

Специален доклад

**Успешно и насърчително
ли е действието на
финансовите
инструменти в областта
на развитието на
селските райони?**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-2281-7	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/734935	QJ-AB-15-004-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-2257-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/74764	QJ-AB-15-004-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2276-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/88196	QJ-AB-15-004-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За използването или възпроизвеждането на фигура 1 е необходимо да се свържете пряко с притежателя на авторските права за получаване на разрешение.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**Успешно и насърчително
ли е действието на
финансовите
инструменти в областта
на развитието на
селските райони?**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I с ръководител Rasa Budbergytė, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на разходването на средства за опазване и управление на природните ресурси. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Kersti Kaljulaid, със съдействието на Peeter Lätti, ръководител на нейния кабинет; Helder Faria Viegas, ръководител на отдел; Bertrand Tanguy, ръководител на екип; Jan Huth, заместник-ръководител на екип; Christine Kleinsasser, одитор; Ioannis Papadakis, одитор; Roberto Resegotti, одитор и Jolanta Zemaitė, одитор.



От ляво надясно: J. Zemaitė, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.

Точки

Съкращения и термини

I—IX **Кратко изложение**

1—15 **Въведение**

4 **Предишни одити на Сметната палата**

5—7 **Основание за създаване на финансовите инструменти**

8 **Последни промени**

9—12 **Финансови инструменти в областта на развитието на селските райони**

13—15 **Управление на финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони**

16—20 **Обхват и подход на одита**

21—95 **Констатации и оценки**

21—50 **По подходящ начин ли са създадени и капитализирани финансовите инструменти през програмния период 2007—2013 г.?**

22—29 **Рамката за програмиране не е изготвена достатъчно добре**

30—40 **Въпреки това правилата за извършване на разходи са благоприятни за държавите членки**

41—50 **Значителна свръхкапитализация на финансовите инструменти**

51—71 **Успешно ли е прилагането на финансовите инструменти през периода 2007—2013 г.?**

53—61 **Финансовите инструменти имат слаби резултати по отношение на револвирането на средствата**

62—68 **Ефектът на лоста се наблюдава рядко, а някои от фондовете са били създадени твърде късно**

69—71 **Мониторингът на финансовите инструменти за периода 2007—2013 г. не е довел до предоставяне на достатъчна и уместна информация относно постигнатите резултати**

- 72—80 **Въведени ли са подходящи условия за ликвидация и прекратяване на дейността през периода 2007—2013 г.?**
- 75—77 Приключването все още не е било добре подготвено и разпоредбите са тълкувани по различен начин от държавите членки и Комисията
- 78—80 Липса на яснота по отношение на разпоредбите за прекратяване на дейността
- 81—95 **Има ли рамката за периода 2014—2020 г. потенциал за извършване на необходимите подобрения във финансовите инструменти?**
- 82 Налице са някои съществени подобрения в новата правна рамка...
- 83—95 ... но продължават да съществуват известни пречки
- 96—103 **Заклучения и препоръки**
- Приложение I — Приблизително изчисление на свързкапитализацията на гаранционните фондове към 31 декември 2013 г. според коефициента на рисковата експозиция**
- Приложение II — Обобщение на основните слабости, които влошават изпълнението на одитираните финансови инструменти**
- Отговори на Комисията**

Съкращения

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони.

ЕСИ фондове/ЕСИФ: Европейски структурни и инвестиционни фондове.

ИФИ: Инструмент за финансов инженеринг. Преименуван на „финансов инструмент“ за периода 2014—2020 г.

ПРСР: Програма за развитие на селските райони.

Термини

Гаранционни фондове: Гаранционните фондове предоставят финансови гаранции по кредити, които са необходими на предприятията и организациите в селските райони, като по този начин ги улесняват в получаването на финансиране от банки. Тези фондове се наричат „револвиращи“, тъй като при връщане на заемите по отделните проекти гаранциите се освобождават и могат да се издават нови гаранции. Гаранционните фондове револвират чрез мултиплициращ коефициент на фондовия капитал.

Гаранция: Задължение на трета страна (гарант) за погасяване на дълговете на заемополучателя. Гарантът носи отговорност в случаите, когато заемополучателят не може самостоятелно да изплати задълженията си.

Ефект на лоста (ливъридж): Тук ефектът на лоста се изчислява като съотношение на размера на (публичното и/или частното) финансиране, което е гарантирано или изплатено за дейности в селските райони, и размера на публичното (от ЕС или от държава членка) финансиране.

Коефициент на рискована експозиция: Горна граница на неизпълнение на задълженията, която се счита за допустима в управлението на даден гаранционен фонд. Например коефициентът на рискована експозиция ще бъде 1/5, ако се предполага, че максимум 20 % от гаранциите могат да не бъдат изпълнени.

Краен получател: Физическо лице или орган, които получават подпомагане от финансов инструмент.

Крайни продукти и резултати: Крайни продукти са дейностите, които пряко се осъществяват чрез финансовите инструменти. Така например „броят издадени гаранции“ може да бъде краен продукт за даден гаранционен фонд. Резултати са преките последици и промени вследствие на изпълнението на даден проект. Така например получаването на банков кредит представлява „резултат“ за крайния получател.

Кредитни фондове: Фондове, които предоставят кредити за малки проекти за развитие на бизнеса. Счита се, че те „револвират“, тъй като средствата за нови проекти се осигуряват от изплащането на заемите по предишните проекти.

Ликвидация: В контекста на приключването на ПРСР в края на програмния период това е процедурата, която се прилага по отношение на фонда, за да се определи допустимата сума за съфинансиране от ЕЗФРСР.

Мярка: Схема за помощ за изпълнение на дадена политика. **Инвестиционни мерки** са мерките, които осигуряват финансово подпомагане за инвестиции в машини и оборудване, сгради и/или други строителни дейности.

Ос (множество оси): Група от свързани помежду си мерки със специфични цели, произтичащи пряко от тяхното изпълнение, и допринасящи за една или повече от целите на политиката за развитие на селските райони. Например мерките по ос 1 допринасят за подобряване на конкурентоспособността на селскостопанския и горския сектор, докато мерките по ос 3 имат за цел да допринесат за подобряване на качеството на живот в селските райони и диверсифициране на икономиката в тези райони.

Програмен период: Период на действие на програмите за развитие на селските райони.

Процент на изразходване: По отношение на кредитните фондове това е частта от инвестициите във фонда капитал, която е изплатена на крайни получатели. По отношение на гаранционните фондове това е частта от инвестициите във фонда капитал, която е използвана за гарантиране на заемите, предоставени на крайни получатели.

Разплащателна агенция: Национален или регионален орган, отговарящ за определянето, изчисляването и изплащането на земеделските субсидии.

Револвират фонд: Система, при която събраните за финансовите инструменти средства се използват отново или „револвират“, след като вече са били използвани веднъж.

Свързкапитализация: Това е ситуация, при която внесенят капитал в ИФИ е прекалено голям спрямо сумата, предоставена на крайните получатели под формата на заеми или издадени гаранции.

Споделено управление: Един от начините, по които се изпълнява бюджетът на ЕС. Управлението е „споделено“, когато финансираните от ЕС проекти се управляват от национални или регионални органи (в този случай „управляващите органи“). Комисията разполага с надзорни правомощия.

Споразумение за финансиране: Споразумение между държава членка (или управляващ орган) и управител на фонд, в което се установяват редът и условията за финансиране.

Управител на фонд: Орган, отговарящ за изпълнение на инвестиционна стратегия, и управляващ портфейл от инвестиции, свързани с даден финансов инструмент.

Управляващ орган: Национален или регионален орган, определен от държавата членка за управление на програма за развитие на селските райони.

Фондове за рисков капитал: Частни търговски фондове, които предоставят капитал, обикновено за нова стопанска дейност, която се характеризира с висок потенциал и висок риск.

I

Финансовите инструменти (познати до 2014 г. като „инструменти за финансов инженеринг“) се прилагат най-напред по отношение на земеделието през програмния период 2000—2006 г., а след това през периода 2007—2013 г. обхватът им е разширен с цел да се подпомогнат земеделските стопани и малките предприятия в селските райони да получат частно финансиране за инвестиционните си проекти. С помощта на кредитни и гаранционни фондове тези инструменти се стремят да привлекат допълнителни публични и/или частни капитали (ефект на лоста) и да дадат възможност за повторно използване на първоначално отпуснатите средства (револвиращ фактор). В края на 2013 г. ЕС и държавите членки са участвали с около 700 млн. евро във финансови инструменти в областта на развитието на селските райони.

II

Рамката на финансовите инструменти също е с разширен обхват за периода 2014—2020 г., когато Комисията предвижда да оптимизира въздействието от фондовете на ЕС. Тя очаква също така използването им да се увеличи през идните години и иска от държавите членки да се ангажират с по-голямо усвояване, най-малко двойно повече в ключови инвестиционни области.

III

В контекста на настоящия одит Сметната палата разгледа въпроса относно това дали финансовите инструменти са постигнали целите си в областта на развитието на селските райони и дали е вероятно да бъдат с успешно действие в бъдеще. Ето защо Сметната палата провери дали финансовите инструменти са добре разработени и управлявани през програмния период 2007—2013 г., както и до каква степен промените, въведени за периода 2014—2020 г., са в състояние да окажат съществено въздействие върху установените ключови недостатъци.

IV

Като цяло Сметната палата достигна до заключението, че финансовите инструменти не са постигнали целите си в областта на развитието на селските райони и въпреки че периодът 2014—2020 г. има обещаващ потенциал, постигането на желаните ефекти ще представлява значително предизвикателство. Сметната палата установи, че липсва ясна обосновка за създаването на финансовите инструменти за програмния период 2007—2013 г., както и че тези инструменти са били свръхкапитализирани. По-специално, правната рамка не отчита специфичните характеристики на политиката за развитие на селските райони и не е извършена оценка на реалните нужди.

V

Сметната палата заключи също така, че липсва надеждна количествено измерима информация, която да обоснове вида въведени финансови инструменти, да подпомогне определянето на търсенето на финансови инструменти в областта на земеделието, както и да покаже, че сумата на разпределения капитал за дадения фонд е подходяща. Сметната палата счита, че към края на 2013 г. гаранционните фондове са били свръхкапитализирани с 370 млн. евро.

VI

Сметната палата заключава също така, че финансовите инструменти не са функционирали според очакваното и вследствие на това не са предоставили изцяло потенциалните си предимства, що се отнася до ефекта на лоста и револвиращия ефект. Това отчасти се е дължало на закъснения в изпълнението (в т.ч. на факта, че инструментите са били въведени на късен етап или не в най-подходящото време). Освен това правната рамка не е включвала подходящи разпоредби за насърчаване на постигането на очакваните ползи. На последно място, нито Комисията, нито държавите членки са въвели подходящи системи за мониторинг, които да осигурят надеждни данни за ефективното постигане на целите на инструментите.

VII

Анализът на Сметната палата включи проверка на политиките за ликвидация и за прекратяване на дейността. Сметната палата заключава, че в периода 2007—2013 г. не са били въведени прецизни условия за установяване на салдото по финансовите инструменти, платимо в края на програмния период, нито условия за прекратяване на дейността, най-вече поради липсата на ясни правила и указания по тези въпроси от страна на Комисията.

VIII

Сметната палата установи, че рамката за периода 2014—2020 г. съдържа потенциал за нужното усъвършенстване на финансовите инструменти. Продължават обаче да съществуват някои пречки за по-широкото използване на финансовите инструменти. Освен това е възможно да продължава да е налице рискът от свръхкапитализация, въпреки че новата правна рамка съдържа конкретни нови разпоредби за ограничаване на този често срещан проблем. В допълнение, в правната рамка не е поставен достатъчен акцент върху дългосрочните ефекти и съществува риск финансовите инструменти да останат зависими от наличието на безвъзмездна финансова помощ. На последно място, не са разгледани по подходящ начин ключови въпроси на изпълнението, свързани с ефекта на лоста и револвиращия ефект.

IX

Сметната палата препоръчва:

а) Комисията следва да:

- увеличи стимулите за държавите членки за въвеждане на финансови инструменти за развитие на селските райони чрез идентифициране на предизвикателствата, конкретните характеристики и съществуващите пречки в тази област, и активно да насърчава държавите членки да използват финансовите инструменти, когато е целесъобразно;
- предостави насоки и активно да насърчава подобряването на качеството на извършваните от държавите членки задължителни предварителни оценки, целта на които е да бъдат ключово средство за избягване на случаите на свръхкапитализация;

- установи подходящи стандарти и целеви нива за ефекта на лоста и револвиращия ефект;
 - предостави навреме ясни оперативни правила за прилагане преди приключване на програмния период за развитие на селските райони (2007—2013 г.) (в т.ч. подходяща политика за прекратяване на дейността);
- б) Комисията и държавите членки следва да приемат ясни преходни правила между програмните периоди.
- в) Държавите членки следва да:
- разгледат възможността за заделяне на част от наличния бюджет на ЕЗФРСР за финансови инструменти, както и да подобрят привлекателността на тези инструменти в сравнение с безвъзмездната финансова помощ, в конкретно определени обстоятелства;
 - потвърдят коефициента на рискова експозиция с помощта на подходяща техническа експертиза с оглед избягване на случаите на свръхкапитализация;
 - прилагат новите правни разпоредби така, че да се гарантира максимално ниво на гъвкавост например чрез въвеждането на единен финансов инструмент (предоставящ едновременно кредити и гаранции), който да бъде в състояние да посреща нуждите;
 - обърнат особено внимание на потенциалния риск от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите или от ефект на изместване, като прилагат подходящи показатели. При наличие на подобни рискове финансовите инструменти могат да бъдат предпочитаният избор;
 - проверят по какъв начин могат да бъдат комбинирани финансовите инструменти и безвъзмездната финансова помощ, така че да се осигури максимална ефективност на средствата, като се оптимизират ефектът на лоста и револвиращият ефект.

01

Финансовите инструменти (познати до 2014 г. като „инструменти за финансов инженеринг“) представляват бюджетни инструменти на ЕС, които се използват, за да позволят на бенефициентите да получат финансиране, например под формата на кредити, гаранции или капиталови инвестиции. Те се различават от безвъзмездната финансова помощ най-вече поради факта, че средствата подлежат на погасяване, така както е посочено във **фигура 1**.

02

Финансовите инструменти се използват в почти всички големи области от бюджета на ЕС (а именно вътрешните политики, управлявани от Комисията централно или съвместно с финансови институции; политиките на сближаване и за развитие на селските райони, където управлението на фондовете е споделено между Комисията и държавите членки; и външните политики¹).

03

В областите със споделено управление финансовите инструменти се използват основно по отношение на политиката на сближаване. В тази област на политика са използвани над 941 финансови инструмента, а в края на 2013 г. подпомагането на бюджета на ЕС и от националните вноски е достигнало 14,3 млрд. евро².

- 1 В контекста на многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. малко над 1 % от бюджета на ЕС (13,6 млрд. евро) е разпределен за финансовите инструменти в областта на вътрешните политики и политиката на сближаване.
- 2 Доклад на Комисията относно постигнатия напредък при финансирането и прилагането на инструменти за финансов инженеринг, докладван от управляващите органи в съответствие с чл. 67, параграф 2, буква й) от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25), програмнен период 2007—2013 г., ситуация към 31 декември 2013 г. Документ от 19 септември 2014 г. с референтен номер EGESIF_14-0033-00.

Фигура 1

Съпоставка на финансови инструменти и схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ



Източник: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes*, 2013 г.

Предидшни одити на Сметната палата

04

Досега Сметната палата е одитирала финансовите инструменти основно в областта на политиката на сближаване³. Европейският парламент е отправил искане до Сметната палата да извърши одит на финансовите инструменти във всички области на политика⁴. Настоящият доклад е в отговор на това искане по отношение на развитието на селските райони. В тази област до края на 2013 г. държавите членки са внесли във финансови инструменти приблизително 700 млн. евро.

Основание за създаване на финансовите инструменти

05

В период на фискални ограничения върху публичните бюджети от ключово значение е постигането на по-голям брой инвестиции с по-малко публични средства. Финансовите инструменти имат потенциал за по-добро използване на недостатъчните публични ресурси чрез осигуряване на финансиране за по-голям брой инвестиции в рамките на същия бюджет. От фондовете се очаква да върнат отново в обращение средствата, използвани първоначално за тяхното създаване (револвиращ фактор), и да стимулират в по-голяма степен постигането на целите на политиката чрез привличането на допълнителни публични или частни капитали (ефект на лоста). Основанието за създаване на финансовите инструменти е посочено в **каре 1**.

- 3 Вж. напр. Специален доклад № 2/2012 „Инструменти за финансов инженеринг за МСП, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие“. Основното заключение е, че „ефективността и ефикасността на мерките са били възпрепятствани от съществени недостатъци, главно поради неподходящия характер на настоящата регулаторна рамка на Структурните фондове“ (<http://eca.europa.eu>).
- 4 Резолюция на Европейския парламент от 10 май 2012 г., съдържаща забележки, които са неразделна част от неговото решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2010 година, раздел III — Комисия и изпълнителни агенции (параграф 20).

Каре 1

Основание за създаване на финансовите инструменти

Постигане на целите на политиката на ЕС: иновативните финансови инструменти преследват конкретни политически цели на ЕС чрез осигуряване на необходимите финансови средства за области от интерес за ЕС [...]. Те са насочени към коригиране на пазарните срывове/недостатъци, които водят до дефицит във финансирането в тези области от страна на пазарни източници, например по причина, че въпросната област се възприема като твърде рискова от частния сектор.⁵

„Стимулиране на инвестициите: съвместната работа с частния сектор по новаторски финансови инструменти позволява да се увеличи въздействието на бюджета на ЕС, което дава възможност за повече стратегически инвестиции, като по този начин се подобрява потенциалът за растеж на ЕС.“⁶

„Мультиплициращият ефект на бюджета на ЕС: през периода на прилагане на иновативния финансов инструмент се постига допълнителен мултиплициращ ефект, ако погасяването на капитала или лихви и постъпления от инвестициите могат да бъдат повторно вложени в инструмента. Подобно „възобновително“ свойство може значително да увеличи обхвата на инструментите“⁷.

5 COM(2011) 662 окончателен от 19 октомври 2011 г., „Рамка за следващото поколение иновативни финансови инструменти — платформи за капиталови и дългови инструменти на ЕС“.

6 COM(2011) 500 окончателен от 29 юни 2011 г., Бюджет за стратегията „Европа 2020“.

7 COM(2011) 662.

Въведение

06

Съветът⁸ и Комисията очакват използването на финансовите инструменти да се увеличи по време на многогодишната финансова рамка 2014—2020 г. спрямо периода 2007—2013 г.

07

В своята резолюция относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2010 година⁹ Европейският парламент посочва, че Комисията е насърчила по-честото използване на финансови инструменти за следващата многогодишна финансова рамка¹⁰.

Последни промени

08

В своето неотдавнашно съобщение „План за инвестиции за Европа“¹¹ Комисията посочва, че възнамерява максимално да увеличи въздействието от фондовете на ЕС. Ето защо тя приканва държавите членки значително да увеличат използването на финансови инструменти от европейските структурни и инвестиционни фондове в ключови инвестиционни области¹² за програмния период 2014—2020 г. с оглед постигане на поне удвояване на цялостния размер на разходите. В тази връзка тя препоръчва също така целеви процентни нива за тяхното използване.¹³

Финансови инструменти в областта на развитието на селските райони

09

Политиката на ЕС за развитието на селските райони се прилага посредством програмите за развитие на селските райони (ПРСР). Всяка от тези програми обхваща период от седем години. От 2000 г. финансовите инструменти са част от политиката за развитие на селските райони.

