

Specialioji ataskaita

Ar finansinės priemonės yra sėkmingas ir perspektyvus įrankis kaimo plėtros srityje?



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

El. paštas: eca-info@eca.europa.eu
Tinklavietė: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.
Ji prieinama per portalą *Europa* (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2295-4	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/297789	QJ-AB-15-004-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2273-2	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/334989	QJ-AB-15-004-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2259-6	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/695890	QJ-AB-15-004-LT-E

© Europos Sąjunga, 2015

Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Norint bet kokių tikslų naudoti ar platinti 1 diagramą, turi būti gautas tiesioginis autorių teisių turėtojo leidimas.

Printed in Luxembourg

Specialioji ataskaita**Ar finansinės priemonės
yra sėkmingas ir
perspektyvus įrankis
kaimo plėtros srityje?**

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose yra pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai, atrinkdami ir nustatydami audito užduotis, siekia kiek įmanoma didesnio jų poveikio, atsižvelgdami į su veiklos rezultatais ar atitiktimi susijusią riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų narės Rasos Budbergytės vadovaujama I audito kolegija, atsakinga už gamtos išteklių išsaugojimo ir valdymo išlaidų sritis. Auditui vadovavo Audito Rūmų narė Kersti Kaljulaid, padedama asmeninio kabineto vadovo Peeter Lätti; skyriaus vadovo Helder Faria Viegas; grupės vadovo Bertrand Tanguy; grupės vadovo pavaduotojo Jan Huth; auditorės Christine Kleinsasser; auditoriaus Ioannis Papadakis; auditoriaus Roberto Resegotti ir auditorės Jolantos Žemilaitės.



Iš kairės į dešinę: J. Žemilaitė, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.

Dalys

Santrumpos ir techniniai terminai

I–IX **Santrauka**

1–15 **Įvadas**

4 **Ankstesni Audito Rūmų auditai**

5–7 **Finansinių priemonių loginis pagrindas**

8 **Naujausi pokyčiai**

9–12 **Finansinės priemonės kaimo plėtros srityje**

13–15 **Finansinių priemonių kaimo plėtros srityje valdymas**

16–20 **Audito apimtis ir metodas**

21–95 **Pastabos**

21–50 **Ar 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu finansinės priemonės buvo tinkamai įdiegtos ir kapitalizuotos?**

22–29 **Programavimo sistema nebuvo tinkamai parengta**

30–40 **Tačiau lėšų panaudojimo taisyklės yra palankios valstybėms narėms**

41–50 **Reikšmingai per didelis finansinių priemonių kapitalizavimas**

51–71 **Ar 2007–2013 m. laikotarpiu finansinių priemonių veiklos rezultatai buvo geri?**

53–61 **Finansinių priemonių rezultatai nebuvo geri atsinaujinančių lėšų srityje**

62–68 **Sveto poveikis pasireiškia retai ir kai kurie fondai buvo įsteigti per vėlai**

69–71 **Finansinių priemonių stebėjimas 2007–2013 m. nesuteikė pakankamai patikimos informacijos apie pasiektus veiklos rezultatus**

- 72–80 **Ar 2007–2013 m. laikotarpiu buvo nustatytos tinkamos likvidavimo ir užbaigimo tvarkos sąlygos?**
- 75–77 Užbaigimas dar nebuvo tinkamai parengtas ir jo nuostatas valstybės narės ir Komisija aiškino skirtingai
- 78–80 Aiškumo dėl užbaigimo tvarkos nuostatų trūkumas
- 81–95 **Ar 2014–2020 m. teisinė bazė gali padėti atlikti būtinus finansinių priemonių pagerinimus?**
- 82 Naujoje teisinėje bazėje yra kai kurių svarbių pagerinimų ...
- 83–95 ... bet išlieka tam tikrų kliūčių
- 96–103 **Išvados ir rekomendacijos**

I priedas. Garantijų fondų perteklinio kapitalizavimo įvertis 2013 m. gruodžio 31 d. remiantis rizikos santykiu

II priedas. Pagrindinių trūkumų, dėl kurių blogėja audituotų finansinių priemonių veiklos rezultatai, apžvalga

Komisijos atsakymas

Santrumpos ir techniniai terminai

Santrumpos

ESI fondai/ESIF: Europos struktūriniai ir investicijų fondai

EŽŪFKP: Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai

FIP/FP: finansų inžinerijos priemonė. 2014–2020 m. laikotarpiu pervardinta į finansinę priemonę

KPP: Kaimo plėtros programa

Techniniai terminai

Apyvartinis fondas: sistema, kai finansinėms priemonėms skirtos lėšos yra pakartotinai panaudojamos ar „atsinaujina“ jas kartą panaudojus.

Finansavimo susitarimas: valstybės narės (arba valdymo institucijos) ir fondo valdytojo susitarimas, kuriame nustatomos finansavimo sąlygos.

Fondo valdytojas: įstaiga, atsakinga už investicijų strategijos įgyvendinimą ir investicijų portfelio, susijusio su finansine priemone, valdymą.

Galutinis gavėjas: asmuo ar įstaiga, kuri gauna paramą pagal finansinę priemonę.

Garantija: trečiosios šalies (garanto) įsipareigojimas sumokėti paskolos gavėjo skolas. Kai paskolos gavėjai jų negali sumokėti patys, yra atsakingas garantas.

Garantijų fondai: garantijų fondai teikia finansines garantijas kreditams, kuriuos siekia gauti kaimo bendrovės arba organizacijos, taip sudarydami joms geresnes galimybes gauti bankų finansavimą. Sakoma, kad šie fondai „atsinaujina“, kadangi atskiriems projektams sugrąžinus paskolas, jų garantijos baigia galioti ir gali būti suteikiamos naujos. Garantijų fondai atsinaujina per fondų kapitalo daugiklį.

Išdirbiai ir rezultatai: išdirbiai yra veikla, kuri yra tiesiogiai įgyvendinama taikant finansines priemones. Pavyzdžiui, „suteiktų garantijų skaičius“ būtų garantijų fondo išdirbis. Rezultatai yra dėl projekto įgyvendinimo padarytas tiesioginis poveikis arba įvykę pokyčiai. Pavyzdžiui, banko paskolos gavimas yra „rezultatas“ galutiniams gavėjams.

Išmokėjimo lygis: paskolų fondų atveju į fondą investuoto kapitalo dalis, kuri yra išmokama galutiniams gavėjams. Garantijų fondų atveju į fondą investuoto kapitalo dalis, kuri yra panaudojama teikiant paskolų garantijas galutiniams gavėjams.

Kryptis (daugialypės kryptys): darni priemonių, skirtų konkrečioms užduotims, nustatomoms tiesiogiai jas įgyvendinant ir padedančioms vykdyti vieną ar kelis paramos kaimo plėtrai tikslus, grupė. Pavyzdžiui, 1 krypties priemonės prisideda prie žemės ūkio ir miškininkystės sektoriaus konkurencingumo didinimo, o 3 krypties priemonių tikslas yra prisidėti prie gyvenimo kokybės kaimo vietovėse gerinimo ir kaimo ekonomikos įvairinimo.

Likvidavimas: KPP užbaigimo programavimo laikotarpio pabaigoje kontekste fondui taikoma procedūra, skirta nustatyti tinkamą EŽŪFKP bendrojo finansavimo sumą.

Mokėjimo agentūra: nacionalinė ar regioninė įstaiga, atsakinga už žemės ūkio subsidijų vertinimą, apskaičiavimą ir išmokėjimą.

Pasidalijamasis valdymas: vienas ES biudžeto vykdymo būdų. Sakoma, kad valdymas yra „pasidalijamasis“, kai ES finansuojamus projektus valdo nacionalinės arba regioninės įstaigos (šiuo atveju „valdymo institucijos“). Komisija vykdo priežiūros pareigas.

Paskolų fondai: fondai, kurie teikia lėšas smulkaus verslo plėtros projektams skirtoms paskoloms. Sakoma, kad jie „atsinaujina“, kadangi atskiriems projektams gražinus ankstesnes paskolas atsilaisvina lėšos naujoms paskoloms.

Perteklinis kapitalizavimas: tokia padėtis susidaro tuomet, kai formuojant FIP kapitalą sumokėta suma yra per didelė palyginti su galutiniais gavėjams suteiktų paskolų arba garantijų forma skirta suma.

Priemonė: paramos schema, skirta įgyvendinti politiką. **Investicinės priemonės** yra priemonės, kurios teikia finansinę paramą investicijoms į įrenginius ir įrangą, statybą ir (arba) kitus darbus.

Programavimo laikotarpis: laikotarpis, kurį apima kaimo plėtros programos.

Rizikos kapitalo fondai: siekiantys pelno privatūs fondai, paprastai teikiantys kapitalą naujoms, didelį potencialą turinčioms, didelės rizikos bendrovėms.

Rizikos santykis: viršutinė nemokumo riba, kuri yra laikoma priimtina valdant konkretų garantijų fondą. Pavyzdžiui, rizikos santykis būtų 1/5, jei būtų prognozuojama, kad ne daugiau kaip 20 % garantijų gali būti susijusios su nevykdomais įsipareigojimais.

Svertas: šiuo atveju yra apskaičiuojama, kiek kaimo veiklai skirtoms garantijoms arba išmokoms panaudotų (viešojo ir (arba) privačiojo) finansavimo eurų teko kiekvienam viešojo (ES ir valstybės narės) finansavimo eurui.

Valdymo institucija: nacionalinė ar regioninė įstaiga, valstybės narės paskirta valdyti kaimo plėtros programą.

I

Žemės ūkio srityje finansinės priemonės (iki 2014 m. žinomos kaip „finansų inžinerijos priemonės“) buvo pirmą kartą pradėtos taikyti 2000–2006 m. programavimo laikotarpiu ir yra toliau taikomos 2007–2013 m. siekiant ūkininkams ir mažoms kaimo bendrovėms padėti gauti privatųjį finansavimą kaimo investicijų projektams. Siekiama, kad per paskolų fondus ir garantijų fondus šios priemonės pritrauktų papildomo viešojo ir (arba) privačiojo kapitalo (sverto poveikis) ir leistų kartą skirtų lėšų sumas iš naujo panaudoti (atsinaujinimo veiksnys). 2013 m. pabaigoje ES ir valstybių narių įnašas į finansines priemones kaimo plėtros srityje sudarė apie 700 milijonų eurų.

II

Finansinių priemonių bazė taip pat buvo perkelta į 2014–2020 m. laikotarpį, kuriuo Komisija ketina pasiekti maksimalų ES fondų poveikį. Ji taip pat tikisi, kad artimiausiais metais jie bus naudojami daugiau, ir siekia, kad valstybės narės įsipareigotų padidinti jų naudojimą bent du kartus svarbiausiose investicijų srityse.

III

Šio audito metu Audito Rūmai išnagrinėjo klausimą, ar finansinės priemonės kaimo plėtros srityje buvo sėkmingos ir ar jos gali tokios išlikti ateityje. Šiuo tikslu jie siekė nustatyti, ar jos buvo gerai parengtos ir valdomos 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu ir kokių mastu 2014–2020 m. padaryti pakeitimai gali daryti reikšmingą poveikį svarbiausiems nustatytiems trūkumams.

IV

Audito Rūmai padarė bendrą išvadą, kad finansinės priemonės kaimo plėtros srityje nebuvo sėkmingos ir nepaisant to, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpis yra daug žadantis, pasiekti norimą poveikį bus labai sudėtinga užduotis. Audito Rūmai nustatė, kad finansinių priemonių įsteigimas 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu nebuvo pagrįstas tinkama analize ir kad jos buvo per daug kapitalizuotos. Visų pirma, rengiant teisinę bazę nebuvo atsižvelgta į konkrečius kaimo plėtros politikos ypatumus ir nebuvo įvertinti tikrieji poreikiai.

V

Audito Rūmai taip pat padarė išvadą, kad nebuvo kiekybiškai įvertinamos informacijos, kuri leistų pagrįsti įsteigtų finansinių priemonių tipą, nustatyti finansinių priemonių žemės ūkio srityje poreikį ir parodyti, kad fondui numatyta kapitalo suma buvo tinkama. Audito Rūmai įvertino, kad 2013 m. pabaigoje garantijų fondai turėjo 370 milijonų eurų kapitalo perteklių.

VI

Audito Rūmai taip pat padarė išvadą, kad finansinės priemonės neveikė kaip buvo tikimasi ir dėl to nebuvo įmanoma pasinaudoti visa jų teikiama galima nauda, susijusia su atsinaujinimo ir sverto poveikiais. Taip iš dalies buvo dėl įgyvendinimo vėlavimų (įskaitant tai, kad jos buvo įsteigtos per vėlai arba ne tinkamiausiu metu). Be to, teisinėje bazėje nebuvo tinkamų nuostatų, kurios skatintų siekti numatytos naudos. Galiausiai, nei Komisija, nei valstybės narės neįdiegė tinkamų stebėjimo sistemų, teikiančių patikimus duomenis apie tai, ar buvo veiksmingai pasiekti priemonių tikslai.

VII

Audito Rūmų analizė apėmė likvidavimo ir užbaigimo tvarkos nagrinėjimą. Audito Rūmai daro išvadą, kad 2007–2013 m. laikotarpiu nebuvo nustatytos tikslios finansinių priemonių likučio, sumokamo pasibaigus programavimo laikotarpiui, apskaičiavimo sąlygos ir užbaigimo tvarkos sąlygos, visų pirma dėl to, kad šiais klausimais Komisija nepateikė aiškių taisyklių ir gairių.

VIII

Audito Rūmai nustatė, kad 2014–2020 m. programa gali padėti atlikti būtinus pagerinimus. Tačiau išliko tam tikrų kliūčių platesniam finansinių priemonių taikymui ir nors naujoje teisinėje bazėje buvo įtrauktos naujos specialios nuostatos, skirtos apriboti nuolat išskylančią perteklinio kapitalizavimo problemą, rizika gali išlikti. Taip pat joje nebuvo pakankamai dėmesio skirta ilgalaikiam poveikiui ir buvo rizika, kad finansinės priemonės gali išlikti pernelyg priklausomos nuo dotacijų. Galiausiai, svarbiausi klausimai dėl su svarto ir atsinaujinimo poveikiais susijusių veiklos rezultatų nebuvo išspręsti tinkamai.

IX

Audito Rūmai rekomenduoja:

a) Komisija turėtų:

- padidinti paskatas valstybėms narėms įsteigti finansines priemones kaimo plėtros srityje, nustatydamas šioje srityje esančius sunkumus, konkrečius ypatumus ir kliūtis ir aktyviai skatinti valstybes nares naudoti šias priemones, kai tai yra tikslinga;
- pateikti gaires dėl valstybių narių privalomų *ex ante* vertinimų, kurių paskirtis yra tapti pagrindiniais įrankiais, padedančiais išvengti perteklinio kapitalizavimo, ir aktyviai skatinti jų kokybę;

- nustatyti tinkamus svorto ir atsinaujinimo poveikių standartus ir tikslus;
 - pateikti tikslas darbinės įgyvendinimo taisykles laiku, prieš 2007–2013 m. kaimo plėtros programavimo laikotarpio užbaigimą (įskaitant tinkamą užbaigimo tvarką).
- b) Komisija ir valstybės narės turėtų susitarti dėl aiškių pereinamųjų taisyklių keičiantis programavimo laikotarpiams.
- c) Valstybės narės turėtų:
- išnagrinėti, ar nėra tikslinga tam tikrą dalį turimo EŽŪFKP biudžeto atidėti finansinėms priemonėms ir padaryti, kad šios priemonės taptų patrauklesnės nei dotacijos esant aiškiai apibrėžtomis sąlygoms;
 - tvirtinti rizikos santykį pasitelkdama tinkamą techninę ekspertizę, siekiant išvengti perteklinio kapitalizavimo;
 - įgyvendinti naujas teisines nuostatas tokiu būdu, kad būtų užtikrintas didžiausias lankstumo lygis, įsteigiant vieną finansinę priemonę (pagal kurią teikiamos tiek paskolos, tiek garantijos), galinčią patenkinti poreikius;
 - paraiškų dėl finansavimo vertinimo metu ypatingą dėmesį skirti galimai savaimingumo arba pakeitimo poveikio rizikai, taikydamos atitinkamus rodiklius. Jei iškyla tokia rizika, pirmenybė galėtų būti teikiama finansinėms priemonėms;
 - išnagrinėti, kaip gali būti derinamos dotacijos ir finansinės priemonės, siekiant už panaudotas lėšas gauti didžiausią ekonominę naudą optimizuojant svorto / atsinaujinimo poveikį.

01

Finansinės priemonės (iki 2014 m. žinomos kaip „finansų inžinerijos priemonės“) yra ES biudžeto įrankiai, skirti sudaryti galimybę naudoti gavėjams gauti finansavimą, pavyzdžiui, paskolų, garantijų arba nuosavo kapitalo investicijų forma. Jos skiriasi nuo dotacijų iš esmės tuo, kad yra grąžintinos, kaip pavaizduota **1 diagramoje**.

02

Finansinės priemonės buvo naudojamos beveik visose pagrindinėse ES biudžeto srityse (vidaus politikos srityse, kurias centralizuotai arba kartu su finansinėmis institucijomis valdo Komisija, sanglaudos politikos ir kaimo plėtros srityse, kuriose lėšų valdymą dalijasi Komisija ir valstybės narės, ir išorės politikos srityse¹).

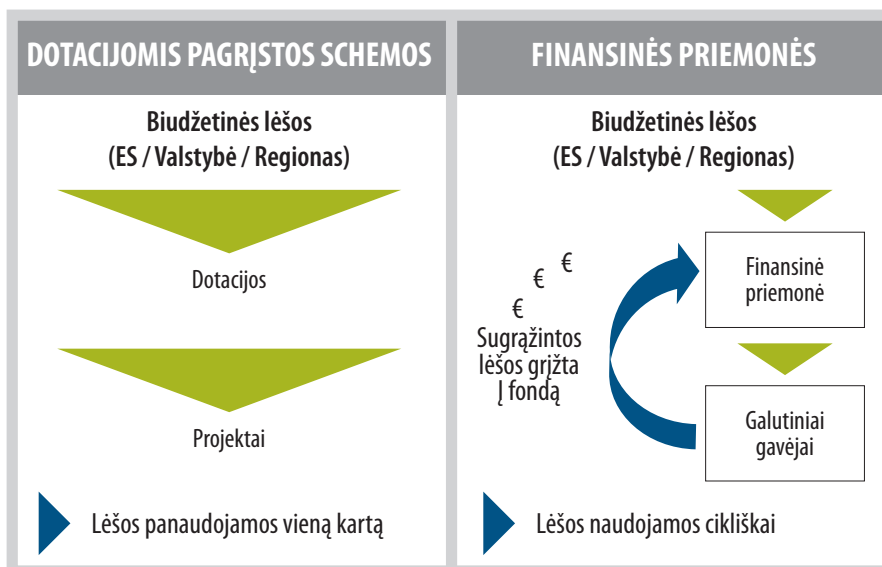
03

Pasidalijamojo valdymo srityse finansinės priemonės buvo daugiausia taikomos sanglaudos politikos srityje. Šioje politikos srityje buvo daugiau kaip 941 finansinė priemonė, o ES biudžeto ir nacionaliniai įnašai 2013 m. pabaigoje sudarė 14,3 milijardo eurų².

- 1 Pagal 2007–2013 m. daugiametę finansinę programą šiek tiek daugiau kaip 1 % ES biudžeto (13,6 milijardo eurų) buvo skirta finansinėms priemonėms vidaus ir sanglaudos politikų srityse.
- 2 Komisijos ataskaita dėl valdymo institucijos ataskaitoje nurodytos pažangos finansuojant ir įgyvendinant finansų inžinerijos priemones remiantis 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bendrąsias nuostatas ir panaikinancio Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999, (OL L 210, 2006 7 31, p. 25) 67 straipsnio 2 dalies j punktu; 2007–2013 m. programavimo laikotarpis, padėtis 2013 m. gruodžio 31 d. 2014 m. rugsėjo 19 d. dokumentas su nuoroda EGESIF_14-0033-00.

1 diagrama

Dotacijomis pagrįstos schemas lyginant su finansinėmis priemonėmis



Šaltinis: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes* (Finansinės priemonės Europos teritorinio bendradarbiavimo programose), 2013 m.

Ankstesni Audito Rūmų auditai

04

Iki šiol Audito Rūmai finansines priemones daugiausia auditavo sanglaudos politikos srityje³. Europos Parlamentas pateikė prašymą Audito Rūmams jas audituoti visose politikos srityse⁴. Šia ataskaita atsiliepiama į šį prašymą kaimo plėtros srityje. 2013 m. pabaigoje valstybių narių įnašas į finansines priemones sudarė apie 700 milijonų eurų.

Finansinių priemonių loginis pagrindas

05

Viešųjų biudžetų fiskalinio apribojimo laikotarpiu labai svarbu siekti įvykdyti daugiau investicijų panaudojant mažiau viešųjų lėšų. Finansinėms priemonėms yra būdinga tai, kad jos gali pagerinti ribotų viešųjų išteklių panaudojimą finansuojant daugiau investicijų iš to paties biudžeto. Tikimasi, kad fondai leis pakartotinai panaudoti pradinę pinigų sumą, kuri buvo skirta juos steigiant (atsinaujinimo veiksnys), ir toliau skatinti politikos tikslų vykdymą pritraukiant papildomą viešąjį arba privatųjį kapitalą (svertu poveikis). Finansinių priemonių loginis pagrindas yra apžvelgtas **1 langelyje**.

- 3 Žr., pavyzdžiui, Specialiąją ataskaitą Nr. 2/2012 „Iš Europos regioninės plėtros fondo bendrai finansuotos MVĮ skirtos finansinės priemonės“. Pagrindinė išvada yra ta, kad „užtikrinti priemonių veiksmingumą ir efektyvumą sutrukdė dideli trūkumai, atsiradę daugiausia dėl dabartinės struktūrinių fondų reglamentavimo sistemos netinkamumo“ (<http://eca.europa.eu>).
- 4 2012 m. gegužės 10 d. Europos Parlamento rezoliucija su pastabomis, sudarančiomis neatskiriamą sprendimo dėl 2010 finansinių metų Europos Sąjungos bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo dalį, III skirsnis – Komisija ir vykdomosios įstaigos (20 dalis).

1 langelis

Finansinių priemonių loginis pagrindas

„ES politikos tikslų įgyvendinimas: Naujoviškomis finansinėmis priemonėmis siekiama konkrečių ES politikos tikslų, užtikrinant reikiamą finansavimą ES svarbiose [...] srityse. Jomis siekiama pašalinti rinkos nepakankamumą ir (arba) trūkumus, kurie lemia nepakankamą tokių sričių finansavimą iš rinkos šaltinių, pvz., todėl, kad privatusis sektorius tą sritį laiko pernelyg rizikinga.“⁵

„Investicijų svertas: Bendradarbiaujant su privačiuoju sektoriumi taikant novatoriškas finansines priemones galima padidinti ES biudžeto poveikį: sudaryti sąlygas didesnėms strateginėms investicijoms ir taip padidinti ES augimo potencialą.“⁶

„ES biudžeto dauginamasis poveikis: Naujoviškos finansinės priemonės galiojimo laikotarpiu pasiekama papildomo dauginamojo poveikio, jei tos priemonės atžvilgiu galima pakartotinai panaudoti grąžinamą kapitalą arba investicijų palūkanas ir pajamas iš investicijų. Dėl tokio apyvartumo priemonės gali tapti gerokai prieinamesnės“⁷.

