

III

(Sagatavošanā esoši tiesību akti)

REVĪZIJAS PALĀTA

ATZINUMS Nr. 8/2020

*(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punktu un 322. panta 1. punkta a) apakšpunktu)***par Komisijas priekšlikumu 2020/0100 (COD) Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par publiskā sektora aizdevumu mehānismu Taisnīgas pārkārtošanās mehānisma ietvaros (COM(2020) 453 final)***(2020/C 373/01)*

SATURS

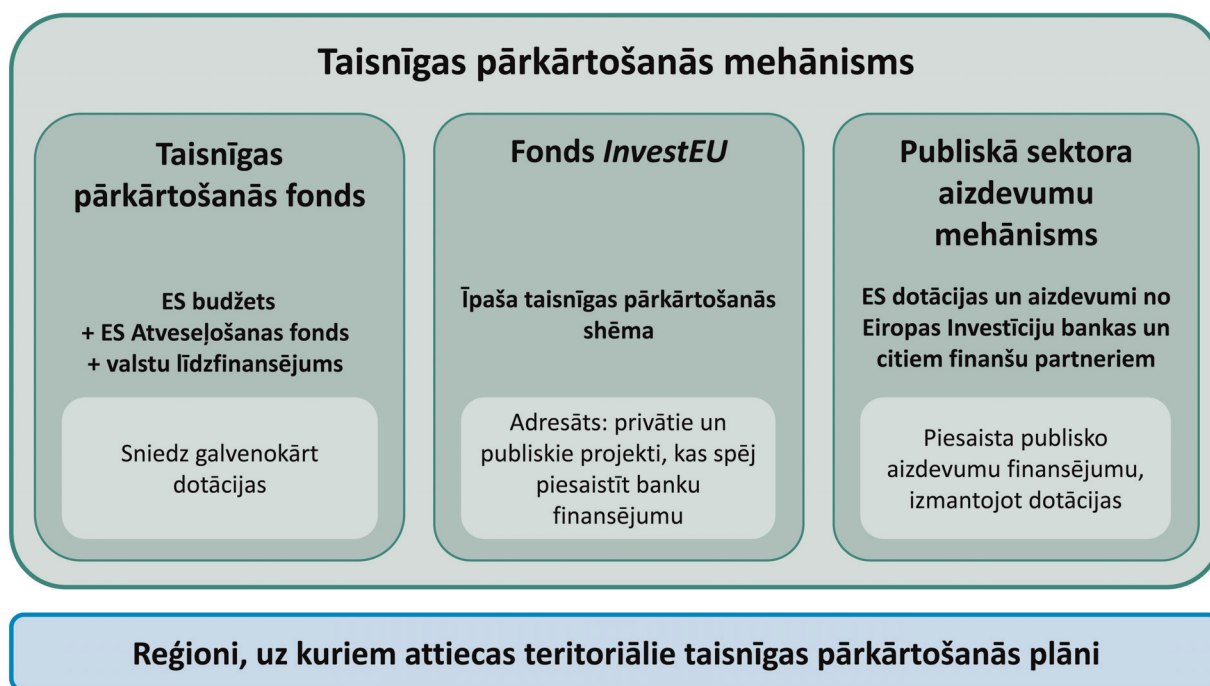
	<i>Punkts</i>	<i>Lappuse</i>
Ievads	1.–6.	2
Vispārīgi komentāri	7.–11.	3
Konkrēti komentāri	12.–22.	3
Risks saistībā ar dotāciju, kura nav saistīta ar izmaksām	12.	3
Instrumenta papildināmība	13.–14.	3
Klimata mērķis un ilgtspēja	15.–17.	4
Mehānisma finansēšana	18.–20.	4
Darbības rādītāji	21.–22.	5

Ievads

1. Komisija 2019. gada decembrī pieņēma paziņojumu “Eiropas zaļais kurss” (COM(2019) 640 final), kura mērķis ir pārveidot ES par mūsdienīgu, resursefektīvu un konkurētspējīgu ekonomiku, kurā līdz 2050. gadam nav siltumnīcefekta gāzu neto emisiju, ekonomikas izaugsme nav saistīta ar resursu izmantošanu un neviens cilvēks un neviena vieta nav atstāta novārtā. Komisija 2020. gada janvārī ierosināja izveidot Eiropas zaļā kursa investīciju plānu, kas ietver Taisnīgas pārkārtošanās mehānismu. Mehānisms ir paredzēts reģioniem un nozarēm, kuras visvairāk skar pārkārtošanās uz klimatneitralitāti, un tas nodrošina dotāciju un atmaksājama finansējuma veidu, piemēram, aizdevumu, apvienojumu nolūkā novērst pārkārtošanās sociālo, ekonomisko un vides ietekmi. Mehānisms ir vērsts uz teritoriālajiem taisnīgas pārkārtošanās plāniem, un tam ir trīs finansējuma pīlāri (sk. 1. attēlu).

1. attēls

Ierosinātā Taisnīgas pārkārtošanās mehānisma struktūra



Avots: ERP, pamatojoties uz Eiropas Komisijas datiem.

2. Publiskā sektora aizdevumu mehānisms (Mehānisms) ir Taisnīgas pārkārtošanās mehānisma trešais pīlārs. To veidos dotāciju komponents 1,5 miljardu EUR vērtībā no ES budžeta un aizdevumu komponents līdz 10 miljardiem EUR pašu resursu no Eiropas Investīciju bankas un, iespējams, no citiem finanšu partneriem. Saskaņā ar Komisijas sniegto informāciju ⁽¹⁾ paredzams, ka 2021.–2027. gada periodā Mehānisms piesaistīs publiskās investīcijas 25–30 miljardu EUR apmērā.

3. Mehānisms ir finansējuma apvienošanas mehānisma veids, kuru definē kā sadarbības satvaru, kas izveidots starp Komisiju un, cita starpā, attīstības vai citām publiskā sektora finanšu iestādēm, lai apvienotu neatmaksājama (dotācijas) un atmaksājama atbalsta veidus (aizdevumi) ⁽²⁾.

4. Mehānisma konkrētais mērķis ir palielināt publiskā sektora investīciju, lai risinātu to ES reģionu attīstības vajadzības, kas noteiktas teritoriālajos taisnīgas pārkārtošanās plānos, kuri izriet no problēmām saistībā ar pārkārtošanos uz klimatneitralitāti. Regulas projektā ierosināts to darīt, atvieglojot tādu projektu finansēšanu, kuri nerada pietiekamu pašu ieņēmumu plūsmu un kurus nefinansētu, ja nebūtu dotācijas atbalsta elementa no ES budžeta. Dotācijas elements, piemēram, palīdzētu publiskai struktūrai finansēt projektu, kas citādi budžeta ierobežojumu dēļ netiktu īstenots (vai vismaz ne tādā apmērā) vai tiktu atlikts.

⁽¹⁾ Sk. Komisijas paziņojuma “Investīciju plāns ilgtspējīgai Eiropai” (COM(2020) 21 final) 22. lpp.

⁽²⁾ Finanšu regula, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, 2018. gada jūlijs, 2. pants.

5. Lai gan visi trīs pīlāri ir vērsti uz vieniem un tiem pašiem reģioniem un teritorijām, uz kuriem attiecas teritoriālie taisnīgas pārkārtošanās plāni, katram no tiem principā būtu jāpievēršas projektiem ar atšķirīgām finansējuma vajadzībām. Taisnīgas pārkārtošanās fonds (pirmais pīlārs) atbalsta publiskos projektus, galvenokārt izmantojot dotācijas. Fonds *InvestEU* (otrais pīlārs) var atbalstīt publiskās un privātās investīcijas, kas rada pietiekamus ieņēmumus, lai būtu spētu piesaistīt banku finansējumu. Mehānisms (trešais pīlārs) finansē publiskā sektora projektus, kas rada savas ieņēmumu plūsmas, taču nepietiekamas, lai segtu investīciju izmaksas.

6. Saskaņā ar Komisijas priekšlikuma juridisko pamatu apspriešanās ar Eiropas Revīzijas palātu (ERP) ir obligāta ⁽³⁾, un Eiropas Parlaments un Padome lūdza ERP sniegt atzinumu. Ar šo atzinumu tiek izpildīta prasība par apspriešanos. Tas attiecas tikai uz publiskā sektora aizdevumu mehānisma priekšlikumu Taisnīgas pārkārtošanās mehānisma ietvaros un papildina un atkārti dažus punktus no mūsu Atzinuma Nr. 5/2020 par Komisijas priekšlikumu izveidot Taisnīgas pārkārtošanās fondu (COM(2020) 22 final).

Vispārīgi komentāri

7. Lai līdz 2050. gadam sasniegtu ES pārkārtošanos uz klimatneitralitāti, visā tās teritorijā būs vajadzīga ievērojama investīcija. Lai nodrošinātu taisnīgu un godīgu pārkārtošanos, ES atbalsts jāsniedz visvairāk skartajiem reģioniem un tur, kur tam būs vislielākā ietekme.

8. Priekšlikuma 1. un 5. apsvēruma sasaista Mehānismu ar Eiropas zaļo kursu kā reakciju uz klimata un vides problēmām nolūkā atbalstīt ES pārkārtošanos uz klimatneitralitāti. Tomēr regulas projektā nav noteikta skaidra saikne ar ES mērķiem klimata jomā.

9. Mēs esam norādījuši, ka Komisija nav veikusi *ex ante* novērtējumu vai ietekmes novērtējumu, kas prasīts ar Finanšu regulas 209. pantu, kurā noteikts, ka finansējuma apvienošanas darbību pamatā jābūt *ex ante* novērtējumiem vai ietekmes novērtējumiem, kuros ietverti paskaidrojumi par finanšu operācijas veida izvēli, ņemot vērā politikas mērķus, saistītos finanšu riskus un budžeta ietaupījumus. Šāda analīze paskaidrotu, kāpēc Komisija nolēma izmantot apvienoto atbalstu Taisnīgas pārkārtošanās mehānisma trešajam pīlāram, un noteiktu risināmos jautājumus, nepieciešamā finansējuma apjomu, ES iesaistīšanās pievienoto vērtību un dažādo risinājumu paredzamo ietekmi.

10. Tā kā netika sagatavots vajadzību novērtējums vai *ex ante* novērtējums, nav skaidrs, kāds ir reālais pieprasījums pēc Mehānisma un cik efektīvs tas būs. Šādos apstākļos Komisijai būtu lietderīgi šos nezināmos faktoros sīkāk analizēt un pārbaudīt savos gada ziņojumos par finanšu instrumentiem saskaņā ar Finanšu regulas 250. pantu.

11. Priekšlikumā ir paredzēts finansējums reģioniem un teritorijām, kas jau ir saņēmuši finansējumu attīstības vajadzībām saistībā ar ES klimata mērķiem, tostarp īpašu ES finansējumu. Mēs neesam atraduši visaptverošu analīzi par to, kas šajos reģionos ir sasniegts ar iepriekšējo ES finansējumu, vai par to atlikušajām vajadzībām. Uzskatām, ka ir svarīgi, lai šis jautājums tiktu analizēts taisnīgas pārkārtošanās plānos.

Konkrēti komentāri

Risks saistībā ar dotāciju, kura nav saistīta ar izmaksām

12. Lai saņēmējiem samazinātu finansiālo slogu, kas rodas, atmaksājot aizdevumus, dotācijas saskaņā ar Mehānismu tiks piešķirtas kā finansējums, kas nav saistīts ar konkrētām projekta izmaksām. Dotācijas komponents veidos līdz 15 % no aizdevuma (un līdz 20 % mazāk attīstītajos reģionos). Regulas projekta 8. panta b) punktā ir noteikts, ka projekti nevar saņemt atbalstu no citām ES programmām. Tas ierobežo dubulta ES finansējuma risku. Tomēr, mūsdiā, tehnisko palīdzību un konsultāciju resursus varētu atbrīvot no šajā pantā noteiktā pienākuma, lai nodrošinātu sinerģiju ar citām ES programmām, no kurām atbalsta attiecināmu projektu sagatavošanu un īstenošanu.

Instrumenta papildināmība

13. Saskaņā ar priekšlikuma 8. panta d) punktu no Mehānisma var atbalstīt tikai tāds projekts, kuri nerada pietiekamu pašu ieņēmumu plūsmu, kas ļautu tos finansēt bez ES atbalsta. Tādējādi Mehānisms varētu palielināt projektu pieejamību izmaksu ziņā, un tas ļautu saņēmējiem tos īstenot ātrāk un pilnā apmērā. Mēs uzskatām, ka šī prasība ir nepieciešama, lai novērstu, ka potenciālais atbalsts un investīcijas aizstāj līdzekļus no citiem publiskiem vai privātiem avotiem un tādējādi garantētu papildināmību, kā noteikts Finanšu regulas 209. panta 2. punkta b) apakšpunktā.

⁽³⁾ Līgums par Eiropas Savienības darbību, 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts.

14. Lai nodrošinātu, ka visi atlasītie projekti atbilst iepriekš definētajai papildināmības prasībai, ir svarīgi, ka Komisija pienācīgi pārbauda un piemēro šo nosacījumu par to, ka radītās pašu ieņēmumu plūsmas ir nepietiekamas.

Klimata mērķis un ilgtspēja

15. Priekšlikuma 14. apsvērumā minēts, ka darba programmās un uzaicinājumos iesniegt priekšlikumus jānosaka konkrēti atbilstības nosacījumi un piešķiršanas kritēriji. Tomēr regulas projekta pantos šī prasība nav sīkāk paskaidrota. Mēs uzskatām, ka vairāku pamatprasību vai vispārēju prasību noteikšana ES līmenī palīdzētu nodrošināt tā efektivitāti situācijās, kad pieprasījums pārsniedz valsts dotāciju piešķirumus. Jo īpaši varētu iekļaut šādas prasības:

— projektam jārisina vajadzības, kas noteiktas teritoriālos taisnīgas pārkārtošanās plānos,

— dotācijai jābūt atbilstīgai, lai padarītu projektu pieejamu saņēmējam, un

— projektam jāpalīdz sasniegt ES klimata mērķus

16. Turklāt Mehānisma nosacījumu saiknei ar ES klimata mērķu sasniegšanu vajadzētu būt spēcīgākai, piemēram, izmantojot ES taksonomijas noteiktos kritērijus⁽⁴⁾ gadījumos, kad Komisijai ir jānovērtē, kādā mērā ieguldījums ir vides ziņā ilgtspējīgs. Tas arī nodrošinātu, ka ar Mehānismu netiek atbalstītas darbības, kas rada siltumnīcefekta gāzu emisiju neto pieaugumu.

17. Turklāt regulas projektā nav nosacījuma, ka projektiem būtu jāatbilst principam “nekaitēt”, jo īpaši attiecībā uz klimata pārmaiņām. No mehānisma būtu jāizslēdz arī darbības, par kurām nevar saņemt atbalstu no Taisnīgas pārkārtošanās fonda⁽⁵⁾ un kuras it īpaši ietver ieguldījumus, kas saistīti ar fosilā kurināmā ražošanu, pārstrādi, izplatīšanu, uzglabāšanu un sadedzināšanu. Tas nepieciešams, lai nodrošinātu, ka Mehānisms neatbalsta ieguldījumus citā mazāk piesārņojošā fosilā kurināmā infrastruktūrā, kas nepalīdzētu sasniegt klimatneitralitātes mērķi. Tas arī nepieļautu, ka saskaņā ar Taisnīgas pārkārtošanās fonda regulas 5. pantu noraidītie projekti tiek atkārtoti iesniegti un finansēti no Mehānisma.

Mehānisma finansēšana

18. Komisija ierosina finansēt dotācijas komponentu galvenokārt no prognozējamā budžeta garantijas pārpalikuma, kuru nosaka Eiropas Stratēģisko investīciju fonds (ESIF)⁽⁶⁾. ESIF regulā ir teikts, ka līdz 35 % (jeb 9,1 miljardam EUR) no budžeta garantijas nonāks īpašā garantiju fondā, lai novērstu tiešus pieprasījumus no ES budžeta. Komisija ir aplēsusi (pamatojoties uz EIB 2019. gada 31. decembra datiem), ka iespējamie zaudējumi no kopējā portfeļa būs mazāki par šo paredzēto summu un ka garantiju fondam paliks neiztērēts vairāk nekā 1 miljards EUR, kuru varētu pārdaļīt Mehānismam.

19. Komisija veica šo aprēķinu, pamatojoties uz vairākiem pieņēmumiem pirms Covid-19 krīzes. Tomēr šī krīze var tieši ietekmēt ievērojamu skaitu saņēmēju, kurus atbalsta EIB aizdevumi, kas nodrošināti ar ESIF garantiju, un tādējādi turpmākajos gados var palielināt garantiju pieprasījumu apjomu.

20. Savā iepriekšējā atzinumā par ESIF⁽⁷⁾ mēs norādījām, ka, grozot ESIF regulu (ESIF 2.0) un pazeminot uzkrājumu likmi no 50 % līdz 35 %, palielinājās risks, ka garantiju fondā iekļautā summa nebūs pietiekama un ka var būt nepieciešami tieši pieprasījumi no budžeta. Nolūkā saglabāt piesardzīgu pieeju attiecībā uz to, kā ierobežot vispārējo finansiālo risku līdz ESIF garantijas apjomīgajām iespējamām saistībām, mēs uzskatām, ka ir vajadzīga atjaunināta analīze, lai nodrošinātu, ka Mehānismam var piešķirt 1 miljardu EUR.

⁽⁴⁾ Kā noteikts ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) 2020/852 (OV L 198, 22.6.2020., 13. lpp.).

⁽⁵⁾ Priekšlikums regulai par Taisnīgas pārkārtošanās fonda izveidi, COM(2020) 22, 5. pants.

⁽⁶⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2015/1017 (OV L 169, 1.7.2015., 1. lpp.).

⁽⁷⁾ Atzinums Nr. 2/2016, EFSI: agrs priekšlikums pagarināt termiņu un paplašināt (OV C 465, 13.12.2016., 1. lpp.).

Darbības rādītāji

21. Regulas projekta pielikumā ir uzskaitīts noteikts skaits galveno rādītāju. Tie galvenokārt ir iznākuma rādītāji (piemēram, parakstīto aizdevumu apjoms, projektu skaits pa nozarēm). Atšķirībā no regulas projekta par Taisnīgas pārkārtošanās fondu, kuram ir līdzīgi mērķi kā Mehānismam, priekšlikumā nav iekļauti atsevišķi rezultātu rādītāji un nav definēti iznākuma rādītāji attiecībā uz sociālo un ekonomisko ietekmi, ko rada pārkārtošanās uz klimatneitralitāti. Tas arī neietver pienākumu noteikt atsaucēs vērtību un mērķvērtību šādiem rādītājiem. Turklāt nav ne rādītāju par pārkārtošanās ietekmi uz vidi, ne rādītāju, kas sniegtu skaidru informāciju par atbalstu mērķim iziet no oglekļietilpīgajām nozarēm. Šādus rādītājus varētu vai nu definēt regulas projekta pielikumā, vai arī 14. panta 3. punktā iekļaut pienākumu tos definēt.

22. No ierosinātajiem rādītājiem tikai 4. galvenais darbības rādītājs (atbalstāmo projektu skaits) ir sadalīts pa reģioniem un teritorijām, uz kurām attiecas teritoriālās taisnīgas pārkārtošanās plāns. Lai pienācīgi uzraudzītu Mehānisma īstenošanu, būtu lietderīgi visus ierosinātos rādītājus, tostarp dotāciju un aizdevumu summas, vajadzības gadījumā sadalīt pa reģioniem.

Šo atzinumu Revīzijas palāta pieņēma 2020. gada 24. septembrī Luksemburgā.

Revīzijas palātas vārdā –
priekšsēdētājs
Klaus-Heiner LEHNE