10

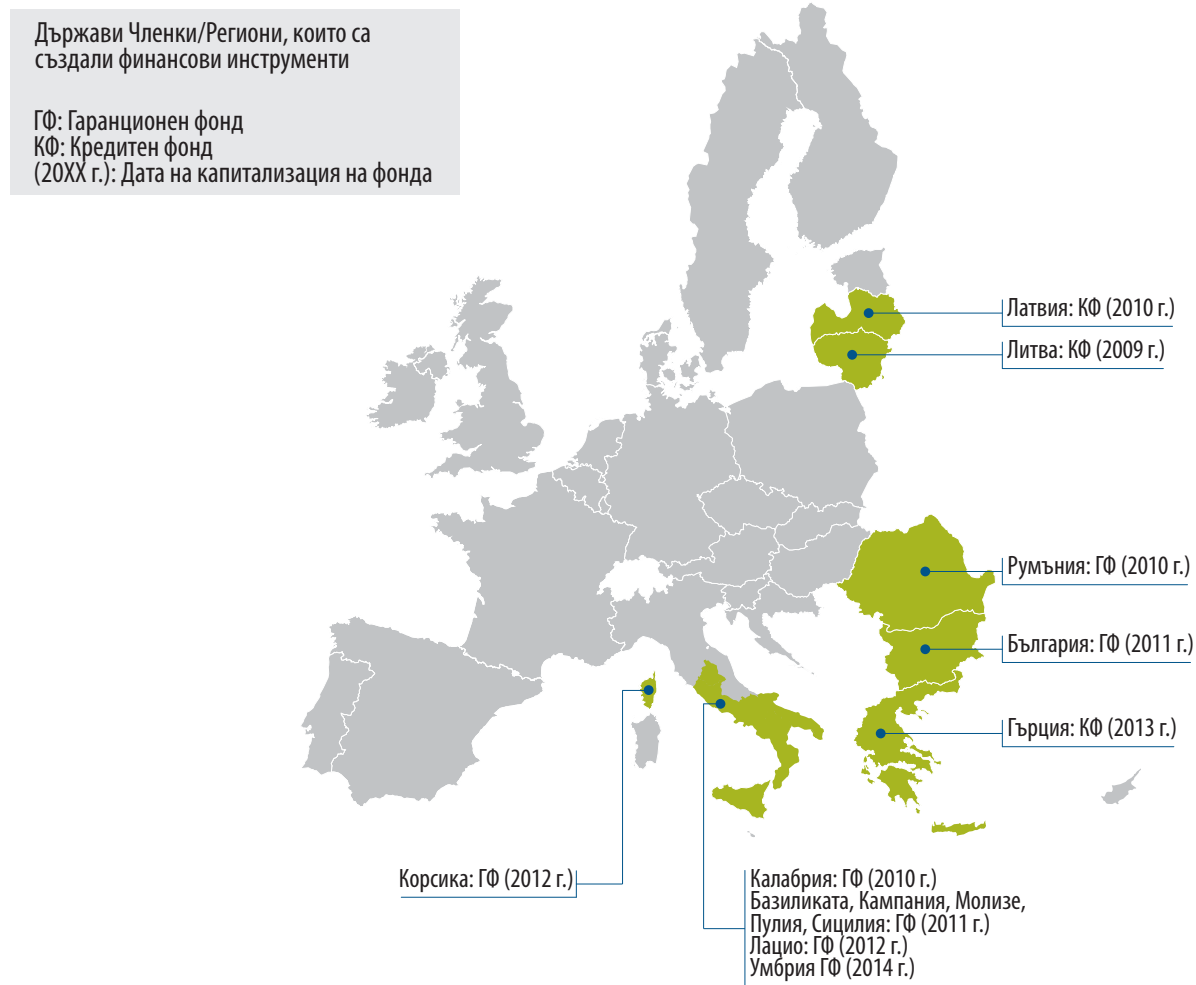
В тази област основният законодателен акт за програмния период 2007—2013 г. е Регламент (ЕО) № 1974/2006¹⁴ на Комисията, който предвижда три вида финансови инструменти: фондове за рисков капитал, гаранционни фондове и кредитни фондове. На практика в периода 2009—2014 г. държавите членки са установили 11 гаранционни фонда (в България, Франция (Корсика), 8 различни региона в Италия, както и в Румъния) и 3 кредитни фонда (в Гърция, Латвия и Литва), но нито един фонд за рисков капитал (вж. **фигура 2**).

- 8 Вж. напр. параграф 26 от заключенията на Европейския съвет (от 24 и 25 октомври 2013 г.) (EUCO 169/13), където се посочва: „Преговорите по планирането на европейските структурни и инвестиционни фондове следва да се използват за значително повишаване на цялостната подкрепа на ЕС от тези фондове за финансовите инструменти, основани на ливъридж, за МСП през периода 2014—2020 г., като същевременно се предвиди най-малко двойно увеличаване на подкрепата в държавите, където условията продължават да са тежки“.
- 9 Решение на Европейския парламент от 10 май 2012 г. относно освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2010 година, Раздел III – Комисия (COM(2011) 473 окончателен – C7-0256/2011 – 2011/2201(DEC), P7_TA(2012)0153.
- 10 COM(2011) 662 окончателен, пак там.
- 11 COM(2014) 903 окончателен от 26 ноември 2014 г.
- 12 Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Кохезионният фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство.
- 13 На държавите членки се препоръчва да предоставят с помощта на финансовите инструменти конкретно определен процент от средствата, посочени в споразуменията им за партньорство, за всяка от ключовите инвестиционни области, както следва: 50 % в областта на подпомагането на МСП, 20 % в областта на мерките за намаляване на емисиите на CO₂, 10 % в областта на информационните и комуникационните технологии, 10 % в областта на устойчивия транспорт, 5 % в областта на подкрепата за научни изследвания, развойни дейности и иновации и 5 % в областта на екологичната ефективност и ефективното използване на ресурсите.

14 Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагането на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 15).

Фигура 2

Финансови инструменти в областта на развитието на селските райони в програмния период 2007—2013 г.



Източник: Данни от съответните споразумения за финансиране.

11

Държавите членки използват финансови инструменти за насочване на дейности по оси 1 и 3 от ПРСР по отношение на мерки като модернизация на земеделските стопанства, добавяне на стойност към земеделските и горските продукти или създаване и развитие на микропредприятия. Гаранционните фондове предоставят финансови гаранции за кредити, които се търсят от предприятията и организациите, като по този начин ги улесняват за получаването на финансиране от банки. При изплащане на кредитите от страна на отделните заявители на проекти гаранциите се освобождават и могат да се издават нови гаранции. Кредитните фондове предоставят кредити за проекти за развитие на бизнеса. Средствата за нови проекти стават налични, след изплащане на заемите за предишните проекти.

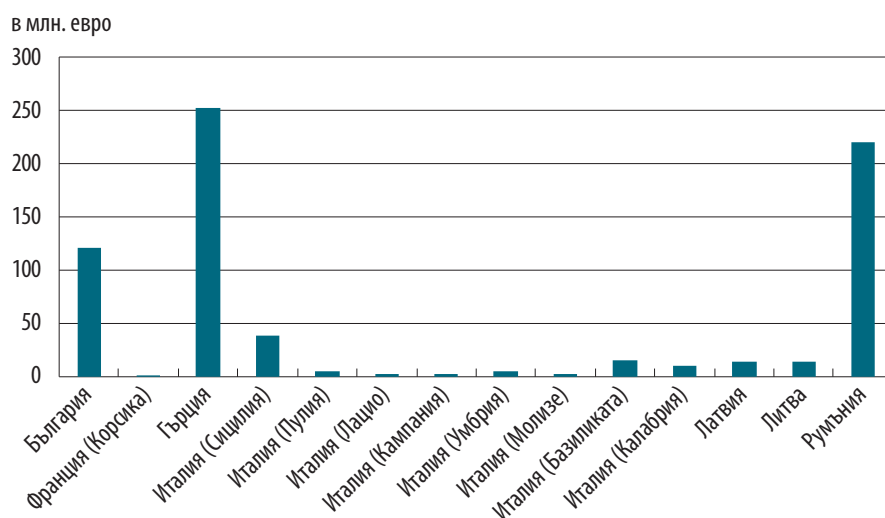
12

От общо 700 млн. евро¹⁵, внесени във финансови инструменти (вж. точка 4), публичните средства представляват 564 млн. евро, а делът на ЕС в тях е приблизително 440 млн. евро. **Фигура 3** представя отпуснатите средства по държави членки.

15 В тази сума се включват 138 млн. евро средства от частни източници, които са изплатени на кредитния фонд в Гърция в допълнение към публичните средства в размер на 115 млн. евро.

Фигура 3

Финансиране на финансовите инструменти, в края на 2013 г.



Източник: Данни от бизнес плановете, съответните годишни доклади за напредъка за 2013 г. и изчисления на ЕСП.

Управление на финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони

13

Комисията и държавите членки си поделят управлението на финансовите инструменти. Комисията оценява и одобрява ПРСР, които се изготвят и представят от държавите членки. Държавите членки приемат всички законодателни, нормативни и административни разпоредби, необходими за гарантиране на правилното функциониране на финансовите инструменти. Четиримата основни участника в държавите членки са управляващият орган (най-често министерството на земеделието), управителят на фонда, финансовите институции (като напр. банки и кредитни институции) и крайните получатели (напр. земеделски стопанства или предприятията за преработка на храни).

14

Управляващите органи разработват финансовите инструменти и извършват надзора върху тях. Управителите на фондовете са длъжни да прилагат инвестиционната стратегия

и да проверяват дали инвестициите в действителност постигат предвидените цели. Финансовите институции оценяват икономическата жизнеспособност на представените проекти и извършват анализ на кредитоспособността на крайните получатели. Крайните получатели сключват (кредитни или гаранционни) договори с управителите на фондове и/или финансовите институции. Те отговарят също така за практическото изпълнение на инвестициите и за възстановяване на средствата на финансовите институции в съответствие с разпоредбите на договорите си.

15

Конкретните отговорности и задачи на различните участници зависят също така от вида на използваните финансови инструменти, тъй като кредитните фондове функционират по различен начин от гаранционните фондове. Така например паричните потоци излизат от кредитните фондове, докато това не е така при гаранционните фондове, с изключение на случаите на неизплащане на средствата от страна на крайните получатели.

Накратко за финансовите инструменти

- Подлежащи на погасяване инструменти: средствата могат да бъдат повторно използвани в програмната област. Револвиращият ефект е от значение в период на ограничени публични бюджети.
- Друго очаквано въздействие е привличането на допълнителни частни капитали за постигане на целите на политиката на ЕС — това е така нареченият ефект на лоста.
- Тъй като финансовите инструменти до момента се използват най-вече по отношение на политиката на сближаване, натрупаният опит и значението им остават ограничени по отношение на областта на развитието на селските райони.
- Основно се използват гаранционните фондове, но има въведени и някои кредитни фондове.
- Отговорностите за управлението се споделят между Комисията и държавите членки.
- Комисията насърчава използването на финансовите инструменти, но продължават да съществуват трудности и рискове при тяхното прилагане.

16

Целта на настоящия одит беше да се определи дали финансовите инструменти, които се прилагат в рамките на политиката за развитие на селските райони, са били добре разработени и управлявани през програмния период 2007—2013 г. Също така неотдавна бяха приети основните регламенти на ЕС за програмния период 2014—2020 г. по отношение на политиката за развитие на селските райони. Това позволи на Сметната палата да провери доколко може да се очаква промените, въведени с новата законодателна рамка, да окажат значително въздействие върху установените по време на одита основни недостатъци.

17

Основният одитен въпрос е:

Успешно и насърчително ли е действието на финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони?

По-конкретно, одитът потърси отговор на следните въпроси:

- По подходящ начин ли са създадени и капитализирани финансовите инструменти през програмния период 2007—2013 г.?
- Успешно ли е прилагането на финансовите инструменти през периода 2007—2013 г.?
- Въведени ли са подходящи условия за ликвидация и прекратяване на дейността през периода 2007—2013 г.?
- Има ли рамката за периода 2014—2020 г. потенциал за извършване на необходимите подобрения във финансовите инструменти?

18

Сметната палата установи одитни критерии по отношение на концепцията,

изпълнението и мониторинга/оценката на финансовите инструменти. Тези критерии са разработени въз основа на предишни одити на Сметната палата, законодателството, документи на Комисията и други публикации. Сметната палата се консултира също така с експерти от ОИСР¹⁶ относно основателността и целесъобразността на тези одитни критерии, и извърши анализ на наличните публикации на ОИСР.

19

Бяха извършени одитни посещения във Франция, Гърция, Литва, Румъния и Италия, като бяха обхванати както гаранционни фондове¹⁷, така и кредитни фондове¹⁸. Във всяка държава членка бяха събрани одитни доказателства, които бяха анализирани спрямо одитните критерии посредством интервюта и анализ на документи и данни. С помощта на документни проверки одиторите събраха и анализираха също така допълнителна информация относно финансовите инструменти, прилагани от държавите членки или регионите, които не са били предмет на посещение (по-специално България и Латвия). Те проведоха също така интервюта с длъжностни лица на Комисията и анализираха съответни документи.

20

Сметната палата направи проучване на извадка от 37 управляващи органа, като 32 от тях не са въвели нито един финансов инструмент в рамките на политиката за развитие на селските райони през периода 2007—2013 г. В края на 2013 г. тези управляващи органи са усвоили около 90 % от плащанията по ЕЗФРСР за основни инвестиционни мерки, по които се използват финансовите инструменти¹⁹. Основната цел на проучването беше да се установят причините, които по-специално по време на фазата на планиране и изготвяне на концепцията са ги възпрепятствали да въведат един или повече финансови инструменти.

- 16 Организация за икономическо сътрудничество и развитие.
- 17 Франция (Корсика), Италия (Пулия и Сицилия) и Румъния.
- 18 Гърция и Литва.
- 19 Това са мярка 121 (Модернизация на земеделските стопанства) и мярка 123 (Добавяне на стойност към земеделските и горските продукти).

По подходящ начин ли са създадени и капитализирани финансовите инструменти през програмния период 2007—2013 г.?

21

С оглед предоставянето на солидна база за финансовите инструменти, е било необходимо програмният период 2007—2013 г. да бъде внимателно подготвен. По-специално правната рамка за финансовите инструменти е трябвало да вземе предвид специфичните характеристики на политиката за развитие на селските райони и да се извърши оценка на реалните нужди въз основа на надеждна количествено измерима информация, която да обосновава използването на специфичния вид финансов инструмент. Трябвало е също така да се оцени пазарното търсене за подпомагане чрез финансови инструменти и да се докаже, че размерът на предназначения за фонда капитал е подходящ. Сметната палата проучи тези основни характеристики на концепцията за финансови инструменти през програмния период 2007—2013 г.

Програмната рамка не е изготвена достатъчно добре

22

В този раздел се анализира дали правната рамка за финансовите инструменти е взела предвид специфичните характеристики на политиката за развитие на селските райони и дали е извършена солидна оценка на нуждите. В него се съдържат също така данни от проучването, изпратено до държавите членки, относно причините за ниското ниво на използване на финансовите инструменти през периода 2007—2013 г.

Правната рамка за периода 2007—2013 г. не е била разработена конкретно за целите на политиката за развитие на селските райони

23

Сметната палата установи, че правната рамка за периода 2007—2013 г. по отношение на финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони е била основно повлияна от политиката в областта на сближаването. Комисията не е в състояние да докаже, че при разработването на тази рамка тя е оценила и взела предвид специфичните характеристики на областта на развитието на селските райони. В тази област, за разлика например от областта на сближаването, повечето потенциални бенефициенти представляват малки земеделски стопанства, които обикновено получават безвъзмездна финансова помощ, а проектите също са с много малък обхват. В допълнение, управляващите органи в държавите членки не са разполагали с достатъчен опит по отношение на различните видове финансиране с изключение на безвъзмездната финансова помощ.

24

Комисията е нямала достатъчен опит с финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони, въз основа на който да подготви програмния период 2007—2013 г. Въпреки че една отделна мярка за финансов инженеринг е била на разположение за програмния период 2000—2006 г., на практика единствено Португалия и четири региона на Италия²⁰ са били въвели финансови инструменти. Мярката за финансов инженеринг е най-рядко прилаганата мярка.

20 Базиликата, Калабрия и Пулия (по ФЕОГА, секция „Ориентиране“) и Марче (по ФЕОГА, секция „Гарантиране“).

25

Само три вида инструменти са включени в правната рамка за периода 2007—2013 г. (вж. точка 10), без да има някаква обосновка. Освен това от материалите, предоставени от ОИСР и ФАО²¹, както и посредством обмен с експерти на ОИСР и националните органи по време на посещенията в държавите членки, Сметната палата констатира, че в действителност в земеделския сектор са били използвани други видове инструменти, като например финансирането чрез складови разписки²².

Целите са формулирани твърде общо и не е направена ясна оценка на реалните нужди

26

Държавите членки, които са използвали финансови инструменти, не са установили конкретни и измерими цели. Целите, които те са изготвили, са доста неясни и следователно не бяха от полза при оценката на това дали финансовият дефицит е бил намален. Примери за начина, по който се определят целите, са представени в **каре 2**.

- 21 Организация на ООН за прехрана и земеделие.
- 22 Разписката се издава като доказателство, че определени стоки с установено качество и количество са оставени на склад на конкретно място от посочен в разписките депозант. Депозантът може да ги използва като гаранция за получаване на финансиране.

Каре 2

Примери за цели, използвани за финансовите инструменти

В Гърция целите, заявени при създаването на кредитния фонд, имат твърде обща формулировка в изменената ПРСР. Те включват подобряване на ликвидността на крайните получатели/заемополучатели и отпускане на кредити от банки при благоприятни условия, за подпомагане на предприемачеството, както и ускоряване на усвояването на средствата по ЕЗФРСР.

В Литва целта на кредитния фонд, която е включена в ПРСР, е предоставянето на достъп до кредити за инвестиции, които са насочени към постигане на посочените в мерките цели.

В Италия (Пулия и Сицилия) целта, която се преследва с прилагането на финансовия инструмент, е подобряване на достъпа до кредити за земеделските стопанства. В ПРСР не се съдържат други по-точно формулирани цели.

В ПРСР в Румъния целите на гаранционните схеми са били следните: подобряване на достъпа до кредити за развитие на селските райони и повишаване на интереса и доверието на финансовите институции в икономиката в селските райони.

27

Оценката на реалните нужди не се основавала на надеждна количествено измерима информация и в нито една от държавите членки, които са прилагали финансови инструменти, не е имало официални оценки на дефицита във финансирането. Въпреки че в законодателството не се изисква изрично извършването на оценка на дефицита във финансирането, не е имало друг вид анализ с равностойна доказателствена стойност, като

например количествено измерима информация относно естеството на нуждите и най-подходящия вид финансов инструмент. Всички програми са се ограничавали единствено до посочването на липсата на ликвидност и общите трудности на земеделския сектор при получаване на достъп до кредит. Тази слабост в първоначалната оценка на нуждите е довела до голям брой свръхкапитализирани финансови инструменти (вж. точка 43).