5 COM(2011) 662 *final*, 2011 m. spalio 19 d., „Naujos kartos naujoviškų finansinių priemonių – ES nuosavo kapitalo ir skolos platformų – programa“.

6 COM(2011) 500 *final*, 2011 m. birželio 29 d., „Strategijos „Europa 2020“ biudžetas“.

7 COM(2011) 662.

06

Taryba⁸ ir Komisija tikėjosi, kad finansinių priemonių taikymas pagal 2014–2020 m. daugiamečią finansinę programą padidės palyginti su 2007–2013 m. programa.

07

Savo 2010 m. biudžeto įvykdymo patvirtinimo rezoliucijoje⁹ Europos Parlamentas nurodė, kad Komisija skatino finansinių priemonių panaudojimo didinimą būsimoje daugiamečioje finansinėje programoje¹⁰.

Naujausi pokyčiai

08

Savo naujausiame komunikate „Investicijų planas Europai“¹¹ Komisija nurodo, kad ji ketina pasiekti maksimalų ES fondų poveikį. Todėl ji ragina valstybes nares reikšmingai padidinti savo finansinių priemonių taikymą svarbiausiose iš Europos struktūrinių ir investicijų fondų¹² atliekamų investicijų srityse 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, siekiant išlaidas iš viso padidinti bent du kartus. Šiuo atžvilgiu ji taip pat rekomenduoja joms taikyti tikslius procentinius dydžius¹³.

Finansinės priemonės kaimo plėtros srityje

09

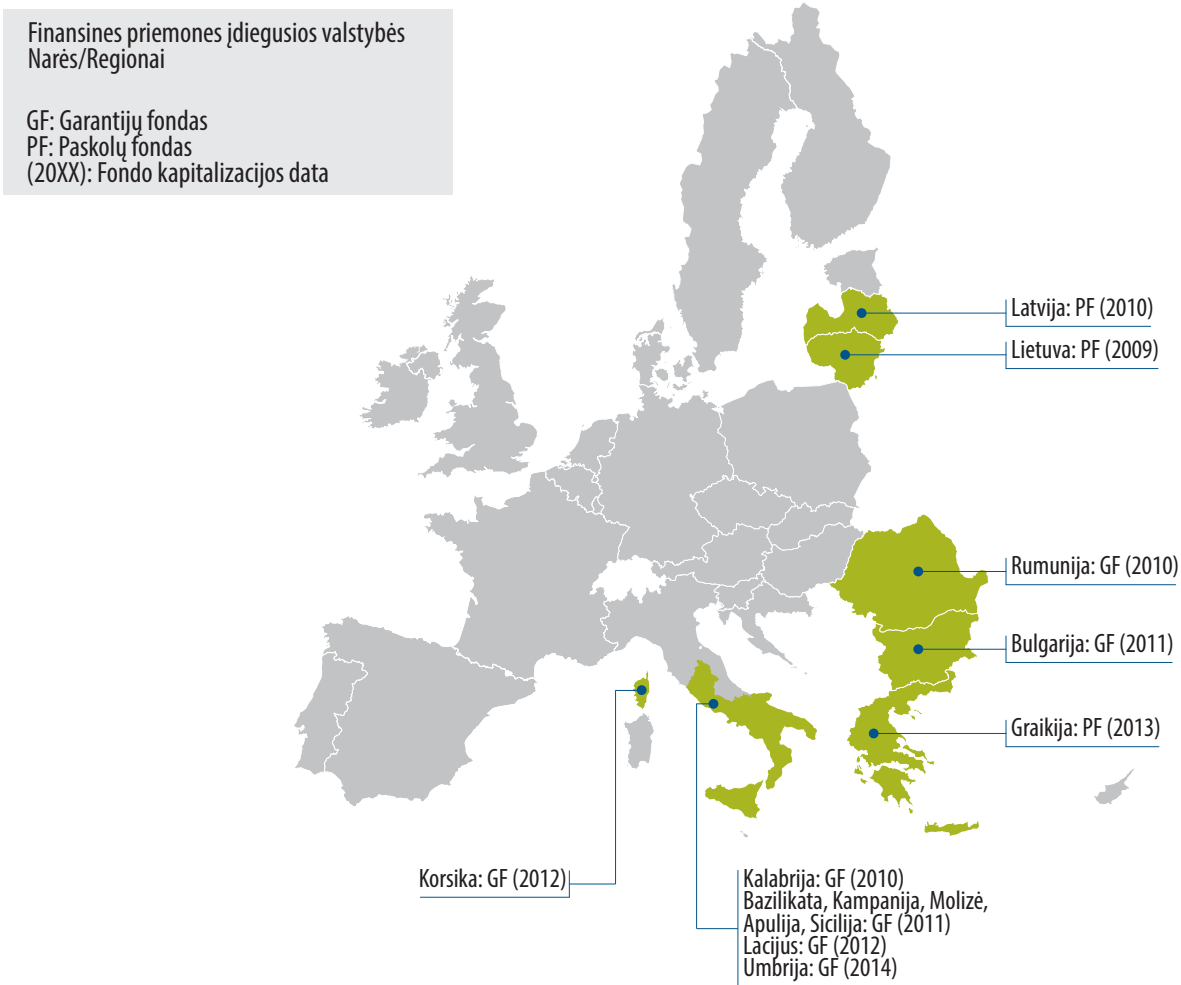
ES kaimo plėtros politika yra įgyvendinama pagal kaimo plėtros programas (KPP). Kiekviena šių programų apima septynerių metų laikotarpį. Finansinės priemonės kaimo plėtros politikos srityje yra taikomos nuo 2000 m.

10

Šioje srityje pagrindinis teisės aktas 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu yra Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1974/2006¹⁴, kuriame yra nustatyti trys finansinių priemonių tipai: rizikos kapitalo fondai, garantijų fondai ir paskolų fondai. Iš tikrųjų valstybės narės nuo 2009 iki 2014 m. įsteigė 11 garantijų fondų (Bulgarijoje, Prancūzijoje (Korsikoje), 8 skirtinguose Italijos regionuose ir Rumunijoje) ir 3 paskolų fondus (Graikijoje, Latvijoje ir Lietuvoje), bet nė vieno rizikos kapitalo fondo (žr. **2 diagramą**).

- 8 Žr., pavyzdžiui, Europos Vadovų Tarybos (2013 m. spalio 24–25 d.) išvadų 26 dalį (EUCO 169/13), kurioje teigiama: „Derybose dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų (ESIF) programavimo turėtų būti siekiama gerokai padidinti šių fondų teikiamą bendrą ES paramą MVĮ skirtoms sverto poveikiu grindžiamoms finansinėms priemonėms 2014–2020 m., tuo pačiu bent padvigubinant paramą tose šalyse, kuriose sąlygos tebėra sudėtingos.“
- 9 2012 m. gegužės 10 d. Europos Parlamento sprendimas dėl 2010 finansinių metų Europos Sąjungos bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo, III skirsnis – Komisija (COM(2011) 473 final – C7-0256/2011 – 2011/2201(DEC)) P7_TA(2012)0153.
- 10 COM(2011) 662 final, *ibid.*
- 11 COM(2014) 903 final, 2014 m. lapkričio 26 d.
- 12 Europos regioninės plėtros fondas, Europos socialinis fondas, Sanglaudos fondas, Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas.
- 13 Valstybėms narėms rekomenduojama taikant finansines priemones tam tikrą procentinę dalį partnerystės susitarimuose nustatytų asignavimų skirti kiekvienai šių pagrindinių investicijų sričių: 50 % MVĮ paramos srityje, 20 % CO₂ mažinimo priemonių srityje, 10 % informacinių ir ryšių technologijų srityje, 10 % tvaraus transporto srityje, 5 % paramos moksliniams tyrimams ir inovacijoms srityje ir 5 % aplinkos ir išteklių efektyvumo srityje.
- 14 2006 m. gruodžio 15 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1974/2006, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1698/2005 dėl Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) paramos kaimo plėtrai taikymo taisykles (OL L 368, 2006 12 23, p. 15).

Finansinės priemonės kaimo plėtros srityje 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu



Šaltinis: Atitinkamų finansavimo sutarčių duomenys.

11

Valstybės narės finansines priemones taiko siekdamas daryti poveikį veiklai, vykdomai pagal kaimo plėtros programų 1 ir 3 krypčių priemones, kaip antai žemės ūkio valdų modernizavimas, žemės ūkio ir miškininkystės produktų vertės didinimas arba verslo kūrimas ir plėtra. Garantijų fondai teikia finansines garantijas kreditams, kurie yra reikalingi įmonėms arba organizacijoms, taip siekdami sudaryti geresnes sąlygas joms gauti bankų finansavimą. Atskirų projektų savininkams sugrąžintus turimas paskolas, garantijos baigia galioti ir gali būti teikiamos iš naujo. Paskolų fondai teikia lėšas verslo plėtros projektams skirtoms paskoloms. Atskiriems projektams grąžintus ankstesnes paskolas atsilaisvina lėšos naujoms paskoloms.

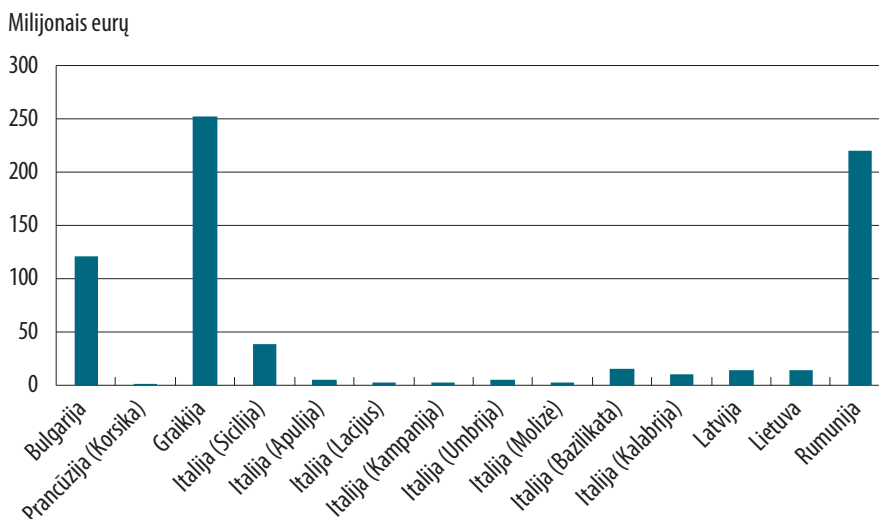
12

Iš viso 700 milijonų eurų įnašo¹⁵ į finansines priemones (žr. 4 dalį) viešosios lėšos sudarė 564 milijonus eurų, iš kurių ES dalis sudarė apie 440 milijonų eurų. **3 diagramoje** yra parodyti asignavimai, paskirstyti pagal valstybes nares.

15 Ši suma apėmė 138 milijonų eurų privačių lėšų sumą, kuri buvo sumokėta į paskolų fondą Graikijoje kartu su 115 milijonų eurų viešųjų lėšų suma.

3 diagrama

Finansinių priemonių finansavimas 2013 metų pabaigoje



Šaltinis: duomenys iš verslo planų, atitinkamų 2013 m. metinių pažangos ataskaitų ir Audito Rūmų skaičiavimais pagrįsti duomenys.

Finansinių priemonių kaimo plėtros srityje valdymas

13

Finansines priemones bendrai valdo Komisija ir valstybės narės. Komisija įvertina ir tvirtina KPP, kurias rengia ir teikia valstybės narės, priimančios visas teisinės, statutines ir administracines nuostatas, kurios yra būtinos siekiant užtikrinti, kad finansinės priemonės būtų taikomos teisingai. Keturi pagrindiniai dalyviai valstybėse narėse yra valdymo institucija (paprastai Žemės ūkio ministerija), fondo valdytojas, finansinės institucijos (pavyzdžiui, bankai ir kredito institucijos) ir galutiniai gavėjai (pavyzdžiui, žemės ūkio valdos arba maisto perdirbimo įmonės).

14

Valdymo institucijos parengia ir prižiūri finansines priemones. Fondo valdytojai turi įgyvendinti investicijų strategiją ir patikrinti, ar vykdam investicijas yra

iš tikrųjų įvykdomi nustatyti tikslai. Finansinės institucijos įvertina pateiktų projektų ekonominę perspektyvumą ir išnagrinėja galutinių gavėjų kreditingumą. Pastarieji sudaro (paskolų ar garantijų) sutartis su fondų valdytojais ir (arba) finansų institucijomis. Galutiniai gavėjai taip pat yra atsakingi už tikrąjį investicijų įgyvendinimą ir lėšų grąžinimą finansinėms institucijoms pagal sutarčių nuostatas.

15

Įvairių dalyvių pareigos ir užduotys taip pat priklauso nuo taikomų finansinių priemonių tipo, kadangi paskolų fondai veikia kitaip nei garantijų fondai. Pavyzdžiui, iš paskolų fondų yra išmokamos lėšos, o garantijų fondų atveju tai nėra daroma, išskyrus atvejus, kai paramos gavėjas nevykdo įsipareigojimų.

Apie finansines priemones trumpai

- Gražinamosios priemonės: lėšos gali būti pakartotinai panaudotos programoje. Atsinaujinimo poveikis yra svarbus tuomet, kai viešasis biudžetas yra ribotas.
- Kitas svarbus laukiamas poveikis yra papildomo privačiojo kapitalo pritraukimas, siekiant įvykdyti ES politikos tikslus: tai vadinama svertu.
- Mažai patirties ir žemas reikšmingumas kaimo plėtros srityje, kadangi iki šiol pagrindinė finansinių priemonių sritis buvo sanglauda.
- Daugiausia yra taikomi garantijų fondai, bet taip pat buvo įsteigta keletas paskolų fondų.
- Valdymo atsakomybę bendrai prisiima Komisija ir valstybės narės.
- Komisija skatina finansinių priemonių taikymą, tačiau įgyvendinimas yra susijęs su sunkumais ir rizika.

16

Šio audito tikslas buvo nustatyti, ar kaimo plėtros politikos srityje taikomos finansinės priemonės buvo tinkamai parengtos ir valdomos 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu. Taip pat neseniai buvo patvirtinti pagrindiniai 2014–2020 m. kaimo plėtros programavimo laikotarpiui skirti ES teisės aktai. Tai suteikė galimybę Audito Rūmams išnagrinėti, koku mastu pagal naująją teisinę bazę padaryti pakeitimai gali padaryti reikšmingą poveikį svarbiausiems audito metu nustatytiems trūkumams.

17

Bendras audito klausimas buvo šis:

Ar finansinės priemonės yra sėkmingas ir perspektyvus įrankis kaimo plėtros srityje?

Konkrečiau, audito metu buvo siekiama atsakyti į šiuos klausimus:

- Ar 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu finansinės priemonės buvo tinkamai įdiegtos ir kapitalizuotos?
- Ar 2007–2013 m. laikotarpiu finansinių priemonių veiklos rezultatai buvo geri?
- Ar 2007–2013 m. laikotarpiu buvo nustatytos tinkamos likvidavimo ir užbaigimo tvarkos sąlygos?
- Ar 2014–2020 m. teisinė bazė gali padėti atlikti būtinus finansinių priemonių pagerinimus?

18

Audito Rūmai nustatė audito kriterijus, susijusius su finansinių priemonių koncepcija, įgyvendinimu ir stebėjimu / vertinimu. Šie kriterijai buvo parengti remiantis ankstesniais Audito Rūmų auditais, teisės aktais, Komisijos dokumentais ir kitais leidiniais. Audito Rūmai taip pat konsultavosi su EBPO¹⁶ ekspertais dėl šių audito kriterijų pagrįstumo ir taikomumo ir atliko esamos EBPO literatūros peržiūrą.

19

Audito vizitai buvo atlikti Prancūzijoje, Graikijoje, Lietuvoje, Rumunijoje ir Italijoje, užtikrinant, kad būtų įtraukti ir garantijų¹⁷, ir paskolų¹⁸ fondai. Kiekvienoje valstybėje narėje audito įrodymai buvo surinkti ir išnagrinėti atsižvelgiant į audito kriterijus atliekant interviu ir analizuojant dokumentus ir duomenis. Atlikdami dokumentų peržiūras, auditoriai taip pat surinko ir nagrinėjo papildomą informaciją apie finansines priemones, įgyvendintas valstybėse narėse ar regionuose, kuriose nebuvo atliekami audito vizitai (ypač Bulgarijoje ir Latvijoje). Jie taip pat paėmė interviu iš Komisijos pareigūnų ir analizavo svarbius dokumentus.

20

Audito Rūmai apklausė 37 valdymo institucijų, iš kurių 32 nebuvo įdiegusios jokių finansinių priemonių kaimo plėtros politikos srityje 2007–2013 m. laikotarpiu, imtį. 2013 m. pabaigoje šios valdymo institucijos įsisavino apie 90 % EŽŪFKP mokėjimų, skirtų pagrindinėms investicinėms priemonėms, pagal kurias buvo taikomos finansinės priemonės¹⁹. Šios apklausos tikslas iš esmės buvo nustatyti priežastis, kurios konkrečiai planavimo ir rengimo etape prisidėjo prie to, kad buvo atsisakyta taikyti vieną arba daugiau finansinių priemonių.

- 16 Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija.
- 17 Prancūzijoje (Korsikoje), Italijoje (Apulijoje ir Sicilijoje) ir Rumunijoje.
- 18 Graikijoje ir Lietuvoje.
- 19 Visų pirma 121 priemonė (žemės ūkio valdų modernizavimas) ir 123 priemonė (žemės ūkio ir miškų ūkio produktų vertės didinimas).

Ar 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu finansinės priemonės buvo tinkamai įdiegtos ir kapitalizuotos?

21

2007–2013 m. programavimo laikotarpiui turėjo būti kruopščiai pasiruošta siekiant sudaryti tvirtą pagrindą finansinėms priemonėms. Visų pirma rengiant finansinių priemonių teisinę bazę turėjo būti atsižvelgta į konkrečius kaimo plėtros politikos ypatumus ir turėjo būti įvertinti tikrieji poreikiai, remiantis patikima kiekybiškai įvertinama informacija, kuri leistų pagrįsti reikalingų FIP tipą, nustatyti FIP priemonių rinkos poreikį ir parodyti, kad fondui skirto kapitalo suma buvo tinkama. Audito Rūmai išnagrinėjo šiuos pagrindinius finansinių priemonių koncepcijos ypatumus 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu.

Programavimo sistema nebuvo tinkamai parengta

22

Šiame skirsnyje įvertinta, ar finansinėms priemonėms skirtoje teisinėje bazėje buvo atsižvelgta į konkrečius kaimo plėtros politikos ypatumus ir patikimą tikrųjų poreikių įvertinimą. Jame taip pat pateikiama informacija iš valstybėms narėms nusiųstos apklausos, susijusi su retu finansinių priemonių taikymu 2007–2013 m. laikotarpiu.

2007–2013 m. finansinėms priemonėms taikoma teisinė bazė nebuvo pritaikyta konkrečioms kaimo plėtros tikslams

23

Audito Rūmai nustatė, kad 2007–2013 m. teisinė bazė, skirta finansinėms priemonėms kaimo plėtros srityje, daugiausia rėmėsi sanglaudos politika. Komisija negalėjo parodyti, kad rengdama šią bazę ji įvertino ir atsižvelgė į konkrečius kaimo plėtros politikos ypatumus. Pavyzdžiui, kaimo plėtros srityje, kitaip nei sanglaudos politikos atveju, dauguma galimų naudos gavėjų buvo maži ūkiai, kurie yra įpratę gauti negražintinas dotacijas, ir projektai taip pat buvo labai maži. Be to, valstybių narių valdymo institucijos neturėjo pakankamai patirties vietoj dotacijų taikyti kitų tipų finansavimą.

24

Komisija neturėjo pakankamai patirties praeityje taikant finansines priemones kaimo plėtros srityje, kuria būtų galėjusi pasiremti 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu. Nepaisant to, kad atskirą finansų inžinerijos priemonę jau buvo galima taikyti 2000–2006 m. programavimo laikotarpiu, iš tikrųjų finansines priemones buvo įdiegusi tik Portugalija ir keturi Italijos regionai²⁰. Finansų inžinerija buvo mažiausiai įgyvendinta priemonė.

20 Bazilikata, Kalabrija ir Apulija (pagal EŽUOGF orientavimo dalį) ir Markė (pagal EŽUOGF garantijų dalį).

25

Į 2007–2013 m. teisinę bazę buvo įtrauktos tik trijų tipų priemonės (žr. 10 dalį) nepateikiant jokio paaiškinimo. Be to, remdamiesi EBPO ir FAO parengta literatūra²¹ ir keisdamiesi nuomonėmis su EBPO ekspertais ir nacionalinėmis institucijomis vizitų į valstybes nares metu, Audito Rūmai nustatė, kad ūkininkavimo sektoriuje iš tikrųjų buvo taikomos kitų tipų priemonės, kaip antai finansavimas pagal sandėlio pažymą²².

Tikslai buvo bendro pobūdžio ir nebuvo aiškaus tikrųjų poreikių įvertinimo**26**

Priemonės taikiusios valstybės narės nenustatė konkrečių ir išmatuojamų tikslų. Jų nustatyti tikslai buvo gana neapibrėžti ir todėl buvo manoma, kad jie nėra naudingi vertinant, ar buvo sumažintas kreditavimo trūkumas. **2 langelyje** yra pateikta pavyzdžių, kaip buvo nustatyti tikslai.

- 21 Jungtinių Tautų Maisto ir žemės ūkio organizacija.
- 22 Išduodamos pažymos, įrodančios, kad nurodyti atsargų laikytojai konkrečiose vietose pateikė saugoti tam tikrą nurodytos kokybės konkrečių prekių kiekį. Atsargų laikytojai šias prekes gali įkeisti siekdami gauti finansavimą.

2 langelis**Finansinėms priemonėms skirtų tikslų pavyzdžiai**

Graikijoje numatyti paskolų fondo įsteigimo tikslai buvo bendrais bruožais paminėti peržiūrotoje KPP; jie apėmė galutinių gavėjų / skolininkų likvidumo gerinimą ir bankų paskolų teikimą palankiomis sąlygomis siekiant remti verslumą bei EŽŪFKP lėšų įsisavinimo spartinimą.

Lietuvoje į KPP įtraukto paskolų fondo tikslas buvo suteikti galimybes gauti kreditą, skirtą investicijoms, kuriomis yra siekiama įvykdyti priemonėse išvardytus tikslus.

Italijoje (Apulijoje ir Sicilijoje) finansinės priemonės nustatytas tikslas buvo padidinti žemės ūkio valdų galimybes gauti kreditą. KPP nebuvo nustatyta jokių papildomų tikslų.

Rumunijos KPP garantijų schemų tikslai buvo šie: geresnės galimybės gauti kreditą kaimo plėtros srityje ir didesnis finansų įstaigų susidomėjimas ir pasitikėjimas kaimo ekonomika.

27

Tikrųjų poreikių vertinimas nebuvo pagrįstas patikima kiekybiškai įvertinama informacija ir nė vienoje valstybėje narėje, kuri buvo įgyvendinusi finansines priemones, nebuvo oficialių finansavimo trūkumo įvertinimų. Nors pagal teisės aktus nebuvo reikalaujama atlikti finansavimo trūkumo vertinimą, nebuvo atlikta jokia kito tipo analizė, turinti panašią įrodomąją vertę, kaip

antai kiekybiškai įvertinta informacija apie poreikių pobūdį ir apie tinkamiausią finansinę priemonę. Visose programose buvo tiesiog nurodomas likvidumo trūkumas ir bendri žemės ūkio sektoriaus sunkumai siekiant įvykdyti kredito suteikimo sąlygas. Šis trūkumas, susijęs su pradiniu poreikių vertinimu, lėmė tai, kad dideliame skaičiui finansinių priemonių buvo skirta per daug kapitalo (žr. 43 dalį).

Dauguma valstybių narių manė, kad finansinės priemonės nėra naudingos

28

Audito Rūmų apklausa patvirtino, kad dauguma valstybių narių mano, kad finansinės priemonės nėra naudingos²³. Valdymo institucijoms pagrindinė problema buvo finansinių priemonių tinkamumas atsižvelgiant į daugumos EŽŪFKP paramos gavėjų ypatumus. Pagrindinė paminėta priežastis buvo tai, kad finansinių priemonių paklausa buvo ribota, kadangi galimi naudos gavėjai su jomis nebuvo gerai susipažinę ir jie buvo įpratę projektus finansuoti dotacijomis.

29

Toliau pateikta lentelė patvirtina, kad 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu bendras susidomėjimas finansinėmis priemonėmis buvo mažas, kadangi apie 1,5 % EŽŪFKP sumų, panaudotų susijusioms kaimo plėtros 1 ir 3 kryptims, buvo išmokėtos taikant finansines priemones (**1 lentelė**).

Tačiau lėšų panaudojimo taisyklės yra palankios valstybėms narėms

30

Audito Rūmai nustatė, kad finansinės priemonės kai kurioms valstybėms narėms buvo patrauklios tuo, kad leido greičiau panaudoti lėšas ir lengviau įvykdyti tam tikras nuostatas, susijusias su ES lėšų įsisavinimu. Jos taip pat galėjo duoti pajamų (palūkanų).

23 Pagrindinės priežastys buvo šios: pagal reglamentuojančią teisinę bazę nebuvo atsižvelgta (arba nebuvo tinkamai atsižvelgta) į konkrečius kaimo plėtros ypatumus, naudos gavėjų populiacija, visų pirma ūkininkai, yra įpratę gauti dotacijas, nebuvo nustatyta pakankamai finansinių priemonių naudojimo privalumų lyginant su kitomis paramos priemonėmis, parama teikiant finansines priemones neatitinka tipiškų EŽŪFKP paramos gavėjų ypatumų ir nebuvo nustatytas finansinių priemonių poreikis ar paklausa kaimo plėtros srityje.

1 lentelė

EŽŪFKP sumos, sumokėtos finansinėms priemonėms, palyginti su visomis EŽŪFKP išlaidomis

	Suma (milijonais eurų)	Procentinė dalis palyginti su EŽŪFKP išmokomis 1 ir 3 kryptims iki 2014 m. spalio 15 d. (įskaitant avansus)
Suminės EŽŪFKP deklaruotos išlaidos pagal 1 ir 3 kryptis (nuo 2006 m. 4 ketv. iki 2014 m. 3 ketv.) ¹	32 767	100,00 %
Finansinės priemonės (disponuojama maksimali EŽŪFKP dalis nuo fondų kapitalo iki 2014 m. 3 ketv. deklaracijų) ²	530	1,62 %

1 Šaltinis: Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD, Informacinio pranešimo apie kaimo plėtros programas priedas, Kaimo plėtros komitetas, 2014 m. lapkričio 19 d.
 2 Audito Rūmų apskaičiavimas, paremtas ketvirtinėmis išlaidų deklaracijomis.

Finansinėms priemonėms skirti įnašai yra laikomi patirtomis išlaidomis

31

Tarybos reglamente (EB) Nr. 1290/2005 nustatyta, kad Komisija turi atlikti tarpinius mokėjimus siekiant atlyginti įgyvendinant programas patirtas išlaidas²⁴. Komisijos reglamente (EB) Nr. 1974/2006 nustatyta, kad išlaidos, kurios Komisijai yra deklaruotos kaip patirtos, turi apimti visas sumokėtas išlaidas, kurios yra susijusios su finansinių priemonių steigimu arba joms skirtais įnašais²⁵. Ši nuostata leido valstybėms narėms deklaruoti didesnius išlaidų lygius nei iš tikrųjų buvo patirta.

Uždirbtos palūkanos tenka valstybėms narėms

32

Pagal teisės aktus taip pat leidžiama nuo pat pradžių prašyti pervesti ir sumokėti visą fondo kapitalo sumą finansinėms priemonėms. Valstybės narės turėjo paskatų tai daryti, nes galėjo uždirbti palūkanas investuodamos fondo kapitalą. Geriausiai tai pailiustruojantis pavyzdys buvo Rumunijoje, kur visa fondo kapitalo suma buvo sumokėta kaip vienkartinis įnašas ir buvo laikoma nacionalinėse sąskaitose. Dėl įsteigtos finansinės priemonės tipo (garantijų fondas) ir mažo nemokumo lygio²⁶ (mažiau nei 1 %) valstybė narė didžiosios savo kapitalo dalies iš tikrųjų neturėjo sumokėti ir dėl to galėjo gauti reikšmingą palūkanų sumą. Iki 2013 m. pabaigos Rumunija tokiu būdu iš viso uždirbo apie 50 milijonų eurų.

Programavimo laikotarpio pabaigoje baigusios galioti garantijos buvo tinkamos gauti ES bendrąjį finansavimą

33

Galutiniams gavėjams suteiktos ir vėliau fondui gražintos paskolos arba garantijos, kurios buvo išduotos garantuojant paskolas ir vėliau baigė galioti, buvo laikomos tinkamomis finansuoti programavimo laikotarpio pabaigoje pagal EŽŪFKP bendrąjį finansavimą. Dėl to susidarė padėtis, kai susijusi valstybė narė galėjo laikyti pinigus nepaisant to, kad galiausiai nebeliko jų praradimo rizikos (paskola sugražinta) arba niekada nebuvo patirta tikrų sąnaudų arba nebuvo išmokėti pinigai (garantijos baigė galioti). Nors tai yra pagrįsta įgyvendinimo reglamentu²⁷, Audito Rūmai pabrėžia, kad baigusios galioti garantijas laikant tinkamomis išlaidomis yra pažeidžiami patikimo finansų valdymo principai, kadangi pinigais jos niekada nebuvo išmokėtos (taip pat žr. 75–77 dalis).

24 2005 m. birželio 21 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1290/2005 dėl bendrosios žemės ūkio politikos finansavimo 26 straipsnis (OL L 209, 2005 8 11, p. 1).

25 Komisijos reglamento (EB) Nr. 1974/2006 52 straipsnio 1 dalis.

26 Jis apibrėžiamas kaip įvykdytų garantijų ir suteiktų garantijų sumų santykis.

27 Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1974/2006.

Finansinės priemonės parengtos taip, kad viešosios lėšos (paskolos/garantijos) padėtų panaudoti viešąsias lėšas (dotacijas)

34

Finansinės priemonės buvo daugiausia naudojamos siekiant išleisti EŽŪFKP išlaidas 2007–2013 m. laikotarpiu, bet jų poveikis dotacijų naudojimui ne visada buvo pagrįstas turimais duomenimis. Šį poveikį taip pat riboja struktūriniai veiksniai (žr. **3 langelį**).

35

Finansinės priemonės buvo parengtos taip, kad viešosios lėšos (paskolos / garantijos) galėtų padėti panaudoti kitas viešąsias lėšas (dotacijas), o ne būtų dotacijų alternatyva. Visų aplankytose valstybėse narėse 2007–2013 m. įgyvendintų finansinių priemonių atveju Audito Rūmai nustatė, kad jomis galėjo pasinaudoti tik paraiškų dėl dotacijų teikėjai (netiesioginė prieiga).

3 langelis

Struktūriniai sunkumai vykdant kredito suteikimo sąlygas Rumunijoje

Mokėjimo agentūra įvertino, kad patvirtinti projektai, kurių vertė pagal visas investicines priemones iš viso sudarė 700 milijonų eurų, galiausiai negalėjo būti įvykdyti, kadangi galimi naudos gavėjai negalėjo gauti kredito arba jiems nepakako įkeičiamo turto. Apytiksliai 69 % projektų nutraukimo atvejų iki 2014 m. birželio mėn. buvo susiję su tuo, kad nebuvo taikoma bendrojo finansavimo dalis. Dėl struktūrinių veiksnių (mažas bankų susidomėjimas žemės ūkiu, kredito istorijos nebuvimas, kitos tinkamos garantijos nebuvimas, projektai, kuriuos bankai laikė ekonomiškai neperspektyviais), net ir taikant finansinę priemonę, Rumunijos kreditavimo trūkumas nebuvo panaikintas ir su garantijomis susijusių dotacijų įsisavinimas vis dar buvo žemas. 2014 m. kovo 31 d. turimi duomenys rodo, kad apie 15 % visų dotacijoms skirtų išlaidų buvo paremtos ES bendrai finansuojamo garantijų fondo suteikta garantija, skirta projektui finansuoti teikiamoms paskoloms.

36

Audito Rūmai nustatė atvejų Italijoje (Apulijoje ir Sicilijoje), Lietuvoje ir Rumunijoje, kuriose bendra dotacijų ir finansinių priemonių suma buvo artima projekto tinkamoms finansuoti išlaidoms, buvo joms lygi arba jas netgi viršijo. Todėl 2007–2013 m. programavimo laikotarpio pabaigoje iškilo rizika, kad projektai gali būti iki 100 % finansuojami viešosiomis lėšomis.

37

Sanglaudos politikos srityje tokiai situacijai specialiai užkertamas kelias, kadangi finansinės priemonės ir dotacijos yra taikomos atskirai. Finansinės priemonės negali būti taikomos išlaidoms, kurių projektas jau yra remiamas teikiant dotaciją.

Tam tikrais atvejais finansinės priemonės prisidėjo prie to, kad būtų lengviau vykdyti asignavimų įsipareigojimų panaikinimo taisyklę

38

Tarybos reglamente (EB) Nr. 1290/2005 yra nustatytas mechanizmas, skirtas skatinti programų finansinį vykdymą. Pagal jį yra taikoma taisyklė, kad Komisija turi panaikinti (atšaukti) asignavimų įsipareigojimus dėl bet kurios metinio biudžeto dalies, kuri nebuvo panaudota per dvejų metų laikotarpį (žinoma kaip „N+2“ taisyklė²⁸). Šios taisyklės tikslas yra „paspirtinti programų vykdymą ir prisidėti prie gero finansų valdymo“²⁹. Audito Rūmai jau yra keletą kartų nurodę, kad yra rizika, kad finansinės priemonės gali padėti apeiti šią taisyklę³⁰.

39

Komisija taip pat pripažįsta šią riziką kai kurių valstybių narių atžvilgiu³¹. Audito Rūmai nustatė, kad ši rizika egzistavo Bulgarijoje, Graikijoje (**4 langelis**) ir Italijoje (Sicilijoje) tuo metu, kai buvo įsteigti jų fondai.

- 28 Tarybos reglamento (EB) Nr. 1290/2005 29 straipsnis.
- 29 Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD 2013 m. metinės veiklos ataskaita, 10 priedas, p. 158.
- 30 Audito Rūmų 2010 finansinių metų metinės ataskaitos (4.33 dalis) (OL C 326, 2011 11 10) ir 2012 finansinių metų metinės ataskaitos (4.7 dalis) (OL C 331, 2013 11 14); Audito Rūmų nuomonė Nr. 7/2011 dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondai, kurių veiklos gairės pateiktos Bendroje strateginėje programoje, bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniams fondams ir Sanglaudos fondams taikytinos bendros nuostatos, ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, pasiūlymo (49 dalis) (OL C 47, 2012 2 17); Specialioji ataskaita Nr. 2/2012 (54 dalis); Audito Rūmų dokumentas (2014) „Žemės ūkis ir sanglauda: ES išlaidų 2007–2013 m. apžvalga“ (21 dalis) (<http://eca.europa.eu>).

4 langelis

Su „N+2“ taisykle susijusi padėtis Graikijoje

Graikijoje 2013 m. gruodžio mėn. buvo atliktas 115 milijonų eurų viešųjų lėšų mokėjimas paskolų fondui. Audito Rūmai nustatė, kad buvo didelė rizika, jog fondas, be kita ko, buvo įsteigtas tam, kad būtų apribotas „N+2“ taisyklės taikymas. Taip buvo todėl, kad:

- skirta suma sudarė reikšmingą turimų lėšų dalį³²;
- galutiniams naudos gavėjams buvo išmokėtos nereikšmingos sumos (žr. **5 langelį**);
- 2013 m. buvo reikšminga asignavimų įsipareigojimų panaikinimo rizika.

32 Nuo 10 % iki 30 % susijusių priemonių turimo biudžeto.

40

Todėl trijų iš septynių valstybių narių, kurios 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu įdiegė finansines priemones, finansinės priemonės buvo įsteigtos ir taip pat buvo naudojamos siekiant sulaukyti ir išsaugoti ES išmokas, o ne patenkinti oficialiai nurodytus poreikius ir įvykdyti tikslus. Pritardama tokiai praktikai, Komisija neužtikrino, kad būtų laikomasi patikimo finansų valdymo principų³³.

Reikšmingai per didelės finansinių priemonių kapitalizavimas

41

Perteklinio kapitalizavimo padėtis yra tuomet, kai formuojant finansinių priemonių kapitalą sumokėta suma yra per didelė palyginti su galutiniais gavėjams suteiktų paskolų arba garantijų suma.

42

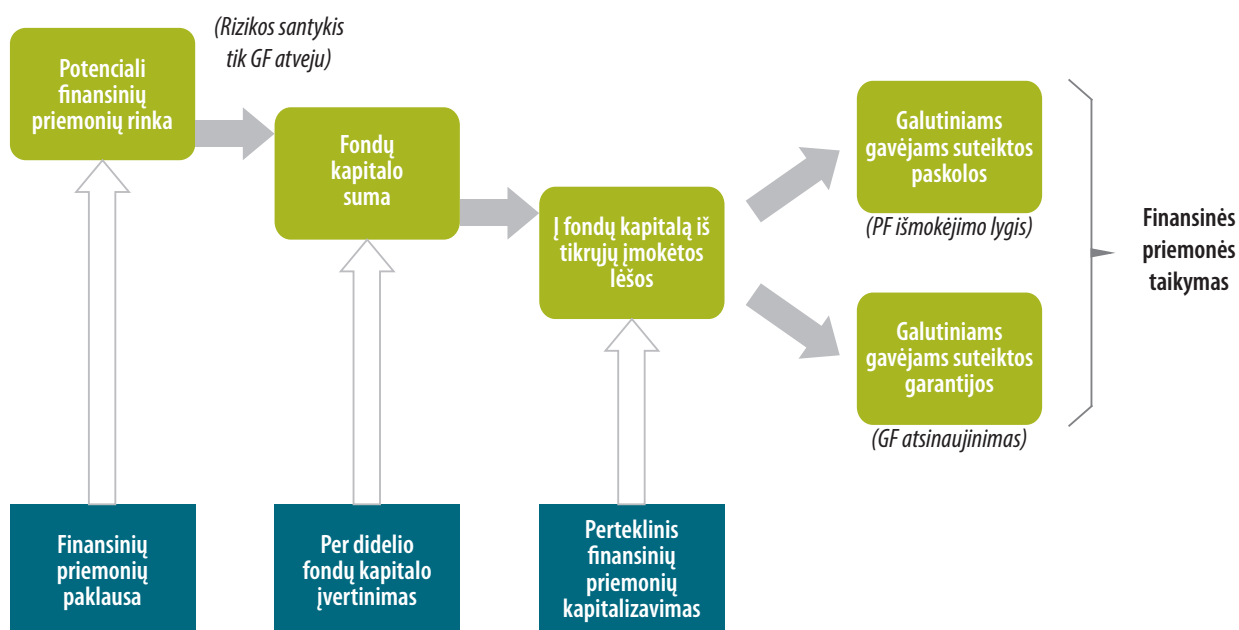
4 diagramoje parodyta, kad procesas prasideda nuo finansinės priemonės potencialios rinkos nustatymo. Naudojantis šia informacija yra įvertinamas fondo kapitalas. Dėl neteisingo įvertinimo finansinė priemonė gali būti per daug kapitalizuota:

31 Savo atsakyme į 2012 finansinių metų Audito Rūmų metinę ataskaitą Komisija pripažįsta, kad ji „pati pastebėjo, kad kai kurios valstybės narės noriai naudojasi [...] finansų inžinerijos priemonėmis, kuriomis rizika prarasti lėšas pagal N+2 taisyklės gali būti sumažinta arba panaikinta.“

33 Tarybos reglamento (EB) Nr. 1290/2005 9 straipsnio 2 dalis ir 2005 m. rugsėjo 20 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1698/2005 dėl Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) paramos kaimo plėtrai 73 straipsnis (OL L 277, 2005 10 21, p. 1).

4 diagrama

Perteklinį kapitalizavimą lemiantys veiksniai



Fondų kapitalo suma paprastai pernelyg kapitalizuota**43**

Komisija prižiūrėjo finansinėms priemonėms skirtos fondų kapitalo sumos nustatymo procesą. Nepaisant šios priežiūros, Audito Rūmai nustatė, kad kapitalizavimas buvo reikšmingai per didelis Bulgarijoje, Graikijoje, Italijoje (Bazilikatoje ir Sicilijoje), Lietuvoje ir Rumunijoje. Komisija konkrečių veiksmų ėmėsi tik Bulgarijos atveju ir dėl to buvo sumažintas fondų kapitalas.

5 langelyje yra pateikta perteklinio kapitalizavimo pavyzdžių.

Viena perteklinio kapitalizavimo priežastis yra tai, kad nebuvo patikimos finansinių priemonių valstybėse narėse paklausos analizės**44**

Audito Rūmai nustatė, kad valstybės narės veiklos dokumentuose, pavyzdžiui, verslo planuose, mėgino įvertinti įsteigtų finansinių priemonių paklausą, bet šie vertinimai buvo pagrįsti apytiksliais dotacijų naudojimo įverčiais. Panašių trūkumų buvo nustatyta visų valstybėse narėse audituotų finansinių priemonių atveju (žr. 19 dalį), išskyrus Prancūziją (Korsiką). Peržiūrai surinkta informacija rodo, kad panašių trūkumų taip pat buvo Bulgarijoje. **6 langelyje** yra aprašyta keletas pavyzdžių.

5 langelis**Finansinių priemonių perteklinio kapitalizavimo pavyzdžiai**

Graikijoje paskolų fondas pasinaudojo viešuoju finansavimu, kuris sudarė 115 milijonų eurų ir turėjo būti panaudotas 2014–2015 m. laikotarpiu. Iš tikrųjų iki 2014 m. lapkričio mėn. tik 0,5 milijono eurų buvo išmokėta galutiniams gavėjams.

Lietuvoje iš pradžių buvo suplanuotas daugiau nei 130 milijonų eurų dydžio fondas, bet iš tikrųjų didžiausias fondo asignavimas sudarė tik 52 milijonus eurų. 2013 m. pabaigoje fondų kapitalas buvo sumažintas iki 13,8 milijono eurų.

Italijoje (Sicilijoje) garantijų fondui sumokėta suma sudarė apie 38 milijonus eurų. Ši suma buvo smarkiai pervertinta atsižvelgiant į tai, kad įsisavinimas sudarė apie 5 milijonus eurų. (žr. 55 dalį).

Finansinių priemonių paklausos analizės nebuvimo pavyzdžiai

Italijoje (Apulijoje ir Sicilijoje) taikytas principas buvo galimos garantijų fondų paklausos įvertinimas. Ji sudarė apie 75 % (Apulijoje) ir 50 % (Sicilijoje) numatomų paskolų, kurias bankų sektorius teikia su atitinkamomis investicinėmis priemonėmis susijusių projektų privačiosios dalies finansavimui. Tuo remiantis nustatyta įvertinta paklausa (312 milijonų eurų Apulijoje ir 120 milijonų eurų Sicilijoje) reikšmingai viršijo tikrąją paklausą. Įvertinta garantijų fondų paklausa tik dviejuose regionuose (Apulijoje ir Sicilijoje) buvo 8 % didesnė nei fondo valdytojo visoje šalyje suteiktų garantijų bendra suma³⁴ (2014 m. liepos mėn. padėtis).

Bulgarijoje valdžios institucijos manė, kad garantijų fondas apims 75 % visų potencialių investicijų. Pagal tai apskaičiuota potenciali garantijų fondo paklausa 2012–2015 m. laikotarpiu sudarė apie 600 milijonų eurų. Ji 12 kartų viršijo tikrąją rinką 2014 m. balandžio mėn. pabaigoje. Komisija atlikdama proceso peržiūrą nepareiškė pastabų dėl to, kad 75 % hipotezė, kuria buvo paremtas apskaičiavimas, nebuvo pagrįsta.

Rumunijoje nebuvo pateikta įrodymų, kad buvo atlikta *ex ante* analizė, skirta pagrįsti įvertinimus. Buvo nurodyta, kad įvertinimai buvo paremti ankstesne patirtimi ir SAPARD programa, nesukonkretinant ankstesnio laikotarpio garantijų sumos.

³⁴ Fondo valdytojas (ISMEA) yra viešoji įstaiga, teikianti informaciją ir finansines paslaugas ūkininkavimo sektoriui Italijoje. Jis valdo nacionalinį garantijų fondą ir taip pat yra kitų šešių regioninių garantijų fondų, kuriuos remia EŽŪFKP, fondo valdytojas.

45

Audito Rūmai nustatė, kad finansinių priemonių patrauklumas galimiems galutiniams gavėjams daugiausia priklausė nuo kredito kaštų, kurie patys priklausė nuo rinkos palūkanų normų. Tą gali pailustruoti Lietuvos atvejis. Laikotarpiai, kai buvo iš tikrųjų sudarytos sutartys su galutiniais gavėjais, iš esmės sutapo su laikotarpiais, kai paskolų fondas buvo patrauklus dėl taikomų palūkanų normų³⁵. Tai rodo, kad finansinių priemonių paklausa turi būti įvertinta nuodugniai, o taip pat ilguoju laikotarpiu, kadangi ji priklauso nuo vidinių aplinkybių ir situacijų bei išorės tendencijų derinio.

Kita garantijų fondų perteklinio kapitalizavimo priežastis: Netinkamai apskaičiuoti rizikos santykiai

46

Garantijų fondų atveju rizikos santykis parodo viršutinę nemokumo ribą, kuri yra laikoma priimtina valdant fondą. Jei kapitalo suma, padauginta iš rizikos santykio, yra per didelė palyginti su galutiniams gavėjams suteiktomis garantijomis, susidaro perteklinio kapitalizavimo padėtis.

³⁵ Paskolų fondo taikomos palūkanų normos palyginti su rinkoje taikomomis palūkanų normomis.

47

Rizikos santykio vertė daro didelį poveikį kapitalo sumai, kuri turi būti sumokėta garantijų fondams. Rizikos santykio apskaičiavimui taikoma vertė turi būti perskaičiuojama atsižvelgiant į tikrąją nustatytą nemokumo santykio vertę. Pavyzdžiui, Rumunijoje 2013 m. pabaigoje nustatytas nemokumo lygis (mažesnis nei 1 %, žr. 32 dalį) buvo daug mažesnis nei 20 % viršutinė riba, kuria buvo remiamasi kapitalizuojant garantijų fondą.

Garantijų fondų perteklinio kapitalizavimo įvertinimas

48

Audito Rūmai įvertino garantijų fondų perteklinio kapitalizavimo sumą 2013 m. gruodžio 31 d. remdamiesi nacionalinių institucijų taikytais būdingos rizikos santykiais. **I priede** pateikti skaičiavimai rodo, kad bendra lėšų suma, skirta 2013 m. pabaigoje suteiktoms garantijoms pagal visas 2007–2013 m. įgyvendintas finansines priemones, galėjo būti suformuota fondams sumokant apie 50 milijonų eurų kapitalo sumą. Iš tikrųjų buvo investuota apie 420 milijonų eurų. Tai rodo, kad 2013 m. pabaigoje buvo didžiulis perteklinis kapitalizavimas, kadangi investuotos sumos buvo aštuonis kartus didesnės nei iš tikrųjų buvo būtina.

Taip pat buvo nustatyta atsargaus požiūrio į fondų kapitalizavimą pavyzdžių

49

Nepaisant potencialios paklausos pervertinimo, Italijos Apulijos regionas siekdamas išvengti perteklinio kapitalizavimo taikė atsargų laipsnišką metodą ir įmokas į fondą apribojo 20 % įvertinto fondo kapitalo suma. Paaiškėjo, kad šis sprendimas buvo gana tinkamas atsižvelgiant į suteiktas garantijas (žr. 55 dalį). Toks metodas taip pat buvo taikomas kituose Italijos regionuose (Kampanijoje ir Molizėje).

50

Panašaus metodo taikymas buvo nustatytas Prancūzijoje (Korsikoje). Tik pusė iš pradžių planuoto fondo kapitalo buvo iš tikrųjų sumokėta į fondą, atsižvelgiant į suteiktas garantijas. Nepaisant to, atsižvelgiant į rizikos santykį, finansinės priemonės Italijoje (Apulijoje) ir Prancūzijoje (Korsikoje) būtų taip pat tinkamai veikusios esant daug mažesniai kapitalo fondui.

Ar 2007–2013 m. laikotarpiu finansinių priemonių veiklos rezultatai buvo geri?

51

Tam, kad finansinių priemonių veiklos rezultatai būtų geri, turėtų būti vykdomos tam tikros sąlygos. Tik tuomet, kai galutinius gavėjus laiku pasiekia pakankami finansinių priemonių ištekliai, šios priemonės veikia taip, kaip buvo numatyta, ir todėl suteikia visą galimą naudą (atsinaujinimo ir svarto poveikiai). Galima būtų tikėtis, kad ES teisinėje bazėje būtų įtraukta tinkama nuostata, kuri skatintų siekti šios naudos. Finansinių priemonių įsteigimas tinkamu programavimo laikotarpiu metu taip pat turėtų padėti gauti šią numatytą naudą. Taip pat turėtų būti įdiegtos stebėjimo sistemos, kurios leistų parengti patikimus duomenis, kuriais remiantis būtų galima nuspręsti, ar buvo pasiekti priemonių rezultatai.

52

Audito Rūmai įvertino, ar šios pagrindinės su veiklos rezultatais susijusios sąlygos buvo vykdomos, kai finansinės priemonės buvo įgyvendinamos 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu. Jie nustatė, kad iš esmės tai nebuvo padaryta.

Finansinių priemonių rezultatai nebuvo geri atsinaujinančių lėšų srityje

53

2013 finansinių metų Audito Rūmų metinėje ataskaitoje buvo atkreiptas dėmesys į mažą pagalbos lygį galutiniams gavėjams, kuriems buvo taikomos finansinės priemonės sanglaudos politikos srityje³⁶. Joje buvo nurodyta, kad išmokėjimo lygiai „vis dar yra per žemi, kad būtų galima tikėtis, kad visos turimos lėšos būtų bent kartą panaudotos“. Šio audito metu buvo patvirtinta, kad tokia padėtis taip pat yra kaimo plėtros srityje. 2013 m. gruodžio 31 d. tik 45 % viso 700 milijonų eurų finansinių priemonių fondų kapitalo (tiek paskolų, tiek garantijų fondų) buvo iš tikrųjų garantuota arba išmokėta paskolų ir garantijų fondų galutiniams gavėjams.

54

Vienas pagrindinių poveikių, kurį galima numatyti taikant finansines priemones, yra atsinaujinimo poveikis. Tačiau nėra teisinio reikalavimo pasiekti tam tikrą atsinaujinimo lygį ir atsinaujinimo poveikį gali užlaikyti nepakankami išmokėjimo lygiai. Šio audito metu buvo patvirtinta, kad tokia padėtis taip pat buvo kaimo plėtros srityje.

36 Žr. 5.33–5.36 dalis: Remiantis naujausiais Komisijos duomenimis, tik 37 % visos 8,4 milijardo eurų sumos, kuri buvo sumokėta finansinėms priemonėms nuo 2007 m. iki 2012 m. pabaigos, buvo iš tikrųjų išmokėta arba garantuota galutiniams gavėjams.

Garantijų fondų atveju atsinaujinimo poveikis iki šiol nebuvo pakankamas

55

Garantijų fondo potencialus poveikis yra gerokai didesnis nei jo turimas kapitalas dėl pasireiškiančio daugiklio poveikio. Jis leidžia suteikti daugiau garantijų nei yra kapitalo. Tačiau valstybėse narėse pasiektas daugiklio arba atsinaujinimo poveikis buvo nepakankamas. Remiantis Audito Rūmų duomenimis, 2013 m. pabaigoje 11 esamų garantijų fondų atsinaujinimo poveikis sudarė 0,53, kaip parodyta **2 lentelėje**.

56

Kai kurių Italijos garantijų fondų (Bazilikatoje, Kalabrijoje, Sicilijoje ir Umbrijoje) atsinaujinimo poveikis buvo ypač mažas. Tik trijų **2 lentelėje** parodytų garantijų fondų atveju (Italijoje (Kampanijoje, Molizėje ir Apulijoje)) buvo suteikta daugiau garantijų nei turėta kapitalo ir dėl to pasireiškė tik labai nedidelis atsinaujinimo poveikis.

2 lentelė

Garantijų fondų atsinaujinimo poveikis

Valstybės narės / Regionas (-ai)	Didžiausia į fondų sumokėta suma iki 2013 12 31 (milijonais eurų) A	Visos galutiniams gavėjams garantuotos sumos 2013 12 31 (milijonais eurų) B	Atsinaujinimo poveikis (daugiklis – 2013 12 31) B/A	Numatytas maksimalus daugiklis
Bulgarija	171,29	50,00 ¹	0,29	5
Prancūzija (Korsika)	0,60	0,40	0,67	3
Italija (Sicilija)	37,63	5,48	0,15	3 ²
Italija (Apulija)	5,00	6,58	1,32	12,5 ²
Italija (Lacijus)	2,50	0,92	0,37	12,5
Italija (Kampanija)	2,25	3,26	1,45	12,5
Italija (Umbrija)	4,80	0,00	0	3
Italija (Molizė)	2,45	2,45	1,00	3
Italija (Bazilikata)	14,86	1,70	0,11	3
Italija (Kalabrija)	10,00	1,68	0,17	2
Rumunija	220,00	177,17	0,81	5
IŠ VISO	473,80	249,64	0,53	–

1 Iki 2014 m. balandžio 30 d. suteiktos garantijos.

2 Apulijoje ir Sicilijoje nustatyta maksimali daugiklio vertė buvo 12,5. Tačiau Apulijoje fondo kapitalo suma buvo nustatyta remiantis šia verte, o Sicilijoje taikoma vertė buvo 3.

Šaltinis: duomenys iš verslo planų, atitinkamų 2013 m. metinių pažangos ataskaitų ir Audito Rūmų skaičiavimais pagrįsti duomenys.

57

Bulgarija fondo kapitalą sumažino daugiau kaip ketvirtadaliu 2013 m. (nuo 171,29 iki 121 milijono eurų), o Rumunija jį sumažino beveik perpus (nuo 220 iki 115 milijonų eurų) 2014 m. Atitinkamos EŽŪFKP lėšos buvo sugrąžintos iš garantijų fondo į taikomų investicinių priemonių dotacijų dalį. Dėl šių fondo kapitalo sumažinimų dirbtinai padidėjo daugiklio / atsinaujinimo poveikis.

58

Atsižvelgiant į šiuos sumažinimus ir apskaičiuavus per pirmuosius tris 2014 m. ketvirčius suteiktų garantijų įvertį, 2014 m. rugsėjo 30 d. nė vieno iš visų 11 esamų garantijų fondų atveju nebuvo pasiektas daugiklio poveikis. Šis rezultatas buvo gerokai prastesnis nei daugiklis, kurį planavo pasiekti pačios valstybės narės (žr. **2 lentelę**, paskutinį stulpelį), ir **I priede** pateikta padėtis. Tai reiškia, kad į garantijų fondą sumokėtas kapitalas vis dar viršijo galutiniams gavėjams suteiktų garantijų sumą, o tai susilpnino potencialų priemonės poveikį.

Paskolų fondų atveju atsinaujinimo poveikis taip pat yra mažas

59

Remiantis Audito Rūmų duomenimis, vidutinis išmokėjimo lygis dviejų 2013 m. pabaigoje veikusių paskolų fondų atveju buvo 0,75, kaip parodyta **3 lentelėje**.

60

Graikijoje iki 2014 m. vidurio iš tikrųjų nebuvo suteikta jokių paskolų. Lietuvos ir Latvijos atveju duomenys neatspindi to, kad fondai veikė su pertrūkiais. Lietuvoje nuo 2012 m. pirmojo ketvirčio nebuvo pasirašyta nė viena sutartis (žr. 45 dalį). Nebuvo stengiamasi fondų sąlygas pritaikyti prie rinkos poreikių. Latvijoje padėtis buvo panaši: nuo 2012 m. birželio mėn. nebuvo suteikta jokių naujų paskolų. Lietuvoje ir Latvijoje buvo surastas sprendimas palaiapsniui sumažinti fondų kapitalą, atitinkamai apytiksliai trimis ketvirtadaliais ir dviem trečdaliais iki 2013 m. pabaigos. Ši mažinimo praktika buvo tęsiama 2014 m.

3 lentelė

Paskolų fondų išmokėjimo lygis

Valstybės narės / Regionas (-ai)	Didžiausia į fondą sumokėta suma iki 2013 12 31 (milijonais eurų)	Visos galutiniams gavėjams išmokėtos sumos 2013 12 31 (milijonais eurų)	Išmokėjimo lygis, palyginti su didžiausia į fondą sumokėta suma iki 2013 12 31
Latvija ¹	37,60 ²	28,25	0,75
Lietuva	52,45	39,05	0,74
IŠ VISO	90,05	67,30	0,75

1 Remiantis Latvijos banko valiutos kursu 1 EUR = 0,702804 LVL.

2 Audito Rūmų įvertis, remiantis Latvijos ketvirtinėmis deklaracijomis, įskaitant 2013 m. 4-ą ketvirtį.

Šaltinis: duomenys iš atitinkamų 2013 m. metinių pažangos ataskaitų ir Audito Rūmų skaičiavimais pagrįsti duomenys.

61

Paskolų fondų atveju atsinaujinimo poveikis gali pasireikšti tik tuomet, kai galutinis gavėjas paskolą sugrąžina. Audito Rūmai nustatė, kad 2013 m. pabaigoje šiuose fonduose atsinaujinimo poveikis iš tikrųjų nepasireiškė.

Svarto poveikis pasireiškia retai ir kai kurie fondai buvo įsteigti per vėlai

62

Savo atsakyme į 2013 finansinių metų Audito Rūmų metinę ataskaitą (5.36 dalis) Komisija atkreipė dėmesį į atskirų rodiklių, kaip antai išmokėjimo lygis, ribotumą siekiant juos panaudoti kaip finansinių priemonių veiklos rezultatų vertinimo priemonę ir manė, kad „vertinant rezultatus, taip pat reikėtų vertinti bendrai finansuojamų finansinių priemonių rezultatų pasiekimą, įskaitant atnaujinimo ir svarto poveikį“.

Svarto poveikis pasireiškia retai

63

Finansinių priemonių paskirtis – suteikti svartą viešajai paramai skatinant privačiojo sektoriaus įsitraukimą. Pavyzdžiui, jei kiekvieno euro iš viešųjų šaltinių įnašą papildė vienas privačiojo finansavimo euras, visa suma, kuria pasinaudoja galutiniai gavėjai, padidėja du kartus. Tačiau nėra teisinio reikalavimo pasiekti tam tikrą privačiojo sektoriaus įsitraukimo lygį (svartą).

64

Finansinio reglamento įgyvendinimo reglamento 223 straipsnyje³⁷ yra nustatyta, kad taikant finansines priemones yra siekiama „[...] Sąjungos įnašu į finansinę priemonę [...] sutelkti visuotines investicijas, didesnes už Sąjungos įnašą“ ir kad „Sąjungos svarto poveikis yra lygus tinkamiems galutiniams gavėjams skirto finansavimo sumai padalintai iš Sąjungos įnašo sumos“³⁸. Tačiau EŽŪFKP kontekste pagal šią sąvoką įprastas valstybių narių teikiamas viešasis bendrasis finansavimas yra laikomas svarto dalimi, nepaisant to, kad visiškai nėra pritraukiamas privatus finansavimas.

65

Bendrųjų nuostatų reglamente³⁹ „numatomas svarto poveikis“ yra apibrėžiamas kaip „papildomų viešųjų ir privačiųjų lėšų, kurias finansinė priemonė galėtų pritraukti iki galutinio naudos gavėjo lygmens [...]“ įvertis. Taikant šią sąvoką, šio veiklos audito kontekste Audito Rūmai svartą įvertina atsižvelgdami į tai, kiek eurų (viešojo ir privačiojo) finansavimo buvo garantuota arba išmokėta finansuojant kaimo plėtros projektus kiekvienam viešojo (ES ir valstybių narių) finansavimo eurui. Todėl Audito Rūmai svarto poveikį⁴⁰ apskaičiavo tokiu būdu:

Finansavimas galutiniams gavėjams

Viešojo sektoriaus įnašai

- 37 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 (OL L 298, 2012 10 26, p. 1).
- 38 Žr. 2012 m. spalio 29 d. Komisijos deleguotąjį reglamentą (ES) Nr. 1268/2012 dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių taikymo taisyklių (OL L 362, 2012 12 31, p. 1).
- 39 Žr. 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendros nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 37 straipsnio 2 dalį (OL C 347, 2013 12 20, p. 320).
- 40 Žr. Specialiosios ataskaitos Nr. 2/2012 102 dalį.

66

Valstybės narės nedaug tenuveikė tam, kad būtų pasiektas svarto poveikis. Audito Rūmų audito vizitai parodė, kad, pavyzdžiui, Latvijoje, Lietuvoje ir Italijoje (Sicilijoje), nebuvo pasiektas svarto poveikis, kadangi įgyvendinus finansines priemones į kaimo plėtros projektus nebuvo pritraukta jokio papildomo privačiojo kapitalo. Tam tikras svarto lygis buvo nustatytas Prancūzijoje (Korsikoje), Italijoje (Apulijoje) ir Rumunijoje galutiniams gavėjams teikiamos nugarantuojamos paskolų dalies⁴¹ atveju.

67

Graikija ir Italija (Umbrija)⁴² buvo vienintelės valstybės narės, kuriose fondai buvo specialiai parengti taip, kad būtų pasiektas svarto poveikis. Graikijoje buvo tikimasi, kad bus pasiektas tam tikras svarto lygis, kadangi viešąjį įnašą papildė privatus bankas, kuris veikė kaip dalį finansavimo teikiantis partneris⁴³. Tačiau 2014 m. viduryje svarto poveikis iš tikrųjų nebuvo pasiektas, kadangi nebuvo suteikta nė viena paskola.

41 Pavyzdžiui: garantija Prancūzijoje (Korsikoje) apima 65 % paskolos, o Rumunijoje ji gali siekti iki 80 %.

42 Italijoje (Umbrijoje) garantijų fondo atveju, kuris nebuvo audituotas vietoje, verslo plane buvo nurodyta, kad ne mažiau kaip 20 % fondui skirtų išteklių turi skirti privatusis sektorius.

43 Visas į paskolų fondą investuotas kapitalas sudarė 253,025 milijonus eurų, iš kurių 115 milijonų eurų buvo viešoji dalis ir 138,025 milijonai eurų buvo privačioji dalis, į kurią investavo bankas *Piraeus*.

7 langelis

Svertas, pasiektas taikant šešias finansines priemones, kurios buvo audituotos vietoje

Toliau yra pateiktas svertas, remiantis audito metu vietoje aplankyto valstybių narių / regionų imtimi:

	Korsika (GF)	Graikija (PF)	Lietuva (PF)	Apulija (GF)	Rumunija (GF)	Sicilija (GF)
Finansinis svertas (suteiktų paskolų suma / į FIP įmokėtas kapitalas)	1,47	dar ne	n.d.	2,24	1,41 ¹	0,28

1 Šioje lentelėje apskaičiavimas yra paremtas 220 milijonų eurų maksimaliu fondo kapitalu.

Kai kurios finansinės priemonės buvo įsteigtos per vėlai

68

Kai kurios finansinės priemonės buvo įsteigtos per vėlai, todėl pablogėjo jų veiklos rezultatai 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu. Tai pasakytina apie Prancūziją (Korsiką) (2012 m. birželio mėn.) ir Bulgariją (2012 m. vasario mėn.), bet ypač apie Graikiją ir Italiją (Kalabriją) (žr. **8 langelį**).

Graikijoje ir Italijoje (Kalabrijoje) dėl pasirinkto laiko pablogėjo fondų veiklos rezultatai

Graikijos valdymo institucija pasiūlė įsteigti paskolų fondą 2011 m. sausio mėn., o Europos Komisija tai patvirtino 2011 m. gegužės mėn. Buvo tikimasi pagerinti investuotojų ir verslininkų likvidumą kaimo plėtros sektoriuje. Iš tikrųjų paskolų fondas veiklą pradėjo tik 2014 m. sausio mėn. Specifinėmis nuožmios ekonominės krizės sąlygomis, kuriomis, remiantis nacionalinėmis institucijomis, galima paaiškinti vėlavimus, paskolų fondas buvo įgyvendintas tik likus dvejiems metams iki programavimo laikotarpio pabaigos 2015 m. pabaigoje. Dėl to pablogėjo jo viso 2007–2013 m. laikotarpio veiklos rezultatai.

Italijoje (Kalabrijoje) Audito Rūmai nustatė, kad nuo tol, kai buvo administracine tvarka įsteigtas fondas ir sumokėtas fondo kapitalas, iki pirmos garantijos suteikimo susidarė nemažai laiko. Garantijų fondas buvo įsteigtas 2010 m., bet pirmos garantijos buvo suteiktos tik 2013 m.

Finansinių priemonių stebėjimas 2007–2013 m. nesuteikė pakankamai patikimos informacijos apie pasiektus veiklos rezultatus

69

Audito Rūmų nuomone, finansinių priemonių veiklos rezultatai gali būti matuojami taikant šiuos pagrindinius rodiklius:

- svarto poveikį,
- atsinaujinimo poveikį⁴⁴,
- nemokumo lygius.

70

Šis rodiklių rinkinys suteikia informaciją apie pasiektus veiklos rezultatus. Audito Rūmai pažymėjo, kad kaimo plėtros sistema neapėmė jokių konkrečių tikslų ar rodiklių, kuriais remiantis būtų galima išmatuoti finansinių priemonių veiksmingumą ir poveikį,

ir atkreipė dėmesį į tai, kad valstybės narės daugiausia stebėjo išmokėjimo lygius. Valstybės narės turėjo išsamius susijusių galutinių gavėjų sąrašus⁴⁵, bet jos nenustatė jokių veiklos rezultatų arba rezultatų rodiklių, skirtų stebėti veiklos rezultatus atsižvelgiant į tris kriterijus (atsinaujinimo ir svarto poveikiai ir nemokumo lygis).

71

Audito Rūmai taip pat nustatė atvejų, kai metinėse pažangos ataskaitose Komisijai pateikti duomenys ne visada buvo išsamūs arba patikimi (žr. **9 langelį**).

44 Šiuos du veiklos rezultatų rodiklius (svarto poveikį ir atsinaujinimo poveikį) taip pat laiko svarbiais Komisija (žr. 62 dalį).

45 Šiuose sąrašuose taip pat buvo paminėtos susijusios priemonės, paskolų suma, garantijų suma (jei taikytina), valiutos, paskolų padėtis (sugražinimo etapas) ir kt.

Ataskaitų teikimas nėra išsamus ir patikimas

Rumunija įtraukė netinkamas finansuoti garantijas (taip pat žr. 10 langelį) ir pateikė garantijas, kurios buvo nutrauktos, kadangi nebuvo suteikta jokių paskolų. Rumunija ataskaitoje taip pat pateikė garantijas, kurios buvo neaktyvios, nes galutiniai gavėjai nebuvo sumokėję garantijų komisinio mokesčio.

Lietuva įtraukė paskolas, kurios niekada netapo aktyvios, nes sutartys buvo nutrauktos, o Prancūzija (Korsika) ataskaitoje pateikė duomenis, kurie neatitiko fondo valdytojo duomenų bazėje esančios patvirtintos informacijos.

Ar 2007–2013 m. laikotarpiu buvo nustatytos tinkamos likvidavimo ir užbaigimo tvarkos sąlygos?

72

Nei valstybių narių administracijų lygmeniu, nei galutinių gavėjų lygmeniu finansinių priemonių valdymas nevykdomas pagal įprastą dotacijų valdymui taikomą sistemą. Finansinėms priemonėms buvo reikalinga visiškai nauja struktūra valstybėse narėse, ypač siekiant atitikties Reglamento (EB) Nr. 1974/2006 50–52 straipsnių nuostatomis. Pagrindiniai šios specifinės finansinių priemonių struktūros ypatumai yra likvidavimo ir užbaigimo tvarka.

73

Be to, pagal kaimo plėtros teisės aktus yra reikalaujama, kad su likvidavimo ir užbaigimo tvarka susiję klausimai būtų įtraukti į pagrindinius dokumentus (verslo planus ir finansavimo susitarimus). Todėl turėtų galioti aiškios taisyklės dėl finansinių priemonių

likvidavimo programavimo laikotarpio pabaigoje (2015 m. gruodžio 31 d.) ir turėtų būti nustatytos sąlygos, neleidžiančios, kad likusios lėšos būtų naudojamos kitu tikslu nei siekiant įvykdyti pradinį KPP priemonės kaimo plėtros tikslą. Jos taip pat turėtų būti naudojamos tik konkrečių įmonių naudai. Galiausiai, Komisija turėtų pateikti valstybėms narėms gaires dėl administracinės naštos mažinimo ir turėtų būti įdiegta tinkama rizikos valdymo sistema, skirta sumažinti konkrečias su finansinėmis priemonėmis susijusias rizikas (kaip antai, viešųjų lėšų apsauga).

74

Audito Rūmai įvertino valstybių narių ir Komisijos taikytus metodus, skirtus įvykdyti šiuos reikalavimus ir nustatė, kad trūko tiek aiškių taisyklių, tiek Komisijos gairių.

Užbaigimas dar nebuvo tinkamai parengtas ir jo nuostatas valstybės narės ir Komisija aiškino skirtingai

75

Programos bus užbaigtos 2007–2013 m. kaimo plėtros programavimo laikotarpio pabaigoje. Šiuo tikslu bus nustatyta, kurios FIP išlaidos yra tinkamos ir kokias sumas gali pasilikti valstybės narės (sumokėjus finansinių priemonių likutį) (žr. 33 dalį). Taip pat bus nuspręsta, kokios įsigalios užbaigimo ir likvidavimo nuostatos. Audito Rūmai nustatė, kad šiam lemiamos svarbos įvykiui nei valstybės narės, nei Komisija nebuvo tinkamai pasiruošusios.

76

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Komisija ir valstybės narės taikomas FIP taisyklės aiškino skirtingai, ypač garantijų fondų atveju. Teisės aktuose tinkamomis laikomos dvių kategorijų garantijos: baigusios galioti ir galiojančios garantijos. Komisija nurodė, kad užbaigimo etape visos baigusios galioti garantijos yra tinkamos. Pasak Komisijos, galiojančių garantijų atveju tinkama finansuoti yra ne visa suma, o vykdant užbaigimą joms turi būti taikomas „rizikos santykis“, todėl sumažėja sumos, kurias gali pasilikti valstybės narės.

77

Audito Rūmai nustatė, kad šiuo atveju Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD požiūris atitiko Regioninės ir miestų politikos GD aiškinamajame dokumente pateiktą aiškinimą, bet jis nėra paremtas teisės aktų tekstu. Audito metu aplankytose valstybėse narėse šios taisyklės buvo aiškinamos labai įvairiai. Italijos supratimu, ji turėjo šį santykį taikyti visoms garantijoms (baigusioms galioti ir galiojančioms), o Prancūzija (Korsika) ir Rumunija visiškai nenorėjo taikyti šio santykio.

Aiškumo dėl užbaigimo tvarkos nuostatų trūkumas

78

Šiuo metu nėra aiškių valstybėms narėms skirtų užbaigimo ir likvidavimo nuostatų. Pagal ES kaimo plėtros taisyklės yra tik reikalaujama, kad po galutinės kaimo plėtros programos tinkamumo datos veiklos vykdymui sugrąžintus išteklius turėtų naudoti susijusios valstybės narės atskirų įmonių naudai. Visos audito metu aplankytos valstybės narės manė, kad visų audituotų fondų ateitis vis dar buvo neapibrėžta: nebuvo aišku, ar fondai tęs veiklą, kuriam laikui ir kokiu tikslu.

79

Remiantis Komisijos aiškinimu⁴⁶, paramą gali gauti asmenys, kurie veiklą vykdo ne kaimo plėtros srityje ar ūkininkavimo sektoriuje, bet nebuvo pateikta aiški šių atskirų įmonių apibrėžtis. Audito Rūmai mano, kad iškyla rizika, jog iš pradžių kaimo plėtrai numatyti išteklių, skirti potencialiems naudotojams žemės ūkio politikos srityje, gali būti perkelti į kitus, su kaimo plėtra nesusijusius sektorius.

80

Galiausiai, Audito Rūmai nustatė, kad laikotarpiu po užbaigimo Komisija neketino atlikti šios nuostatos stebėjimo, kurį vykdant būtų užtikrinama, kad valstybės narės fondų kapitalo ir sugrąžintų išteklių vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu nenaudotų kitiems tikslams nei atskirų įmonių naudai.

Ar 2014–2020 m. teisinė bazė gali padėti atlikti būtinius finansinių priemonių pagerinimus?

81

2013 m. pabaigoje buvo priimta nauja teisinė bazė, skirta 2014–2020 m. politikai socialinių reikalų, žuvininkystės, sanglaudos ir kaimo plėtros srityse. Pagal Finansinį reglamentą⁴⁷, pasidalijamojo valdymo atvejais 2014–2020 m. laikotarpiui skirtame bendrųjų nuostatų reglamente yra nustatyti principai, kurių turi būti laikomasi taikant finansines priemones bet kurioje srityje. Audito Rūmai įvertino, koku mastu šie teisiniai pokyčiai gali pagerinti finansinių priemonių veiklos rezultatus kaimo plėtros srityje.

Naujoje teisinėje bazėje yra kai kurių svarbių pagerinimų...

82

Audito Rūmai nustatė, kad finansinių priemonių teisinėje bazėje yra tam tikrų pagerinimų, visų pirma:

- visų priemonių privalomi *ex ante* įvertinimai, kurie be kitų dalykų turėtų leisti geriau įvertinti reikalingą fondų kapitalą;
- palaiptiesiems mokėjimai, susiję su tikroju išmokėjimo galutiniams gavėjams lygiu paskolų fondų atveju arba tikroju įsisavinimo lygiu garantijų fondų atveju, o tai turėtų sumažinti per didelio kapitalizavimo riziką;
- galimybė įsteigti skirtingų rūšių finansines priemones skirtingais lygmenimis (valstybiniu, regioniniu, daugiavalstybiniu arba tarpvalstybiniu), pavyzdžiui, per fondų fondus (kontroliuojančiuosius fondus⁴⁸), konkrečias specialiai parengtas arba standartines priemones (abiems atvejais jas įsteigia valstybės narės) arba teikiant įnašus ES lygmeniu taikomoms priemonėms; ir
- privalomas ataskaitų teikimas nuo pat pradžių, įskaitant įvairių su Finansiniu reglamentu susijusių rodiklių skelbimą⁴⁹.

46 Žemės ūkio ir kaimo plėtros generalinio direktorato teisės tarnybos nuomonė auditoriams skirtame 2014 m. spalio 8 d. rašte.

47 Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 139 straipsnio 5 dalis.

48 Fondai, įsteigti siekiant investuoti finansinius išteklius į rizikos kapitalo fondus, garantijų fondus, paskolų fondus arba fondus ar kitas paskatų schemas, kurios teikia paskolas, garantijas sugrąžinamoms investicijoms arba joms lygiavertėms priemonėms.

49 Pavyzdžiui, valdymo institucijos kaip metinės pažangos ataskaitos priedą turės pateikti konkrečias ataskaitas apie su finansinėmis priemonėmis susijusias operacijas. Ataskaitos apims keletą elementų (svertą, veiklos rezultatus), siekiant jas suderinti su Finansiniu reglamentu. EŽŪFKP atveju šių ataskaitų teikimas yra naujovė.

... bet išlieka tam tikrų kliūčių

83

Audito Rūmai nustatė, kad išlieka per didelio finansinių priemonių kapitalizavimo rizika ir kad vis dar nėra sąlygų, kurios yra būtinos siekiant užtikrinti jų ilgalaikį poveikį. Audito Rūmai taip pat nustatė, kad veiklos rezultatų klausimai 2014–2020 m. ES teisinėje bazėje vis dar nėra tinkamai išspręsti ir kad yra rizika, jog finansinės priemonės išliks pernelyg priklausomos nuo dotacijų schemų.

Per didelio kapitalo poreikio įvertinimo ir su tuo susijusio per didelio fondų kapitalizavimo rizika vis dar išlieka

84

Naujojoje nuostatoje dėl palaipsniui vykdomų mokėjimų (bendrųjų nuostatų reglamento 41 straipsnis) yra nurodyta, kad mokėjimai iš EŽŪFKP biudžeto į fondų kapitalą priklauso nuo finansinių priemonių lėšų naudojimo. Dėl šios nuostatos gali būti

sumažintas perteklinis kapitalizavimas, bet išlieka rizika, jog ji bus nepakankama tam, kad išspręstų „užkonservavimo fondų“⁵⁰ problemą, kai yra siekiama išvengti asignavimų įsipareigojimų panaikinimo taisyklės taikymo.

85

Vienas pagrindinių naujo privalomo *ex ante* vertinimo tikslų yra kiekybiškai įvertinti, kiek lėšų turėtų būti įsipareigota skirti finansinių priemonių finansavimui. Todėl šio įvertinimo kokybė yra labai svarbi, kadangi ji daro tiesioginį finansinį poveikį. Pagal galiojančius teisės aktus Komisija šios kokybės tikrinti neprivalo.

86

Remiantis 2007–2013 m. patirtimi, iškylla rizika, kad nauja nuostata dėl palaipsniui vykdomų mokėjimų gali būti nepakankama, siekiant užtikrinti, kad fondai būtų ne per dideli, ypač tuomet, jei *ex ante* įvertinimai yra nepakankami. Pirmos 25 % įmokos suma⁵¹ priklauso nuo finansinei priemonei pagal atitinkamą finansavimo susitarimą skirtos sumos (žr. **4 lentelę**).

50 Pavyzdžiui, Italijoje (Sicilijoje) garantijos buvo teikiamos nuolatos, tačiau, bendrai imant, iš tikrųjų buvo panaudota tik nedidelė kapitalo dalis. Todėl garantijų fondas veikė kaip „užkonservavimo fondas“.

51 Bendrųjų nuostatų reglamente nustatyta, kad pagal programą finansinei priemonei sumokėta suma negali viršyti 25 % visos pagal programą įsipareigotų asignavimų sumos.

4 lentelė

Galimas palaipsniui vykdomų mokėjimų poveikis (milijonais eurų)

	Suma, kurią planuojama skirti finansinei priemonei pagal atitinkamą finansavimo susitarimą	Tarpinis mokėjimas, kuriam taikoma maksimali 25 % viršutinė riba	Daugiklis	Maksimali suma, kuri gali būti suteikta kaip garantija	Naujausios sumos, kurios buvo suteiktos kaip garantijos	Maksimalios sumos %
Bulgarija	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Italija (Apulija)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Italija (Sicilija)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

Išlieka rizika, kad finansinės priemonės gali būti įsteigtos per vėlai

87

Finansinių priemonių įsteigimas tinkamu laiku ir ankstyvame programavimo laikotarpio etape yra pagrindinė sąlyga siekiant programavimo laikotarpiu pagerinti jų veiklos rezultatus. Audito Rūmai mano, kad tai, kaip bus įvykdytas dabartinių finansinių priemonių užbaigimas 2015 m. gruodžio mėn., padarys poveikį pagal naują finansinę programą taikomų finansinių priemonių įsteigimo sprendimui ir procesui. Apskritai kalbant, kadangi 2014 m. gruodžio 1 d. nebuvo patvirtinta nė viena KPP ir nebuvo užbaigtas nė vienas finansinių priemonių *ex ante* įvertinimas, yra didelė rizika, kad įgyvendinimas bus pradėtas tik 2016 m. ar vėliau, o dėl to sutrumpės laikotarpis, per kurį jos gali būti aktyvios.

Nepakankamo dėmesio ilgalaikiam poveikiui rizika

88

Audito Rūmai nustatė, kad kai kurios valstybės narės, kaip antai Lietuva ir Latvija, įgyvendino finansines priemones, skirtas spręsti atskiras problemas, kurias sukėlė ekonominė ir finansinė krizė. Tačiau lėšų srautas nutrūko, kai padėtis šių šalių finansų rinkose pagerėjo (žr. 45 ir 60 dalis). Tačiau tam, kad tokios grąžinamosios priemonės padarytų reikšmingą poveikį, jos turi būti taikomos ilgą laikotarpį. Korsikoje, nepaisant to, kad kreditas buvo teikiamas ilgam laikotarpiui, garantijos buvo apribotos 60 mėnesių. Savo neseniai paskelbtame komunikate (žr. 8 dalį) Komisija taip pat atkreipė dėmesį į būtinybę tinkamai atsižvelgti į ilgalaikį augimą ir remti ilgalaikius investicinius projektus.

89

Audito Rūmai mano, kad viena sąlygų, siekiant užtikrinti, kad finansinės priemonės veiktų ilgą laiką, yra aiškių perinamųjų taisyklių keičiantis programavimo laikotarpiams turėjimas, kad būtų išvengta pertrūkių, susijusių su programavimo ciklų valdymu. Naujoje teisinėje bazėje nėra su tuo susijusios nuostatos.

Svarto ir atsinaujinimo poveikiai: nebuvo tinkamai sprendžiami veiklos rezultatų klausimai

90

Audito Rūmai nustatė, kad 2007–2013 m. veiklos rezultatai nebuvo stebimi (žr. 69 ir 70 dalis). Todėl nebuvo naudingos informacijos, kuri galėtų būti naudinga „išmokyti pamokų“ procesui sekančiu programavimo laikotarpiu.

91

Pagal naują teisinę bazę vis dar nėra reikalaujama privalomai įtraukti privatių sektorių (svertas) ir naujuose teisės aktuose nėra nustatyti svarto rodiklių apskaičiavimui skirti atitinkami tikslai bei nėra pateikti duomenys. Audito Rūmai mano, kad svarto sąvoka, kaip yra apibrėžta 64 dalyje, nėra tinkama finansinėms priemonėms kaimo plėtros srityje 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu⁵².

52 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1305/2013 dėl paramos kaimo plėtrai, teikiamos Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) lėšomis, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005, 59 straipsnio 2 dalyje (OL L 347, 2013 12 20, p. 487) nustatyta, kad „EŽŪFKP įnašas apskaičiuojamas remiantis reikalavimus atitinkančių viešųjų išlaidų suma“.

92

Be to, naujojoje bazėje nėra nustatyta jokių minimalių atsinaujinimo laikotarpių, kurių būtų privaloma laikytis pagal sutartis. Remiantis bendrųjų nuostatų reglamento 45 straipsniu, finansinėms priemonėms sugrąžinti išteklių per minimalų aštuonerių metų laikotarpį turi būti panaudoti pagal programos (-ų) tikslus. Nors galima palankiai vertinti tokio minimalaus laikotarpio apibrėžtį, ši nuostata leidžia sumažinti fondų kapitalą ir pakartotinai panaudoti šiuos finansinių priemonių išteklius kaip dotacijas, o dėl to sumenkų atsinaujinimo sistemos privalumas.

Iškyla rizika, kad finansinių priemonių priklausomybė nuo dotacijų išliks 2014–2020 m. laikotarpiu

93

Ankstesnių auditų kaimo plėtros srityje metu⁵³ Audito Rūmai nustatė problemų, susijusių su investicinėms priemonėms skirtų dotacijų valdymu. Neretai pasireiškė savaimingumo, pakeitimo poveikiai ir buvo atrankos trūkumų. Nustatyta, kad priemonė, kuria yra remiamos investicijos į žemės ūkio produktų perdirbimą, buvo labiausiai paveikiama klaidų⁵⁴. Kadangi finansinėms priemonėms yra teikiama papildoma ekspertų pagalba vertinant projektų perspektyvumą (žr. 14 dalį), jos gali sumažinti su dotacijų naudojimu susijusią nustatytą riziką.

94

Bet kuris galutinis gavėjas, atitinkantis tinkamumo ir atrankos kriterijus, kurie yra privalomi norint naudoti finansinę priemonę, gali kreiptis tiesiogiai ir neįteikti dotacijų schemoms taikomos paraiškos. Tai yra tiesioginė prieiga prie finansinės priemonės. Kitaip nei padėtis, kuri buvo nustatyta 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu (žr. 34 ir 35 dalis), tiesioginė prieiga padidina finansinių priemonių intervencijos apimtį, taigi ir jų galimą poveikį.

95

2014–2020 m. programavimo laikotarpiui skirtame Komisijos rekomendaciniame dokumente⁵⁵ tiesioginės prieigos prie finansinių priemonių galimybė buvo išskirta kaip vienas pagrindinių pokyčių lyginant du programavimo laikotarpius. Tačiau Audito Rūmai mano, kad perėjimas nuo netiesioginės prie tiesioginės prieigos negali būti priskiriamas naujai teisei bazei, kadangi netiesioginė prieiga nebuvo privaloma pagal 2007–2013 m. laikotarpiu taikomus teisės aktus⁵⁶. Tiesioginė prieiga yra naudojama pagal sanglaudos srityje taikomą metodą, o Regioninės ir miestų politikos GD nustatė taisykles, kaip suderinti finansines priemones ir dotacijas. Nieko panašaus DG AGRI nepadarė 2007–2013 m. (žr. 37 dalį).

- 53 Pavyzdžiui, žr. Specialiąją ataskaitą Nr. 8/2012 „Tikslingas paramos žemės ūkio valdų modernizavimui paskirstymas“; Specialiąją ataskaitą Nr. 1/2013 „Ar ES parama maisto perdirbimo pramonei buvo veiksminga ir efektyvi sukuriant pridėtinę vertę žemės ūkio produktams?“ ir Specialiąją ataskaitą Nr. 6/2013 „Ar valstybės narės ir Komisija pasiekė, kad kaimo ekonomikos įvairinimo priemonės būtų ekonomiškai naudingos?“ (<http://eca.europa.eu>)
- 54 Specialioji ataskaita Nr. 23/2014 „Su kaimo plėtros lėšų panaudojimu susijusios klaidos: kokios jų priežastys ir kaip jos šalinamos?“ (<http://eca.europa.eu>)
- 55 Europos Komisija; Finansinės priemonės ESIF programose 2014–2020 m., trumpas informacinis dokumentas valdymo institucijoms, 2014 07 02.
- 56 Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005 ir Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1974/2006.

96

Audito Rūmai padarė bendrą išvadą, kad finansinės priemonės kaimo plėtros srityje nebuvo sėkmingos⁵⁷ ir nepaisant to, kad 2014–2020 m. laikotarpis yra daug žadantis, pasiekti norimą poveikį bus labai sudėtinga užduotis. Rengiant teisinę bazę nebuvo nuosekliai išnagrinėti konkretūs kaimo plėtros politikos ypatumai ir nebuvo įvertinti tikrieji poreikiai. Todėl Audito Rūmai nustatė, kad galima „priklausomybės nuo dotacijų kultūros“⁵⁸ įveikimo nauda nebuvo parodyta iš tikrųjų įgyvendinant finansines priemones 2007–2013 m.

97

Audito Rūmai nustatė, kad 2014–2020 m. programa gali padėti atlikti būtinus pagerinimus. Tačiau išlieka tam tikrų kliūčių platesniam finansinių priemonių naudojimui. Nepaisant to, kad buvo pradėtos taikyti naujos konkrečios nuostatos, skirtos apriboti nuolat išylančią perteklinio kapitalizavimo problemą, rizika vis dar išlieka. Galiausiai, dar nebuvo tinkamai išspręsti svarbiausi klausimai dėl su svarto ir atsinaujinimo poveikiais susijusių veiklos rezultatų (81–95 dalys).

98

Audito Rūmai nustatė, kad finansinių priemonių įsteigimas 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu nebuvo pagrįstas tinkama analize ir kad jos buvo per daug kapitalizuotos (21–50 dalys). Finansinių priemonių paklausa 2007–2013 m. laikotarpiu buvo ypač maža ir todėl bus būtina suteikti konkrečių paskatų tam, kad jos būtų naudojamos keletą ateinančių metų.

2007–2013 m. nebebuvo taikoma atskira „finansų inžinerijos“ priemonė, kaip buvo 2000–2006 m. laikotarpiu, ir finansinės priemonės galėjo tik būti įtrauktos į tam tikras investicines priemones. Galimybė įsteigti finansines priemones kaip investicines priemones dalį arba kaip atskirą priemonę leidžia lanksčiau valdyti investuotas lėšas, tačiau susilpninama sąsaja su dotacijomis. 2014–2020 m. teisinėje bazėje ši galimybė taip pat nėra numatyta.

1 rekomendacija

Siekdama padidinti paskatas valstybėms narėms įsteigti finansines priemones kaimo plėtros srityje, Komisija turėtų nustatyti šioje srityje esančius sunkumus, konkrečius ypatumus ir kliūtis ir aktyviai skatinti valstybes narės naudoti šias priemones, kai tai yra tikslinga. Galiausiai, siekiant paskatinti paklausą, valstybės narės turi galimybę tam tikrą dalį turimo EŽŪFKP biudžeto atidėti finansinėms priemonėms ir padaryti šias priemones patrauklesnes nei dotacijos esant aiškiai apibrėžtomis sąlygoms.

99

2007–2013 m. laikotarpiu dažnai iškildavo perteklinio kapitalizavimo problema, dėl kurios susidarė 370 milijonų eurų perteklius (žr. 48 dalį). Nepaisant to, kad į 2014–2020 m. teisinę bazę buvo įtrauktos specialios nuostatos (privalomi *ex ante* vertinimai, mokėjimai palaipsniui), skirtos mažinti šią problemą, rizika gali išlikti.

57 Taip pat žr. šios ataskaitos II priedą.

58 Europos Komisija; Finansinės priemonės ESIF programose 2014–2020 m., trumpas informacinis dokumentas valdymo institucijoms, 2014 07 02.

Išvados ir rekomendacijos

2 rekomendacija

Kaimo plėtros srityje Komisija turėtų pateikti gaires dėl finansinių priemonių privalomų *ex ante* vertinimų, kurių paskirtis yra tapti pagrindiniais įrankiais, padedančiais išvengti perteklinio kapitalizavimo, ir aktyviai skatinti jų kokybę. Be to, taikomą rizikos santykį turėtų patvirtinti valstybės narės, pasitelkdamos tinkamą techninę kompetenciją.

100

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu finansinių priemonių veiklos rezultatai buvo nepakankami (70 ir 71 dalys). Jų veiklos rezultatai nebuvo sėkmingi atsinaujinančių lėšų atžvilgiu ir panaudojant papildomų privačiųjų išteklių svertą kaimo plėtros politikos naudai. Ataskaitų teikimo procedūra nebuvo parengta taip, kad galėtų visapusiškai parodyti finansinių priemonių veiklą ir suteiktų svarbią informaciją apie pasiektus veiklos rezultatus. Todėl Komisija tinkamai neįvykdė savo pagal pasidalijamąjį valdymą priskiriamų priežiūros pareigų. Nepaisant to, į 2014–2020 m. teisinę bazę įtraukti pagerinimai gali padėti pašalinti nustatytus pagrindinius ataskaitų teikimo trūkumus (žr. 82 dalį).

3 rekomendacija

Kaimo plėtros srityje siekiant padidinti finansinių priemonių veiksmingumą 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, Komisija turėtų nustatyti atitinkamus svarto poveikio ir atsinaujinimo poveikio standartus ir tikslus.

101

Tam, kad pasireikštų visas galimas jų poveikis, finansinės priemonės turi būti taikomos ilgą laikotarpį. Audito Rūmai nustatė, kad šiam aspektui nebuvo skirta pakankamai dėmesio. Pavyzdžiui, paskolų fondai padėjo spręsti trumpalaikę likvidumo trūkumo problemą neseniai įvykusios ekonominės krizės kontekste. Todėl jie vykdė veiklą tik ribotą laikotarpį, nepaisant to, kad juos steigiant buvo įdėta daug administracinių pastangų.

4 rekomendacija

Siekiant paskatinti ilgalaikį finansinių priemonių poveikį, Komisija ir valstybės narės turėtų susitarti dėl aiškių pereinamųjų taisyklių keičiantis programavimo laikotarpiams. Valstybės narės turėtų taip įgyvendinti naujas teises nuostatas, kad būtų užtikrintas didžiausias lankstumo lygis. Šiame kontekste Komisija galėtų valstybes nares paskatinti įsteigti vieną finansinę priemonę, kuri leistų teikti tiek paskolas, tiek garantijas, ir taip išplėsti savo veiklą ir kritinę masę.

102

Ankstesnių auditų kaimo plėtros srityje metu Audito Rūmai nustatė problemų (savaimingumą, pakeitimo poveikį ir atrankos trūkumą), susijusių su investicinėms priemonėms skirtų dotacijų valdymu (žr. 93 dalį). Finansinės priemonės gali sumažinti su dotacijų naudojimu susijusią nustatytą riziką.

5 rekomendacija

Valstybės narės, vertindamos paraišką dėl finansavimo, turėtų ypatingą dėmesį skirti galimiems savaimingumo arba pakeitimo poveikiams. Šiam tikslui jos turėtų taikyti tinkamus rodiklius, kaip antai investicijų grąža, ir planuojamų grynąjų pinigų srautų ataskaitas. Tuo atveju, kai tinkamos finansuoti veiklos savaimingumo / pakeitimo poveikių rizika yra ypač didelė, pirmenybė galėtų būti teikiama finansinėms priemonėms. Valstybės narės turėtų išnagrinėti, kaip gali būti derinamos dotacijos ir finansinės priemonės, siekiant už panaudotas lėšas gauti didžiausią ekonominę naudą optimizuojant svarto / atsinaujinimo poveikį.

103

Galiausiai, Audito Rūmai daro išvadą, kad 2007–2013 m. laikotarpiu nebuvo nustatytos tikslios finansinių priemonių likučio, sumokamo pasibaigus programavimo laikotarpiui, apskaičiavimo sąlygos ir užbaigimo tvarkos sąlygos, visų pirma dėl to, kad šiais klausimais Komisija nepateikė aiškių taisyklių (72–80 dalys).

6 rekomendacija

Komisija turėtų laiku 2015 m. pateikti tikslias darbinės įgyvendinimo taisykles prieš 2007–2013 m. programavimo laikotarpio pabaigą, įskaitant tinkamą užbaigimo tvarką.

Šią ataskaitą priėmė I kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Rasos BUDBERGYTĖS, 2015 m. kovo 25 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Garantijų fondų perteklinio kapitalizavimo įvertis 2013 m. gruodžio 31 d. remiantis rizikos santykiu

	Fondui sumokėta suma, 2013 12 31 (eurais)	Galutiniams gavėjams suteiktų garantijų suma, 2013 12 31 (eurais)	Numatomas maksimalus nemokumo lygis	Rizikos santykis, kuris naudojamas nustatant fondui mokėtiną sumą (1-X)	Fondo perteklinio kapitalizavimo įvertis (eurais)
Bulgarija	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0 %	5,0	110 998 800,00
Prancūzija (Korsika)	600 000,00	403 795,00	33,3 %	3,0	465 401,67
Italija (Sicilija)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3 %	3,0	35 800 546,59
Italija (Apulija)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0 %	12,5	4 473 177,96
Italija (Lacijus)	2 500 000,00	920 105,60	8,0 %	12,5	2 426 391,55
Italija (Kampanija)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0 %	12,5	1 988 997,08
Italija (Umbrija)	4 800 000,00	0,00	33,3 %	3,0	4 800 000,00
Italija (Molizė)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3 %	3,0	1 632 866,67
Italija (Bazilikata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3 %	3,0	14 293 336,67
Italija (Kalabrija)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0 %	2,0	9 160 800,00
Rumunija	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0 %	5,0	184 565 305,80
Iš viso	421 088 950,00	249 666 183,85			370 605 623,98

Reikalingas kapitalas (eurais) 50 483 326,02

Perteklinis kapitalizavimas (išreikštas kartais) 8,34

Šaltinis: Audito Rūmų audito nustatyti faktai.

Pagrindinių trūkumų, dėl kurių blogėja audituotų finansinių priemonių veiklos rezultatai, apžvalga

	Prancūzija (Korsika)	Italija		Rumunija	Graikija	Lietuva
		Apulija	Sicilija			
Tipas	GF	GF	GF	GF	PF	PF
Per vėlai įsteigta	T				T	
Per didelis paklausos įvertinimas	T	T	T	T	T	T
Rizikos santykis per mažas (GF atveju)	T		T		n. t.	n. t.
Per dideli kapitalo įnašai			T	T	T	T
Žemas išmokėjimo lygis			T		T	T
Nepakankamas atsinaujinimo lygis	T	T	T	T	T	T
Nepakankamas sverto lygis	T	T	T	T	T	T
Neteikiamos ataskaitos apie veiklos rezultatus	T	T	T	T	T	T

GF: garantijų fondas; PF: paskolų fondas; n.t.: netaikoma.

T: nustatyti trūkumai.

Šaltinis: Audito Rūmų audito nustatyti faktai.

Santrauka

I Nors privataus kapitalo pritraukimas yra vienas iš būdų finansinėmis priemonėmis sukurti pridėtinę vertę, 2007–2013 m. ES kaimo plėtros teisės aktuose¹ finansų inžinerijos priemonės nėra aiškiai susietos su privačiuoju finansavimu.

III Komisija pažymi, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpis dar tik prasidėjo ir dauguma Europos struktūrinių ir investicijų fondų (ESIF) programų, įskaitant kaimo plėtros programas (KPP), dar nėra priimtos. Be to, finansines priemones valstybės narės gali įdiegti bet kuriuo programavimo laikotarpio metu.

IV Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad 2007–2013 m. finansinės priemonės buvo įgyvendintos 7 valstybėse narėse, ir tai reiškia, kad padėtis labai pagerėjo, palyginti su 2000–2006 m. laikotarpiu, kai jomis naudojosi tik dvi valstybės narės.

2007–2013 m. programavimo laikotarpio ES teisinėje sistemoje numatytas didelis kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo lankstumas. Komisija laikosi nuomonės, kad 2007–2013 m. teisinėje sistemoje atsižvelgiama į kaimo plėtros ypatumus, ir tai atspindi EŽŪFKP remiamose finansinėse priemonėse. Tarybos reglamentas Nr. 1698/2005 ir Komisijos reglamente (EB) Nr. 1974/2006 apibrėžiamas EŽŪFKP intervencijos mastas ir sritis, įskaitant konkrečias paramos priemones². Kiekvienai kaimo plėtros priemonei taikomos įvairios tinkamumo taisyklės ir nuostatos, kurių turi būti laikomasi taikant pagal priemonę sukurtas finansines priemones ir kurios turi būti įtrauktos į finansavimo susitarimą.

1 Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005 ir Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1974/2006.

2 Pavyzdžiui, parama investicijoms į žemės ūkio valdų modernizavimą, žemės ūkio ir miškininkystės produktų vertės didinimą, labai mažų įmonių kūrimą ir plėtrą kaimo vietovėse, ne žemės ūkio veiklos įvairinimą, kaimų atnaujinimą, ir kt.

Reikalavimas atlikti atitinkamą EŽŪFKP vykdomų veiksmų, sudarančių garantijų fondus, bendrojo finansavimo tikėtinų nuostolių *ex ante* vertinimą buvo įvestas 2011 m.³ 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu *ex ante* vertinimas yra privalomas dėl kiekvieno veiksmo, kuris yra bendrai EŽŪFKP finansuojamos finansinės priemonės dalis⁴. Teisės aktuose numatytos paskatos valstybėms narėms naudoti finansines priemones ir suteikiamos galimybės joms tas priemones įdiegti nedelsiant, remiantis parengtais įgyvendinti modeliais, pavyzdžiui, specialiai parengtais modeliais. Komisija taip pat teikia būtinas rekomendacijas valstybėms narėms ir suinteresuotosioms šalims ir toliau tai darys likusią 2014–2020 m. laikotarpio dalį.

V Garantijų fondai turi būti likvidūs tam tikru lygiu, kad būtų galima sklandžiai investuoti į įmones.

Valstybėms narėms pakartotinai įvertinus poreikius ir pasirengus užbaigti lėšų iš garantijų fondų teikimą, iki 2014 m. pabaigos suma buvo sumažinta iki 362,69 mln. EUR.

VI EŽŪFKP remiamos finansinės priemonės buvo įdiegtos per teisiškai nustatytą laikotarpį, laikantis ES teisės aktų.

Komisija norėtų priminti, kad kaimo plėtros politika yra įgyvendinama taikant pasidalijamąjį valdymą, pagal kurį už veiksmų stebėjimą yra visapusiškai atsakingos valstybės narės.

Komisija pažymi, kad ji iš ataskaitų gavo svarbios informacijos apie esamas 2007–2013 m. laikotarpio finansines priemones. Be to, parengta išsami ataskaitų apie finansines priemones teikimo tvarka, skirta 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui⁵.

3 2011 m. liepos 4 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 679/2011.

4 Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 37 straipsnio 2 dalis.

5 Reglamentas (EB) Nr. 1303/2013 46 straipsnis.

Komisija mano, kad finansinių priemonių nauda taip pat turėtų būti vertinama, atsižvelgiant į finansų krizę, kuri turi poveikį galimybėms gauti finansavimą kai kuriose valstybėse narėse.

VII

Komisija pažymi, jog nacionalinės valdžios institucijos turi užtikrinti, kad atskiri veiksmai būtų įgyvendinami pagal taikomas teises nuostatas. Su finansinėmis priemonėmis susijusius klausimus Komisija nagrinėja vykdydama savo audito misijas.

Pagal 2007–2013 m. taikomus ES teisės aktus, veiklos likvidavimo ir užbaigimo tvarką turi nustatyti valdymo institucija finansavimo susitarime su fondo valdytoju, užtikrindama, kad bus tinkamai atsižvelgta į atitinkamas nuostatas.

Remdamasi pasidalijamojo valdymo ir subsidiarumo principais, Komisija turi įsitikinti, kad valstybės narės įdiegė tinkamas valdymo ir kontrolės sistemas.

Dėl 2007–2013 m. laikotarpio Komisija teikė rekomendacijas visoms valstybėms narėms, kurios į ją kreipėsi. Rekomendacijos dėl 2007–2013 m. laikotarpio kaimo plėtros programų užbaigimo buvo priimtose 2015 m⁶. Tai, kaip laikomasi teisių taisyklių ir rekomendacijų, bus tikrinama atliekant sąskaitų patvirtinimą.

Komisija pateiks labiau konsoliduotas ir patobulintas rekomendacijas dėl 2014–2020 m. laikotarpio.

VIII

Komisija mano, kad naujoje teisinėje sistemoje, skirtoje 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui, pakankamai gerai atsižvelgta į Audito Rūmų nurodytas problemas.

6 C(2015) 1399 final, 2015 3 5.

Perteklinio kapitalizavimo klausimas yra aptariamas Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 41 straipsnio nuostatoje: jomis visoms 2014–2020 m. laikotarpio finansinėms priemonėms įvedamas laipsniškas mokėjimas, remiantis konkrečiais išlaidų rezultatais.

Pagrindiniai veiklos rezultatų klausimai yra tinkamai įvertinami vykdamas ESIF remiamų finansinių priemonių stebėjimą, kaip apibrėžta Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 46 straipsnyje. Komisija taip pat nurodo keturis veiklos rezultatų rodiklius, įtvirtintus Reglamento (ES) Nr. 480/2014 12 straipsniu.

Be to, siekdama skatinti finansinių priemonių naudojimą, Komisija sustiprino savo bendradarbiavimą žemės ūkio ir kaimo plėtros srityje su Europos investicijų banku (EIB) ir 2014 m. liepos 14 d.⁷ pasirašė susitarimo memorandumą. Šis bendradarbiavimas apima galimybę naudotis EIB grupės patirtimi ir žiniomis finansinių priemonių srityje ir jas taikyti kaimo plėtros politikoje.

Komisija taip pat įdiegė visapusišką techninės pagalbos platformą „fi-compass“, kuria naudojantis bus teikiamos metodinės rekomendacijos ir informuotumo didinimo pagalba Komisijai, valstybėms narėms ir suinteresuotosioms šalims dėl ESIF remiamų finansinių priemonių 2014–2020 m. laikotarpiu⁸. Įgyvendinant „fi-compass“ darbo programą, taip pat bus rengiami specialūs EŽŪFKP produktai.

IX a) Pirma įtrauka

Komisija sutinka nustatyti, kokie yra sunkumai, konkretūs ypatumai ir kliūtys, siekiant įdiegti EŽŪFKP finansines priemones.

Tokia analizė bus atlikta vykdamas visapusiškos techninės pagalbos platformos „fi-compass“ veiklą; naudojantis šia platforma, teikiamos metodinės rekomendacijos ir informuotumo didinimo parama Komisijai, valstybėms narėms ir suinteresuotosioms šalims dėl ESIF remiamų finansinių priemonių 2014–2020 m. laikotarpiu⁹.

7 Žr. 2014 07 14 pareiškimą 14/225.

8 Išsamesnės informacijos žr. <http://www.fi-compass.eu>

9 Išsamesnės informacijos žr. <http://www.fi-compass.eu>

IX a) Antra įtrauka

Komisija pritaria šiai rekomendacijai – ji jau yra iš dalies įgyvendinta.

Atsižvelgiant į ESIF techninės pagalbos platformą „fi-compass“ teikiamos bendro pobūdžio ir su konkrečiais fondais susijusios rekomendacijos dėl *ex ante* vertinimų. Tai taip pat apima visą EŽŪFKP, įskaitant konkrečius sektorius, pavyzdžiui, žemės ūkį ir miškininkystę.

IX a) Trečia įtrauka

Komisija pritaria šiai rekomendacijai – ji jau yra iš dalies įgyvendinta.

Komisija pateikė standartinius paskolų ir garantijų fondų kaimo plėtros srityje pavyzdžius. Pasinaudodama ESIF techninės pagalbos platforma „fi-compass“, ji dabar tiria kito 2015 m. pabaigoje planuojamo įdiegti modelio, pvz., skirto energijos vartojimo efektyvumui ir atsinaujinančiajai energijai, galimybes.

Bendradarbiavimas su EIB grupe: Komisija pasirašė specialų susitarimo memorandumą (SM) dėl bendradarbiavimo žemės ūkio ir kaimo plėtros srityje, pagal kurį tikimasi, kad EIB valstybėms narėms pasiūlys konkrečią finansinės priemonės schemą, kuri bus įgyvendinta iš EŽŪFKP lėšų. 2015 m. kovo 23 d. jau suplanuotas konkretus renginys dėl šio susitarimo memorandumo.

IX a) Ketvirta įtrauka

Komisija sutinka su šia rekomendacija, jei 2007–2013 m.¹⁰ kaimo plėtros programų užbaigimo taisyklės patenka į jos taikymo sritį.

Komisija pažymi, kad pagal 2007–2013 m. laikotarpiui taikomus ES teisės aktus, už konkrečios veiklos įgyvendinimo taisyklių kūrimą, įskaitant atitinkamą kiekvienos finansų inžinerijos priemonės nutraukimo politiką, yra atsakingos valstybės narės.

¹⁰ C(2015) 1399 final, 2015 3 5.

IX b)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai – ji yra dabar įgyvendinama.

Buvo priimtos pereinamojo laikotarpio taisyklės dėl 2007–2013 m. laikotarpio.

Dėl 2014–2020 m. laikotarpio valstybės narės surengs diskusijas atėjus laikui užbaigti 2014–2020 m. programavimo laikotarpį – tam turės būti nustatytos pereinamojo laikotarpio taisyklės.

IX c)

Ši rekomendacija skirta valstybėms narėms.

Įvadas

05

2007–2013 m. ES teisės aktuose nėra taisyklės, kuria būtų reikalaujama pakartotinai panaudoti iš pradžių skirtas sumas, kurios buvo naudojamos finansinėms priemonėms įdiegti. Nepanaudoti išteklių gali būti perprogramuoti kitoms pagalbos priemonėms.

06

Komisija pažymi, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpis dar tik prasidėjo ir dauguma ESIF programų, įskaitant KPP, dar nėra priimtose. Be to, finansines priemones valstybės narės gali įdiegti bet kuriuo programavimo laikotarpio metu.

12

Valstybėms narėms pakartotinai įvertinus poreikius ir pasirengus užbaigti lėšų iš garantijų fondų teikimą, iki 2014 m. pabaigos suma buvo sumažinta iki 362,69 mln. EUR.

13

Remiantis subsidiarumo ir pasidalijamojo valdymo principais, už finansinių priemonių įdiegimą, įgyvendinimą ir paklausos vertinimą yra atsakingos valstybės narės. Tai apima visų teisinių, statutinių ir administracinių nuostatų priėmimą nacionaliniu arba regioniniu lygmeniu, įskaitant finansavimo susitarimus.

Komisija stebi, kaip valstybės narės įgyvendina savo KPP ir atsižvelgdama į tai tikrina, kaip jos įgyvendina EŽŪFKP remiamas finansines priemones.

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad mokėjimo agentūros atlieka svarbų vaidmenį kaimo plėtros politikos ir jos įgyvendinimo srityje.

Audito apimtis ir metodas

20

Komisija pažymi, kad kaimo plėtrai skirtomis finansinėmis priemonėmis taip pat gali būti remiamos kitos investavimo priemonės, pavyzdžiui, 311 (žemės ūkio veiklos įvairinimas), 312 (labai mažų įmonių kūrimas ir plėtra kaimo vietovėse), 313 (kaimo turizmas), 321 (pagrindinės paslaugos ir infrastruktūra), ir kt. Taip pat reikėtų atsižvelgti į paramą, teikiamą pagal LEADER programą.

Pastabos

21

2007–2013 m. kaimo plėtros programų finansinių priemonių taisyklės, palyginti su 2000–2006 m. laikotarpio taisyklėmis, buvo reikšmingai patobulintos.

22

Komisija laikosi nuomonės, kad užbaigimo metu vykdomos elektroninės apklausos neviseškai atskleidžia priežastis, kodėl finansinės priemonės nebuvo įdiegtos programavimo laikotarpio pradžioje.

23

Komisija mano, kad ji, rengdama 2007–2013 m. teisinę sistemą, tinkamai įvertino konkrečius kaimo plėtros politikos ypatumus ir atsižvelgė į juos. Visų pirma, Reglamente (EB) Nr. 1698/2005 nurodoma daugiau kaip 30 skirtingų priemonių, skirtų aiškiai nustatytoms gavėjų grupėms; į šį reglamentą taip pat yra įtraukti tinkamumo kriterijai, taip pat konkretūs reikalavimai, kuriuos turi atitikti EŽŪFKP remiamos finansinės priemonės. Šie aspektai yra dar išsamiau reglamentuojami įgyvendinimo reglamento Nr. 1974/2006 nuostatomis.

Taip pat žr. atsakymą į 21 dalies pastabas.

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad paramos gavėjai pagal kaimo plėtros programas yra visų dydžių ūkiai. Nedidelės apimties ūkininkavimas Europos Sąjungoje turi skirtingus aspektus ir šaliai, regionui ir (arba) posektoriui būdingus ypatumus. Be to, ūkininkai nėra vieninteliai paramos pagal kaimo plėtros politiką gavėjai.

Iš esmės parama žemės ūkiui pagal sanglaudos politiką nėra teikiama, bet, panašiai, kaip ir kaimo plėtros politikos atveju, ši politika apima daug labai mažų ir mažų ne žemės ūkio įmonių.

26

2007–2013 m. programavimo laikotarpio ES teisinėje sistemoje numatytas didelis kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo lankstumas. Šiomis aplinkybėmis Komisija laikosi požiūrio, jog poreikiai ir galimybės yra pakankamai aiškiai apibūdinti, kad finansinių priemonių programavimas būtų tinkamas ir įmanomas. Tvirtindama KPP arba jų pakeitimus, Komisija atlieka analizę, kad įvertintų, ar programos ir priemonės atitinka ES strategines rekomendacijas, atitinkamus nacionalinius strategijos planus, ir ar jos atitinka susijusias teises nuostatas.

Kiekvienai kaimo plėtros priemonei, pagal kurią buvo remiamos finansinės priemonės, buvo parengti aiškūs ir tiksliai nustatyti tikslai, suderinti su ES teisės aktais ir nacionalinės strategijos planais. ES teisės aktais nereikalaujama nustatyti tik išmatuojamus tikslus.

Kalbant apie 2014–2020 m. programavimo laikotarpį, *ex ante* kiekybiniai tikslai yra nustatyti dėl kiekvienos ES prioriteto, susijusių su EŽŪFKP, tikslinės srities. Į programos turinį turi būti įtrauktas strategijos apibūdinimas, ir parodyta, kad atrinktos priemonės dėl ES prioritetų yra pagrįstos patikima intervencijos logika, kurią patvirtina *ex ante* vertinimas.

2 langelis

Nurodyti tikslai atspindėjo bendrą kredito priemonių nebuvimo padėtį. Pagal KPP nustatomi nauji priemonių, pagal kurias remiamos finansinės priemonės, tikslai. Valstybių narių ir fondų valdytojų susitarimai taip pat gali apimti su atitinkama finansine priemone susijusius pagrindimus ir tikslus.

Šios bendros priežastys paaiškina poreikį įsteigti paskolos fondą. Duomenys apie išsamų naudojimo pagrindimą, konkretūs siektini tikslai, ir veiklos nutraukimo strategija yra į ETEAN (fondo valdytojo) ir ministerijos (valdymo institucijos) pasirašyto finansavimo susitarimą įtrauktos temos.

Tai patvirtina programavimo metodo nuoseklumą ir jo atitiktį ES teisės aktams. Lietuvoje ir Rumunijoje buvo labai sugriežtintos kreditavimo sąlygos, dėl ko gavėjams tapo neįmanoma gauti bankų paskolas projektams įgyvendinti.

Konkretesni tikslai yra nustatyti pagal priemones.

Žr. pirmiau Rumunijos atvejį.

27

Reikalavimas atlikti veiksmų, kurie yra garantijų fondų dalis, EŽŪFKP vykdomo bendrojo finansavimo tikėtinų nuostolių *ex ante* vertinimą buvo įvestas 2011 m.¹¹ Atliekant tokius *ex ante* vertinimus turi būti atsižvelgta į šiuo metu rinkoje tokio tipo investicijoms taikomą praktiką ir į atitinkamą rinką, kurioje bus įsteigti garantijų fondai.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu teisiškai apibrėžto turinio *ex ante* vertinimas yra privalomas dėl kiekvieno veiksmo, kuris yra pagal EŽŪFKP bendrai finansuojamų finansinių priemonių dalis¹².

2007–2013 m. teisės aktuose reikalaujama, kad kandidatai į fondų valdytojus pateiktų konkretaus turinio verslo planą, kurį turi įvertinti valdymo institucija.

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad visos 2007–2013 m. iš EŽŪFKP remiamos finansinės priemonės buvo įdiegtos reaguojant į finansų ir ekonomikos krizę, kai buvo sunku gauti kreditą ir visoje Europoje buvo iškilusi likvidumo problema.

Bulgarijoje, pavyzdžiui, tikėtinų nuostolių *ex ante* vertinimas ir (arba) finansavimo trūkumo įvertinimas buvo atliktas prieš nustatant rizikos lygį ir galutinę fondo kapitalo sumą. Rumunijoje po 2007–2013 m. teisės aktų pakeitimų buvo atliktas tęstinis vertinimas, dėl kurio reikėjo atlikti garantijų fondų tikėtinų nuostolių *ex ante* vertinimą nuo 2011 m. Regioninės plėtros tarybos diskusijose dėl finansinių priemonių užbaigimo Italija oficialiai patvirtino savo metodą dėl *ex ante* vertinimų 2007–2013 m. laikotarpiu.

Likvidumo trūkumas ir (arba) ūkininkams išskylantys sunkumai siekiant gauti kreditus taip pat yra rimtos priežastys, pateisinančios konkrečių finansinių priemonių naudojimą valstybėse narėse.

¹¹ 2011 m. liepos 4 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 679/2011.

¹² Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 37 straipsnio 2 dalis.

28

Kaimo plėtros finansines priemones galima taikyti visiems potencialiems investuotojams į įmones, kurios galėtų būti remiamos iš EŽŪFKP.

2007–2013 m. laikotarpiu Komisija patobulino teisės aktus, įvesdama reikalavimą dėl garantijų fondų tikėtinų nuostolių *ex ante* vertinimo.

Dėl 2014–2020 m. programavimo laikotarpio poveikio vertinimas bus reikalaujamas visais atvejais, kai valstybė narė nusprendžia finansiniai priemonėi skirti lėšų iš EŽŪFKP¹³. Be to, nuostatos dėl laipsniškai vykdomų mokėjimų suteikia papildomą apsaugos priemonę.

Taip pat žr. atsakymus į 21 ir 22 dalių pastabas.

30

Komisija pažymi, kad įnašų į fondus neužtenka, jog būtų galima laikyti, kad suteiktos sumos užbaigimo metu atitinka reikalavimus.

31

Komisija norėtų pabrėžti, kad už deklaruotas išlaidas buvo atsiskaityta tinkamai. Tačiau Komisija, atlikdama auditą keliose valstybėse narėse, taip pat pastebėjo, kad pervedimai į finansinių priemonių fondus buvo santykinai per dideli, palyginti su galutinių gavėjų vėlesniu priemonių panaudojimu.

Komisija pažymi, kad finansinių priemonių pobūdis neleidžia iškart išleisti visų pervestų sumų. Reikia laiko, kad finansinės priemonės išsivystytų į gerai veikiančius mechanizmus, ir reikia pradinio likvidumo, kad būtų užtikrintos sklandžios investicijos į įmones.

Perteklinis kapitalizavimas¹⁴ aptariamam Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 41 straipsnio nuostatose, kuriuo kaip bendra taisyklė visoms finansinėms priemonėms 2014–2020 m. laikotarpiu buvo įvesti laipsniški mokėjimai, pagrįsti konkrečiais išlaidų rezultatais.

¹³ Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 37 straipsnio 2 dalis.

¹⁴ Audito Rūmai savo audite SR 2/2012 daro nuorodą į finansinių priemonių pernelyg didelį mastą, o ne į perteklinį kapitalizavimą.

32

Visos sumos sumokėjimas vienu KPP įnašu į fondą atitiko ES teisės aktų reikalavimus. Sukauptų palūkanų suma palikta Garantijų fondui, kad iš jo būtų galima teikti naujas garantijas. Ši suma bus patvirtinta užbaigiant finansines priemones.

Laikoma, kad nepanaudotų EŽŪFKP sumų perkėlimas į palūkanų duodančias sąskaitas, kuriose gaunama papildomų pajamų, kurios gali būti panaudotos finansinėms priemonėms, yra gera praktika. EŽŪFKP lėšos, kurios bus naudojamos dotacijoms pagal programas, taip pat gali būti pervestos į palūkanų duodančias sąskaitas.

Rumunijos atveju buvo atliktas nuolatinis tikėtinų nuostolių vertinimas, taip pat, siekiant atsižvelgti į šio vertinimo rezultatus, buvo pakoreguotas bendras Rumunijoje taikomų ir EŽŪFKP remiamų finansinių priemonių biudžetas.

33

Reglamento (EB) Nr. 1974/2006 52 straipsnio 3 dalyje aiškiai nustatyta, kas vyksta su ištekliais, gautais iš fondų investicijų, arba likusiais po garantijos suteikimo kurie vėl skiriami veiklai programavimo laikotarpiu (t. y. jie turi būti panaudoti pagal finansavimo susitarimą, arba patvirtinti vykdant metinį finansinių ataskaitų patvirtinimą).

Garantija suteikiama galutinio gavėjo iš finansinio tarpininko gaunami paskolai. Gražindamas tą paskolą (ir visas galimas susijusias palūkanas), galutinis gavėjas patvirtina, kad EŽŪFKP remiamas veiksmas buvo įgyvendintas, ir atitinkamai gražina garantiją, kuri nebegali būti siejama su EŽŪFKP biudžetu, nes jau yra „naudota“, t. y. ja buvo pasinaudota bent kartą. Komisija nemano, kad tai prieštarauja patikimo finansų valdymo principams.

Užbaigimo metu tinkamos finansuoti garantijų fondo išlaidos apima visas garantijas, kurios buvo suteiktos per programavimo laikotarpį sėkmingai grąžinus paskolas, taip pat sumą, apimančią tik riziką, susijusią su galiojančiomis garantijomis (bet ne visą suteiktų galiojančių garantijų sumą). Reikalavimų neatitinkančių galiojančių garantijų dalis turi būti grąžinta į programą.

Žr. taip pat atsakymą į 31 dalies pastabas.

34

EŽŪFKP remiamomis finansinėmis priemonėmis buvo užtikrinta galimybė gauti finansavimą tiems gavėjams, kuriems finansinės rinkos neteikė finansavimo projektui arba jų bendrai finansuojamai daliai. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu finansinės priemonės negali būti naudojamos išankstiniams dotacijų finansavimui, dotacijos negali būti naudojamos siekiant grąžinti paramą pagal finansines priemones, o dotacijomis ir finansinėmis priemonėmis teikiamos paramos derinys gali apimti tą patį išlaidų punktą, su sąlyga, kad visų formų paramos suma kartu neviršija visos atitinkamo išlaidų punkto sumos¹⁵.

3 langelis

Finansinės priemonės atliko svarbų vaidmenį finansinės ir ekonominės krizės aplinkybėmis, visų pirma, tose valstybėse narėse, kuriose finansinės sąlygos buvo griežtos ir (arba), kuriose naudos gavėjams buvo sunku rasti lėšų savo bendrai finansuojamo projekto daliai finansuoti.

35

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad EŽŪFKP remia finansine priemone viešojo sektoriaus lėšomis (EŽŪFKP ir nacionalinis bendrasis finansavimas).

Finansinės priemonės nebūtinai yra dotacijų alternatyva, nes dotacijos ir finansinės priemonės gali būti naudojamos kartu vykdant vieną veiksmą ir atsižvelgiant į taikomas valstybės pagalbos taisykles.

¹⁵ Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 37 straipsnio 7, 8 ir 9 dalys.

Pagal Reglamento (EB) Nr. 1698/2005 15 straipsnį, 71 straipsnio 5 dalį ir 71 straipsnio 2 dalį, pareiškėjai, pageidaujantys gauti finansinės priemonės teikiamą paramą, buvo vertinami pagal kompetentingos valdymo institucijos atitinkamai priemonei nustatytus atrankos kriterijus, nes išlaidos buvo tinkamos EŽŪFKP finansavimui tik tada, jei jos buvo patirtos dėl atitinkamos programos valdymo institucijos nustatytos veiklos arba jai prižiūrint, remiantis tais pačiais atrankos kriterijais.

Komisija mano, kad finansavimo priemonių programavimas buvo atliktas laikantis ES teisės aktų ir taikytinų valstybės pagalbos taisyklių.

36

Nėra numatytas joks ES teisinis reikalavimas kaimo plėtrai 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, kuriuo būtų reikalaujama, kad visų formų parama kartu neturi viršyti visos atitinkamame išlaidų punkte nurodytos sumos. Taip pat reikia pažymėti, kad garantijos suteikiamos iš esmės 80 % (privatų) investicijų.

Taip pat žr. atsakymus į 34 ir 35 dalių pastabas.

37

Žr. Komisijos atsakymą į 34 dalies pastabas.

38

Ši rizika taip pat buvo nurodyta Komisijai atlikant audituos. Tačiau sunku daryti išvadą, kad perkėlimo į kapitalą lygis yra automatiškai susijęs su „N+2“ taisyklės apėjimu, o ne su lėtesniu, nei numatyta, programos vykdymu. Keliais atvejais valstybė narė perkėlė visą skirtą kapitalą, nors jai nekilo problemos dėl „N+2“ taisyklės.

KPP lėšos finansinėms priemonėms gali būti įnešamos bet kuriuo programavimo laikotarpiu.

Taip pat žr. atsakymą į 26 dalies pastabas.

4 langelis

Su „N+2“ taisykle susijusi padėtis Graikijoje. Kadangi diskusijos ir derybos vyko ilgiau, nei numatyta, buvo siekiama greičiau aktyvuoti paskolų fondą. Visos susijusios šalys norėjo nedelsdamos įdiegti finansines priemones. Administracinio pasirengimo darbai buvo baigti 2013 m. gruodžio mėn., formaliai įsteigus paskolų fondą.

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad net pasirinkus didžiausius šių skaičiavimų įverčius, dotacijoms likusios lėšos yra gana didelės (nuo 70 % iki 90 %).

Pagal finansines priemones nepanaudoti ištekliai gali būti perskirti kitos formos pagalbai.

Taip pat žr. atsakymus į 31, 38 ir 39 dalių pastabas.

40

Komisija veikė pagal taisykles.

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad mažesnių išlaidų atveju valstybės narės turi gražinti lėšas į programas, o tai padidins asignavimų įsipareigojimų panaikinimo riziką perprogramavimo metais.

Taip pat žr. Komisijos atsakymus į 31 dalies ir 4 langelio pastabas.

41

Žr. Komisijos atsakymą į 31 dalies pastabas.

42

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad potenciali rinka yra nustatoma *ex ante*, o priemonės gali būti taikomos ir užbaigus KPP, atsižvelgiant į kintančias finansines rinkas ir ekonomines sąlygas. ES lygmeniu taikomų finansinių priemonių padėtis yra panaši.

Potencialios rinkos nustatymas yra labai plati sąvoka, ir tai nėra vienintelis veiksnys, naudojamas fondo kapitalui apibrėžti ir nustatyti. Taip pat turi būti atsižvelgiama į tokius veiksnius, kaip visas pagal priemones turimas biudžetas, investicijų poreikiai, finansinių priemonių pridėtinės vertės vertinimas, finansinių priemonių įnašas, siekiant tikslų pagal priemones, ir kt.

43

Bulgarijos atveju pasiūlymas apėmė priemones, pagal kurias finansinės priemonės negali būti nustatytos.

Italijos atveju mokėjimo į garantijų fondą laikotarpiu regionų deklaruotos sumos neatrodė neproporcingos.

Taip pat žr. atsakymą į 39 dalies pastabas dėl Sicilijos.

Lietuvos atveju perteklinis kapitalizavimas pasireiškė tik tada, kai griežtos kreditavimo sąlygos buvo sušvelnintos ir bankai pradėjo teikti paskolas. Lietuva nusprendė sumažinti finansinės priemonės apimtį.

Rumunijoje perteklinis kapitalizavimas atspindėjo finansinių priemonių nesugebėjimą sutelkti komercinius kreditus gilios finansinės krizės aplinkybėmis ir paklausos sumažėjimą, kai buvo smarkiai suabejota kiekvienos investicijos pelningumu.

Taip pat žr. atsakymą į 32 dalies pastabas.

5 langelis

Finansinių priemonių perteklinio kapitalizavimo pavyzdžiai. Ribotas fondo panaudojimas 2014 m. gali būti paaiškinamas vėlyvu jo įdiegimu (2013 m. gruodžio mėn.), nuolatiniu investuotojų nenoru investuoti dėl didelės ekonomikos krizės sąlyje, pakankamos patirties su tokio tipo priemonėmis neturėjimu, ir kitais investicijoms nepalankiais įvykiais šalyje.

Komisija mano, kad tai yra gera praktika, rodanti, kaip valstybės narės panaudoja biudžetą, atsižvelgdamos į kintančią finansinę padėtį programos vietovėje ir esamą finansavimo paklausą.

Ex post palyginimas nereiškia, kad finansinių priemonių įdiegimo metu numatyta suma buvo per didelė. Buvo ir kitų priežasčių, pateisinančių KPP įnašą į fondą – pavyzdžiui, žr. 42 punkte nurodytas priežastis.

44

Žr. Komisijos atsakymą į 28 dalies pastabas.

6 langelis

Finansinių priemonių paklausos analizės nebuvimo pavyzdžiai. Pagal finansines priemones nenaudoti ištekliai gali būti perskirti kitos formos pagalbai.

Taip pat žr. atsakymą į 31 dalies pastabas.

Bulgarijos atveju valstybių narių pasiūlytos pradinės potencialios investicijos, Komisijai atlikus peržiūrą, buvo sumažintos. Už finansinių priemonių įdiegimą ir įgyvendinimą, įskaitant *ex ante* vertinimo ištyrimą, yra atsakingos valstybės narės. Komisija neprivalo dalytis specifine regionine arba nacionaline patirtimi dėl specifinių techninių elementų, susijusių su finansinėmis priemonėmis, apskaičiavimo.

Dėl Rumunijos žr. Komisijos atsakymą į 43 dalies pastabas.

45

Finansų rinkos yra dinamiškos ir, kaip parodė paskutinė finansų ir ekonomikos krizė, jos gali kisti. Todėl ilgalaikės prognozės gali būti nepatikimos. Dėl šios priežasties 2014–2020 m. programavimo laikotarpio ES teisės aktais leidžiama, kad kiekviename *ex ante* vertinime būtų nuostatos dėl galimos peržiūros ir atnaujinimų vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu, siekiant tinkamai atspindėti kintančias rinkos sąlygas.

46

Komisija pažymi, kad 2007–2013 m. laikotarpio rizikos santykis ES teisės aktuose nėra apibrėžtas.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 42 straipsnio 1 dalies b punkte nurodytas rizikos santykio vertinimas, įvykdytas kaip *ex ante* rizikos vertinimas, atspindi poreikį turėti atitinkamą programą, padengiančią naujų paskolų numatytus ir nenumatytus nuostolius.

47

Komisija mano, kad garantijų fondas, kuriuo užtikrinama 20 % paskolų portfelio ir kurio garantijų galiausiai panaudota tik 1 %, iš tiesų yra veiksmių paskolų pavyzdys.

Dauginamasis koeficientas turėtų būti apskaičiuojamas kiekvienu atveju atskirai, bet 20 % vertė šiuo atveju yra gana maža, todėl neturėtų kelti klausimų dėl galimo perteklinio kapitalizavimo (net pagal bendrąją valstybės pagalbos sistemą garantijų viršutinei ribai (25 %) pranešimo viršutinė riba gali būti automatiškai netaikoma pagal BBIR 21 straipsnį).

Be to, Komisija mano, kad žemas įsipareigojimų neįvykdymo lygis taip pat atspindėjo bankininkystės sektoriaus nenorą remti rizikingesnius veiksmus.

48

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad galutiniams gavėjams iki 2013 m. pabaigos buvo suteikta garantijų iš viso už 249,6 mln. eurų, o tai sudaro apie 60 % įnašų į fondus.

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad Audito Rūmų audituotos finansinės priemonės vis dar yra taikomos ir veikla pagal jas bus tęsiama 2014–2015 m.

Taip pat žr. atsakymus į 12 ir 39 dalių pastabas.

49

Toks nuoseklus metodas buvo taikytas paskolų fondus įsteigusiose šalyse – Lietuvoje ir Latvijoje.

52

Komisija pažymi, kad kai kurias finansines priemones imta taikyti po audito, ir jų įgyvendinimas tęsis dar 2 metus.

53

Vidutinis išmokėjimo lygis, apskaičiuotas visoms finansinėms priemonėms, neatspindi konkrečių fondų įgyvendinimo tempo. Sanglaudos politikos srityje daug fondų buvo įsteigta tik 2012 m. Tai, kad šių fondų lėšų panaudojimo lygis 2012 m. pabaigoje buvo nedidelis, neturėtų kelti nerimo.

Finansinės priemonės (visų pirma, tos, kurios buvo savo gyvavimo ciklo pabaigoje) gali būti įvertintos tik pagal savo atnaujinimo poveikį programavimo laikotarpio pabaigoje.

55

Iš tikrųjų, padėtis finansų rinkoje pagerėjo, ir joje yra mažiau nesėkmių (žr. ankstesnį pavyzdį 47 dalyje dėl 20 % garantijos, iš kurių blogos paskolos sudarė tik 1 %).

56

Žr. Komisijos atsakymą į 55 dalies pastabas.

57

Šie pakeitimai atspindi faktinius su finansinėmis priemonėmis susijusius poreikius. Pagal finansines priemones nepanaudoti išteklių gali būti perprogramuoti ir panaudoti kitos formos pagalbai.

58

Lėšų išmokėjimui pagal šias priemones dar yra laiko. Galutiniams paramos gavėjams išmokėtą sumą Komisija gali patvirtinti tik programavimo laikotarpio pabaigoje.

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 55 dalies pastabas.

59

Žr. Komisijos atsakymus į 52 ir 58 dalių pastabas.

60

Komisija mano, kad viešojo finansavimo panaudojimas gerai veikiančiose rinkose (arba iš esmės tinkamą veikimą atkūrusiose rinkose) turi būti kruopščiai įvertintas, siekiant išvengti konkurencijos.

Graikijos atveju fondas buvo įsteigtas tik 2013 m. pabaigoje, todėl lėšos galutiniams gavėjams buvo faktiškai išmokėtos tik 2014 m. viduryje. Lietuvos atveju bankų sistema sugebėjo atnaujinti normalų paskolų teikimą 2012 m. pabaigoje, todėl EŽŪFKP išteklių tapo iš dalies nereikalingi. Tokia pat padėtis buvo Latvijoje, kur fondui taip pat buvo iškeltas konkretus tikslas.

61

ES teisės aktais nereikalaujama, kad valstybės narės nedelsiant panaudotų į fondą grąžintus išteklius. Atnaujinimo tvarka yra nustatyta finansavimo susitarime ir priklauso nuo konkrečios padėties ir aplinkybių, kuriomis finansinė priemonė yra naudojama. Pavyzdžiui, valstybės narės gali norėti „surinkti“ sugrąžintus išteklius ir įdiegti naujam finansiniam produktui arba naujam tikslui skirtą finansinę priemonę. 2007–2013 m. teisės aktuose finansines priemones leidžiama pakartotinai naudoti neribotą laikotarpį.

62

Kad būtų galima įvertinti veikimą atnaujinimo ir sverto poveikio prasme, 2014–2020 m. laikotarpiui buvo įdiegta patobulinta stebėjimo ir ataskaitų teikimo sistema, įtvirtinta Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 46 straipsnyje.

63

Didelis svarto poveikis nėra pagrindinis finansinių priemonių tikslas. Finansinės priemonės yra paramos pagal programą teikimo galutiniams gavėjams būdas. Finansinių priemonių poveikis (pvz., pasikartojimo arba svarto poveikis) yra privalumas, bet ne tikslas.

Svarto poveikis, kuris atskiruose sektoriuose, regionuose ir finansiniuose produktuose gali būti skirtingas, turėtų būti suderintas finansavimo susitarime dėl konkrečios finansinės priemonės.

Privačių investuotojų dalyvavimo atveju Komisija norėtų pateikti nuorodą į valstybės pagalbą reglamentuojančius teisės aktus dėl rizikos kapitalo finansavimo (BBIR), pagal kuriuos reikalaujamas tam tikras privataus investuotojo dalyvavimas. Komisijos finansinio svarto mechanizmo apibrėžimas apima ne tik ES fondus, bet ir visus kitus įnašus (privačiojo ir viešojo sektoriaus).

64

Finansiniame reglamente pateiktame svarto poveikio apibrėžime teigiama, kad kiekvienas ES įnašą papildantis viešojo sektoriaus įnašas turi svarto poveikį.

EŽŪFKP, palyginti su kitais pagal pasidalijamąjį valdymą valdomais fondais, nėra jokia išimtis.

65

Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 37 straipsnio 2 dalyje svarto apibrėžimas nėra pateikiamas ir tai jokių būdu neturėtų būti laikoma leidžiančia nukrypti nuostata pagal Finansinio reglamento nuostatas. Joje tik reikalaujama, kad, atliekant *ex ante* vertinimą, būtų atsižvelgiama į tikėtiną svarto poveikį, kurį sukėlė įdiegtos finansinės priemonės. Tačiau, pavyzdžiui, BNR 39 straipsnio 5 dalyje numatytas svarto poveikio apskaičiavimo būdas.

Pagal taikytinus reglamentus, kaimo plėtros politikos bendro finansavimo įsipareigojimas yra nustatytas programos lygiu. Atskiri veiksmai (pavyzdžiui, fondai) gali, bet neturi būti bendrai finansuojami iš nacionalinių lėšų.

66

Taip pat žr. atsakymus į 63–65 dalių pastabas.

67

Žr. Komisijos atsakymą į 60 dalies pastabas.

7 langelis

Komisija mano, kad, atliekant skaičiavimus, reikėtų atsižvelgti į faktines fondams po paskutinių KPP pakeitimų skirtas sumas, nes jos turi poveikį svorto poveikio apskaičiavimui.

68

Kai kurioms valstybėms narėms finansinių priemonių įdiegimas reiškė visiškai naują koncepciją, o tam buvo reikalingas mokymosi procesas. Daugeliu atvejų, kaip paaiškinta, vėlavimų priežastis buvo kaimo plėtros politikos priemonių naujumas, viešojo pirkimo ir su valstybės pagalba susiję klausimai.

Komisija, pasinaudodama kaimo plėtros komitetais, tinklais, mokymais, informuotumo didinimo veikla, dvišaliais susitikimais su valstybėmis narėmis ir išsamiomis rekomendacijomis, organizavo intensyvią skatinimo ir informavimo veiklą, susijusią su finansinių priemonių taikymu.

Komisija taip pat pateikė būtinas rekomendacijas dėl finansinių priemonių įgyvendinimo naujuoju programavimo laikotarpiu. Visų pirma, Komisija informavo valstybes nares apie įvairias galimybes valdymo institucijoms tinkamai pasinaudoti finansinėmis priemonėmis.

2014–2020 m. jau įsteigti fondai bus naudojami toliau arba, remiantis Komisijos pasiūlytais modeliais (pavyzdžiui, specialiai parengtais modeliais)¹⁶ gali būti įsteigti nauji fondai. Tikimasi, kad tokiu būdu bus galima gerokai sumažinti vėlavimus.

¹⁶ 2014 m. rugsėjo 11 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 964/2014, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013 nuostatų taikymo finansinių priemonių standartinėms sąlygoms taisyklės.

8 langelis

Kai kuriose valstybėse narėse finansų krizė ir susijusi ekonomikos krizė lėmė nemokią (nesėkmingai veikiančių arba bankrutavusių bendrovių) paklausą. Tai, be kitų išorės veiksnių, paaiškina, kodėl buvo vėluojama ir panaudota mažai fondų lėšų.

69

Komisija mano, kad, vertinant finansinių priemonių veiklos rezultatus, taip pat reikėtų atsižvelgti į bendrai finansuojamų finansinių priemonių rezultatus, įskaitant atnaujinimo ir svarto poveikį. Be to, vertinant turi būtų atsižvelgiama į skirtingas galimas situacijas. Kiekvieno rodiklio verčių raida turės būti kruopščiai įvertinta, atsižvelgiant į aplinkybes. Veiklos rezultatų negalima įvertinti atsižvelgiant į atskirai paimtas rodiklių vertes.

Finansinė priemonė yra paramos pagal programą teikimo galutiniams gavėjams priemonė. Todėl pagrindinis veiklos rodiklis yra programos tikslus atitinkantis programos įnašas.

Komisija mano, kad svarto ir atsinaujinimo poveikio tarpusavio santykis yra neigiamas (kuo didesnis svarto poveikis, tuo mažesnis atsinaujinimo poveikis).

Be to, Komisija nurodo keturis veiklos rezultatų rodiklius, įtvirtintus Reglamento (ES) Nr. 480/2014 12 straipsniu.

70

Komisija pažymi, kad 2007–2013 m. BSVS finansinių priemonių bendrų rodiklių nebuvo. Dėl to, BSVS numatyta, kad tam, jog būtų galima stebėti ir vertinti KPP ypatumus, turi būti naudojami papildomi valstybės narės nustatyti rodikliai¹⁷. Turi būti nustatyta bendrųjų rodiklių, kurie turėtų būti stebimi pagal visas KPP, ir papildomų rodiklių, kurie, prireikus, turėtų būti stebimi pagal kai kurias KPP, pagrįsto kiekio pusiausvyra. Veiklos rodikliai turi būti suderinti valdymo institucijos ir finansinės priemonės lygmeniu.

¹⁷ Reglamento (EB) Nr. 1698/2005 81 straipsnio 2 dalis.

2014–2020 m. sistemos veiklos rezultatų rodikliai yra nustatyti Reglamento (ES) Nr. 480/2014 12 straipsnyje. Be to, kaip reikalaujama Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 46 straipsnyje, valstybės narės yra įpareigosotos reguliariai teikti ataskaitas apie finansines priemones.

Bendras Komisijos atsakymas į 72–75 dalių pastabas

Pagal 2007–2013 m. galiojančius ES teisės aktus, veiklos likvidavimo ir užbaigimo tvarką turi nustatyti valdymo institucija finansavimo susitarime su fondo valdytoju, užtikrindama, kad bus tinkamai atsižvelgta į atitinkamas nuostatas.

Remdamasi pasidalijamojo valdymo ir subsidiarumo principais, Komisija turi įsitikinti, kad valstybės narės įdiegė tinkamas valdymo ir kontrolės sistemas.

Dėl 2007–2013 m. laikotarpio Komisija teikė rekomendacijas visoms valstybėms narėms, kurios į ją kreipėsi. Komisija šiuo metu rengia gaires dėl 2007–2013 m. programų užbaigimo.

Komisija pateiks labiau konsoliduotas ir patobulintas rekomendacijas dėl 2014–2020 m. laikotarpio. Tai, kaip laikomasi teisiųjų taisyklių ir rekomendacijų, bus tikrinama atliekant sąskaitų patvirtinimą.

77

Šios nuostatos nėra įtrauktos į teisės aktus. Komisija rekomenduoja valstybėms narėms laikytis į rekomendacijas įtrauktų nuostatų.

Skirtingas traktavimas buvo išaiškintas Regioninės plėtros tarybos diskusijose 2014 m.

78

Žr. atsakymus į 61 ir 72–75 dalių pastabas.

79

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad bent kartą panaudoti ir į fondus grąžinti EŽŪFKP išteklių jau nėra ES išteklių. Valstybė narė yra atsakinga už tai, kad, užbaigus programas, išteklių būtų panaudoti atskirų įmonių naudai, kaip nustatyta ES teisės aktais, laikantis taikomų valstybės pagalbos taisyklių. Šie išteklių taip pat gali būti panaudoti kitoms finansinėms priemonėms.

Taip pat žr. atsakymus į 5, 33, 61 dalių ir 72–75 dalių pastabas.

80

Komisija vykdo savo pareigas, susijusias su 2007–2013 m. kaimo plėtros programų užbaigimu.

Valstybės narės yra atsakingos už visą kitą nei programų užbaigimo veiklą, kuri nėra susijusi su ES biudžetu.

82

Komisijos nuomone, naujuose teisės aktuose yra daug kitų teisės aktų nuostatų (pavyzdžiui, nuostatų dėl kontrolės, išlaidų tinkamumo, lėšų pakartotinio naudojimo, finansinių priemonių derinimo su dotacijomis, galimybės skirti fondų valdytojais įvairias įstaigas, įskaitant valdymo institucijoms suteiktas galimybes, tarpininkų ir galutinių gavėjų parinkimo, valdymo sąnaudų ir mokesčių, ir t. t.), kurios yra taikomos finansinėms priemonėms kaimo plėtros srityje.

83

Komisija mano, kad naujuosiuose teisės aktuose tinkamai atsižvelgiama į šį klausimą ir sušvelninama galima rizika.

Taip pat žr. Komisijos atsakymus į 31 ir 41 dalių pastabas.

84

Žr. Komisijos atsakymus į 4 langelio ir 31 dalies pastabas.

85

Teisės aktų leidėjas priskyrė *ex ante* vertinimą valdymo institucijų kompetencijai.

86

Be privalomų *ex ante* vertinimų ir palaipsniui teikiamų mokėjimų, naujuose teisės aktuose yra kitos tinkamos apsaugos priemonės galimai rizikai sumažinti, konkrečiai – stebėjimas ir išsamių ataskaitų teikimas.

Komisija taip pat atkreipia dėmesį į tai, kad 75 % atvejų (9 iš 12) taikomas rizikos santykis yra nuo 2 iki 5.

Paprastai 2014–2020 m. laikotarpiu paskesnių išmokų mokėjimas priklauso nuo ankstesnio kapitalo panaudojimo.

87

Pagal ES teisės aktus finansinės priemonės gali būti įdiegtos bet kuriuo 2014–2020 m. programavimo laikotarpio metu. 2014–2020 m. laikotarpiu programų įgyvendinimą galima pradėti iš karto po to, kai bus priimtos naujos programos, ir jau 2015 m. Pavyzdžiui, 2015 m. sausio mėn. priimta 2014–2020 m. Nyderlandų kaimo plėtros programa, kurioje taip pat numatyta įdiegti EŽŪFKP remiamas finansines priemones¹⁸.

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 68 dalies pastabas.

88

Finansinėmis priemonėmis turėtų būti teikiama programos parama rinkos nepakankamumo ir (arba) neoptimalių investicijų, arba konkrečių investicijų poreikių atveju. Tolesnis paramos pagal programą teikimas rinkoje, kurioje valstybės intervencija nebereikalinga, yra nesuderinamas su valstybės pagalbos taisyklėmis ir prieštarauja patikimo finansų valdymo principui.

18 Žr. atitinkamą pranešimą <http://www.fi-compass.eu>

Finansinio produkto terminas, visų pirma, priklausys nuo remtinios investicijos tipo. Ilgalaiškės investicijos į infrastruktūros projektus gyvavimo ciklas skirsis nuo trumpalaikės investicijos į mikro kreditą gyvavimo ciklo.

Taip pat žr. atsakymus į 43–60 dalies ir į 5 langelio pastabas.

89

Žr. Komisijos atsakymą į 5 dalies pastabas.

90

EŽŪFKP veiksmų rezultatai daugiausiai vertinami atliekant vertinimus. 2007–2013 m. įgyvendinimo laikotarpio vidurio laikotarpio vertinimai atlikti per anksti, kad būtų galima įvertinti finansinių priemonių veiklos rezultatus. Kaimo plėtros poveikį galima įvertinti tik po pakankamo laiko, nes iš valstybių narių *ex post* vertinimų tikimasi gauti daugiau rezultatų, kuriuos Komisija apibendrins 2017 m.

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 70 dalies pastabas.

91

Finansiniame reglamente privačiojo sektoriaus dalyvavimas nėra laikomas sverto poveikiu.

Sverto koeficientas priklauso nuo finansinės priemonės tipo, regiono ir projektų tipo. Todėl sverto poveikio tikslas negali būti reguliavimo sistemos dalis. Šiuo metu Komisija rengia rekomendacijas dėl sverto poveikio.

95

EŽŪFKP parama 2007–2013 m. yra teikiama pagal valstybės pagalbos žemės ūkiui taisyklės, pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1698/2005, ir Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1974/2006.

Taip pat žr. Komisijos atsakymus į 35 ir 37 dalių pastabas.

2014–2020 m. bendros rekomendacijos pateiktos dėl politikos sričių, valdomų pagal pasidalijamąjį valdymą, dėl klausimų, susijusių su finansinėmis priemonėmis, ir visose šiose politikos srityse taikomas tas pats priegijos prie fondų metodas.

Išvados ir rekomendacijos

96

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad 2007–2013 m. finansinės priemonės buvo įgyvendintos 7 valstybėse narėse, ir tai reiškia, kad padėtis labai pagerėjo, palyginti su 2000–2006 m. laikotarpiu, kai jomis naudojosi tik dvi valstybės narės.

2007–2013 m. programavimo laikotarpio ES teisinė sistema suteikia daug lankstumo įgyvendinant kaimo plėtros priemones. Komisija laikosi nuomonės, kad 2007–2013 m. teisinėje sistemoje atsižvelgiama į kaimo plėtros ypatumus, ir tai atsispindi EŽŪFKP remiamose finansinėse priemonėse. Tarybos reglamente Nr. 1698/2005 ir Komisijos reglamente (EB) Nr. 1974/2006 apibrėžiamas EŽŪFKP intervencijos mastas ir sritis, įskaitant konkrečias paramos priemones¹⁹. Kiekvienai kaimo plėtros priemonei taikomos įvairios tinkamumo taisyklės ir nuostatos, kurių turi būti laikomasi taikant pagal priemonę sukurtas finansines priemones ir kurios turi būti įtrauktos į finansavimo susitarimą.

Reikalavimas atlikti atitinkamą EŽŪFKP vykdomų veiksmų, sudarančių garantijų fondus, bendrojo finansavimo tikėtinų nuostolių *ex ante* vertinimą buvo įvestas 2011 m.²⁰

¹⁹ Pavyzdžiui, parama investicijoms į žemės ūkio valdų modernizavimą, žemės ūkio ir miškininkystės produktų vertės didinimą, labai mažų įmonių kūrimą ir plėtrą kaimo vietovėse, ne žemės ūkio veiklos įvairinimą, kaimų atnaujinimą, ir kt.

²⁰ 2011 m. liepos 14 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 679/2011.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu *ex ante* vertinimas yra privalomas dėl kiekvieno veiksmo, kuris yra bendrai EŽŪFKP finansuojamos finansinės priemonės dalis²¹. Teisės aktuose numatytos paskatos valstybėms narėms naudoti finansines priemones ir suteikiamos galimybės joms tas priemones įdiegti nedelsiant, remiantis parengtais įgyvendinti modeliais, pavyzdžiui, specialiai parengtais modeliais. Komisija taip pat teikia būtinas rekomendacijas valstybėms narėms ir suinteresuotosioms šalims ir toliau tai darys likusią 2014–2020 m. laikotarpio dalį.

97

Komisija mano, kad naujoje teisinėje sistemoje, skirtoje 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui, pakankamai gerai atsižvelgta į Audito rūmų nurodytas problemas.

Perteklinio kapitalizavimo klausimas yra aptariamas Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 41 straipsnio nuostatoje: jomis visoms 2014–2020 m. laikotarpio finansinėms priemonėms įvedamas laipsniškas mokėjimas, remiantis konkrečiais mokėjimo rezultatais.

Pagrindiniai veiklos rezultatų klausimai yra tinkamai įvertinami vykdant ESIF remiamų finansinių priemonių stebėjimą, kaip apibrėžta Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 46 straipsnyje. Be to, Komisija nurodo keturis veiklos rezultatų rodiklius, įtvirtintus Reglamento (ES) Nr. 480/2014 12 straipsniu.

Be to, siekdama skatinti finansinių priemonių naudojimą, Komisija sustiprino savo bendradarbiavimą žemės ūkio ir kaimo plėtros srityje su Europos investicijų banku (EIB) ir 2014 m. liepos 14 d.²² pasirašė susitarimo memorandumą. Šis bendradarbiavimas apima galimybę naudotis EIB grupės patirtimi ir žiniomis finansinių priemonių srityje ir jas taikyti kaimo plėtros politikoje.

21 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 37 straipsnio 2 dalis.

22 Žr. 2014 07 14 pareiškimą 14/225.

Komisija taip pat įdiegė visapusišką techninės pagalbos platformą „fi-compass“, kuria naudojan-tis bus teikiamos metodinės rekomendacijos ir informuotumo didinimo pagalba Komisijai, valstybėms narėms ir suinteresuotosioms šalims dėl ESIF remiamų finansinių priemonių 2014–2020 m. laikotarpiu²³. Įgyvendinant „fi-compass“ darbo programą, taip pat bus rengiami specialūs EŽŪFKP produktai.

98

Remiantis subsidiarumo ir pasidalijamojo valdymo principais, už finansinių priemonių įdiegimą, įgyvendinimą ir paklausos vertinimą yra atsakingos valstybės narės.

Kai kurioms valstybėms narėms finansinių priemonių įdiegimas reiškė visiškai naują koncepciją, o tam buvo reikalingas mokymosi procesas. Komisija, pasinaudodama kaimo plėtros komitetais, tinklais, mokymais, informuotumo didinimo veikla, dvišaliais susitikimais su valstybėmis narėmis ir išsamiomis rekomendacijomis, organizavo intensyvią skatinimo ir informavimo veiklą, susijusią su finansinių priemonių taikymu.

Komisija mano, kad naujais teisės aktais suteikiamos pakankamos paskatos (pvz., didesnė bendro finansavimo norma²⁴, vėliau, įgyvendinimo laikotarpiu, teikiamas nacionalinis bendras finansavimas, investicijų išankstinis finansavimas vietoj patirtų išlaidų kompensavimo dotacijų atveju) ir su investicijomis susijusios paskatos (pavyzdžiui, skirtingi PVM taikomi tinkamumo kriterijai²⁵, apyvartinio kapitalo tinkamumo kriterijus²⁶) suteikia daugiau pranašumų nei dotacijos.

23 Išsamesnės informacijos žr. <http://www.fi-compass.eu>

24 Pagal Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 59 straipsnio 4 dalies d punktą, atitinkamai priemonei taikytinas įnašo lygis, padidėjęs papildomais 10 procentinių punktų, įnašų į Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 38 straipsnio 1 dalies b punkte nurodytas finansines priemones atveju, turi sudaryti 100 % Sąjungos lygmens finansinių priemonių, nurodytų Reglamento Nr. 1303/2013 38 straipsnio 1 dalies a punkte. Toks pat metodas taikomas EŽŪFKP ir SF įnašams.

25 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 37 straipsnio 11 dalis.

26 Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 45 straipsnio 5 dalis.

2014–2020 m. jau įsteigti fondai bus naudojami toliau arba, remiantis Komisijos pasiūlytais modeliais (pavyzdžiui, specialiai parengtais modeliais),²⁷ gali būti įsteigti nauji fondai.

Teisės aktų leidėjas apibrėžė finansines priemones kaip paramos tipą 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, įgyvendinant konkrečias kaimo plėtros priemones.

1 rekomendacija

Komisija sutinka nustatyti, kokie yra sunkumai, konkretūs ypatumai ir kliūtys, siekiant įdiegti EŽŪFKP finansines priemones.

Tokia analizė bus atlikta vykdant „fi-compass“, visapusiškos techninės pagalbos platformos, veiklą; naudojantis šia platforma, teikiamos metodinės rekomendacijos ir informuotumo didinimo parama Komisijai, valstybėms narėms ir suinteresuotosioms šalims dėl ESIF remiamų finansinių priemonių 2014–2020 m. laikotarpiu²⁸.

Likę rekomendacijos elementai yra skirti valstybėms narėms.

99

Remiantis subsidiarumo ir pasidalijamojo valdymo principais, už finansinių priemonių įdiegimą, įgyvendinimą ir paklausos vertinimą yra atsakingos valstybės narės.

Finansinės priemonės turi būti likvidžios tam tikru lygiu, kad būtų galima užtikrinti sklandų investavimą į įmones.

²⁷ 2014 m. rugsėjo 11 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 964/2014, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013 nuostatų taikymo finansinių priemonių standartinėms sąlygoms taisyklės.

²⁸ Išsamesnės informacijos žr. <http://www.fi-compass.eu>

2 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai – ji jau yra iš dalies įgyvendinta.

Atsižvelgiant į ESIF techninės pagalbos platformą „fi-compass“ teikiamos bendro pobūdžio ir su konkrečiais fondais susijusios rekomendacijos dėl *ex ante* vertinimų. Tai taip pat apima visą EŽŪFKP, įskaitant konkrečius sektorius, pavyzdžiui, žemės ūkį ir miškininkystę.

100

Komisija mano, kad EŽŪFKP veiksmų rezultatai daugiausiai vertinami atliekant vertinimus. Kaimo plėtros poveikį galima įvertinti tik po pakankamo laiko, nes tikimasi iš valstybių narių *ex post* vertinimų gauti daugiau rezultatų, kuriuos Komisija apibendrins 2017 m.

Valdymo institucijos priede prie metinės pažangos ataskaitų pateikė konkrečią informaciją dėl veiksmų, kurie yra finansinių priemonių dalis, konkrečiai, dėl finansinio svėro poveikio ir veiklos rezultatų.

Komisija mano, kad ji savo priežiūros pareigas atliko tinkamai.

3 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai – ji jau yra iš dalies įgyvendinta.

Komisija pateikė standartinius paskolų ir garantijų fondų kaimo plėtros srityje pavyzdžius. Pasinaudodama ESIF techninės pagalbos platforma „fi-compass“, ji dabar tiria kito 2015 m. pabaigoje planuojamo įdiegti modelio, pvz., dėl energijos vartojimo efektyvumo ir atsinaujinančiosios energijos, galimybes.

Bendradarbiavimas su EIB grupe: Komisija pasirašė specialų susitarimo memorandumą (SM) dėl bendradarbiavimo žemės ūkio ir kaimo plėtros srityje, pagal kurį tikimasi, kad EIB pasiūlys valstybėms narėms konkrečią finansinės priemonės schemą, kuri bus įgyvendinta iš EŽŪFKP. 2015 m. kovo 23 d. jau suplanuotas konkretus renginys dėl šio susitarimo memorandumo.

101

Finansų rinkos yra dinamiškos ir, kaip parodė paskutinė finansų ir ekonomikos krizė, jos gali kisti. Todėl ilgalaikės prognozės gali būti nepatikimos. Dėl šios priežasties 2014–2020 m. programavimo laikotarpio ES teisės aktais leidžiama, kad kiekviename *ex ante* vertinime būtų nuostatos dėl galimos peržiūros ir atnaujinimų vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu, siekiant tinkamai atspindėti kintančias rinkos sąlygas.

4 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai – ji yra dabar įgyvendinama.

Buvo priimtos pereinamojo laikotarpio taisyklės dėl 2007–2013 m. laikotarpio.

Dėl 2014–2020 m. laikotarpio valstybės narės surengs diskusijas atėjus laikui užbaigti 2014–2020 m. programavimo laikotarpį – tam turės būti nustatytos pereinamojo laikotarpio taisyklės.

2014 m. rekomendacijose Komisija valdymo institucijoms pateikė savo rekomendacijas dėl finansinių priemonių 2014–2020 m. ESIF programoms.

5 rekomendacija

Ši rekomendacija skirta valstybėms narėms.

103

Komisija pažymi, jog nacionalinės valdžios institucijos turi užtikrinti, kad atskiri veiksmai būtų įgyvendinami pagal taikomas teises nuostatas. Su finansinėmis priemonėmis susijusius klausimus Komisija nagrinėja vykdydama savo audito misijas.

Pagal 2007–2013 m. taikomus ES teisės aktus, veiklos likvidavimo ir užbaigimo tvarką turi nustatyti valdymo institucija finansavimo susitarime su fondo valdytoju, užtikrindama, kad bus tinkamai atsižvelgta į atitinkamas nuostatas. Remdamasi pasidalijamojo valdymo ir subsidiarumo principais, Komisija turi įsitikinti, kad valstybės narės įdiegė tinkamas valdymo ir kontrolės sistemas.

Dėl 2007–2013 m. laikotarpio Komisija teikė rekomendacijas visoms valstybėms narėms, kurios į ją kreipėsi. Rekomendacijos dėl 2007–2013 m. laikotarpio kaimo plėtros programų užbaigimo buvo priimtos 2015 m.²⁹ Tai, kaip laikomasi teisinių taisyklių ir rekomendacijų, bus tikrinama atliekant sąskaitų patvirtinimą.

Komisija pateiks labiau konsoliduotas ir patobulintas rekomendacijas dėl 2014–2020 m. laikotarpio.

6 rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija, jei 2007–2013 m.³⁰ kaimo plėtros programų užbaigimo taisyklės patenka į jos taikymo sritį.

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad pagal 2007–2013 m. laikotarpiui galiojančius ES teisės aktus, už konkrečios veiklos įgyvendinimo taisyklių kūrimą, įskaitant atitinkamą kiekvienos finansų inžinerijos priemonės nutraukimo politiką, yra atsakingos valstybės narės.

29 C(2015) 1399 *final*, 2015 3 5.

30 C(2015) 1399 *final*, 2015 3 5.

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:
Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm)
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (*)).

(*). Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesť, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

Parduodamų leidinių galite įsigyti:

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

Audito Rūmai tikrino finansinių priemonių (paskolų ir garantijų fondų) kaimo plėtros srityje rezultatus 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu ir jų galimybes 2014–2020 m. laikotarpiu. Jie nustatė, kad finansinės priemonės iki šiol nebuvo sėkmingos, visų pirma dėl to, kad joms buvo skirta per daug kapitalo ir nebuvo išnaudotos jų galimybės, susijusios su sverto ir atsinaujinimo poveikiais. Dėl 2014–2020 m. Audito Rūmai padarė išvadą, kad nepaisant pagrindinių teisėkūros aktų pagerinimo, pasiekti norimą poveikį vis dar bus labai sudėtinga užduotis.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras