikesse näidisprogrammidesse ja suhtleb komisjoniga pidevalt. Peale selle on EIP sõlminud kahe- ja mitmepoolsete institutsioonidega mitu vastastikuse mõistmise memorandumit, et tagada tihedam kooskõlastamine ning oma ja muude kõnealuse valdkonna osapoolte meetmete parem järjepidevus ja vastastikune täiendus.

Kolmas taane – Komisjon ja EIP peavad praegu läbirääkimisi uue halduslepingu üle. Arvesse võetakse ka kontrollikoja märkusi.

Neljäs taane – Praegune EIP järelevalve on piisav ning see tagab, et vahendajad/elluviijad täidavad finants- ja aruandluskohustused.

Viies taane – Euroopa naabruspoliitika raames on määratletud riskikapitali tehingute strateegia.

SISSEJUHATUS**5.**

Uut halduslepingut viimistletakse ning sellele kirjutatakse alla 2009. aasta esimesel poolel. EÜ ja EIP vahelise koostöö kõik liigid välisabi valdkonnas jäävad nimetatud lepingu reguleerimisalasse.

TÄHELEPANEKUD**13.**

Delegeeritud koostööd kasutatakse juhtudel, kui leitakse, et teatavaid ülesandeid saaks komisjonist paremini hallata muu institutsioon/üksus. Nii on see riskikapitali tehingute ja intressitoetuste puhul. See on EIP kui panga põhitegevus.

14. ja 15.

1992. aastal oli riskikapitali tehingute ja intressitoetuste lähenemisviis uus ning delegeeritud koostöö ja/või seda liiki tegevuse kohta ei olnud selgeid suuniseid ega eeskirju. Selles olukorras pakkus komisjoni algatatud haldusleping võimalust ülesannete "globaalseks" delegeerimiseks tingimusel, et komisjon hoitakse asjadega kursis ning konsulteeritakse temaga suuremate muudatuste puhul. Seoses uue finantsmääruse jõustumisega 2003. aastal ja selle muutmisega 2007. aastal on hiljuti välja töötatud delegeeritud koostöö eeskirjad, suunised ja vormid. Komisjoni talitused on saanud valmis uue halduslepingu ning sellele kirjutatakse alla 2009. aasta alguses. See sisaldab üksikasjalikke aruandlus-, järelevalve-, raamatupidamis- ja muid nõudeid.

17.

Üldiselt on EIP tegutsemisviisi eesmärk tagada projekti kõiki etappe kattev tulemuslik järelevalve. EIP talituste poolt läbiviidava hindamise käigus vaadeldakse selliseid küsimusi nagu järelevalve ülesehitus, selle asjakohasus ELi eesmärkide seisukohast ning selle majanduslik ja rahaline tasuvus. Lepingudokumentides, mille üle elluvijaga läbirääkimisi peetakse, peegelduvad EIP soovitused. Pärast lepingu sõlmimist rakendab EIP kõige asjakohasemaid järelevalvestandardeid ning veendub, et laenaja täidab oma kohustusi.

19.

Praegu on peaaegu kõigi projektide kohta olemas vahendajatelt saadud värske järelevalveteave. Erandina puudub täielik teave vaid 3 vana Marokole antud üldise laenu kohta, mis anti välja perioodil 1989–1994 enne MEDA programmi.

Komisjon on EIP-lt saadud teabe alusel seisukohal, et mingeid negatiivseid finantstajajärgi ei ole. Kui jätta kõrvale asjaajamise kiirendamiseks kulutatud väiksemad summad, on kõik ettenähtud summad alati sisse nõutud ja kätte saadud (Maroko vanade üldiste laenude laekumine on pooleli), vajaduse korral koos viivistega.

2. selgitus – Näide mõju kohta ühenduse finantshuvidetele

Esimene lõik – Kõnealune tsentraliseeritud vahendaja on üks Maroko Kuningriigi ministeerium.

Teine lõik – Kontrollikoda peab silmas Maroko vanu üldiseid laene, mis anti välja enne MEDA programmi käivitamist perioodil 1989–1994. Nende tehingute toimumise ajal – kui MEDA riikides ei olnud esindatud ükski erainvesteeringufirma – olid need ainus võimalik lahendus. Kõnealuste vanade tehingute puhul esines tõepoolest juhtumeid, kui Maroko finantsvahendajad ja ministeerium ei täitnud oma lepingulist kohustust esitada piisavat teavet. Kuid EIP tuvastas mitu sellist puudust juba enne kontrollikoja auditit ja nende kõrvaldamisega tegeletakse. Kõik Maroko vanade riskikapitalilaenude võla-summad on juba vahendajatelt ja lõppabi-saajatelt sisse nõutud või sissenõudmisel.

Kolmas lõik – Kõnealused, MEDA volituste eelsed vanad Maroko tehingud moodustavad 7,5% praeguseks riskikapitali tehinguteks eraldatud summast ning need ei ole osa hilisematest riskikapitali tehingutest, mis on tehtud pärast FEMIPi loomist 2002. aastal.

Ministeerium on praeguseks esitanud andmed enamiku kohalikele finantsvahendajatele raha jagamise juhtumite ning nende vahendajate tehtud tagasimaksete kohta. Vaatamata EIP järjepidevatele pingutustele on andmetes veel mõningaid lünki. Kuid olukord paraneb üha. Mitme tehingu puhul on summasid vajaduse korral maha kantud.

20.

Alates 2005. aastast on võetud parandusmeetmeid EIP tuvastatud puuduste suhtes. Mõnede puhul neist meetmetest võtab tulemuste saavutamise aega.

EIP kontrollib, et laenajad ja finantsvahendajad täidaksid aruandluskohustust. Praegu, kui Maroko vanad üldised laenud kõrvale jätta, saadakse valdava enamuse riskikapitali tehingute kohta teavet rahuldaval määral.

Minevikust päritud puuduste kõrvaldamisega tegeletakse, ehkki mõned vahendajad peavad oma aruandlust tänapäeva nõudmistele täitmiseks veel parandama.

3. selgitus – Näide EIP nõrgast järelevalvest koos vahendaja aruandluse puudumisega

Teine lõik – Komisjon rõhutab, et panganduses, eriti uutel turgudel, ei saa vältida olukordi, kus mõned osapooled ei täida oma lepingulisi kohustusi (k.a maksetega viivitamine).

Kolmas lõik – EIP tuvastas õigeaegse aruandluse puudumise ja makseviivitused vahendajal 2004. aastal. EIP oli saatnud vahendajale mitu meeldetuletust, korraldanud koosolekuid Tunisias ja Luxembourgis ning koostanud lõpuks lahenduskokkuleppe (*"protocole d'accord"*), millele vahendaja 2005. aasta lõpus alla kirjutas. Lõpuks maksis vahendaja kõik võlgnetavad summad nimetatud aktiivse järelevalve tulemusena 2007. aasta lõpuks ära.

22.

Komisjoni kesktalitused Brüsselis on suurendanud EIP hallatavate projektidega tegelevat töörühma. See on juba parandanud suhtlemist delegatsioonidega.

25.

Kui projekt kuulub keskkonnatundlikku sektorisse, siis EIP reeglina nõuab ja saab kõigi volituste ja lubade koopiad, mille elluviija peab kehtivate õigusaktide kohaselt hankima. Lisaks jälgib EIP finantsvahendajate investeeringuid tundlikes sektorites. Muud sektorid jäävad EIP rahastamisest välja.

26.

Sõltuvalt projekti olemusest toimub keskkonna järelevalve kas dokumentaalse kontrolli kaudu, millest sageli piisab veendumiseks EIP keskkonnapoliitiliste eesmärkide järgimises, või vajaduse korral ka EIP esindajate kontrollkäikude kaudu.

Vahendatud tehingute puhul rahastamislepingud keskkonna järelevalvet ette ei näinud, sellegipoolest kuulub finantsvahendaja üldkohustuste hulka kontrollimine, kas abisaaja järgib kehtivaid seadusi ja määrusi (võttes arvesse, et kontrollikoja poolt auditeeritud tehingute sõlmimise ajal kehtinud standardid erinevad praegustest) ning, kui EIP neilt seda nõuab, kas rakendatakse asjakohaseid leevendusmeetmeid.

31.

Elluviijate omandivorm on olulise tähtsusega laenamise ja sellega seotud tehnilise abi tehingute edukuse jaoks. Seda kinnitas veel kord 2006. aastal välisekspertide poolt tehtud FEMIPi toetusfondi vahehindamine, mille käigus leiti, et fondi on kasutatud edukalt. 24 projekti 30st on saavutanud oma eesmärgid täielikult ning ülejäänud 6 vähemalt osaliselt. Pärast välishindamist on EIP võtnud lisameetmeid tehnilise abi tulemuslikkuse täiendamiseks, näiteks tugevdanud tehnilise abi üksust, suurendanud panga personali kohalolekut projektsükli algstaadiumis ning lisanud sisemisi koolitusi.

33.

Kõik valimisse võetud projektid on käigus ning tariifide tase ei ole projektide jätkusuutlikkuse ainus tingimus. Tariifid on kehtestanud valitsused ja EIP partneritel ei ole võimalik nende taset mõjutada. EIP püüab mõjutada tariifide suurendamismehhanisme rahastamislepingute tingimuste ja poliitilise tasandi aruteludega. Kuid sellistes riikides nagu Vahemere piirkonna partnerriigid soosutakse tariifide tõstmisega palju vähem kui muudes sektorites. Seetõttu vajab veesektor rohkem kui ükski muu teatavat paindlikkust, et tagada projektide elluviimine EIP nõuete kohaselt, hoolimata mõningatest kõrgetest välistest piirangutest.

34.

Intressitoetusega laenudest kasu saanud projektide teostamine sõltub peamiselt sellest, kuidas partnerriik laenu kasutab. Arvestades, et projektid tähendavad riikide jaoks pikaajalist võlguolekut, võivad viivitused olla tingitud poliitiliste/eelarveliste prioriteetide muutumisest, sõltumata sealjuures projekti olulisusest. Ühelgi kõnealustest juhtudest ei ole põhjust kahelda projekti enda asjakohasuses. Viivitus projekti teostamisel lükkab edasi selle kasu keskkonnale, põhjustamata iseenesest negatiivseid tagajärgi. Edasilükkamine on mittejätkusuutlikult teostatavate projektide puhul isegi eelistatav.

5. selgitus – Näide intressitoetustega laenu kohta, millega ei saavutatud nõutud eesmäärke kavandatud aja jooksul

Teine lõik – Fosfaaditööstusel on Tuneesia majanduses võtmepositsioon ning see annab praegu 17% SKPst. Projekti elluviija on visanud fosfokipsi merre 1952. aastast. Kõnealuse projekti ajend on alati olnud leevendada selle märkimisväärse saasteallika mõju. Viivitused on põhjustatud hoidla jaoks välja pakutud paigas avastatud äärmiselt haruldastest geofüüsilistest probleemidest. Elluviija oli sunnitud tekkinud probleemide tõttu kogu projekti ümber kavandama. Ilma EIP sekkumiseta ei oleks sellist projekti olnudki. Tänu EIP järjekindlusele on elluviija muutumas saastavast ettevõtjast vastutustundlikuks keemiatöösturiks, kes püüab saaste mõju tööstusharu parimate tavade kohaselt süstemaatiliselt jälgida ning seda vähendada.

38.

MEDA riskikapitali tehingute eesmärk, mis algusest peale selgesti teatavaks tehti, oli soodustada erasektori arengut, pakkudes rahastamist, mis ei olnud sel ajal kergesti kättesaadav. Seda tegi EIP.

Enamik riskikapitali tehingute vahendajaid mainis oma 9 külastuse käigus selgelt ja korduvalt, et nende projekti rahastamine polnuks ilma Euroopa Ühenduse sekkumiseta võimalik. Peale selle rõhutasid mõned abisaajad, et Euroopa fondide osalemine pakus neile muid investoreid ligi meelitanud nähtavust ja tuntust.

6. selgitus – Näide ELi osalusest, millega ei lisatud väärtust ega saavutatud eesmärke

Teine lõik – ELi osalus tehnoloogia investeerimisfondis on erand riskikapitali tehinguportfellis. 32 investeeringu seas fondidesse riskikapitali tehingute raames on kõnealune fond ainus juhtum, kus EIP hakkas vahendite hankimises nii hilja osalema. Peale selle oli fondidel EIP investeeringu tegemise ajal kava teha palju muid investeeringuid, kuid pärast Interneti-mulli lõhkemist sellest loobuti.

Kolmas lõik – Kõnealuse fondi kehv tulemuslikkus (kogu riskikapitali tehinguportfelli üks halvemaid) oli tingitud peamiselt Interneti-mulli lõhkemisest ja Egiptuse naela järsust devalveerimisest 2002. aastal. See juhtum on portfellis erandlik. Võrdlusena – MEDA II riskikapitali tehingute kogutulemus on positiivne – 12% investeeringust. See tulemus on parem eelmise mandaadi (MEDA I) ajal tehtud riskikapitali tehingute omast, mis on hetkel ikka veel negatiivne (investeering korda 0,9), kuid tõuseb pidevalt ning tasub end tõenäoliselt ära enne nende riskikapitalitehingute lõpetamist.

39.

Kulukate kontrollimehhanismide loomist juhtumite seireks, kus sama abisaaja sai kasu erinevatest komisjoni programmist ja riskikapitali tehingutest, ei peetud ei tasuvaks ega vajalikuks, arvestades, et samad abisaajad said vaid väga harvadel juhtudel rahastust mitmest allikast.

40.

Nn üldised laenud, mis olid 1980. aastatel ja 1990. aastate alguses eesrindlik viis kapitali rahastamiseks kõnealuses piirkonnas, on juba palju aastaid tagasi asendatud tänapäevasemate sekkumisviisidega. Probleem on tänaseks lahendatud ning peale Maroko vanade (1989–1994) üldiste laenude saadakse rahuldavat teavet peaaegu kogu riskikapitali tehinguportfelli kohta.

7. selgitus – Näide riskikapitali tehingust, millega ei saavutatud nõutavaid eesmärke

Teine lõik – Riskikapitali tehingu eesmärk Egiptuse investeerimisfirma osalusel oli ehitada hotelle, et luua Egiptuse ühes peamises majandusharus tuhandeid töökohti. Ehkki viivitusega, on see eesmärk saavutatud.

Kolmas lõik – Vaatlusalusel perioodil (2000–2001) juhtus Egiptuse turismisektoris sageli viivitusi, mis olid põhjustatud eriti ebastabiilsest globaalsest ja kohalikust geopoliitilisest olukorrast.

41.

Riskikapitali tehingute peamine eesmärk on toetada erasektori arengut partnerriikides. Kuid ei MEDA määruses ega eelnevates protokollides ei ole sätestatud kohustust toetada ainult Euroopa ja kohalike partnerite ühissettevõtteid.

42.

EIP jälgib kooskõlas oma praeguse poliitikaga oma investeeringute rahalist ja mitterahalist toimimist. Vahendatud investeeringute puhul toimub järelevalve vahendajate esitatud aruannete kaudu. Mõnede vahendajate puhul on iga aruande jaoks loodud pragmaatiline ja seetõttu lihtsustatud aruandlusraamistik.

EIP on alates 2006. aastast kasutanud oma uute fonditehingute puhul koos muude rahvusvaheliste finantsinstitutsioonidega välja töötatud mitmekülget mitterahaliste näitajate valikut; peale selle on EIP laiendanud ka muude mitterahaliste näitajate kasutamist, mida peavad kasutama muud vahendajad üldiste volituste alusel. EIP poolt 2006. aastal koostatud FEMIPi investeerimisfondide portfelli ülevaates selgitatakse fondide tegevuse mõju arengule ja määratakse selle suurus. Nimetatud ülevaade annab tunnistust EIP tähelepanust ja võimest saavutada häid tulemusi mitterahaliste näitajate alal.

8. selgitus – Näide piirkonnaülese fondi haldamise kohta

Teine lõik – EIP toetus riskikapitalitehingute kaudu on mänginud põhiosa eduka fondihaldusettevõtja arengus.

KOKKUVÕTTED JA SOOVITUSED

44.

Halduse delegeerimine EIP-le hõlmab ka kogu seiret ja järelmeetmeid. Komisjoni hoitakse kursis ning temaga arutatakse suuremaid muudatusi EIP rahastatavates projektides.

45.

Lisaks EIP poolsele järelevalvele jälgib komisjoni väline tulemustele suunatud järelevalvesüsteem (peakorter ja delegatsioonid) projekte, mida otseselt ei halda EÜ (kuid haldab EIP). Komisjoni järelevalve täiendab EIP oma. Keskkonnastandardid ja õigusaktid on aja jooksul tohutult arenenud. Kontrollikoja poolt auditeeritud tehingute allakirjutamise ajal kehtinud standardid erinevad tänastest ning neid on järgitud, ehkki EIP toimik ei sisaldanud kahel kontrollikoja poolt nimetatud juhul asjaomast dokumentatsiooni.

SOOVITUSED KOMISJONI TEOSTATUD JÄRELEVALVE KOHTA

a)

Sellise delegeerimiskorra puhul, nagu nähakse ette Euroopa naabruspoliitika määramises, peaks vastutus hindamise ja järelevalve eest lasuma peamiselt EIP-l. EIP-l on praegu täielik ja tõhus järelevalve kord. EIP hallatavad pangandusmeetmed on osa komisjoni hindamis- ja järelevalvekavadest Euroopa naabruspoliitika raames. Näiteks on tellitud komisjoni arengupankade ja EIP kaudu antava abi andmise hinnang.

b)

Seda tehakse praegu, eriti EIPga tolle panuse kaudu riiklikesse näidiskavadesse ja pideva teabevahetuse kaudu nii peakorteri kui ka kohalikul tasandil.

c)

Uus EIP ja komisjoni vaheline haldusleping on viimistlemisel (valmib eeldatavasti 2009. aasta esimeses kvartalis).

46.

Komisjon on EIP-lt saadud teabe alusel seisukohal, et mingeid negatiivseid finantstagajärgi ei ole. Kui jätta kõrvale asjaajamise kiirendamiseks kulutatud väiksemad summad, on kõik ettenähtud summad alati sisse nõutud ja kätte saadud (Maroko vanade üldiste laenude laekumine on pooleli), vajaduse korral koos viivistega.

SOOVITUSED EIP TEOSTATUD JÄRELEVALVE KOHTA

EIP-l on praegu täielik ja tõhus järelevalve kord. Uues halduslepingus formaliseeritakse seoses vahendajate ja/või elluviijate finants- ja aruandluskohustustega võetavad meetmed.

48.

Komisjon leiab, et enamik tehnilise abi projekte on traditsiooniliste tulemuslikkuse hindamiskriteeriumide (tulemuslikkus, tõhusus, kokkuvõid, jätkusuutlikkus) seisukohast edukad. Komisjon juhib tähelepanu, et vahendajad ja lõppabisajaad andsid kontrollkäikude ajal mitmekordselt tunnistust varasemate riskikapitali tehingute positiivsest mõjust erasektori arengule.

49.

Riskikapitali tehingute rahalist tulemuslikkust saab hinnata alles asjaomase investeeingu lõpetamisel ja mitte vahetahandamisaruannete alusel. Komisjon arutleb EIPga riskikapitaliportfelli kättesaadava õiglase hindamise üle, et uurida, kuidas saaks viia praegused hindamisaruanded kooskõlla uute, EÜ raamatupidamiseeskirjadel põhinevate aruandlusnõuetega, otsides sealjuures parima tasuvusega lahendust. Mis puutub mitterahalisesse tulemuslikkusesse, siis EIP esitas juba eriaruande enamiku riskikapitali tehingute keskkonnamõju kohta. EIP töötab mitterahalise tulemuslikkuse näitajad välja koos muude rahvusvaheliste finantsinstitutsioonidega. Viimase kolme aasta jooksul on EIP kaasanud selliseid näitajaid täiendava aruandluskohustusena oma uutesse lepingutesse.

**SOOVITUSED EESMÄRKIDE
SAAVUTAMISEKS**

Euroopa naabruspoliitika riskikapitali tehingute strateegia näeb tõepoolest ette paindlikkust parima rakendusprotsessi valimiseks: see võimaldab nii otsest haldamist kui ka haldamist rahvusvaheliste/kohalike partnerite kaudu, nagu soovitas kontrollikoda.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 1/2009

MEDA programmi ja eelnevate protokollidega Vahemere piirkonnas rakendatavate pangandusmeetmete kohta

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2009 – 34 lk – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-181-3

doi: 10.2865/15036

Euroopa Liidu väljaannete tellimine

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- raamatukauplustes, esitades pealkirja, väljaandja ja/või ISBNi numbri;
- võtke otse ühendust meie müügiesindajatega;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://bookshop.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Komisjoni esindustes ja delegatsioonides;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://ec.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

KÄESOLEVAS ERIARUANDES AUDITEERIS KONTROLLIKODA MEDA PROGRAMMI JA EELNEVATE PROTOKOLLIDE RAAMES RAKENDATAVAID PANGANDUSMEETMEID, ET MÄÄRATA KINDLAKS, KAS KOMISJON JA EIP TEOSTASID KÄIMASOLEVATE PROJEKTIDE JÄRELEVALVET NÕUETEKOHASELT JA PROJEKTIDEGA SAAVUTATI SEATUD EESMÄRGID. KONTROLLIKODA TEGI MITU ETTEPANEKUT, MILLES SOOVITATI LUUA KONKREETNE PANGANDUSMEETMETE JAOKS KAVANDATUD HINDAMISE JA JÄRELEVALVE PROGRAMM. KONTROLLIKODA RÕHUTAS, ET ON VAJA PAREMINI KOOSKÕLASTADA EIP, KOMISJONI JA TEISTE RAHVUSVAHELISTE/KOHALIKE PARTNERITE POOLSET ABI. NIMETATUD KOOSTÖÖ PEAKS PÕHINEMA ASJAKOHASEL LÄBIRÄÄKIMISTEGA KOKKULEPITUD HALDUSKORRALDUSEL, MIS HÕLMAB KESKKONNA-ASPEKTE JA KAITSEB ÜHENDUSE FINANTSHUVE.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-181-3



9 789292 071813