Финансовите инструменти не се считат за полезни от по-голямата част от държавите членки

28

Проучването на Сметната палата потвърди факта, че повечето държави членки не считат, че финансовите инструменти водят до полезни резултати²³. Пригодността на финансовите инструменти за характеристиките на повечето бенефициенти по ЕЗФРСР е представлявал ключов проблем за управляващите органи. Основната отбелязана причина е липсата на търсене на финансовите инструменти, тъй като потенциалните бенефициенти не са били добре запознати с тях и са били свикнали да финансират проектите си чрез безвъзмездна финансова помощ.

29

В таблицата по-долу се потвърждава ограниченият интерес по отношение на финансовите инструменти в програмния период 2007—2013 г. — около 1,5 % от средствата по ЕЗФРСР, изразходвани за съответните оси 1 и 3 от политиката за развитие на селските райони, са изплатени чрез финансови инструменти (**таблица 1**).

Въпреки това правилата за извършване на разходи са благоприятни за държавите членки

30

Сметната палата установи, че някои държави членки са проявили интерес към финансовите инструменти, тъй като те позволяват по-бързо извършване на разходи и по този начин подпомагат прилагането на някои разпоредби във връзка с усвояване на средствата от ЕС. Възможно е те да генерират и приходи (лихви).

23 Основните причини са следните: в действащата правна рамка не са взети предвид специфичните характеристики на областта на развитие на селските райони (или са взети предвид в недостатъчна степен); популацията на бенефициентите, а именно земеделските стопани, са свикнали да получават безвъзмездна финансова помощ и в сравнение с други мерки за подпомагане не са установени достатъчно предимства на използването на финансови инструменти; подпомагането чрез финансови инструменти не съответства на специфичните особености на традиционните бенефициенти по ЕЗФРСР и не е установена необходимост или търсене за финансови инструменти в областта на развитието на селските райони.

Таблица 1

Средства по ЕЗФРСР, предоставени за финансови инструменти, спрямо общия размер на разходите по ЕЗФРСР

	Сума (в млн. евро)	Процент спрямо плащанията по ЕЗФРСР за оси 1 и 3 до 15 октомври 2014 г. (в т.ч. авансови плащания)
Кумулативни деклариран разходи по ЕЗФРСР за оси 1 и 3 (от четвъртото тримесечие на 2006г. до третото тримесечие на 2014 г.) ¹	32 767	100,00 %
Финансови инструменти (максимален размер на средствата от ЕЗФРСР в капитала на фонда до декларацията за разходите през третото тримесечие на 2014 г.) ²	530	1,62 %

1 Източник: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ — приложение към информационна бележка относно програмите за развитие на селските райони — Комитет за развитие на селските райони, 19 ноември 2014 г.

2 Изчисления на ЕСП въз основа на тримесечните декларации на разходите.

Вноските във финансовите инструменти се разглеждат като извършени разходи

31

Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета посочва, че Комисията трябва да извършва междинни плащания за възстановяване на разходите, направени при изпълнението на програмите²⁴. Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията постановява, че разходите, декларирани пред Комисията като извършени, трябва да включват общите разходи, направени за създаването или за участието с финансов принос във финансовите инструменти²⁵. Тази разпоредба позволява на държавите членки да декларират по-високи нива на разходите, отколкото са извършени в действителност.

Натрупаните лихви се начисляват в полза на държавите членки

32

Законодателството позволява също така изискване и плащане на пълния размер на капитала още от началото на функционирането на финансовия инструмент. Държавите членки са били насърчени в тази посока, тъй като по този начин те могат да получават лихви от инвестиции във фондовия капитал. Най-добър пример за тази ситуация е установен в Румъния, където пълният размер на средствата от фондовия капитал са изплатени наведнъж и след това са държани в сметки в национални банки. Като се има предвид видът на създадения финансов инструмент (гаранционен фонд) и ниското ниво на неизпълнение на задълженията по кредитите²⁶ (под 1 %), по-голямата част от капитала на практика не е трябвало да бъде изразходван от държавата членка, а това е позволило генерирането на значителен размер лихви. До края на 2013 г. Румъния е спечелила по този начин общо около 50 млн. евро.

Освободените гаранции в края на програмния период са били допустими за съфинансиране от ЕС

33

В края на програмния период всички кредити, които са предоставени на крайните получатели и след това възстановени на фонда, или всички гаранции, издадени за покриване на кредити и които след това са освободени, се считат за допустими за съфинансиране по ЕЗФРСР. Това е довело до ситуация, при която е било възможно средствата да бъдат държани от съответната държава членка, дори ако накрая вече не са били изложени на риск (изплащане на кредитите), не е имало действително извършване на разходи или осъществяване на парични потоци (освобождаване на гаранциите). Въпреки че тази възможност е предвидена в регламента за изпълнение²⁷, Сметната палата подчертава, че принципите за добро финансово управление не се спазват, когато освободените гаранции се разглеждат като допустими разходи, тъй като в действителност съответните суми никога не са били изразходвани като парични средства (вж. също точки 75—77).

24 Член 26 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

25 Член 52, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията.

26 Това ниво се изчислява като съотношението между размера на неизпълнените гаранции и размера на всички издадени гаранции.

27 Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията.

Финансовите инструменти са въведени, за да се подпомогне чрез публични средства (кредити/гаранции) изразходването на други публични средства (безвъзмездна финансова помощ)

34

Финансовите инструменти са били използвани основно за да подпомогнат извършването на разходи по ЕЗФРСР в периода 2007—2013 г., но тяхното въздействие относно усвояването на тази помощ не винаги се доказва от наличните данни. Оказването на въздействие е било възпрепятствано също така и от структурни фактори (вж. **каре 3**).

35

Финансовите инструменти са въведени, за да позволят чрез използването на определени публични средства (кредити/гаранции) да се подпомогне изразходването на други публични средства (безвъзмездна финансова помощ), а не за да бъдат алтернатива на безвъзмездните средства. По отношение на всички финансови инструменти, въведени през периода 2007—2013 г. от посетените държави членки, Сметната палата констатира, че само заявителите на безвъзмездна финансова помощ са имали достъп до тях (непряк достъп).

Каре 3

Структурни трудности при получаването на достъп до кредити в Румъния

Разплащателната агенция е изчислила, че одобрени проекти на обща стойност 700 млн. евро по всички инвестиционни мерки в крайна сметка не са могли да бъдат изпълнени, тъй като потенциалните бенефициенти не са били в състояние да получат кредит или не са разполагали с гаранции. До юни 2014 г. приблизително 69 % от изоставените проекти са били резултат от липсата на съфинансиращ дял. Поради наличието на структурни фактори (слаб интерес в областта на земеделието от страна на банките, липса на кредитна история, липса на други подходящи обезпечения, проекти, които банките преценяват като икономически нежизнеспособни), дори с въвеждането на финансов инструмент, финансовият дефицит в Румъния е продължил да съществува, а степента на усвояване на безвъзмездната финансова помощ, обвързана с гаранции, остава ниска. Наличните данни до 31 март 2014 г. показват, че около 15 % от всички разходи за безвъзмездна финансова помощ са били обезпечени с гаранция от съфинансиран от ЕС гаранционен фонд, покриващ необходимите кредити за финансиране на проектите.

36

Сметната палата установи специфични случаи в Италия (Пулия и Сицилия), Литва и Румъния, където общият размер на безвъзмездната финансова помощ и на финансовия инструмент, взети заедно, са близко до размера на допустимите разходи по проекта или са били с еднаква стойност, или дори с по-висока стойност. В следствие на това в края на програмния период 2007—2013 г. е съществувал риск проектите на практика да бъдат финансирани изцяло с публични средства.

37

В областта на политиката на сближаване тази ситуация е изрично претовратена, тъй като финансовите инструменти и предоставянето на безвъзмездна финансова помощ функционират отделно. Финансовите инструменти не могат да бъдат използвани, за да покрият разходи на проект, за който вече има предоставена безвъзмездна финансова помощ.

В определени случаи финансовите инструменти са допринесли за смекчаване на въздействието от прилагането на правилото за отмяна на бюджетни кредити

38

Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета предвижда механизъм за насърчаване на финансовото изпълнение на програмите. В него се съдържа правило, съгласно което Комисията отменя финансовия си ангажимент по отпускане на дела от годишния бюджет, който не е използван в рамките на период от две години (така нареченото правило N+2²⁸). Целта на това правило е да съдейства „за ускоряване на изпълнението на програмите и за добро финансово управление“²⁹. По различни поводи Сметната палата вече е отбелязвала, че съществува риск финансовите инструменти да спомогнат за заобикаляне на това правило³⁰.

39

Комисията признава наличието на този риск също и по отношение на някои държави членки³¹. Сметната палата установи, че подобен риск е съществувал в България, Гърция (**каре 4**) и Италия (Сицилия) по време на установяването на съответните фондове в тези страни.

- 28 Член 29 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета.
- 29 Годишен отчет за дейността за 2013 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, приложение 10, стр. 158.
- 30 Годишни доклади на Сметната палата относно финансовите години 2010 (точка 4.33) (ОВ С 326, 10.11.2011 г.) и 2012 (точка 4.7) (ОВ С 331, 14.11.2013 г.); Становище № 7/2011 на Сметната палата относно предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 (точка 49) (ОВ С 47, 17.2.2012 г.), Специален доклад № 2/2012 (точка 54) и документ на Сметната палата от 2014 г. „Земеделие и сближаване: преглед на разходите на ЕС за периода 2007—2013 г.“ (точка 21).

Каре 4

Ситуацията в Гърция по отношение на правилото N+2

През декември 2013 г. в Гърция е направено плащане в полза на кредитен фонд в размер на 115 млн. евро публични средства. Сметната палата констатира, че е съществувал висок риск установяването на фонда да е послужило също така и за ограничаване на прилагането на правилото N+2. Това е така, тъй като:

- отпуснатата сума представлява значителна част от предоставените средства³²;
- на крайните получатели са изплатени незначителни по размер суми (вж. **каре 5**).
- през 2013 г. рискът от отмяна на поети задължения е значителен.

32 Между 10 % и 30 % от наличния бюджет за съответните мерки.

40

Следователно в три от общо седемте държави членки, които са създали финансови инструменти през програмния период 2007—2013 г., тези инструменти са създадени и са използвани по-скоро за задържане и запазване на плащания на ЕС, отколкото за задоволяване на официално оповестените нужди и цели. Чрез приемането на подобни практики Комисията не е осигурила спазване на принципите на доброто финансово управление³³.

Значителна свръхкапитализация на финансови инструменти

41

Свръхкапитализация се получава, когато внесената сума в капитала на финансовите инструменти е прекалено голяма спрямо сумата, предоставена на крайните получатели под формата на заеми или издадени гаранции.

42

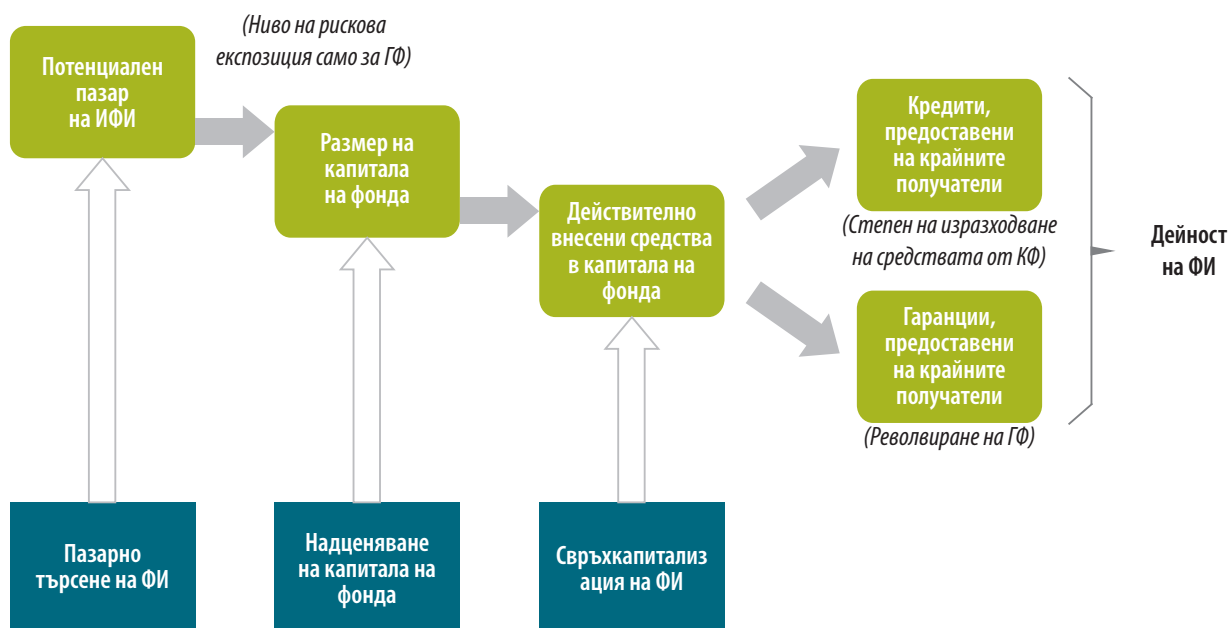
Във фигура 4 е показано, че процесът започва с определяне на потенциалния пазар за финансовия инструмент. Тази информация служи за изчисляване на фондовия капитал. Погрешното изчисление може да доведе до свръхкапитализация на финансовия инструмент:

31 В своите отговори на годишния доклад на Сметната палата относно финансовата 2012 година Комисията признава, „че някои държави членки широко използват инструменти на финансовия инженеринг, като последиците от това биха могли да бъдат намаляване или избягване на загубата на средства по правилото N+2“.

33 Член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета и член 73 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1).

Фигура 4

Фактори, водещи до свръхкапитализация



Размерът на фондовия капитал обикновено е твърде завишен

43

Комисията извършва надзор на процеса на определяне на размера на фондовия капитал, предоставен за финансовите инструменти. Въпреки този надзор обаче, Сметната палата установи случаи на значителна свръхкапитализация в България, Гърция, Италия (Базиликата и Сицилия), Литва и Румъния. Комисията е предприела конкретни действия единствено в случая на България и тези действия са довели до намаляване на фондовия капитал. В **каре 5** са посочени примери за свръхкапитализация.

Една от причините за свръхкапитализация е липсата на солиден анализ на търсенето на финансови инструменти в държавите членки

44

Сметната палата установи, че в някои държави членки са разработени оперативни документи, като например бизнес планове, които представляват опит за оценка на търсенето на финансови инструменти, но те се основават на приблизителни изчисления на усвояването на безвъзмездна финансова помощ. С изключение на Франция (Корсика) подобни слабости са констатирани за всички финансови инструменти, които са одитирани в държавите членки (вж. точка 19). Събраните за преглед данни показват, че подобни слабости са съществували също така и в България. В **каре 6** са посочени някои примери.

Каре 5

Примери за свръхкапитализация на финансови инструменти

В Гърция кредитният фонд е получил публично финансиране в размер на 115 млн. евро, като е предвидено тези средства да се изразходват в периода 2014—2015 г. В действителност обаче, до ноември 2014 г. на крайни получатели са били изплатени едва 0,5 млн. евро.

В Литва първоначалният размер на предвидения фондов капитал е бил над 130 млн. евро, но на практика максималният размер на отпуснатите средства е бил едва 52 млн. евро. В края на 2013 г. фондовият капитал е бил намален до 13,8 млн. евро.

В Италия (Сицилия) предоставените на гаранционния фонд средства са били около 38 млн. евро. Тази сума е значително надценена, като се има предвид, че използваните средства са били в размер на около 5 млн. евро. (вж. точка 55).

Примери за липса на анализ на търсенето на финансови инструменти

В Италия (Пулия и Сицилия) прилаганият принцип е бил да се направи оценка на потенциалното търсене на гаранционни фондове. Тази оценка е отразявала съответно 75 % (Пулия) и 50 % (Сицилия) от кредитите, които се е очаквало да се предоставят от банковия сектор за финансиране на непубличния дял от проектите, свързани със съответните инвестиционни мерки. Това е довело до прогнозна оценка на търсенето (312 млн. евро в Пулия и 120 млн. евро в Сицилия), която значително надвишава действителното търсене. До юли 2014 г. прогнозната оценка на търсенето на гаранционни фондове само в два региона (Пулия и Сицилия) е била с 8 % по-висока от общия размер на гаранциите, издадени от управителя на фонда за цялата страна³⁴.

В България органите са счели, че гаранционният фонд ще покрива 75 % от общия размер на потенциалните инвестиции. Потенциалното търсене за гаранционния фонд е било изчислено в този момент на около 600 млн. евро за периода 2012—2015 г. Това е 12 пъти повече от реалната ситуация на пазара в края на април 2014 г. Комисията е извършила преглед на процеса, без да оспорва факта, че хипотезата за 75 %, въз основа на която са направени изчисленията, не е била обоснована.

В Румъния не са били предоставени доказателства за извършен предварителен анализ в подкрепа на прогнозните изчисления. Било е посочено, че прогнозните изчисления се основават на предишен опит и на програма САПАРД, без да се предоставят количествени данни за обема гаранции в предходния период.

³⁴ Управителят на фонда (ISMEA) е публичен орган, който предоставя информация и финансови услуги за земеделския сектор в Италия. Този орган управлява национален гаранционен фонд, както и шест регионални гаранционни фонда, подпомагани от ЕЗФРСР.

45

Сметната палата установи, че привлекателността на финансовите инструменти за потенциалните крайни получатели зависи основно от разходите по кредита, които от своя страна се формират в зависимост от пазарните лихвени проценти. Това е видно от примера на Литва. Периодите, в които действително са сключени договорите с крайните получатели, в голяма степен съвпадат с периодите, през които кредитният фонд е привлекателен заради лихвените проценти³⁵. Това доказва факта, че търсенето на финансови инструменти трябва да бъде добре проучено и то в дългосрочен план, тъй като то зависи от комбинация от специфични обстоятелства и ситуации, както и от външни тенденции.

Друга причина за свръхкапитализацията на гаранционните фондове — незадоволително определяне на коефициентите на рисковата експозиция

46

По отношение на гаранционните фондове коефициентите на рисковата експозиция посочват горната граница на неизпълнение на задълженията, която се счита за приемлива при управлението на фонда. Ако при умножаване на капитала с коефициента на рисковата експозиция се получи стойност, която е прекалено висока по отношение на издадените гаранции за крайните бенефициенти, налице е ситуация на свръхкапитализация.

³⁵ Лихвените проценти на кредитния фонд спрямо лихвените проценти, предложени от пазара.

47

Стойността на коефициента на риска-ва експозиция влияе в голяма степен на размера на капитала, който трябва да се внесе в гаранционните фондове. Необходимо е да се адаптира използваната стойност на коефициента на рисковата експозиция в съответствие със стойността на действително установеното ниво на неизпълнение на задълженията по кредитите. Например в Румъния нивото на неизпълнение (под 1 %, вж. точка 32), което се наблюдава в края на 2013 г., е било значително по-ниско от горната граница от 20 %, която е послужила за основа за определяне на фондовия капитал.

Приблизителна оценка на свръхкапитализацията на гаранционните фондове

48

Сметната палата изчислява размера на свръхкапитализацията на гаранционните фондове към 31 декември 2013 г. въз основа на коефициентите на експозиция, използвани от националните органи. Изчисленията в **приложение I** показват, че общият размер на гаранциите, издадени до края на 2013 г. за всички прилагани финансови инструменти в периода 2007—2013 г., е можел да бъде осигурен с внесен във фондовете капитал от около 50 млн. евро. В действителност са били инвестирани приблизително 420 млн. евро. Това показва прекомерна свръхкапитализация в края на 2013 г., тъй като инвестираните средства са осем пъти повече от реално необходимите.

Установени са също така примери за предпазлив подход по отношение на определянето на фондовия капитал

49

Въпреки надценяването на потенциалното търсене италианският регион Пулия е приложил предпазлив поетапен подход и е ограничил вноските във фонда до 20 % от прогнозния фондов капитал с цел избягване на свръхкапитализация. Оказва се, че това решение отразява сравнително точно размера на издадените гаранции (вж. точка 55). Това се е прилагало и в други италиански региони (Кампания и Молизе).

50

Такъв подход се наблюдава и във Франция (Корсика). Само половината от първоначално планирания фондов капитал е бил действително внесен във фонда, което съответства на действително издадените гаранции. Като се има предвид коефициентът на рисковата експозиция обаче, финансовите инструменти в Италия (Пулия) и Франция (Корсика) са щели да функционират пълноценно и при много по-нисък по размер капитал.

Успешно ли е прилагането на финансовите инструменти през периода 2007—2013 г.?

51

За успешното прилагане на финансовите инструменти е необходимо да са налице някои условия. Финансовите инструменти функционират според планираното и следователно предоставят всички свои потенциални ползи (револвиращ ефект и ефект на лоста) единствено когато осигуряват достатъчни по размер финансови средства, които достигат навреме до крайните получатели. От правната рамка на ЕС се очаква да включва подходящи разпоредби, които да насърчават постигането на тези очаквани ползи. Установяването на финансовите инструменти в подходящ момент от програмния период също би трябвало да подпомогне реализирането на тези ползи. Необходимо е да има системи за мониторинг, които да осигуряват надеждни данни, позволяващи да се оцени дали инструментите постигат своите резултати.

52

Сметната палата провери дали тези ключови условия за успешни резултати са били налице при прилагането на финансовите инструменти в програмния период 2007—2013 г. Като цяло беше установено, че това не е така.

Финансовите инструменти имат слаби резултати по отношение на револвирането на средствата

53

В годишния доклад на Сметната палата за финансовата 2013 година се подчертава ниското ниво на съдействие за крайните получатели от страна на финансовите инструменти в областта на политиката на сближаване³⁶. В доклада се посочва, че процентът на усвояване на средствата е „твърде нисък, за да се очаква, че всички налични средства ще бъдат използвани най-малко веднъж“. При настоящия одит се потвърди, че тази ситуация съществува и по отношение на развитието на селските райони. Към 31 декември 2013 г. едва 45 % от фондовия капитал в размер на 700 млн. евро (общо за кредитните и гаранционните фондове) е бил в действителност гарантиран или изплатен на крайните ползватели както на кредитните, така и на гаранционните фондове.

54

Едно от основните въздействия, които могат да се очакват от финансовите инструменти, е получаването на револвиращ ефект. Не съществува обаче правно изискване относно нивото на револвиране, а незадоволителното усвояване на средства може да забави развитието на револвиращия ефект. При настоящия одит се потвърди, че тази ситуация съществува и по отношение на развитието на селските райони.

36 Вж. точки 5.33—5.36. Съгласно последните данни на Комисията едва 37 % от 8,4 млрд. евро, които са внесени във финансови инструменти от 2007 г. до края на 2012 г., в действителност са били изплатени или гарантирани за крайните получатели.

Констатации и оценки

По отношение на гаранционните фондове револвиращият ефект е недостатъчен до момента

55

Потенциалът на гаранционния фонд е да надхвърли размера на наличния капитал чрез мултиплициращия ефект. По този начин е възможно да се предоставят по-големи по обем гаранции, отколкото е наличният капитал. Въпреки това постигнатият в държавите членки мултиплициращ или револвиращ ефект е бил недостатъчен. Както се вижда от **таблица 2**, в края на 2013 г. съгласно данните на Сметната палата револвиращият ефект за съществуващите 11 гаранционни фонда е 0,53:

56

Револвиращият ефект за някои гаранционни фондове в Италия (Базиликата, Калабрия, Сицилия и Умбрия) е бил особено нисък. Само в три от гаранционните фондове от **таблица 2** (в Италия (Кампания, Молизе и Пулия)) гаранциите са надвишавали фондовия капитал, което е генерирало слаб револвиращ ефект.

Таблица 2

Револвиращ ефект на гаранционните фондове

Държави членки/ регион(и)	Максимална сума, внесена във фонда до 31.12.2013 г. (в млн. евро). А	Общ размер на гаран- тираните средства за крайните получатели към 31.12.2013 г. (в млн. евро) Б	Револвиращ ефект (мултиплициращ коэффициент към 31.12.2013 г.) Б/А	Целеви максимален размер на мултиплици- ращия ефект
България	171,29	50,00 ¹	0,29	5
Франция (Корсика)	0,60	0,40	0,67	3
Италия (Сицилия)	37,63	5,48	0,15	3 ²
Италия (Пулия)	5,00	6,58	1,32	12,5 ²
Италия (Лацио)	2,50	0,92	0,37	12,5
Италия (Кампания)	2,25	3,26	1,45	12,5
Италия (Умбрия)	4,80	0,00	0	3
Италия (Молизе)	2,45	2,45	1,00	3
Италия (Базиликата)	14,86	1,70	0,11	3
Италия (Калабрия)	10,00	1,68	0,17	2
Румъния	220,00	177,17	0,81	5
ОБЩО	473,80	249,64	0,53	—

1 Гаранции, издадени до 30 април 2014 г.

2 Максималната стойност за мултиплициращия коефициент е определена на 12,5 в Пулия и Сицилия. В Пулия размерът на фондовия капитал е бил определен въз основа на тази стойност, докато в Сицилия е била използвана стойността 3.

57

България е намалила фондовия капитал с повече от една четвърт през 2013 г. (от 171,29 млн. евро на 121 млн. евро), а Румъния почти наполовина през 2014 г. (от 220 млн. евро на 115 млн. евро). Съответните средства от ЕЗФРСР са били върнати от гаранционните фондове към частта на безвъзмездната финансова помощ на приложимите инвестиционни мерки. Тези намаления на фондовия капитал са довели до увеличаване на мултиплициращия/револвиращия ефект.

58

Като се отчитат тези намаления и гаранциите, предоставени през първите три тримесечия на 2014 г., се вижда, че към 30 септември 2014 г. не е постигнат мултиплиращ ефект за нито един от всичките 11 съществуващи гаранционни фонда. Това е все още значително под нивото на мултиплициращия ефект, предвидено от самите държави членки (вж. **таблица 2**, последна колона) и ситуацията, представена в **приложение 1**. Това означава, че внесените в гаранционните фондове капитал все още надвишава размера на гаранциите, предоставени на крайните получатели, като по този начин се намалява потенциалът на инструмента.

Револвиращият ефект е също толкова нисък и по отношение на кредитните фондове

59

Както е посочено в **таблица 3**, според данните на Сметната палата средният процент на изразходване на средства за двата оперативни кредитни фонда в края на 2013 г. е 0,75.

60

В Гърция до средата на 2014 г. на практика не са били предоставяни кредити. По отношение на Литва и Латвия заданните се крие ситуация, при която фондовете са функционирали с прекъсване. В Литва след първото тримесечие на 2012 г. не е сключен нито един договор (вж. точка 45). Не са положени усилия за адаптиране на условията на фонда към нуждите на пазара. В Латвия ситуацията е била сходна — от юни 2012 г. не са предоставяни нови кредити. Решението, което е намерено в Литва и Латвия, е постепенно да се намали фондовият капитал до края на 2013 г., съответно с около три четвърти и две трети. Тази практика е продължила и през 2014 г.

Таблица 3

Процент на изразходване на средствата при кредитните фондове

Държави членки / регион(и)	Максимална сума, внесена във фонда до 31.12.2013 г. (в млн. евро).	Общ размер на средствата, изплатени на крайните получатели към 31.12.2013 г. (в млн. евро)	Процент на изразходване на средствата и максимален размер на средствата, внесени във фонда до 31.12.2013 г.
Латвия ¹	37,60 ²	28,25	0,75
Литва	52,45	39,05	0,74
ОБЩО	90,05	67,30	0,75

1 В съответствие с валутния курс на централната банка на Латвия (1 EUR = 0,702804 LVL).

2 Изчисления на ЕСП въз основа на тримесечните декларации от органите в Латвия, в т.ч. за последното тримесечие на 2013 г.

Източник: Данни от съответните годишни доклади за напредъка за 2013 г. и изчисления на ЕСП.

61

Що се отнася до кредитните фондове, револвиращият ефект може да се реализира единствено след като кредитът бъде изплатен от крайния получател. Сметната палата установи, че в края на 2013 г. не се наблюдава револвиращ ефект за тези фондове.

Ефектът на лоста се наблюдава рядко, а някои от фондовете са били създадени твърде късно

62

В своя отговор на годишния доклад на Сметната палата относно финансовата 2013 г. (точка 5.36) Комисията подчертава ограниченията, които създава наличието на един единствен показател, а именно процентът на изразходване, като способ за оценка на изпълнението на финансовите инструменти, и счита, че „оценката на изпълнението следва да бъде съсредоточена също така върху постигането на резултати от съфинансираните финансови инструменти, включително револвиращия ефект и ефекта на лоста“.

Ефектът на лоста се наблюдава рядко

63

Финансовите инструменти имат за цел да предизвикат ефект на лоста по отношение на публичната помощ, като предложат стимули за участието на частния сектор. Например, ако всяко едно евро, осигурено от публични източници, се съчетае с едно евро от частния сектор, общият размер на сумата, от която ще се възползват крайните получатели, се удвоява. Не съществува обаче правно изискване за постигане на определен дял участие на частния сектор (ефект на лоста).

64

В член 223 от регламента за прилагане на Финансовия регламент³⁷ се посочва, че финансовите инструменти „са насочени към постигане на ефект на лоста от финансовия принос на Съюза чрез мобилизиране на глобални инвестиции, надхвърлящи размера на финансовия принос на Съюза“, както и че „ефектът на лоста от средствата на Съюза е равен на сумата за финансиране на допустимите крайни получатели, разделена на размера на финансовия принос на Съюза.“³⁸ В контекста на ЕЗФРСР при разглеждането на тази концепция се приема, че обичайното публично съфинансиране от държавите членки е част от ефекта на лоста, дори когато изобщо няма финансово участие от частни източници.

65

Регламентът за общоприложимите разпоредби³⁹ определя „очаквания лостов ефект“ като „предварителна оценка на допълнителните публични и частни ресурси, които потенциално ще бъдат събрани от финансовия инструмент до равнището на крайния получател (...)“. В съответствие с тази концепция в контекста на настоящия одит на изпълнението Сметната палата разглежда ефекта на лоста като размера на финансовите средства (публични и частни), които са гарантирани или изплатени за финансиране на проекти за развитие на селските райони, пряко средствата от публични източници (ЕС и държави членки). Ето защо Сметната палата изчислява ефекта на лоста⁴⁰, както следва:

Финансови средства за крайните
получатели

Публично финансиране

37 Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

38 Вж. Делегиран регламент на Комисията (ЕС) № 1268/2012 г. от 29 октомври 2012 г. относно правила за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1).

39 Вж. член 37, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

40 Вж. Специален доклад № 2/2012, точка 102.

66

Държавите членки не допринасят в голяма степен за постигане на ефект на лоста. При своите одитни посещения Сметната палата установи, че ефект на лоста не е постигнат например в Латвия, Литва и Италия (Сицилия), тъй като прилагането на финансовите инструменти не привлича допълнителни средства от частни източници за проектите за развитие на селските райони. До известна степен ефект на лоста се наблюдава във Франция (Корсика), Италия (Пулия) и Румъния по отношение на негарантираната част от кредитите⁴¹, предоставени на крайните получатели.

67

Гърция и Италия (Умбрия)⁴² са били единствените държави членки, чиито фондове са били разработени конкретно за стимулиране на усвояването на публични средства. В Гърция се е очаквало да се постигне известен ефект на лоста, тъй като в допълнение към публичните средства, частично финансиране е предоставила и една банка от частния сектор⁴³. Въпреки това до средата на 2014 г. на практика не е бил постигнат ефект на лоста, тъй като не са били предоставени кредити.

41 Пример: гаранциите във Франция (Корсика) покриват 65 % от кредита, докато в Румъния гаранцията стига до 80 %.

42 В Италия (Умбрия) в бизнес плана по отношение на гаранционен фонд, на който не е извършен одит на място, се посочва, че най-малко 20 % от средствата за фонда трябва да произтичат от частния сектор.

43 Пълният размер на инвестирания капитал в кредитния фонд е бил 253,025 млн. евро, от които 115 млн. евро публични средства и 138,025 млн. евро средства от частния сектор, инвестирани от Piraeus Bank.

Карте 7

Ефект на лоста, постигнат от шестте одитирани на място финансови инструмента

Извадката на посетения на място по време на одита държави членки/региони показва, че ефектът на лоста е както следва:

	Корсика (ГФ)	Гърция (КФ)	Литва (КФ)	Пулия (ГФ)	Румъния (ГФ)	Сицилия (ГФ)
Ефект на лоста (Размер на отпуснатите кредити/Капитал, внесен в инструмента за финансов инженеринг)	1,47	Няма данни	Няма данни	2,24	1,41 ¹	0,28

1 За изчисленията в настоящата таблица е използван максималният капитал на фонда в размер на 220 млн. евро

Прекалено късно създаване на някои финансови инструменти

68

Някои финансови инструменти са въведени късно, което е довело до намаляване на резултатите от изпълнението им в програмния период 2007—2013 г. Такъв е бил случаят във Франция (Корсика) (юни 2012 г.) и България (февруари 2012 г.), но по-специално в Гърция и Италия (Калабрия) (вж. **карте 8**).

В Гърция и Италия (Калабрия) закъснението е намалило резултатите от изпълнението на фондовете

Управляващият орган в Гърция е предложил създаването на кредитен фонд през януари 2011 г., а Европейската комисия е дала одобрението си през май 2011 г. Очаквало се е фондът да подобри ликвидността за инвеститорите и предприемачите в селските райони. На практика обаче, кредитният фонд е започнал да функционира едва през януари 2014 г. В специфичния контекст на остра икономическа криза, която според националните органи е причина за забавянето, кредитният фонд е бил въведен само две години преди края на програмния период в края на 2015 г. Това е довело до намаляване на резултатите от неговото изпълнение по отношение на целия период 2007—2013 г.

Сметната палата установи, че съществува значителен интервал от време от момента, в който в Италия (Калабрия) един фонд е бил създаден в административен план и фондовият капитал е бил внесен, и момента, когато са издадени първите гаранции. Гаранционният фонд е бил създаден през 2010 г., но първите гаранции са предоставени едва през 2013 г.

Мониторингът на финансовите инструменти за периода 2007—2013 г. не е довел до предоставяне на достатъчна и уместна информация относно постигнатите резултати

69

Сметната палата счита, че следните основни показатели измерват резултатите от изпълнението на финансовия инструмент:

- ефект на лоста,
- револвиращ ефект⁴⁴,
- ниво на неизпълнение на задълженията по кредитите.

70

Този набор от показатели предоставя информация относно резултатите от изпълнението. Сметната палата отбеляза, че рамката за развитие на

селските райони не включва никакви специфични цели нива или показатели, които да позволят измерване на ефективността на финансовите инструменти, и констатира, че държавите членки извършват мониторинг предимно за нивата на неизпълнение на задълженията по кредитите. Държавите членки разполагат с изчерпателен списък на засегнатите крайни получатели⁴⁵, но не са установили нито един показател относно изпълнението или относно резултатите, за да наблюдават изпълнението спрямо трите критерия (револвиращ ефект, ефект на лоста и ниво на неизпълнение на задълженията по кредитите).

71

Сметната палата също така установи случаи, при които данните от годишните доклади за напредъка, представяни на Комисията, не винаги са изчерпателни или надеждни (вж. **каре 9**).

- 44 Тези два показателя за изпълнението (ефект на лоста и револвиращ ефект) се разглеждат като уместни и от страна на Комисията (вж. точка 0).
- 45 Тези списъци съдържат също така съответните мерки, размера на кредитите, размера на гаранциите (ако е приложимо), валутите, актуалното състояние на кредитите (фаза на изплащане) и т.н.

Представените доклади не винаги са изчерпателни и надеждни

Румъния е включила сумите за недопустими гаранции (вж. също каре 10) и е отчела гаранции, които са били отменени, без да има предоставени кредити. Румъния е отчела също така гаранции, които не са били активни, тъй като комисионата за тях не е била платена от крайните получатели.

Литва е включила кредити, които изобщо не са станали активни, защото договорите са били анулирани, а Франция (Корсика) е докладва данни, които не отговарят на сертифицираната информация, присъстваща в базата данни на управителя на фонда.

Въведени ли са подходящи условия за ликвидация и прекратяване на дейността през периода 2007—2013 г.?

72

Управлението на финансовите инструменти не следва обичайната система за управление на безвъзмездна финансова помощ нито на ниво администрации на държавите членки, нито на ниво крайни получатели. Финансовите инструменти се нуждаят от изцяло нова структура в държавите членки, по-специално за да спазват разпоредбите на членове 50—52 от Регламент (ЕО) № 1974/2006. Основни характеристики на тази специфична структура за финансовите инструменти представляват условията за ликвидация и прекратяване на дейността.

73

В допълнение, законодателството в областта на развитието на селските райони изисква въпросите във връзка с условията на ликвидация и прекратяване на дейността да бъдат включвани в основни документи (бизнес планове и споразумения за финансиране). Следователно в края на програмния период (31 декември 2015 г.) трябва

да има налице ясни правила относно условията за ликвидация и за прекратяване на дейността на финансовите инструменти. Необходимо е да бъдат приети и условия за предотвратяване на използването на оставащите средства за други цели освен за целите на развитието на селските райони, които първоначално са били посочени в мярката на ПРСР. Те следва да бъдат използвани също така единствено в полза на отделни предприятия. На последно място, Комисията следва да предостави на държавите членки насоки за намаляване на административната им тежест, и да се въведе подходяща система за управление на риска, която да предотвратява рискове, свързани конкретно с финансовите инструменти (като защитата на публичните средства).

74

Сметната палата извърши оценка на подходите, възприети от държавите членки и Комисията в отговор на тези изисквания, и установи липса както на ясни правила, така и на насоки от страна на Комисията.

Констатации и оценки

Приключването все още не е било добре подготвено и разпоредбите са тълкувани по различен начин от държавите членки и Комисията

75

Програмите ще приключат в края на програмния период за развитие на селските райони 2007—2013 г. В тази връзка ще бъде определено какви разходи за инструменти за финансов инженеринг ще бъдат допустими, както и съответният размер на средствата, които могат да задържат държавите членки (изплащане на салдото по финансовите инструменти) (вж. точка 33). Ще бъде взето също така решение какви разпоредби за ликвидация и прекратяване на дейността ще влязат в сила. Сметната палата установи, че това събитие от решаващо значение не е било добре подготвено нито от държавите членки, нито от Комисията.

76

През програмния период 2007—2013 г. Комисията и държавите членки са тълкували приложимите правила за инструментите за финансов инженеринг по различен начин, особено относно гаранционните фондове. Законодателството разглежда като допустими две категории гаранции: освободени гаранции и текущи гаранции. Комисията посочва, че всички освободени гаранции са допустими при приключването. Според Комисията текущите гаранции не са изцяло допустими, и при приключването към тях следва да се приложи „коефициент за рискова експозиция“ и по този начин да се намали размерът на сумите, които държавите членки могат да задържат.

77

Сметната палата отбелязва, че подходът на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е в съответствие с тълкуването на ГД „Регионална и селищна политика“, съдържащо се в нейните насоки, но не се подкрепя от текста на законодателството. Държавите членки, които са посетени по време на одита, прилагат различни тълкувания на тези правила. В Италия органите считат, че трябва да прилагат коефициента по отношение на всички гаранции (освободени и текущи), докато Франция (Корсика) и Румъния изобщо не са го прилагали.

Липса на яснота по отношение на разпоредбите за прекратяване на дейността

78

Понастоящем в държавите членки не съществуват ясни разпоредби за ликвидация и прекратяване на дейността. Правилата на ЕС за развитие на селските райони единствено изискват средствата, върнати в оперативния цикъл след крайния срок на допустимост на програмата за развитие на селските райони, да се използват от съответните държави членки в полза на индивидуални предприятия. Във всички държави членки, които бяха посетени по време на одита, остава нерешен въпросът с бъдещето на одитираните фондове: няма яснота дали фондовете ще продължат своята дейност, нито за какъв срок и с каква цел.

79

Според тълкуването на Комисията⁴⁶ лицата, които са извън секторите на земеделието и развитието на селските райони, могат да получат подпомагане, но липсва ясна дефиниция за тези индивидуални предприятия. Сметната палата счита, че съществува риск средствата, които първоначално са заделени за развитието на селските райони и следователно за потенциалните бенефициенти на селскостопанската политика, да бъдат прехвърлени към други сектори извън областта на развитието на селските райони.

80

На последно място, Сметната палата установи, че Комисията не е предвидила да извършва мониторинг на тези разпоредби в периода след приключване, с цел да се гарантира, че в средносрочен и дългосрочен план фондовият капитал и върнатите средства не се използват от държавите членки за други цели освен в полза на индивидуални предприятия.

Има ли рамката за периода 2014—2020 г. потенциал за извършване на необходимите подобрения във финансовите инструменти?

81

В края на 2013 г. е приета нова законодателна рамка за периода 2014—2020 г. по отношение на политиките в областта на социалната заетост, рибарството, сближаването и развитието на селските райони. В съответствие с Финансовия регламент⁴⁷ и във връзка със случаите на споделено управление регламентът за общоприложимите разпоредби за периода 2014—2020 г. определя принципи, които трябва да се спазват за финансовите инструменти във всички области. Сметната палата извърши оценка на това до

каква степен тези правни изменения са в състояние да подобрят резултатите от изпълнението на финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони.

Налице са някои съществени подобрения в новата правна рамка...

82

Сметната палата отбелязва, че правната рамка относно финансовите изменения съдържа някои подобрения, по-специално:

- задължителни предварителни оценки за всички инструменти, които наред с други неща би трябвало да доведат до по-добро прогнозно изчисляване на необходимия фондов капитал;
- поэтапни плащания, обвързани с нивото на действително изразходваните средства за крайните получатели при кредитните фондове, или с нивото на действително използваните гаранции при гаранционните фондове, което би трябвало да намали риска от свръхкапитализация;
- опцията за въвеждане на различни видове финансови инструменти на различни нива (национално, регионално, транснационално или трансгранично), напр. посредством фонд на фондове (холдингови фондове⁴⁸), конкретно разработени или стандартни инструменти (които следва да се въведат от държавите членки) или чрез финансово участие в някакъв инструмент на ниво ЕС; и
- задължително отчитане от самото начало, в т.ч. по редица показатели, свързани с Финансовия регламент⁴⁹.

46 Становище на правната служба на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, оповестено в писмо до одиторите от 8 октомври 2014 г.

47 Член 139, параграф 5 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.

48 Това са фондове, които са създадени за инвестиране на финансови средства във фондове за рисков капитал, гаранционни фондове, кредитни фондове, фондове или други насърчителни схеми за отпускане на кредити, гаранции за възвръщаеми инвестиции или еквивалентни инструменти.

49 Напр. в допълнение към годишния доклад относно напредъка управляващите органи ще трябва да представят специфични доклади относно операциите с финансови инструменти. Те ще включват редица елементи (ефект на лоста, резултати от изпълнението), за да се приведе отчитането в съответствие с Финансовия регламент По отношение на ЕЗФРСР тези доклади представляват новост.

... но продължават да съществуват известни пречки

83

Сметната палата установи, че рискът от свръхкапитализация на финансовите инструменти остава и че все още не са въведени условията, необходими за гарантиране на дългосрочния им ефект. Сметната палата също така установи, че въпросите, свързани с резултатите от изпълнението, все още не се разглеждат по подходящ начин в правната рамка на ЕС за периода 2014—2020 г., както и че съществува риск финансовите инструменти да продължат да бъдат прекалено зависими от схемите за безвъзмездна финансова помощ.

Продължава да съществува риск от надценяване на нуждите от капитал и съответно за свръхкапитализация на фондовете

84

Новите разпоредби относно поетапните плащания (член 41 от регламента за общоприложимите разпоредби) предвиждат вноските от бюджета на ЕЗФРСР за фондовия капитал да зависят от нивото на разходите на финансовите инструменти. Възможно

е тази разпоредба да доведе до ограничаване на свръхкапитализацията, но все още има риск това да не бъде достатъчно за преодоляване на проблема с временното съхранение на средства⁵⁰ с цел заобикаляне на правилото за отмяна на неизползваните бюджетни кредити.

85

Една от основните цели на новата задължителна предварителна оценка е да се установи количествено размерът на сумите, необходими за финансиране на финансовите инструменти. Качеството на тази оценка следователно е от ключово значение, тъй като поражда преки финансови последици. Действащото законодателство не изисква от Комисията да проверява това качество.

86

Като се има предвид опитът от периода 2007—2013 г., съществува риск новите разпоредби относно поетапните плащания да са недостатъчни, за да гарантират, че фондовете не са прекалено големи, особено ако предварителните оценки не са задоволителни. Първият транш в размер на 25 %⁵¹ зависи от сумата, за която е поето задължение за финансовия инструмент съгласно съответното финансово споразумение (вж. **таблица 4**).

50 В Италия (Сицилия) например, гаранциите са предоставяни без прекъсване, но като цяло само една малка част от капитала е бил използван. Следователно гаранционният фонд е действал като „фонд за временно съхранение на средства“.

51 Регламентът за общоприложимите разпоредби постановява, че всяка сума, която е внесена от програмата във финансовия инструмент, не трябва да надвишава 25 % от общия размер на приноса от програмата, предвиден за финансовия инструмент.

Таблица 4

Потенциален ефект от поетапните плащания (в млн. евро)

	Планирано участие във финансовия инструмент съгласно съответното финансово споразумение	Междинно плащане с максимален размер 25 %	Мултиплициращ коефициент	Максимален размер на сумите, които се предоставят като гаранции	Последни суми, предоставени като гаранции	В % от максималния размер
България	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Италия (Пулия)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Италия (Сицилия)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

Продължава да съществува риск от прекалено късно въвеждане на финансовите инструменти

87

Своевременното въвеждане на финансов инструмент на ранен етап от програмния период е ключово условие за подобряване на резултатите от неговото изпълнение през целия програмен период. Сметната палата счита, че начинът, по който текущите финансови инструменти ще бъдат приключени през декември 2015 г., ще окаже въздействие върху решението и процеса на въвеждане на финансовите инструменти съгласно новата рамка. Като цяло, тъй като до 1 декември 2014 г. не е била одобрена нито една ПРСР и не е завършена нито една предварителна оценка по отношение на новите финансови инструменти, съществува висок риск въвеждането им да започне едва от 2016 г. нататък, което намалява периода, през който инструментите могат да бъдат оперативни.

Риск от недостатъчен акцент върху дългосрочните ефекти

88

Сметната палата установи, че някои държави членки като Литва и Латвия са прилагали финансови инструменти, за да преодолеят отделни трудности, причинени от икономическата и финансова криза. Фондовете обаче са спрели да функционират, след като ситуацията на финансовите пазари на тези страни се е подобрила (вж. точки 45 и 60). За да е възможно все пак подлежащите на погасяване инструменти от този вид да окажат съществено въздействие, те трябва да функционират в дългосрочен план. В Корсика гаранциите са били със срок на действие 60 месеца, въпреки че кредитите са били за по-дълъг период. В своето неотдавнашно съобщение (вж. точка 8) Комисията също подчертава необходимостта растежът да се разглежда

в дългосрочен план и по подходящ начин и да се подпомагат дългосрочните инвестиционни проекти.

89

Сметната палата счита, че дългосрочното функциониране на финансовите инструменти налага съществуването на ясни преходни правила между програмните периоди, за да се избегнат прекъсвания, свързани с управлението на програмните цикли. Новата правна рамка обаче не съдържа подобен тип разпоредби.

Ефект на лоста и револвиращ ефект: не са разгледани по подходящ начин ключови въпроси, свързани с изпълнението

90

Сметната палата установи, че резултатите от изпълнението не са били предмет на мониторинг по време на периода 2007—2013 г. (вж. точки 69 и 70). Следователно липсва полезна информация, която да позволи извлечането на поуки за следващия програмен период.

91

Задължителното участие на частния сектор (ефект на лоста) все още не се изисква от новата правна рамка, а новото законодателство не определя подходящи целеви нива, нито предоставя данни за изчисляване на показателите за ефект на лоста. Сметната палата счита, че понятието ефект на лоста, така както е предложено в точка 64, не е подходящо за финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони за програмния период 2014—2020 г.⁵²

52 Член 59, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487) постановява, че „участието на ЕЗФРСР се изчислява въз основа на размера на допустимия публичен разход“.

92

Освен това новата рамка не предвижда задължителна минимална честота на револвиращите периоди. Съгласно член 45 от регламента за общоприложимите разпоредби ресурсите, възстановени на финансовите инструменти за период от поне осем години, трябва да се използват в съответствие с целите на програмата(ите). Приветстваме дефинирането на такъв минимален период, но тази разпоредба позволява намаляване на фондовия капитал и повторно използване на ресурсите на съответните финансови инструменти под формата на безвъзмездна финансова помощ, а това ограничава ползите, предоставени от револвиращия ефект.

Съществува риск зависимостта на финансовите инструменти от безвъзмездната финансова помощ да продължи и през периода 2014—2020 г.

93

При предишни одити от страна на Сметната палата в областта на развитието на селските райони⁵³ са установени проблеми по отношение на начина, по който безвъзмездната финансова помощ се управлява при инвестиционните мерки. Често се наблюдава наличие на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите, ефект на изместване и слабости при подбора. Установено е, че мярката за подпомагане на инвестициите за обработване на земеделските продукти е най-често изложена на грешки⁵⁴. Тъй като финансовите инструменти се ползват от допълнителен експертен опит при оценката на жизнеспособността на проектите (вж. точка 14), те разполагат с потенциал за смекчаване на рисковете, установени при използването на безвъзмездната финансова помощ.

94

Всички крайни получатели, които отговарят на критериите за допустимост и подбор по отношение на финансовите инструменти, могат директно да кандидатстват, без да има нужда да подават ново заявление за подпомагане по схемите за безвъзмездна финансова помощ. Това осигурява пряк достъп до финансовия инструмент. За разлика от ситуацията, констатирана през програмния период 2007—2013 г. (вж. точки 34 и 35), прекият достъп разширява приложното поле на финансовите инструменти и следователно и потенциалното им въздействие.

95

В документ с указания на Комисията⁵⁵ за програмния период 2014—2020 г., се посочва, че директният достъп до финансовите инструменти е една от основните промени между двата програмни периода. Въпреки това Сметната палата счита, че смяната от непряк към пряк достъп не е в резултат на новата правна рамка, тъй като непрекият достъп не е задължителен съгласно законодателството, приложимо за периода 2007—2013 г.⁵⁶ Подходът, който е използван в областта на сближаването, включва пряк достъп и ГД „Регионална и селищна политика“ е определила правила за начина, по който могат да се комбинират финансови инструменти с безвъзмездна финансова помощ. Нищо подобно не е било направено от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за периода 2007—2013 г. (вж. точка 37).

53 Вж. напр. Специален доклад № 8/2012 „Насочване на помощта за модернизация на земеделските стопанства“ и Специален доклад № 1/2013 „Довело ли е подпомагането от страна на ЕС на хранително-вкусовата промишленост до ефективно и ефикасно добавяне на стойност към земеделските продукти?“ и Специален доклад № 6/2013 „Постигнали ли са държавите членки и Комисията икономическа ефективност чрез мерките за разнообразяване на икономиката в селските райони?“ (<http://eca.europa.eu>)

54 Специален доклад № 23/2014 „Грешки в разходването на средства за развитие на селските райони: какви са причините и какви мерки се предприемат?“ (<http://eca.europa.eu>)

55 Европейска комисия, Финансови инструменти в програмите на ЕСИФ за периода 2014—2020 г., кратко ръководство за управляващите органи, 2.7.2014 г.

56 Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията.

96

Като цяло Сметната палата достигна до заключението, че финансовите инструменти не са постигнали целите си в областта на развитието на селските райони⁵⁷ и въпреки че периодът 2014—2020 г. има обещаващ потенциал, постигането на желанния ефект ще представлява значително предизвикателство. Липсват елементи, които ясно да сочат, че се вземат предвид специфичните характеристики на политиката за развитие на селските райони, и не се извършва оценка на реалните нужди. Ето защо Сметната палата счита, че потенциалните ползи от отдалечаването от практиката на зависимост от безвъзмездната финансова помощ⁵⁸ не са били доказани от прилагането на практика на финансовите инструменти през периода 2007—2013 г.

97

Сметната палата установи, че рамката за периода 2014—2020 г. съдържа потенциал за въвеждане на необходимите подобрения във финансовите инструменти. Продължават да съществуват обаче някои пречки за по-широкото използване на финансовите инструменти. Продължава да е налице рискът от свръхкапитализация, въпреки че са въведени нови специфични разпоредби за ограничаване на този често срещан проблем. На последно място, не са разглеждани по подходящ начин ключовите въпроси на изпълнението, свързани с ефекта на лоста и револвиращия ефект (точки 81—95).

98

Сметната палата установи, че липсва ясна обосновка на причините за създаване на финансовите инструменти за програмния период 2007—2013 г., както и че тези инструменти са били свръхкапитализирани (точки 21—50). Търсенето на финансови инструменти през периода 2007—2013 г. е било особено слабо и следователно е необходимо да се предпоставят специфични стимули за използването им през идните години. В периода 2007—2013 г.

вече не е имало отделна мярка за финансов инженеринг като тази през периода 2000—2006 г. За финансовите инструменти е било възможно единствено да бъдат част от избрани инвестиционни мерки. Възможността за въвеждане на финансови инструменти — като част от инвестиционна мярка или като отделна мярка, води до по-голяма гъвкавост в управлението на инвестираните средства, като същевременно намалява зависимостта от безвъзмездната финансова помощ. Тази възможност не е предвидена и в рамката за периода 2014—2020 г.

Препоръка 1

С цел да увеличи стимулите за държавите членки относно въвеждането на финансови инструменти за развитие на селските райони Комисията следва да идентифицира предизвикателствата, специфичните характеристики и пречките, пред които е изправена в тази област, както и активно да насърчава държавите членки да използват финансовите инструменти, когато е целесъобразно. С цел да се насърчи търсенето, може да се разгледа възможността държавите членки да заделят известна част от наличния бюджет на ЕЗФРСР за финансови инструменти, и да направят тези инструменти по-привлекателно средство за подпомагане, в конкретно определени обстоятелства, в сравнение с безвъзмездната финансова помощ.

99

Проблемът със свръхкапитализацията на финансовите инструменти е често срещано явление през периода 2007—2013 г. и е довел до излишък в размер на 370 млн. евро (вж. точка 48). Възможно е рискът да продължи да съществува, въпреки че с цел ограничаване на този проблем, в правната рамка за периода 2014—2020 г. са въведени специфични разпоредби (задължителни предварителни оценки, поетапни плащания).

57 Вж. също така **приложение II** към настоящия доклад.

58 Европейска комисия, Финансови инструменти в програмите на ЕСИФ за периода 2014—2020 г., кратко ръководство за управляващите органи, 2.7.2014 г.

Заклучения и препоръки

Препоръка 2

В областта на развитието на селските райони Комисията следва да предоставя указания и активно да подобрява качеството на извършваните от държавите членки задължителни предварителни оценки за финансовите инструменти, които се очакват да бъдат ключово средство за избягване на случаите на свръхкапитализация. В допълнение, коефициентът на риска експозиция следва да бъде потвърден от държавите членки с помощта на подходяща техническа експертиза.

100

Резултатите от функционирането на финансовите инструменти за програмния период 2007—2013 г. са незадоволителни (точки 70 и 71). Изпълнението им е слабо по отношение на револвиращия ефект на средствата и осигуряването на допълнителни частни ресурси в полза на политиката за развитие на селските райони. Процедурата за отчитане не е замислена така, че изчерпателно да представя дейността на финансовите инструменти, както и да осигурява полезна информация относно постигнатите резултати. Следователно Комисията не е изпълнила задоволително задълженията си за надзор в рамките на споделеното управление. Въпреки това въведените подобрения в правната рамка за периода 2014—2020 г. имат потенциал за преодоляване на основните слабости, свързани с докладването (вж. точка 82).

Препоръка 3

В областта на развитието на селските райони и с цел повишаване на ефективността на финансовите инструменти по отношение на програмния период 2014—2020 г. Комисията следва да установи подходящи стандарти и цели нива за ефекта на лоста и за револвиращия ефект.

101

За да окажат пълноценно въздействие, необходимо е финансовите инструменти да функционират в дългосрочен план. Сметната палата установи, че на този аспект не е обърнато достатъчно внимание. Така например кредитните фондове са предоставили решение за краткосрочния проблем с липсата на ликвидност в контекста на неотдавнашната икономическа криза. Следователно те са функционирали за ограничен период от време въпреки значителните административни усилия, които са положени за тяхното създаване.

Препоръка 4

С цел да подобрят дългосрочните ефекти на финансовите инструменти Комисията и държавите членки следва да установят ясни преходни правила между програмните периоди. Държавите членки следва да прилагат новите правни разпоредби по начин, който да гарантира максимално ниво на гъвкавост. В този контекст Комисията може да насърчи държавите членки да въведат единен финансов инструмент, който да е в състояние да предоставя едновременно кредити и гаранции, увеличавайки по този начин дейността и критичната маса на инструмента.

102

При предишни одити на Сметната палата в областта на развитието на селските райони са установени проблеми (икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите, ефект на изместване и слабости при подбора) при управлението на безвъзмездната финансова помощ за инвестиционни мерки (вж. точка 93). Финансовите инструменти имат потенциал за смекчаване на рисковете, установени при използването на безвъзмездната финансова помощ.

Препоръка 5

При оценяване на заявленията за финансиране, държавите членки следва да обърнат особено внимание на потенциалния риск от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите или от ефект на изместване. За тази цел те трябва да прилагат подходящи показатели, като например възвръщаемост на инвестициите и разчети за прогнозираните парични потоци. По отношение на допустимите дейности, където рискът от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите/ефект на изместване е прекалено висок, е възможно финансовите инструменти да бъдат предпочитаният вариант. Държавите членки следва да разгледат въпроса по какъв начин могат да бъдат комбинирани финансовите инструменти и предоставянето на безвъзмездна финансова помощ, така че да се осигури максимална ефективност на средствата и да се оптимизират ефектът на лоста и револвиращият ефект.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Rasa BUDBERGYTĖ — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 25 март 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

103

На последно място, Сметната палата заключава, че в периода 2007—2013 г. не са били въведени прецизни условия за установяване на салдото по финансовите инструменти, платимо в края на програмния период, нито условия за прекратяване на дейността, най-вече поради липса на ясни правила по тези въпроси от страна на Комисията (точки 72—80).

Препоръка 6

През 2015 г. Комисията следва да предостави своевременно ясни оперативни правила за прилагане преди приключване на програмния период 2007—2013 г., в т.ч. подходяща политика за прекратяване на дейността.

Приблизително изчисление на свръхкапитализацията на гаранционните фондове към 31 декември 2013 г. според коефициента на рисковата експозиция

	Суми, изплатени на фонда към 31.12.2013 г. (в евро)	Размер на гаранциите, издадени на крайните получатели към 31.12.2013 г. (в евро)	Очаквано максимално ниво на неизпълнение на задълженията по кредитите	Използван коефициент на рисковата експозиция при определянето на вноската за фонда (от 1 до X)	Приблизителна оценка на свръхкапитализацията на фонда (в евро)
България	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0%	5,0	110 998 800,00
Франция (Корсика)	600 000,00	403 795,00	33,3%	3,0	465 401,67
Италия (Сицилия)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3%	3,0	35 800 546,59
Италия (Пулия)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0%	12,5	4 473 177,96
Италия (Лацио)	2 500 000,00	920 105,60	8,0%	12,5	2 426 391,55
Италия (Кампания)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0%	12,5	1 988 997,08
Италия (Умбрия)	4 800 000,00	0,00	33,3%	3,0	4 800 000,00
Италия (Молизе)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3%	3,0	1 632 866,67
Италия (Базиликата)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3%	3,0	14 293 336,67
Италия (Калабрия)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0%	2,0	9 160 800,00
Румъния	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0%	5,0	184 565 305,80
Общо	421 088 950,00	249 666 183,85			370 605 623,98

Необходим капитал (в евро)	50 483 326,02
Свръхкапитализация (изразена като фактор)	8,34

Източник: Одитни констатации на ЕСП.

Обобщение на основните слабости, които влошават изпълнението на одитираните финансови инструменти

Вид	Франция (Корсика)	Италия		Румъния	Гърция	Литва
		Пулия	Сицилия			
Вид	ГФ	ГФ	ГФ	ГФ	КФ	КФ
Късно създаване	С				С	
Надценяване на търсенето	С	С	С	С	С	С
Прекалено нисък коефициент на рискова експозиция (за ГФ)	С		С		Н/П	Н/П
Прекомерно големи капиталови фондове			С	С	С	С
Нисък процент на изразходване			С		С	С
Недостатъчен револвиращ ефект	С	С	С	С	С	С
Недостатъчен ефект на лоста	С	С	С	С	С	С
Липса на докладване относно резултатите от изпълнението	С	С	С	С	С	С

ГФ: гаранционен фонд; КФ: кредитен фонд; Н/П: Не е приложимо;

С: Установена слабост.

Източник: Одитни констатации на ЕСП.

Кратко изложение

I Макар привличането на частни капитали да е една от добавените стойности, свързани с финансовите инструменти, законодателството на ЕС¹ в областта на развитието на селските райони за периода 2007—2013 г. не свързва изрично инструментите за финансов инженеринг с частното финансиране.

III Комисията отбелязва, че програмният период 2014—2020 г. започна едва наскоро и по-голямата част от програмите по европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), включително програмите за развитие на селските райони (ПРСР), все още не са приети. Освен това финансовите инструменти могат да бъдат създадени от държавите членки по всяко време през програмния период.

IV Комисията отбелязва, че през периода 2007—2013 г. финансовите инструменти бяха приложени в 7 държави членки, което представлява значително подобрение в сравнение с периода 2000—2006 г., когато само две държави членки ги използваха.

Правната рамка на ЕС за програмния период 2007—2013 г. осигурява голяма гъвкавост по отношение на прилагането на мерките за развитие на селските райони. Комисията поддържа становището, че правната рамка за периода 2007—2013 г. отчита особеностите на развитието на селските райони и че това е отразено във финансовите инструменти, подкрепени по линия на ЕЗФРСР. Регламент № 1698/2005 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията определят обхвата и областта на интервенция на ЕЗФРСР, включително специфичните мерки за подкрепа². Всяка мярка за развитие на селските райони съдържа различни правила и разпоредби за допустимост, които финансовите инструменти, създадени съгласно мярката, трябва да спазват и които следва да съставляват част от споразумението за финансиране.

¹ Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията.

² Например подкрепата за инвестиции в областта на модернизацията на земеделските стопанства, добавянето на стойност към земеделските и горски продукти, създаването и развитието на микропредприятия в селските райони, диверсифицирането чрез стартиране на неземеделски дейности, обновяването на селата и др.

През 2011 г. бе въведено изискването за извършване на подходяща предварителна оценка на очакваните загуби във връзка със съфинансирането по ЕЗФРСР на операции, включващи гаранционни фондове³. Що се отнася до програмния период 2014—2020 г., извършването на предварителна оценка е задължително за всички операции, свързани с финансовите инструменти, съфинансирани от ЕЗФРСР⁴. Законодателството предвижда стимули за държавите членки да използват финансови инструменти и им дава възможност да ги стартират веднага въз основа на готови за незабавно прилагане модели, като например стандартните такива. Европейската комисия предоставя също така необходимите насоки на държавите членки и заинтересованите страни и ще продължи да го прави през останалата част от периода 2014—2020 г.

V Гаранционните фондове трябва да имат определена ликвидност, за да гарантират безпрепятствени инвестиции в предприятията.

След извършването на актуализирана оценка за потребностите на държавите членки и подготовката за приключване на дейността на гаранционните фондове, тази сума беше намалена на 362,69 милиона евро в края на 2014 г.

VI Финансовите инструменти, които се подкрепят от ЕЗФРСР, бяха създадени в законово допустимия срок в съответствие със законодателството на ЕС.

Комисията би искала да напомни, че развитието на селските райони се осъществява при споделено управление, като държавите членки са изцяло отговорни за мониторинга на операциите.

Комисията отбелязва, че по отношение на периода 2007—2013 г. е събрала важна информация от представени доклади, касаеща съществуващите финансови инструменти. Освен това е предвидено изчерпателно докладване относно финансовите инструменти за програмния период 2014—2020 г.⁵

³ Регламент (ЕС) № 679/2011 на Комисията от 14 юли 2011 г.

⁴ Член 37, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

⁵ Член 46 от Регламент (ЕО) № 1303/2013.

Комисията поддържа становището, че оценката за ползите от финансовите инструменти също трябва да бъде извършена в контекста на финансовата криза, която се отразява върху достъпа до финансиране в някои държави членки.

VII

Комисията отбелязва, че е отговорност на националните органи да гарантират, че отделните операции се изпълняват в съответствие с приложимите правни разпоредби. Комисията оценява въпросите, свързани с финансовите инструменти, по време на посещенията си за одит.

Съгласно приложимото законодателство на ЕС за периода 2007—2013 г., условията за ликвидация и изход от инвестицията следва да се определят от управляващия орган в споразумението за финансиране съвместно с управителя на фонда, като се гарантира, че съответните разпоредби са отчетени подобаващо.

В рамките на споделеното управление и в съответствие с принципа на субсидиарност Комисията трябва да се увери, че държавите членки са изградили подходящи системи за управление и контрол.

За периода 2007—2013 г. Комисията предостави насоки на всички държави членки, които поискаха такива. Насоките относно приключването на програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. бяха приети през 2015 г.⁶ Спазването на правните норми и насоките ще бъде подложено на проверка по време на уравниването на сметките.

Комисията ще осигури по-консолидирани и подобрени насоки за периода 2014—2020 г.

VIII

Комисията счита, че новата правна рамка за програмния период 2014—2020 г. отчита в достатъчна степен изразените от Сметната палата опасения.

Въпросът за свръхкапитализацията се разглежда в разпоредбите на член 41 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, където поетапните плащания, основаващи се на постигането на конкретни резултати при изразходването, бяха въведени като общо правило за всички финансови инструменти през периода 2014—2020 г.

6 C(2015)1399 final от 5.3.2015 г.

Основните въпроси, свързани с резултатите, са взети под внимание в адекватна степен при мониторинга на финансовите инструменти, подкрепяни от европейските структурни и инвестиционни фондове, както е определено в член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Освен това Комисията изтъква наличието на четири показателя за резултатите, заложили в член 12 от Регламент (ЕС) № 480/2014.

В допълнение, за да се насърчи използването на финансовите инструменти, Комисията засили сътрудничеството си в областта на селското стопанство и развитието на селските райони с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и подписа Меморандум за разбирателство на 14 юли 2014 г.⁷ Това сътрудничество включва възможността за използване на опита и знанията на групата на ЕИБ относно финансовите инструменти и прилагането им в областта на развитието на селските райони.

Комисията стартира също така FI-COMPASS — всеобхватна платформа за техническа помощ, която ще предоставя на Комисията, държавите членки и заинтересованите страни методологични насоки и подкрепа за повишаване на осведомеността в областта на финансовите инструменти, подкрепяни от европейските структурни и инвестиционни фондове през периода 2014—2020 г.⁸ Като част от своята работна програма FI-COMPASS ще разработва също така продукти, специално насочени към ЕЗФРСР.

IX а) Първа точка

Комисията се съгласява да набележи предизвикателствата, специфичните характеристики и пречки пред създаването на финансовите инструменти по ЕЗФРСР.

Подобен анализ ще бъде направен в рамките на дейностите по линия на FI-COMPASS — всеобхватна платформа за техническа помощ, която предоставя на Комисията, държавите членки и заинтересованите страни методологични насоки и подкрепа за повишаване на осведомеността в областта на финансовите инструменти, подкрепяни от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г.⁹

7 Вж. Декларация 14/225 от 14.7.2014 г.

8 За повече информация: <http://www.fi-compass.eu>

9 За повече информация: <http://www.fi-compass.eu>

IX а) Втора точка

Комисията приема тази препоръка, която вече е частично изпълнена.

В контекста на платформата за техническа помощ във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове FI-COMPASS се предоставят общи и специфични за отделните фондове насоки за предварителните оценки. Това включва целия ЕЗФРСР, както и специфични сектори, като например селското и горското стопанство.

IX а) Трета точка

Комисията приема тази препоръка, която вече е частично изпълнена.

Комисията предостави стандартни модели за кредитните и гаранционните фондове в областта на развитието на селските райони. По линия на платформата за техническо подпомагане във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове FI-COMPASS понастоящем се проучва възможността за допълнителен модел, като например модел за енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници, чието завършване се планира за края на 2015 г.

Що се отнася до сътрудничеството с групата на ЕИБ, Комисията подписа специален Меморандум за разбирателство (МР) относно сътрудничеството в областта на селското стопанство и развитието на селските райони, съгласно който се очаква ЕИБ да предложи на държавите членки специална схема за финансовите инструменти, която да бъде изпълнена по линия на ЕЗФРСР. Конкретно събитие във връзка с този МР вече е планирано за 23 март 2015 г.

IX а) Четвърта точка

Комисията приема тази препоръка, доколкото правилата за приключването на програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.¹⁰ попадат в нейния обхват.

Комисията отбелязва, че съгласно приложимото законодателство на ЕС за 2007—2013 г. разработването на конкретни оперативни правила за прилагане, включително съответната политика за изход от всеки инструмент за финансов инженеринг, е отговорност на държавите членки.

¹⁰ C(2015)1399 final от 5.3.2015 г.

IX б)

Комисията приема тази препоръка, която понастоящем се изпълнява.

Бяха приети преходните правила за периода 2007—2013 г.

По отношение на периода 2014—2020 г. ще се проведат дискусии с държавите членки, когато наближи приключването на периода 2014—2020 г. и трябва да бъдат формулирани преходни правила.

IX в)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

Въведение

05

Законодателството на ЕС за периода 2007—2013 г. не налага правило за повторното използване на първоначално отпуснатите средства, използвани за създаването на финансовите инструменти. Ресурсите, които не са използвани, могат да бъдат препрограмирани за други форми на помощ.

06

Комисията отбелязва, че програмният период 2014—2020 г. започна едва наскоро и по-голямата част от програмите по европейските структурни и инвестиционни фондове, включително програмите за развитие на селските райони, все още не са приети. Освен това финансовите инструменти могат да бъдат създадени от държавите членки по всяко време през програмния период.

12

След извършването на актуализирана оценка за потребностите на държавите членки и подготовката за прекратяване на дейността на гаранционните фондове, сумата за 2013 г. беше намалена на 362,69 милиона евро към края на 2014 г.

13

Съгласно принципите на субсидиарност и споделено управление, създаването на финансовите инструменти, тяхното прилагане и оценката на търсенето попадат в обхвата на отговорност на държавите членки. Това включва приемането на всички законодателни, подзаконовни и административни разпоредби на национално или регионално равнище, включително споразуменията за финансиране.

Комисията наблюдава начина, по който държавите членки прилагат своите програми за развитие на селските райони, и във връзка с това проверява как държавите членки прилагат финансовите инструменти, подкрепяни от ЕЗФРСР.

Комисията отбелязва, че разплащателните агенции играят важна роля в контекста на политиката за развитие на селските райони и нейното осъществяване.

Обхват и подход на одита**20**

Комисията отбелязва, че финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони може да подпомагат също така и други инвестиционни мерки като 311 (диверсифициране на селскостопанските дейности), 312 (създаване и развитие на микропредприятия в селските райони), 313 (селски туризъм), 321 (основни услуги и инфраструктура) и т.н. Подкрепата, предоставена по програмата LEADER също следва да бъде взета предвид.

Констатации и оценки**21**

Правилата за финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони за периода 2007—2013 г. бяха значително подобрени в сравнение с периода 2000—2006 г.

22

Комисията поддържа становището, че електронните проучвания, проведени при приключването на периода, не отразяват изцяло причините да не се въвеждат финансови инструменти в началото на програмния период.

23

Комисията счита, че е оценила и отчела адекватно специфичните характеристики, свързани с развитието на селските райони, при изготвянето на правната рамка за 2007—2013 г. По-специално, Регламент (ЕО) № 1698/2005 очертава над 30 различни мерки, насочени към ясно дефинирана група бенефициери, и включва критериите за допустимост, както и специфичните изисквания, които финансовите инструменти, подкрепени от ЕЗФРСР, следва да спазват. Този въпрос е доразвит в разпоредбите на Регламент за изпълнение № 1974/2006.

Вж. също отговора по точка 21.

Комисията отбелязва, че бенефициерите в областта на развитието на селските райони са стопанства с различна големина. Дребното земеделие в ЕС има различни мащаби, както и специфични характеристики според съответната държава, регион и/или подсектор. Същевременно селскостопанските производители не са единствените бенефициери в областта на развитието на селските райони.

Политиката на сближаване по принцип не подпомага селското стопанство, но подобно на политиката за развитие на селските райони обхваща много микро-предприятия и малки неземеделски предприятия.

26

Правната рамка на ЕС за програмния период 2007—2013 г. осигурява голяма гъвкавост по отношение на прилагането на мерките за развитие на селските райони. В този контекст Комисията счита, че нуждите и възможностите са описани достатъчно ясно, за да стане програмирането на финансовите инструменти целесъобразно и възможно. При одобряването на ПРСР и техните изменения Комисията извършва анализ, за да оцени дали програмите и мерките отговарят на стратегическите насоки на ЕС, на съответните национални стратегически планове, както и на съответните правни разпоредби.

Всяка мярка за развитие на селските райони, в рамките на която финансовите инструменти са били подкрепени, е имала ясно и добре установени цели в съответствие със законодателството на ЕС и националните стратегически планове. Законодателството на ЕС не налага определянето единствено на измерими цели.

Що се отнася до програмния период 2014—2020 г., предварителни количествени цели са определени за всяка от целевите области от приоритетите на ЕС относно ЕЗФРСР. Съдържанието на програмата трябва да включва описание на стратегията и да показва, че избраните мерки относно приоритетите на ЕС се основават на добра интервенционна логика, подкрепена от предварителната оценка.

Капе 2

Посочените цели са съвместими с общото положение на липса на кредитни улеснения. В ПРСР се разработват допълнителни цели в областта на мерките, в рамките на които се подпомагат финансови инструменти. Споразуменията за финансиране между държавите членки и управителите на фондове могат също да съдържат обосновка и цели, свързани със съответния финансов инструмент.

Тези общи причини обясняват необходимостта от създаване на кредитен фонд. Данните, касаещи пълната обосновка за използването, конкретните поставени цели и стратегията за изход от инвестицията са сред пунктовете, включени в „Споразумението за финансиране“, подписано между ЕТЕАН (управител на фонд) и Министерството (управляващ орган).

Това потвърждава съгласуваността на подхода при програмирането и неговото съответствие със законодателството на ЕС. Литва и Румъния претърпяха много сериозно ограничаване на кредитирането, което възпрепятства бенефициерите да осигурят банкови заеми за проектите си.

Допълнителни цели са определени в мерките.

Вж. по-горе за Румъния.

27

Изискването за извършване на предварителна оценка на очакваните загуби беше въведено през 2011 г. във връзка със съфинансирането от ЕЗФРСР за операции, включващи гаранционни фондове¹¹. Такива предварителни оценки трябва да вземат предвид актуалните пазарни практики за подобни операции за съответните видове инвестиции и съответния пазар, за които следва да бъдат създадени гаранционните фондове.

Що се отнася до програмния период 2014—2020 г., извършването на предварителна оценка със законоустановено съдържание е задължително за всички операции, които включват финансови инструменти, съфинансирани от ЕЗФРСР¹².

През периода 2007—2013 г. законодателството изискваше от кандидатите за управители на фондове да представят бизнес план с конкретно съдържание, който трябваше да бъде оценен от управляващия орган.

Комисията отбелязва, че всички финансови инструменти, подкрепени от ЕЗФРСР през периода 2007—2013 г., бяха създадени в контекста на финансовата и икономическата криза, в който достъпът до кредитиране беше затруднен и в цяла Европа се наблюдаваха проблеми с ликвидността.

В България например предварителна оценка на очакваните загуби/анализ на недостига на финансиране бяха направени преди определянето на коефициента на експозицията и окончателния размер на капитала на фонда. В Румъния се извърши текущо оценяване след внасянето на промени в законодателството за периода 2007—2013 г., което наложи извършването на предварителна оценка на очакваните загуби от гаранционните фондове, считано от 2011 г. В контекста на дебатите в Комитета за развитие на селските райони относно приключването на финансовите инструменти Италия потвърди официално своя подход по отношение на извършването на предварителни оценки за периода 2007—2013 г.

Липсата на ликвидност и/или затруднения за земеделските стопани относно достъпа до кредити са също сериозни причини, които обосновават използването от държавите членки на специфични финансови инструменти.

¹¹ Регламент (ЕС) № 679/2011 на Комисията от 14 юли 2011 г.

¹² Член 37, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

28

Финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони са подходящи за всички потенциални инвеститори в предприятия, които могат да бъдат подкрепени от ЕЗФРСР.

В периода 2007—2013 г. Комисията подобри законодателството чрез въвеждането на изискване за гаранционните фондове за предварителна оценка на очакваните загуби.

Що се отнася до програмния период 2014—2020 г., ще се изисква оценка на нуждите във всички случаи, когато съответната държава членка вземе решение за предоставяне на финансиране от ЕЗФРСР за даден финансов инструмент¹³. В допълнение, разпоредбите относно поетапните плащания предоставят допълнителна защита.

Вж. също отговорите по точки 21 и 22.

30

Комисията отбелязва, че приносът във фондовете не е достатъчен за разглеждане на внесените суми като допустими при приключването.

31

Комисията би искала да подчертае, че декларираните разходи са били отчетени правилно. Въпреки това Комисията също така констатира по време на одитите си в някои от държавите членки, че трансферите към фондовете на финансовите инструменти са с относително твърде високи размери в сравнение с последващото усвояване по инструментите от крайните получатели.

Комисията отбелязва, че естеството на финансовите инструменти не позволява незабавното изразходване на всички суми, прехвърлени към тях. Финансовите инструменти изискват време, за да се превърнат в добре функциониращи механизми и се нуждаят от първоначална ликвидност, за да гарантират безпрепятственото инвестиране в предприятията.

Въпросът за свръхкапитализацията¹⁴ се разглежда в разпоредбите на член 41 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, където поетапните плащания, основаващи се на постигането на конкретни резултати при изразходването, бяха въведени като общо правило за всички финансови инструменти в периода 2014—2020 г.

32

Плащането на пълната стойност в една вноски от ПРСР към фонда беше в съответствие със законодателството на ЕС. Размерът на получените лихви остана на разположение на гаранционния фонд за предоставяне на нови гаранции. Тази сума ще бъдат уравниена при приключването на финансовите инструменти.

Преждеждането на неизползвани суми от ЕЗФРСР в лихвоносни сметки, което създава допълнителни приходи, които могат да се използват от финансовите инструменти, се счита за добра практика. Средствата от ЕЗФРСР, които следва да бъдат използвани за предоставяне на безвъзмездни средства по линия на програмите, също могат да бъдат преведени в лихвоносни сметки.

Що се отнася до Румъния, беше извършено текущо оценяване на очакваните загуби и общият бюджет на финансовите инструменти, които са действащи там и са подкрепени от ЕЗФРСР, беше коригиран, за да отрази резултатите от тази оценка.

33

Член 52, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 определя с точност какво се случва с ресурсите, върнати на операцията по време на програмния период от инвестициите, предприети от фондовете, или останали след изплащането на гаранция (т.е. ресурсите трябва да се използват съгласно споразумението за финансиране или да се уравният в контекста на годишните сметки).

С предоставената гаранция се гарантира заем, който краен получател взема от финансов посредник. Чрез изплащането на този заем (и на всички потенциални лихви, свързани с него) крайният получател потвърждава изпълнението на операция, подкрепена от ЕЗФРСР, и в резултат на това се освобождава гаранцията, която вече не може да бъде свързана с бюджета на ЕЗФРСР, тъй като вече е „консумирана“, т.е. използвана поне веднъж. Комисията не счита, че това е в противоречие с принципите на добро финансово управление.

¹³ Член 37, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

¹⁴ Сметната палата, в своя одит SR № 2/2012, говори за твърде големи размери на финансовите инструменти, а не за свръхкапитализацията.

При приключването допустимите разходи на гаранционните фондове обхващат всички гаранции, които са освободени след успешното връщане на заеми в рамките на програмния период, също както и суми, покриващи само риска, свързан с действащите гаранции (но не и общия размер на действащите гаранции, които се издават). Частта от действащите гаранции, която не се счита за допустима, следва да бъде върната на програмата.

Вж. също отговора по точка 31.

34

Финансовите инструменти, които се подкрепят от ЕЗФРСР, осигуриха достъп до финансиране на бенефициерите, за които финансовите пазари не предлагат възможност за осигуряване на средствата за проекта или неговото частно съфинансиране. По отношение на програмния период 2014—2020 г., финансовите инструменти не могат да се използват за предварително финансиране на безвъзмездни средства, безвъзмездните средства не могат да се използват за възстановяване на подкрепата в рамките на финансовите инструменти и комбинацията от подкрепа, предоставяна чрез безвъзмездни средства и финансови инструменти, може да обхваща същата разходна позиция, при условие че сумата от всички форми на комбинирана подкрепа не надхвърля общия размер на съответната разходна позиция¹⁵.

Каре 3

Финансовите инструменти изиграха важна роля в условията на финансова и икономическа криза, особено за държавите членки, в които финансовите условия бяха тежки и/или когато беше трудно да се осигури съфинансиране от бенефициерите.

35

Комисията отбелязва, че ЕЗФРСР осъществява принос към финансови инструменти с публични средства (средства от ЕЗФРСР и национално съфинансиране).

Финансовите инструменти не са непременно алтернатива за предоставяне на безвъзмездни средства, тъй като безвъзмездните средства и финансовите инструменти могат да бъдат използвани заедно в контекста на една и съща операция и в съответствие с приложимите правила за държавна помощ.

¹⁵ Член 37, параграфи 7, 8 и 9 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

В съответствие с член 15, член 71, параграф 5 и 71, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 заявителите, които желаят да получат подкрепа, предоставяна чрез финансов инструмент, бяха оценени в съответствие с критериите за подбор, определени за съответната мярка от компетентния орган, тъй като разходите бяха допустими за финансиране от ЕЗФРСР само когато са направени за проекти, одобрени от управителния орган на програмата, или за проекти, за които той отговаря, съобразно същите критерии за подбор.

Комисията счита, че програмирането на финансовите инструменти е извършено в съответствие със законодателството на ЕС и приложимите правила за държавната помощ.

36

Не съществува правно изискване на ЕС в областта на развитието на селските райони за програмния период 2007—2013 г., което да задължава сумата от всички форми на комбинирана подкрепа да не надхвърля общия размер на съответната разходна позиция. Следва също така да се отбележи, че гаранциите като правило гарантират до 80 % от (частния) компонент на инвестицията.

Вж. също отговорите по точки 34 и 35.

37

Вж. отговора на Комисията по точка 34.

38

Одитите на Комисията също изтъкнаха този риск. Въпреки това е трудно да се заключи, че нивото на прехвърляне на капитал е автоматично свързано с целта да се заобиколи правилото „N+2“, а не с по-бавното от очакваното изпълнение на програмата. В няколко случая държавите членки са прехвърлили целия капитал, предвиден в бюджета, въпреки че правилото „N+2“ не е представлявало проблем за тях.

Извършването на вноски от ПРСР към финансовите инструменти може да се направи по всяко време през програмния период.

Вж. също отговора по точка 26.

Каре 4

Целта беше да се ускори активирането на кредитния фонд, тъй като дебатите и преговорите отнеха повече от очакваното време. Всички участващи страни поискаха да се стартират финансовите инструменти без допълнително забавяне. Административната подготовка приключи през декември 2013 г., когато кредитният фонд беше създаден официално.

Комисията отбелязва, че дори в рамките на максималния обхват на тези изчисления, средствата, оставащи за безвъзмездно финансиране (между 70 % и 90 %), са доста значителни.

Ресурсите, които не са използвани чрез финансовите инструменти, могат да бъдат програмирани за други видове помощ.

Вж. също отговорите по точки 31, 38 и 39.

40

Комисията действа в съответствие с правилата.

Комисията отбелязва, че в случай на по-ниски разходи държавите членки трябва да връщат средства на програмите, което ще увеличи риска от отмяна на поети бюджетни задължения за годината, в която се извършва препрограмирането.

Вж. също отговорите на Комисията по точка 31 и каре 4.

41

Вж. отговора на Комисията по точка 31.

42

Комисията отбелязва, че определянето на потенциалния пазар се прави предварително, докато инструментите могат да бъдат действащи при приключването на програмите за развитие на селските райони, както и в контекста на променящи се финансови пазари и икономически условия. Положението с финансовите инструменти, действащи на равнище ЕС, е подобно.

Определянето на потенциалния пазар, който е много широко понятие, не е единственият фактор, използван за формулиране и оценка на фондовия капитал. Фактори като общия наличен бюджет в рамките на мерките, инвестиционните нужди, оценката на добавената стойност на финансовите инструменти, приноса на финансовите инструменти за изпълнение на целите на мерките и др. трябва също да бъдат взети предвид.

43

В случая с България, предложението обхващаше мерки, в рамките на които не могат да бъдат създавани финансови инструменти.

Що се отнася до Италия, в момента на плащането към гаранционния фонд, сумите, декларирани от регионите, не изглеждаха непропорционални.

Вж. също отговора по точка 39, отнасящ се до Сицилия.

По отношение на Литва, свръхкапитализацията беше налице единствено когато ограничаването на кредитирането беше облекчено и банките започнаха да дават заеми. Литва реши да намали размера на финансовия инструмент.

В Румъния свръхкапитализацията отразяваше неспособността на финансовите инструменти да мобилизират търговски кредити в условията на тежка финансова криза и намаляване на търсенето, когато рентабилността на всяка инвестиция беше сериозно поставяна под въпрос.

Вж. също отговора по точка 32.

Каре 5

Ограниченото използване на фонда през 2014 г. може да се отдаде на късното му създаване (декември 2013 г.), на продължаващото нежелание за инвестиране от страна на инвеститорите заради тежката икономическа криза в държавата, на липсата на достатъчно опит с този тип инструменти и други събития в държавата, които не се отразиха благоприятно на инвестициите.

Комисията счита, че това е добра практика, която показва как една държава членка работи с бюджети в съответствие с променящата се финансова ситуация в програмния район и реалното търсене на финансиране.

Последващото сравнение не означава, че към момента на създаване на финансовите инструменти предвидената сума е била надценена. Имаше и други причини, оправдаващи приноса от ПРСР към фонда като тези, които са описани в точка 42.

44

Вж. отговора на Комисията по точка 28.

Каре 6

Ресурсите, които не са използвани чрез финансовите инструменти, могат да бъдат препрограмирани за други видове помощ.

Вж. също отговора по точка 31.

Що се отнася до България, първоначалният инвестиционен потенциал, предложен от държавата членка, беше намален след извършения от Комисията преглед. Отговорността за създаването и прилагането на финансовите инструменти, включително за извършването и разглеждането на предварителната оценка, носят държавите членки. Комисията не носи отговорност за предоставянето на специален регионален или национален експертен опит за изчисляването на специфични технически елементи, свързани с финансовите инструменти.

Що се отнася до Румъния, вж. отговора на Комисията по точка 43.

45

Финансовите пазари са динамични и могат да се променят, както доказва неотдавнашната финансова и икономическа криза. Следователно дългосрочните прогнози могат да се окажат ненадеждни. Поради тази причина законодателството на ЕС за програмния период 2014—2020 г. дава възможност всяка предварителна оценка да съдържа разпоредби относно евентуални преразглеждания и актуализации в средносрочен до дългосрочен план, за да може да се отразят вярно потенциално променящите се условия на пазара.

46

Комисията отбелязва, че не съществува определение на ЕС за коефициента на рискова експозиция в законодателството на ЕС за периода 2007—2013 г.

За програмния период 2014—2020 г., оценката на коефициента на рискова експозиция, обозначена в член 42, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 като предварителна оценка на риска, отразява необходимостта от подходящ принос от програмата за покриване на очаквани и неочаквани загуби от новите заеми.

47

Комисията счита, че гаранционен фонд, с който се гарантират 20 % от кредитния портфейл и който накрая има само 1 % изискани гаранции, всъщност е пример за добре обслужвани кредити.

Съотношението следва да се изчислява за всеки отделен случай, но в този случай 20 % е доста ниска стойност и не би трябвало да поражда въпроси за възможна свръхкапитализация (дори съгласно общата рамка за държавните помощи за максимален процент на гаранциите от 25 % е възможно автоматично освобождаване от прага за уведомяване; вж. член 21 от ОРГО).

Комисията поддържа също становището, че ниското равнище на неизпълнение се дължи също на нежеланието на банковия сектор да подкрепя по-рискови операции.

48

Комисията отбелязва, че общият размер на издадените гаранции към крайните получатели в края на 2013 г. възлиза на 249,6 милиона евро, което представлява около 60 % от приноса във фондовете.

Комисията отбелязва, че финансовите инструменти, одитирани от Палатата, са все още активни и ще продължат своите дейности през периода 2014—2015 г.

Вж. също отговорите по точки 12 и 39.

49

Подобни поетапни подходи бяха предприети също в Литва и Латвия, където бяха създадени кредитни фондове.

52

Комисията отбелязва, че някои финансови инструменти започнаха да функционират в края на одита и все още имат 2 години на изпълнение.

53

Средният процент на изразходване, изчислен за цялата съвкупност от финансови инструменти, не отразява скоростта на изпълнение на специалните фондове. В областта на политиката на сближаване значителен брой фондове бяха създадени едва през 2012 г. По отношение на тези фондове, ниската степен на усвояване в края на 2012 г. не следва да буди тревога.

Финансовите инструменти могат да бъдат оценени единствено от гледна точка на реванширащия ефект в края на жизнения им цикъл, особено тези, създадени в края на програмния период.

55

В действителност положението на финансовия пазар се подобри и има по-малко случаи на неизпълнение отколкото през предишните години (вж. по-горе примера в точка 47 с гаранция от 20 %, довела до само 1 % неизпълнение).

56

Вж. отговора на Комисията по точка 55.

57

Тези изменения отразиха реалните нужди на финансовите инструменти. Ресурсите, които не са използвани чрез финансовите инструменти, бяха препрограмирани и използвани за други видове помощ.

58

Все още има време за отпускане на средства по линия на тези инструменти. Комисията може да потвърди каква сума е изплатена на крайните получатели едва в края на програмния период.

Вж. също отговора на Комисията по точка 55.

59

Вж. отговорите на Комисията по точки 52 и 58.

60

Комисията счита, че използването на публично финансиране в условията на добре функциониращи пазари (или пазари, които в значителна степен възстановяват нормалното си функциониране) трябва да бъде внимателно оценено, за да се избегне нарушаването на конкуренцията.

В случая с Гърция, фондът беше създаден едва в края на 2013 г. и следователно реалното предоставяне на средствата на крайните бенефициери започна едва в средата на 2014 г. В случая с Литва, банковата система успя да възобнови нормалните кредитни потоци в края на 2012 г, като по този начин направи ресурсите на ЕЗФРСР до известна степен излишни. Същият е и случаят с Латвия, където фондът също имаше специфична насоченост.

61

Законодателството на ЕС не изисква от държавите членки да използват незабавно средствата, възстановени във фонда. Договореностите за револвиране са установени в споразумението за финансиране и зависят от конкретната ситуация и от контекста, в който финансовите инструменти функционират. Държавите членки например могат да искат да „събират“ възстановените средства или да стартират финансов инструмент за нов финансов продукт или нова цел. Законодателството за периода 2007—2013 г. дава възможност за повторното използване на средствата за финансовите инструменти за неопределен период от време.

62

Подобрена система за мониторинг и докладване беше въведена за периода 2014—2020 г., като тя е заложена в разпоредбите на член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 и позволява да се извършва оценка на изпълнението от гледна точка на револвиращия ефект и ефекта на лоста.

63

Постигането на висок ефект на лоста не е основната цел на финансовите инструменти. Финансовите инструменти са начинът за предоставяне на подкрепа от програмата на крайните получатели. Ефектите, произтичащи от изпълнението на финансовите инструменти (напр. револвиращ ефект или ефект на лоста) са предимствата, но не и самите цели.

Ефектът на лоста, който може да варира за различните сектори, региони и финансови продукти, следва да бъде договорен в споразумението за финансиране във връзка със специфичния финансов инструмент.

По отношение на участието на частните инвеститори, Комисията би желала да се позове на законодателство за държавната помощ относно финансирането с рисков капитал (ОРГО), което изисква известно участие на частен инвеститор. Определението на Комисията механизъм за постигане на ефект на лоста включва всякакъв принос (частен и публичен) в допълнение към средствата на ЕС.

64

Съгласно определението за ефект на лоста, предвидено във Финансовия регламент, всяко публично участие в допълнение към участието на ЕС се счита за ефект на лоста.

ЕЗФРСР не представлява изключение от останалата част от фондовете със споделено управление.

65

Член 37, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 не предвижда определение за ефект на лоста и по никакъв начин не следва да се разглежда като дерогация от разпоредбите на Финансовия регламент. В него се изисква само предварителна оценка, за да се вземе предвид очаквания ефект на лоста от създаването на финансовите инструменти. Въпреки това член 39, параграф 5 от РОР, например, предвижда начин за изчисляване на ефекта на лоста.

В съответствие с приложимите разпоредби, задължението за съфинансиране на политиката за развитие на селските райони се определя на ниво програма. За отделните операции (напр. фондовете) може да е предвидено или да не е предвидено национално съфинансиране.

66

Вж. също така отговорите по точки 63—65.

67

Вж. отговора на Комисията по точка 60.

Капе 7

Комисията счита, че данните трябва да вземат под внимание действителните суми, предоставени на фондовете след последните изменения на ПРСР, тъй като те оказват влияние върху изчисляването на ефекта на лоста.

68

За някои държави членки създаването на финансови инструменти по линия на ЕЗФРСР беше свързано с една изцяло нова концепция, която изискваше известен процес на учене. В повечето случаи забавянето се обяснява с факта, че става дума за нова инструменти в областта на политиката за развитие на селските райони, обществените поръчки и въпросите, свързани с държавната помощ.

Комисията проведе интензивна информационна дейност и дейност за популяризиране във връзка с използването на финансови инструменти в рамките на комитетите и мрежите за развитие на селските райони, в рамките на обучения и дейности за повишаването на осведомеността, двустранни срещи с държавите членки, както и чрез изчерпателни насоки.

За новия програмен период Комисията предостави също така необходимите насоки във връзка с прилагането на финансовите инструменти. По-специално, Комисията информира държавите членки относно съществуващите различни възможности, позволяващи на управляващите органи да използват надлежно финансовите инструменти.

В периода 2014—2020 г. създадените вече фондове ще продължат да функционират или могат да бъдат създадени нови фондове, основаващи се на моделите, предложени от Комисията (като например стандартните инструменти)¹⁶. Очаква се, че по този начин забавянията ще намалеят значително.

¹⁶ Регламент за изпълнение (ЕС) № 964/2014 на Комисията от 11 септември 2014 г. за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на стандартните условия за финансовите инструменти.

Капе 8

В някои държави членки финансовият срив и последващата икономическа криза доведоха до несъстоятелност на търсенето (фалирали дружества или дружества в несъстоятелност). Това, наред с други външни фактори, обяснява закъсненията и ниската степен на усвояване на средствата.

69

Комисията счита, че оценяването на резултатите от изпълнението на финансовите инструменти следва да бъде съсредоточено също върху постигането на резултати от съфинансираните финансови инструменти, включително револвиращия ефект и ефекта на лоста. Освен това оценката следва да отчете различните ситуации, които могат да възникнат. Развитието на стойностите на всеки показател ще трябва да бъде оценено внимателно въз основа на контекста. Въз основа на стойностите на показателите, взети поотделно, не може да се направи оценка на резултатите от изпълнението.

Финансовите инструменти са средство за предоставяне на подкрепа по програмата до крайните получатели. Следователно основният показател за резултатите е приносът от програмата, изразходван в съответствие с целите на програмата.

Комисията счита, че ефектът на лоста и револвиращият ефект са в обратна зависимост (колкото по-висок е ефектът на лоста, толкова по-ниско е револвирането).

Освен това Комисията изтъква наличието на четири показателя за резултатите, заложили в член 12 от Регламент (ЕС) № 480/2014.

70

Комисията отбелязва, че в общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) за периода 2007—2013 г. не са налице общи показатели за финансовите инструменти. Въпреки това ОРМО предвижда използването на допълнителни показатели¹⁷, които ще бъдат определени от държавите членки, за да се даде възможност за извършване на мониторинг и оценка на специфичните особености на програмите за развитие на селските райони. Трябва да се намери балансът между един разумен брой общи показатели, за които да се извършва мониторинг от всички ПРСР, и допълнителните показатели, които да се следят при някои ПРСР, когато това е необходимо. Всички показатели за резултатите следва да бъдат договорени между управляващия орган и финансовия инструмент.

По отношение на периода 2014—2020 г. показателите за резултатите са определени в член 12 от Регламент (ЕС) № 480/2014. Освен това държавите членки са задължени редовно да докладват за финансовите инструменти, както се изисква от член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

Общ отговор на Комисията по точки 72—75

Условията за ликвидация и изход от инвестицията трябва да се определят от управляващия орган в споразумението за финансиране с управителя на фонда, като се гарантира, че съответните разпоредби са отчетени подобаващо.

В рамките на споделеното управление и в съответствие с принципа на субсидиарност Комисията трябва да се увери, че държавите членки са изградили подходящи системи за управление и контрол.

За периода 2007—2013 г. Комисията предостави насоки на всички държави членки, които поискаха такива. Понастоящем Комисията подготвя насоки относно приключването на програмите за периода 2007—2013 г.

Комисията ще осигури по-консолидирани и подобрени насоки за периода 2014—2020 г. Спазването на правните норми и насоките ще бъде подложено на проверка по време на процедурата по уравниване на сметките.

77

Тези разпоредби не са включени в законодателството. Комисията препоръчва на държавите членки да се съобразят с разпоредбите, включени в насоките.

Различаващите се тълкувания бяха изяснени в контекста на дебатите на Комитета за развитие на селските райони през 2014 г.

78

Вж. отговорите по точки 61 и 72—75.

¹⁷ Член 81, параграф 2 от Регламент № 1698/2005.

79

Комисията отбелязва, че средствата на ЕЗФРСР, върнати на фондовете, след като са били използвани поне веднъж, вече не са средства на ЕС. След приключването държавите членки носят отговорност за използването им в полза на отделни предприятия, както е установено от законодателство на ЕС, като се спазват приложимите правила относно държавните помощи. Тези средства могат също да се използват и за други финансови инструменти.

Вж. също отговорите по точки 5, 33, 61 и 72-75.

80

Комисията поема своите отговорности във връзка с приключването на ПРСР за периода 2007—2013 г.

Всяка дейност, която надхвърля приключването на програмите и не засяга бюджета на ЕС, е отговорност на държавите членки.

82

Комисията счита, че има много други правни разпоредби в новото законодателство, приложими към финансовите инструменти в областта на развитието на селските райони (напр. разпоредбите в областта на контрола, допустимостта на разходите, повторното използване на средства, комбинирането на финансови инструменти с безвъзмездни средства, възможностите за назначаване на различни органи като управители на фондове, включително възможностите, предвидени за управляващите органи, подбора на посредници и крайни получатели, разходите и таксите за управление и др).

83

Комисията счита, че новото законодателство разглежда проблема в достатъчна степен и намалява възможните рискове.

Вж. също отговорите на Комисията по точки 31 и 41.

84

Вж. отговорите на Комисията по Каре 4 и точка 31.

85

Законодателят поставя разглеждането на предварителната оценка в кръга на компетентност на управляващите органи.

86

В допълнение към задължителните предварителни оценки и поетапните плащания, новото законодателство съдържа и други адекватни предпазни мерки за намаляване на въпросния потенциален риск, като например мониторинга и изчерпателното докладване.

Комисията също така отбелязва, че в 75 % от случаите (9 от 12), използваните коефициенти на рискова експозиция са в диапазона от 2 до 5.

Като общо правило, през периода 2014—2020 г. плащането на следващи траншове зависи от предишното усвояване на капитала.

87

Съгласно законодателството на ЕС, финансовите инструменти могат да бъдат създавани през целия програмен период 2014—2020 г. Изпълнението в периода 2014—2020 г. може да започне веднага след приемането на новите програми и то още през 2015 г. Така например през януари 2015 г. беше приета нидерландската ПРСР за периода 2014—2020 г., която също предвижда създаването на финансов инструмент, подпомаган от ЕЗФРСР¹⁸.

Вж. също отговора на Комисията по точка 68.

88

Финансовите инструменти следва да осигурят подкрепа по програмата в случай на пазарна неефективност и/или неоптимални инвестиционни ситуации или конкретни инвестиционни нужди. Продължаването на подкрепата по програмата на пазара, където публичната интервенция вече не е необходима, не е в съответствие с правилата за държавните помощи и противоречи на принципа за добро финансово управление.

¹⁸ Вж. съответната презентация на адрес: <http://www.fi-compass.eu>

Срокът на финансовия продукт ще зависи основно от вида инвестиция, която трябва да бъде подкрепена. Дългосрочните инвестиции в инфраструктурни проекти ще имат различен жизнен цикъл в сравнение с краткосрочните инвестиции в микрокредитирането.

Вж. също отговорите по точки 43, 60 и каре 5.

89

Вж. отговора на Комисията по точка 5.

90

Що се отнася до ЕЗФРСР, изпълнението се оценява главно чрез оценки. Средносрочното оценяване, засягащо периода на изпълнение 2007—2013 г., беше извършено прекалено рано, за да може да се направи оценка на резултатите и изпълнението на финансовите инструменти. Оценяването на въздействието на мерките за развитие на селските райони може да бъде осъществено едва след като е минало достатъчно време, т.е. повече резултати се очакват в контекста на последващото оценяване, извършвано от държавите членки, резултатите от което ще бъдат обобщени от Комисията през 2017 г.

Вж. също отговора на Комисията по точка 70.

91

Участието на частния сектор не се счита за ефект на лоста във Финансовия регламент.

Коефициентът на ливъриджа зависи от вида на финансовия инструмент, региона и типа проекти. Следователно целевото ниво за ефект на лоста не може да бъде част от регулаторната рамка. Понастоящем Комисията разработва насоки относно ефекта на лоста.

95

Помощта от ЕЗФРСР за периода 2007—2013 г. е предоставена съгласно правилата за държавни помощи за селското стопанство и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията.

Вж. също отговорите по Комисията по точки 35 и 37.

В периода 2014—2020 г. са предоставени общи насоки за политиките при споделено управление по въпросите, свързани с финансовите инструменти, и същият подход е установен за достъпа до фондове във всички тези области на политика.

Заклучения и препоръки

96

Комисията отбелязва, че през периода 2007—2013 г. финансови инструменти бяха приложени в 7 държави членки, което представлява значително подобрение в сравнение с периода 2000—2006 г., когато само две държави членки ги използват.

Правната рамка на ЕС за програмния период 2007—2013 г. осигурява голяма гъвкавост при прилагането на мерките за развитие на селските райони. Комисията поддържа становището, че правната рамка за периода 2007—2013 г. отчита особеностите на развитието на селските райони и това е отразено във финансовите инструменти, подкрепени от ЕЗФРСР. Регламент № 1698/2005 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията определят обхвата и областта на интервенция на ЕЗФРСР, включително специфичните мерки за подпомагане¹⁹. Всяка мярка за развитие на селските райони съдържа различни правила и разпоредби за допустимост, които финансовите инструменти, създадени съгласно мярката, трябва да спазват и които следва да съставляват част от споразумението за финансиране.

През 2011 г. бе въведено изискването за извършване на подходяща предварителна оценка на очакваните загуби във връзка със съфинансирането по ЕЗФРСР на операции, включващи гаранционни фондове²⁰.

¹⁹ Например подкрепата за инвестиции в областта на модернизацията на земеделските стопанства, добавянето на стойност към земеделските и горски продукти, създаването и развитието на микропредприятия в селските райони, диверсифицирането чрез стартиране на неземеделски дейности, обновяването на селата и др.

²⁰ Регламент (ЕС) № 679/2011 на Комисията от 14 юли 2011 г.

Що се отнася до програмния период 2014—2020 г., извършването на предварителна оценка е задължително за всички операции, включващи финансови инструменти, съфинансирани от ЕЗФРСР²¹. Законодателството предвижда стимули за държавите членки да използват финансови инструменти и им дава възможност да ги стартират веднага въз основа на готови за незабавно прилагане модели, каквито са стандартните такива. Европейската комисия предоставя също така необходимите насоки на държавите членки и заинтересованите страни и ще продължи да го прави през останалата част от периода 2014—2020 г.

97

Комисията счита, че правната рамка за програмния период 2014—2020 г. отчита достатъчна степен изразените от Сметната палата опасения.

Въпросът за свръхкапитализацията се разглежда в разпоредбите на член 41 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, където поетапните плащания, основаващи се на постигането на конкретни резултати при изразходването, бяха въведени като общо правило за всички финансови инструменти през периода 2014—2020 г.

Основните въпроси, свързани с изпълнението, са взети под внимание в адекватна степен при мониторинга на финансовите инструменти, подкрепяни от европейските структурни и инвестиционни фондове, както е определено в член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Освен това Комисията изтъква наличието на четири показателя за резултатите, заложиени в член 12 от Регламент (ЕС) № 480/2014.

В допълнение, за да се насърчи използването на финансовите инструменти, Комисията засили сътрудничеството си в областта на селското стопанство и развитието на селските райони с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и подписа Меморандум за разбирателство на 14 юли 2014 г.²² Това сътрудничество включва възможността за използване на опита и знанията на групата на ЕИБ за финансовите инструменти и прилагането им в областта на развитието на селските райони.

21 Член 37, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

22 Виж декларация 14/225 от 14.7.2014 г.

23 За повече информация: <http://www.fi-compass.eu>

Комисията стартира също така FI-COMPASS — всеобхватна платформа за техническа помощ, която ще предоставя на Комисията, държавите членки и заинтересованите страни методологични насоки и подкрепа за повишаване на осведомеността в областта на финансовите инструменти, подпомагани от европейските структурни и инвестиционни фондове през периода 2014-2020 г.²³ Като част от своята работна програма, FI-COMPASS ще разработва също така продукти, специално насочени към ЕЗФРСР.

98

Съгласно принципите на субсидиарност и споделено управление създаването на финансовите инструменти, тяхното прилагане и оценката на търсенето попадат в обхвата на отговорност на държавите членки.

За някои държави членки създаването на финансови инструменти по линия на ЕЗФРСР беше свързано с една изцяло нова концепция, която изискваше известен процес на учене. Комисията проведе интензивна информационна дейност и дейност за популяризиране във връзка с използването на финансови инструменти в рамките на комитетите и мрежите за развитие на селските райони, в рамките на обученията и дейности за повишаването на осведомеността, двустранни срещи с държавите членки, както и чрез изчерпателни насоки.

Комисията счита, че новото законодателство осигурява достатъчно стимули (например по-висок процент на съфинансиране²⁴, национално съфинансиране, предоставено по-късно през периода на изпълнение, вместо възстановяване на извършени разходи за безвъзмездните средства), а свързаните с инвестициите стимули (напр. различна допустимост на ДДС²⁵, допустимост на оборотния капитал²⁶) предлагат напълно достатъчно предимства в сравнение с безвъзмездните средства.

24 В съответствие с член 59, параграф 4, буква г) от Регламент (ЕС) № 1305/2013 процентът на участие, който се прилага за въпросната мярка, се увеличава с допълнителни 10 процентни пункта за участие във финансовите инструменти, посочени в член 38, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 1303/2013, и е 100 % за финансовите инструменти на равнището на Съюза, посочени в член 38, параграф 1, буква а) от Регламент № 1303/2013. Подобен подход е възприет за приноса към финансовите инструменти от ЕФРР и КФ.

25 Член 37, параграф 11 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

26 Член 45, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.

В периода 2014—2020 г. създадените вече фондове ще продължат да функционират, или могат да бъдат създадени нови фондове, основаващи се на моделите, предложени от Комисията (като например стандартните инструменти)²⁷.

Законодателят определи финансовите инструменти като вид подкрепа за програмните периоди 2007—2013 г. и з 2014-2020 г. за изпълнението на специфични мерки за развитие на селските райони.

Препоръка 1

Комисията се съгласява да набележи предизвикателствата, специфичните характеристики и пречки пред създаването на финансови инструменти по ЕЗФРСР.

Подобен анализ ще бъде направен в рамките на дейностите по линия на FI-COMPASS — всеобхватна платформа за техническа помощ, която предоставя на Комисията, държавите членки и заинтересованите страни методологични насоки и подкрепа за повишаване на осведомеността в областта на финансовите инструменти, подкрепяни от европейските структурни и инвестиционни фондовете за периода 2014—2020 г.²⁸

Останалите елементи на препоръката са отправени към държавите членки.

99

Съгласно принципите на субсидиарност и споделено управление създаването на финансовите инструменти, тяхното прилагане и оценката на търсенето попадат в обхвата на отговорност на държавите членки.

Финансовите инструменти трябва да имат определена ликвидност, за да гарантират безпрепятствени инвестиции в предприятията.

²⁷ Регламент за изпълнение (ЕС) № 964/2014 на Комисията от 11 септември 2014 г. за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на стандартните условия за финансовите инструменти.

²⁸ За повече информация: <http://www.fi-compass.eu>

Препоръка 2

Комисията приема тази препоръка, която вече е частично изпълнена.

В контекста на платформата за техническа помощ във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове FI-COMPASS се предоставят общи и специфични за отделните фондове насоки за предварителните оценки. Това включва целия ЕЗФРСР, както и конкретни сектори, като например селското и горското стопанство.

100

Комисията счита, че резултатите се оценяват главно чрез оценки. Оценяването на въздействието на мерките за развитие на селските райони може да бъде осъществено едва след като е минало достатъчно време, т.е. повече резултати се очакват в контекста на последващото оценяване, извършвано от държавите членки, резултатите от което ще бъдат обобщени от Комисията през 2017 г.

Управляващите органи докладваха конкретна информация за операциите, включващи финансови инструменти, като приложение към годишните доклади за напредъка — например по отношение на ефекта на лоста и резултатите от изпълнението.

Комисията счита, че е изпълнила своите надзорни задължения подобаващо.

Препоръка 3

Комисията приема тази препоръка, която вече е частично изпълнена.

Комисията предостави стандартни модели за кредитните и гаранционните фондове в областта на развитието на селските райони. По линия на платформата за техническо подпомагане във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове FI-COMPASS понастоящем се проучва възможността за допълнителен модел, като например модел за енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници, чието завършване се планира за края на 2015 г.

Що се отнася до сътрудничеството с групата на ЕИБ, Комисията подписа специален Меморандум за разбирателство относно сътрудничеството в областта на селското стопанство и развитието на селските райони, съгласно който се очаква ЕИБ да предложи на държавите членки специална схема за финансовите инструменти, която да бъде изпълнена по ЕЗФРСР. Конкретно събитие във връзка с този МР вече е планирано за 23 март 2015 г.

101

Финансовите пазари са динамични и могат да се променят, както доказва неотдавнашната финансова и икономическа криза. Следователно дългосрочните прогнози могат да се окажат ненадеждни. Поради тази причина законодателството на ЕС за програмния период 2014—2020 г. дава възможност всяка предварителна оценка да съдържа разпоредби относно евентуални преразглеждания и актуализации в средносрочен до дългосрочен план, за да може да се отразят вярно потенциално променящите се условия на пазара.

Препоръка 4

Комисията приема тази препоръка, която в момента се изпълнява.

Бяха приети преходните правила за периода 2007—2013 г.

По отношение на периода 2014—2020 г., дискусии с държавите членки относно приключването ще се проведат, когато наближи приключването на периода 2014—2020 г. и трябва да бъдат формулирани преходните правила.

През 2014 г. Комисията предостави на управляващите органи своите насоки за финансовите инструменти по програмите по линия на ЕСИФ за периода 2014—2020 г.

Препоръка 5

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

103

Комисията отбелязва, че е отговорност на националните органи да гарантират, че отделните операции се изпълняват в съответствие с приложимите правни разпоредби. Комисията оценява въпросите, свързани с финансовите инструменти, по време на посещенията си за одит.

Съгласно приложимото законодателство на ЕС за периода 2007—2013 г. условията за ликвидация и изход от инвестицията следва да се определят от управляващия орган в споразумението за финансиране с управителя на фонда, като се гарантира, че съответните разпоредби са отчетени подобаващо. В рамките на споделеното управление и в съответствие с принципа на субсидиарност Комисията трябва да се увери, че държавите членки са изградили подходящи системи за управление и контрол.

За периода 2007—2013 г. Комисията предостави насоки на всички държави членки, които поискаха такива. Насоките относно приключването на програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. бяха приети през 2015 г.²⁹ Спазването на правните норми и насоките ще бъде подложено на проверка по време на процедурата по уравниване на сметките.

Комисията ще осигури по-консолидирани и подобрени насоки за периода 2014—2020 г.

Препоръка 6

Комисията приема тази препоръка, доколкото правилата за приключването на програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.³⁰ попадат в обхвата на нейните отговорности.

Комисията отбелязва, че съгласно приложимото законодателство на ЕС за 2007—2013 г. разработването на конкретни оперативни правила за изпълнение, включително съответната политика за изход от инвестицията за всеки инструмент за финансов инженеринг, е отговорност на държавите членки.

²⁹ C (2015) 1399 final от 5.3.2015 г.

³⁰ C(2015) 1399 final от 5.3.2015 г.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Сметната палата провери дали финансовите инструменти (кредитни и гаранционни фондове) се прилагат успешно в областта на развитието на селските райони в периода 2007—2013 г., както и какъв е техният потенциал за периода 2014—2020 г. Палатата установи, че до този момент те не функционират успешно, най-вече поради факта, че са свръхкапитализирани, както и защото не са реализирали своя потенциал за постигане на очакваното ниво на ефект на лоста и на револвиращ ефект. Въпреки подобренията в приложимото законодателство Сметната палата заключава, че по отношение на периода 2014—2020 г. постигането на желаното въздействие ще продължава да бъде значителна трудност.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации