

Īpašais ziņojums

Vai finanšu instrumentu izmantošana lauku attīstības jomā ir sekmīga un daudzsoļoša pieeja



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis +352 4398-1

E-pasts: eca-info@eca.europa.eu
Internets: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Plašāka informācija par Eiropas Savienību ir pieejama portālā *Europa* (<http://europa.eu>).

Luksemburga: Eiropas Savienības Publikāciju birojs, 2015. gads

Print	ISBN 978-92-872-2290-9	ISSN 1831-0877	doi:10.2865/99564	QJ-AB-15-004-LV-C
PDF	ISBN 978-92-872-2282-4	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/88922	QJ-AB-15-004-LV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2239-8	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/95325	QJ-AB-15-004-LV-E

© Eiropas Savienība, 2015. gads

Reproducēšana ir atļauta, ja tiek norādīts avots.

Attiecībā uz jebkādu 1. attēla izmantošanu vai reproducēšanu atļauja ir jāprasa tieši autortiesību īpašniekam.

Printed in Luxembourg

Īpašais ziņojums**Vai finanšu instrumentu
izmantošana lauku
attīstības jomā ir sekmīga
un daudzsološa pieeja**

(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu)

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti atsevišķu budžeta jomu vai vadības aspektu lietderības un atbilstības revīzijās. ERP atlasa un izstrādā šos revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, konkrēti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu vai izdevumu apjoms, paredzamie notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica ERP locekles *Rasa Budbergytė* vadītā I apakšpalāta, kuras pārziņā ir izdevumu jomas, kas saistītas ar dabas resursu aizsardzību un apsaimniekošanu. Revīziju vadīja ERP locekle *Kersti Kaljulaid*, un tajā piedalījās šādi darbinieki: locekļa biroja vadītājs *Peeter Lätti*, nodaļas vadītājs *Helder Faria Viegas*, revīzijas darba grupas vadītājs *Bertrand Tanguy*, grupas vadītāja vietnieks *Jan Huth*, revidente *Christine Kleinsasser*, revidents *Ioannis Papadakis*, revidents *Roberto Resegotti* un revidente *Jolanta Zemailaite*.



No kreisās uz labo: *J. Zemailaite, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.*

Punkts

Saīsinājumi un tehniski termini

I–IX **Kopsavilkums**

1–15 **Ievads**

4 **Iepriekšējās Palātas veiktās revīzijas**

5–7 **Finanšu instrumentu loģiskais pamats**

8 **Nesenā situācijas attīstība**

9–12 **Finanšu instrumenti lauku attīstības jomā**

13–15 **Finanšu instrumentu pārvaldība lauku attīstības jomā**

16–20 **Revīzijas tvērums un pieeja**

21–95 **Apsvērumi**

21–50 **Vai finanšu instrumentus 2007.–2013. gada plānošanas periodā pienācīgi izveidoja un kapitalizēja**

22–29 **Plānošanas perioda satvars nebija apmierinoši sagatavots**

30–40 **Tomēr izdevumu noteikumi ir dalībvalstīm izdevīgi**

41–50 **Finanšu instrumenti ir ievērojami pārmērīgi kapitalizēti**

51–71 **Vai finanšu instrumenti 2007.–2013. gada periodā labi darbojās**

53–61 **Finanšu instrumenti vāji apgrozīja naudu**

62–68 **Sviras efekts panākts reti, un dažus fondus izveidoja pārāk vēlu**

69–71 **Finanšu instrumentu uzraudzība 2007.–2013. gada posmā nesniedza pietiekami daudz atbilstošas informācijas par darbības rezultātiem**

72–80	Vai 2007.–2013. gada periodā bija ieviesta pienācīga likvidācijas un izmantošanas pārtraukšanas politika
75–77	Slēgšana vēl nebija labi sagatavota, un dalībvalstis un Komisija dažādi interpretēja noteikumus
78–80	Trūka skaidrības par pārtraukšanas politikas noteikumiem
81–95	Vai 2014.–2020. gada satvars varētu nodrošināt vajadzīgos finanšu instrumentu uzlabojumus
82	Jaunajā tiesiskajā regulējumā ir daži ievērojami uzlabojumi ...
83–95	... bet joprojām saglabājas zināmi šķēršļi
96–103	Secinājumi un ieteikumi
I pielikums.	Aplēse par garantiju fondu pārmērīgu kapitalizāciju 2013. gada 31. decembrī, ņemot vērā riska darījumu attiecību
II pielikums.	Kopsavilkums par galvenajām nepilnībām, kuras vājina revidēto finanšu instrumentu darbības rezultātus

Komisijas atbilde

Saīsinājumi un tehniski termini

05

Saīsinājumi

ELFLA: Eiropas Lauksaimniecības fonds lauku attīstībai

ESI fondi: Eiropas strukturālie un investīciju fondi

FVI/FI: finansēšanas vadības instruments / finanšu instruments. Līdz 2014. gadam lietots pirmais termins, sākot no 2014.–2020. gada perioda – otrs.

LAP: lauku attīstības programma.

Tehniski termini

Aizdevumu fondi: fondi, ar kuriem sniedz naudu aizdevumiem maza apmēra uzņēmējdarbības attīstības projektiem. Šie fondi ir “apgrozāmi”, jo pēc tam, kad ir atmaksāti atsevišķu projektu iepriekšējie aizdevumi, nauda kļūst pieejama jauniem aizdevumiem.

Apgrozības fonds: sistēma, kurā finanšu instrumentiem piesaistīto naudu pēc tās izlietošanas var izmantot atkārtoti jeb tā “apgrozās”.

Ass: saskaņota pasākumu grupa ar konkrētiem mērķiem, kas izriet tieši no to īstenošanas un veicina lauku attīstības politikas viena vai vairāku mērķu sasniegšanu. Piemēram, 1. ass pasākumi veicina lauksaimniecības un mežsaimniecības nozares konkurētspējas uzlabošanu, savukārt 3. ass pasākumu mērķis ir uzlabot dzīves kvalitāti lauku apvidos un dažādot lauku ekonomiku.

Dalītā pārvaldība: viens no ES budžeta izpildes veidiem. Pārvaldība ir “dalīta”, ja ES finansētus projektus pārvalda valsts vai reģionālas iestādes (turpmāk tekstā – “vadošās iestādes”). Komisija veic pārraudzību.

Finansēšanas nolīgums: dalībvalsts (vai vadošās iestādes) nolīgums ar fonda pārvaldnieku, kurā paredzēti finansēšanas nosacījumi.

Fonda pārvaldnieks: struktūra, kas atbild par investīciju stratēģijas īstenošanu un investīciju portfeļa pārvaldīšanu saistībā ar finanšu instrumentu.

Galasaņēmējs: fiziska persona vai struktūra, kas saņem atbalstu no finanšu instrumenta.

Garantija: trešās personas (garantijas devēja) uzņemtas saistības samaksāt aizdevumaņēmēja parādu. Ja aizdevumaņēmējs nespēj parādu samaksāt pats, atbildīgs ir garantijas devējs.

Garantiju fondi: garantiju fondi sniedz finanšu garantijas kredītiem, kurus vēlas saņemt lauku uzņēmumi vai organizācijas, kam tādējādi ir vieglāk iegūt finansējumu no bankām. Šie fondi ir “apgrozāmi”, jo pēc tam, kad ir atmaksāti atsevišķu projektu aizdevumi, garantijas atbrīvo un var izdot jaunas garantijas. Garantiju fondi ir apgrozāmi, pateicoties fonda kapitāla daudzkrāšņošanai iedarbībai.

Izmaksājumu limenis: attiecībā uz aizdevumu fondiem – fondā ieguldītā tā kapitāla īpatsvars, kas ir izmaksāts galasaņēmējiem. Attiecībā uz garantiju fondiem – fondā ieguldītā tā kapitāla īpatsvars, kas ir izmantots, lai garantētu aizdevumus galasaņēmējiem.

Likvidācija: saistībā ar LAP slēgšanu plānošanas perioda beigās – fondam piemērotā procedūra, kurā nosaka ELFLA līdzfinansēšanai attiecināmo summu.

Maksājumu aģentūra: valsts vai reģionāla iestāde, kas atbild par lauksaimniecības subsīdiju novērtēšanu, aprēķināšanu un izmaksāšanu.

Pasākums: atbalsta shēma politikas īstenošanai. **Investīciju pasākumi** ir pasākumi, ar kuriem sniedz finanšu atbalstu investīcijām tehniskā, ēkās un/vai citos darbos.

Pārmērīga kapitalizācija: šī situācija rodas, kad FVI instrumentā iemaksātais kapitāls ir pārāk liels attiecībā pret summu, ko sniedz galasaņēmējiem aizdevumu vai garantiju veidā.

Plānošanas periods: lauku attīstības programmu posms.

Riska darījumu attiecība: maksimālā parāda neatmaksāšanas robeža, ko uzskata par pieņemamu noteikta garantiju fonda pārvaldīšanā. Piemēram, riska darījumu attiecība būtu 1/5, ja pieļauts, ka maksimāli 20 % garantiju varētu neatmaksāt.

Riska kapitāla fondi: peļņu nesoši privāti fondi, kas sniedz kapitālu, parasti jauniem, daudzsološiem un riskantiem uzņēmējdarbības veidiem.

Sviras efekts: šajā ziņojumā aprēķināts šādi: cik eiro (publiskā un/vai privātā) finansējuma ir garantēti vai izmaksāti lauku darbībām uz katru eiro publiskā (ES un dalībvalsts) finansējuma.

Tiešie rezultāti un koprezultāts: tiešie rezultāti ir tie rezultāti, kas tiek sasniegti tieši ar finanšu instrumentiem. Piemēram, garantiju fonda tiešais rezultāts var būt "izsniegto garantiju skaits". Koprezultāts ir tiešā ietekme vai izmaiņas, ko dod projekta īstenošana. Piemēram, aizdevuma saņemšana bankā ir galasaņēmēja "koprezultāts".

Vadošā iestāde: dalībvalsts iecelta valsts vai reģionālā iestāde, kas vada lauku attīstības programmu.

I

Finanšu instrumentus (līdz 2014. gadam tos sauca par "finansēšanas vadības instrumentiem") lauksaimniecībā pirmo reizi izmantoja 2000.–2006. gada plānošanas periodā un turpināja arī 2007.–2013. gada periodā, lai palīdzētu lauksaimniekiem un maziem lauku uzņēmumiem saņemt privāto finansējumu lauku investīciju projektiem. Ar šiem instrumentiem – aizdevumu fondiem un garantiju fondiem – ir iecerēts gan piesaistīt papildu publisko un/vai privāto kapitālu (sviras efekts), gan atkārtoti izmantot sākotnēji piešķirtos līdzekļus (apgrozības faktors). ES un dalībvalstis 2013. gada beigās bija ieguldījušas apmēram 700 miljonus EUR finanšu instrumentos lauku attīstības jomā.

II

Finanšu instrumentu satvars tiks piemērots arī 2014.–2020. gada periodā, kad Komisija plāno pēc iespējas pavairot ES līdzekļu ietekmi. Komisija uzskata, ka šo instrumentu izmantošana turpmākajos gados pieaugs, un vēlas, lai dalībvalstis apņemtos tos izmantot vairāk (vismaz divkārtšā apmērā) galvenajās investīciju jomās.

III

Šajā revīzijā Palāta meklēja atbildi uz jautājumu, vai finanšu instrumenti bija sekmīgi lauku attīstības jomā un vai paredzams, ka tie būs sekmīgi arī nākotnē. Lai rastu šo atbildi, Palāta centās noteikt, vai 2007.–2013. gada instrumenti bija labi izstrādāti un pārvaldīti un kādā mērā 2014.–2020. gadam ieviestās izmaiņas spētu ievērojami ietekmēt galvenās apzinātās nepilnības.

IV

Kopumā Palāta secināja, ka finanšu instrumenti lauku attīstības jomā nebija sekmīgi un, lai gan 2014.–2020. gada periodā varētu sagaidīt labākus rezultātus, panākt vēlamo ietekmi būs liels izaicinājums. Palāta konstatēja, ka finanšu instrumentu izveidošanai 2007.–2013. gada plānošanas periodā nebija izvirzīti skaidri noteikumi un ka fondus kapitalizēja pārmērīgi. Īpaši jāatzīmē, ka tiesiskajā regulējumā nebija ņemtas vērā lauku attīstības politikas īpašās iezīmes un nebija veikts reālo vajadzību novērtējums.

V

Palāta secināja arī to, ka nebija ticamas skaitļos izsakāmas informācijas, ar kuru varētu pamatot ieviesto finanšu instrumentu veidu, noteikt pieprasījumu pēc finanšu instrumentiem lauksaimniecības nozarē un parādīt, ka fondam paredzētā kapitāla summa bija atbilstoša. Pēc Palātas aplēsēm 2013. gada beigās garantiju fondi bija kapitalizēti par 370 miljoniem EUR par daudz.

VI

Turklāt Palāta secināja, ka finanšu instrumenti nebija darbojušies, kā iecerēts, un tādējādi nebija devuši visus potenciālos ieguvumus apgrozības efekta un sviras efekta aspektā. Tam daļēji par iemeslu bija aizkavēta īstenošana (tostarp fakts, ka instrumentus izveidoja vēl vai neīstajā laikā). Papildus tam, tiesiskajā regulējumā nebija pienācīgu noteikumu, kas veicinātu paredzamo ieguvumu sasniegšanu. Visbeidzot, ne Komisija, ne dalībvalstis nebija ieviesušas pienācīgas uzraudzības sistēmas, kas sniegtu ticamus datus par to, vai ar instrumentiem efektīvi sasniegti to mērķi.

VII

Palāta analizēja likvidācijas un izmantošanas pārtraukšanas politiku. Palāta secina, ka 2007.–2013. gada periodam nebija izstrādāti ne precīzi nosacījumi, ar kādiem noteikt izmaksājamo finanšu instrumentu atlikumu plānošanas perioda beigās, ne izmantošanas pārtraukšanas nosacījumi, galvenokārt tāpēc, ka Komisija neizstrādāja skaidrus noteikumus un nedevis skaidrus norādījumus par šiem jautājumiem.

VIII

Palāta konstatēja, ka 2014.–2020. gada satvars varētu sniegt vajadzīgos uzlabojumus. Tomēr saglabājas zināmi šķēršļi plašākai finanšu instrumentu izmantošanai, un, kaut arī jaunajā tiesiskajā regulējumā ir jauni noteikumi tieši tam, lai ierobežotu plaši sastopamo pārmērīgas kapitalizācijas problēmu, risks joprojām var saglabāties. Tāpat jaunajā regulējumā nav pietiekami uzsvērtā ilgtermiņa ietekme, un pastāv risks, ka finanšu instrumenti turpinās būt pārāk atkarīgi no dotācijām. Visbeidzot, pienācīgi nebija risināti darbības rezultātu uzlabošanai svarīgie sviras efekta un apgrozības efekta jautājumi.

IX

Palāta ir sagatavojusi turpmāk minētos ieteikumus.

a) Komisijai

- jāsniedz dalībvalstīm vairāk stimulu finanšu instrumentu izveidošanai lauku attīstībā, apzinot šīs jomas problemātiskos jautājumus, īpašās iezīmes un šķēršļus, un aktīvi jā mudina dalībvalstis piemērotos apstākļos šos instrumentus izmantot;
- jāsniedz norādījumi attiecībā uz dalībvalstu obligātajiem *ex ante* novērtējumiem un aktīvi jāveicina to kvalitāte, jo šie novērtējumi ir iecerēti kā galvenais paņēmiens pārmērīgas kapitalizācijas novēršanai;

- jāizvirza piemēroti standarti un mērķi sviras efekta un apgrozības efekta nodrošināšanai;
 - savlaicīgi – pirms 2007.–2013. gada lauku attīstības programmu slēgšanas – jānodrošina precīzi praktiskās izpildes noteikumi (tostarp pienācīga izmantošanas pārtraukšanas politika);
- b) Komisijai un dalībvalstīm jāvienojas par skaidriem pārejas noteikumiem no viena plānošanas perioda uz nākamo;
- c) dalībvalstīm
- jāapsver, vai varētu noteiktu daļu pieejamā ELFLA budžeta atvēlēt finanšu instrumentiem, un jāpadara šie instrumenti pievilcīgāki nekā dotācijas skaidri definētos apstākļos;
 - jāapstiprina riska darījumu attiecība, to pamatojot ar attiecīgām tehniskajām zināšanām, lai novērstu pārmērīgu kapitalizāciju;
 - jāievieš jaunie tiesību aktu noteikumi tādā veidā, lai būtu nodrošināta pēc iespējas lielāka elastība, piemēram, ieviešot tikai vienu finanšu instrumentu (gan aizdevumiem, gan garantijām), kas spētu apmierināt visas vajadzības;
 - kad tās vērtē finansējuma pieprasījumus, jāpievērš īpaša uzmanība iespējamam liekā atbalsta vai aizstāšanas riskam, piemērojot pienācīgus rādītājus. Ja minētais risks pastāv, iespējams, dodama priekšroka finanšu instrumentiem;
 - jāizpēta, kā varētu apvienot dotācijas un finanšu instrumentus un tādējādi panākt lielāku līdzekļu atdevi, optimizējot sviras efektu un apgrozības efektu.

01

Finanšu instrumenti (līdz 2014. gadam tos dēvēja par “finansēšanas vadības instrumentiem”) ir ES budžeta pasākumi, kurus izmanto, lai atbalsta saņēmēji varētu iegūt tāda veida finansējumu kā aizdevumi, garantijas vai ieguldījumi kapitālā. Finanšu instrumentu galvenā atšķirība no dotācijām ir tā, ka tie ir jāatmaksā, kā parādīts **1. attēlā**.

02

Finanšu instrumenti ir izmantoti gandrīz visās galvenajās ES budžeta jomās (iekšējā nozaru politikā, kur tos pārvaldījusi Komisija centrāli vai kopīgi ar finanšu iestādēm, kohēzijas un lauku attīstības politikā, kur līdzekļus pārvaldījusi dalīti Komisija un dalībvalstis, un ārējās darbībās¹).

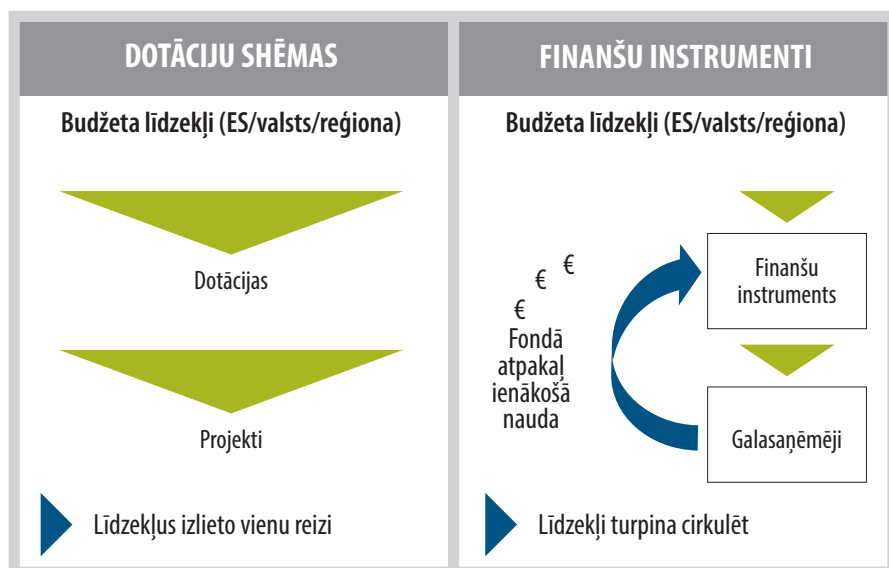
03

Dalīti pārvaldītās jomās finanšu instrumenti ir galvenokārt izmantoti kohēzijas politikā, kur bija 941 finanšu instruments un ES budžeta atbalsts un valstu iemaksas veidoja 14,3 miljardus EUR 2013. gada beigās².

1. Saskaņā ar 2007.–2013. gada daudzgadu finanšu shēmu mazliet vairāk par 1 % ES budžeta (13,6 miljardi EUR) tika piešķirts finanšu instrumentiem, kas izveidoti iekšējās nozaru politikas un kohēzijas politikas īstenošanai.
2. Komisijas ziņojums par vadošo iestāžu sniegto informāciju attiecībā uz paveikto, finansējot un īstenojot finansēšanas vadības instrumentus, saskaņā ar 67. panta 2. punkta j) apakšpunktu Padomes 2006. gada 11. jūlija Regulā (EK) Nr. 1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr. 1260/1999 (OV L 210, 31.7.2006., 25. lpp.), 2007.–2013. gada plānošanas periods, stāvoklis 2013. gada 31. decembrī. Dokuments datēts 2014. gada 19. septembrī ar atsauces numuru EGESIF_14-0033-00.

1. attēls

Dotāciju shēmas salīdzinājumā ar finanšu instrumentiem



Avots: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes* [“Finanšu instrumenti Eiropas teritoriālās sadarbības programmās”], 2013. g.

Iepriekšējās Palātas veiktās revīzijas

04

Līdz šim Palāta revidējusi finanšu instrumentus galvenokārt kohēzijas politikas jomā³. Eiropas Parlaments ir lūdzis Revīzijas palātu revidēt šos instrumentus visās politikas jomās⁴. Šis ziņojums tapis, atsaucoties uz šo pieprasījumu attiecībā uz lauku attīstību. Šajā jomā līdz 2013. gada beigām dalībvalstis bija ieguldījušas finanšu instrumentos apmēram 700 miljonus EUR.

Finanšu instrumentu loģiskais pamats

05

Grūtos laikos, kad publiskajiem budžetiem ir fiskāls ierobežojums, ir būtiski svarīgi nodrošināt vairāk investīciju ar mazāku publisko līdzekļu apjomu. Finanšu instrumentiem ir potenciāls uzlabot ierobežotu publisko resursu izmantošanu, sniedzot finansējumu plašākām investīcijām ar to pašu budžetu. Konceptija ir tāda, ka fondi atkārtoti izmanto sākotnēji to izveidei piešķirto naudu (apgrozības faktors) un papildu stimulē politikas mērķu sasniegšanu, piesaistot papildu publisko vai privāto kapitālu (sviras efekts). Finanšu instrumentu loģiskais pamats ir aprakstīts **1. izcēlumā**.

3 Sk., piemēram, īpašo ziņojumu Nr. 2/2012 "No Eiropas Reģionālās attīstības fonda līdzfinansēto mazo un vidējo uzņēmumu finansēšanas instrumenti". Galvenais secinājums ir tāds, ka "pasākumu efektivitāti un produktivitāti mazināja nozīmīgi trūkumi, kuru galvenais cēlonis bija nepienācīgs struktūrfondu pašreizējais tiesiskais regulējums" (<http://eca.europa.eu>).

4 Eiropas Parlamenta 2012. gada 10. maija Rezolūcija ar konstatējumiem, kas ir neatņemama daļa no lēmuma par Eiropas Savienības 2010. finanšu gada vispārējā budžeta izpildes apstiprināšanu, III iedaļa – Komisija un izpildaģentūras (20. punkts).

Finanšu instrumentu loģiskais pamats

"ES politikas mērķu īstenošana: Novatoriskie finansēšanas instrumenti ir paredzēti konkrētu ES politikas mērķu īstenošanai, nodrošinot vajadzīgo finansējumu (..) ES interešu jomās (..). Mērķis ir labot tirgus kļūdas/trūkumus, kuru dēļ minētajās jomās ir nepietiekams finansējums no tirgus avotiem, piemēram, tāpēc, ka privātais sektors uzskata attiecīgo jomu par pārāk riskantu"⁵.

"Piesaistītu līdzekļu izmantošana ieguldījumiem: Strādājot ar privāto sektoru pie inovatīvu finanšu instrumentu izveides ir iespējams palielināt ES budžeta ietekmi, ļaujot veikt lielāku skaitu stratēģisku ieguldījumu, tādējādi palielinot ES izaugsmes potenciālu"⁶.

"ES budžeta daudzkārsjojošā iedarbība: Turklāt papildu daudzkārsjojošā iedarbība tiek panākta visā novatoriskā finansēšanas instrumenta darbības laikā, ja ieguldījumu kapitāla vai procentu un ieņēmumu atmaksu var atkārtoti izmantot instrumenta vajadzībām. Šādas "rotējošas" īpašības var būtiski palielināt instrumentu sasniedzamību"⁷.

5 COM(2011) 662 galīgā redakcija "Nākamās paaudzes novatorisko finansēšanas instrumentu satvars: ES pašu kapitāla un parāda platformas", 19.10.2011.

6 COM(2011) 500 galīgā redakcija "Budžets stratēģijai "Eiropa 2020"", 29.6.2011.

7 COM(2011) 662.

06

Padome⁸ un Komisija uzskatīja, ka 2014.–2020. gada daudzgadu finanšu shēmā finanšu instrumentu izmantošana palielināsies salīdzinājumā ar 2007.–2013. gada shēmu.

07

Eiropas Parlaments 2010. gada budžeta izpildes apstiprināšanas rezolūcijā⁹ atzina, ka Komisija bija atbalstījusi finanšu instrumentu pastiprinātu izmantošanu attiecībā uz nākamo daudzgadu finanšu shēmu¹⁰.

Nesenā situācijas attīstība

08

Komisijas nesenā paziņojumā "Investīciju plāns Eiropai"¹¹ teikts, ka Komisija plāno pēc iespējas palielināt ES fondu ietekmi. Tāpēc Komisija aicina dalībvalstis 2014.–2020. gada plānošanas periodā ievērojami pastiprināt finanšu instrumentu izmantojumu galvenajās investīciju jomās saskaņā ar ESI fondu¹² tā, lai izdevumi kopumā vismaz dubultotos. Šajā ziņā Komisija arī iesaka mērķprocentus finanšu instrumentu izmantošanai¹³.

Finanšu instrumenti lauku attīstības jomā

09

ES lauku attīstības politiku īsteno ar lauku attīstības programmām (LAP), kuras aptver septiņu gadu posmu. Kopš 2000. gada lauku attīstības politikas daļa ir arī finanšu instrumenti.

10

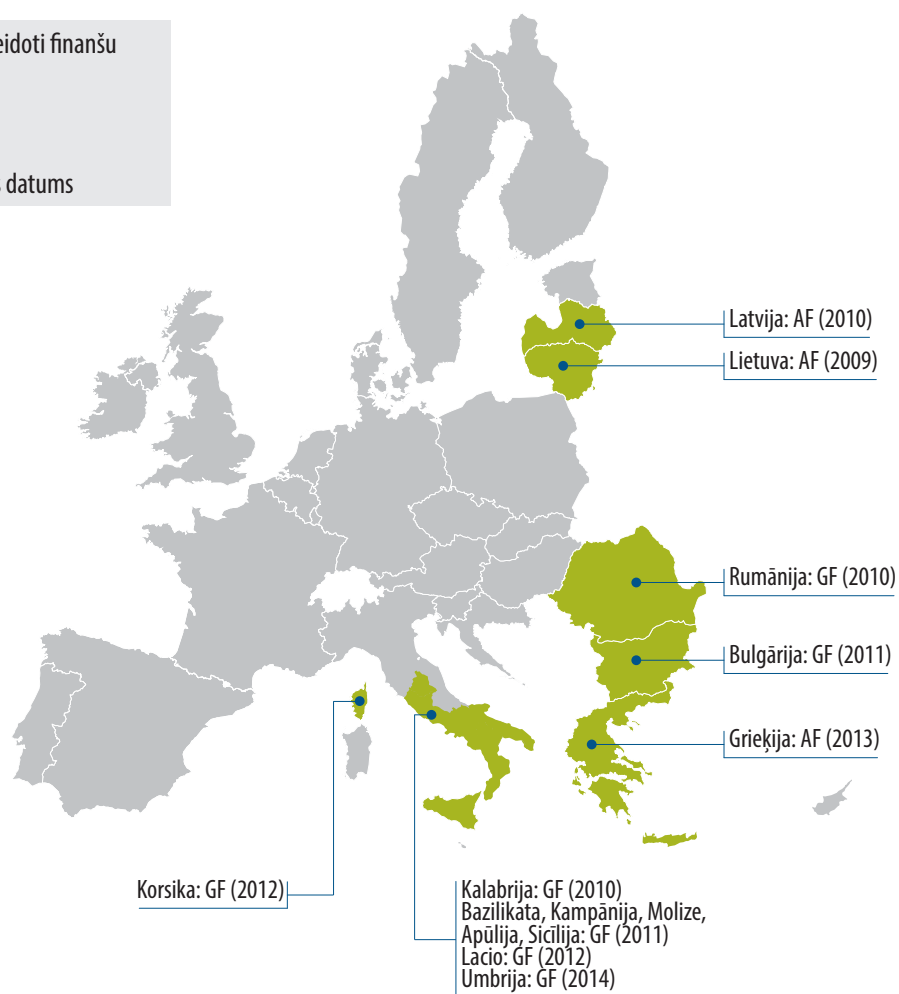
Šajā jomā galvenais tiesību akts 2007.–2013. gada plānošanas periodam ir Komisijas Regula (EK) Nr. 1774/2006¹⁴, kurā noteikti trīs veidu finanšu instrumenti: riska kapitāla fondi, garantiju fondi un aizdevumu fondi. Praksē no 2009. līdz 2014. gadam dalībvalstis izveidoja 11 garantiju fondus (Bulgārijā, Francijā (Korsikā), astoņos dažādos Itālijas reģionos un Rumānijā) un trīs aizdevumu fondus (Grieķijā, Latvijā un Lietuvā), bet nevienu riska kapitāla fondu (sk. **2. attēlu**).

- 8 Sk., piemēram, 26. punktu Eiropas Padomes 2013. gada 24. un 25. oktobra secinājumos (EUCO 169/13): "Būtu jāizmanto Eiropas strukturālo un investīciju fondu (ESI fondu) plānošanas sarunas, lai ievērojami palielinātu vispārējo ES atbalstu, ko no šiem fondiem sniedz sviras efekta finanšu instrumentiem maziem un vidējiem uzņēmumiem 2014.–2020. gadā, vienlaikus vismaz dubultojot atbalstu valstīs, kurās apstākļi joprojām ir apgrūtināši."
- 9 Eiropas Parlamenta 2012. gada 10. maija lēmums par Eiropas Savienības 2010. finanšu gada vispārējā budžeta izpildes apstiprināšanu, III iedaļa – Komisija (COM(2011) 473 galīgā redakcija – C7-0256/2011 – 2011/2201(DEC)) P7_TA(2012)0153.
- 10 COM(2011) 662 galīgā redakcija, turpat.
- 11 COM(2014) 903 *final*, 26.11.2014.
- 12 Eiropas Reģionālās attīstības fonds, Eiropas Sociālais fonds, Kohēzijas fonds, Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fonds.
- 13 Dalībvalstīm iesaka izmantot finanšu instrumentus, ievērojot partnerības nolīgumos noteikto konkrēto piešķirumu procentuālo apjomu katrai galvenajai investīciju jomai: 50 % MVU atbalsta jomā, 20 % CO₂ samazināšanas pasākumu jomā, 10 % informāciju un komunikāciju tehnoloģiju jomā, 10 % ilgtspējīga transporta jomā, 5 % pētniecības attīstības un inovāciju atbalsta jomā un 5 % vides un resursu izmantošanas efektivitātes jomā.
- 14 Komisijas 2006. gada 15. decembra Regula (EK) Nr. 1774/2006, ar ko paredz sīki izstrādātus piemērošanas noteikumus Padomes Regulai (EK) Nr. 1698/2005 par atbalstu lauku attīstībai no Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai (ELFLA) (OV L 368, 23.12.2006., 15. lpp.).

Finanšu instrumenti lauku attīstības jomā 2007.–2013. gada plānošanas periodā

Dalībvalstis/Reģioni, kur izveidoti finanšu instrumenti

GF: Garantiju fonds
AF: Aizdevumu fonds
(20XX): Fonda kapitalizācijas datums



Avots: Dati no attiecīgajiem finansēšanas nolīgumiem.

11

Dalībvalstis izmanto finanšu instrumentus LAP 1. un 3. ass darbību veikšanai, proti, tādiem pasākumiem kā lauku saimniecību modernizācija, lauksaimniecības un mežsaimniecības produktu pievienotās vērtības radīšana vai uzņēmumu radīšana un attīstība. No garantiju fondiem sniedz finanšu garantijas kredītiem, ko vēlas saņemt uzņēmumi vai organizācijas, tādējādi cenšoties tiem atvieglot finansējuma saņemšanu bankās. Pēc tam, kad projekta īpašnieks ir atmaksājis aizņēmumu, garantijas atbrīvo un var izdot jaunas garantijas. No aizdevumu fondiem tiek piešķirta nauda aizdevumiem uzņēmējdarbības attīstības projektiem. Pēc tam, kad ir atmaksāti atsevišķu projektu iepriekšējie aizdevumi, nauda kļūst pieejama jauniem aizdevumiem.

12

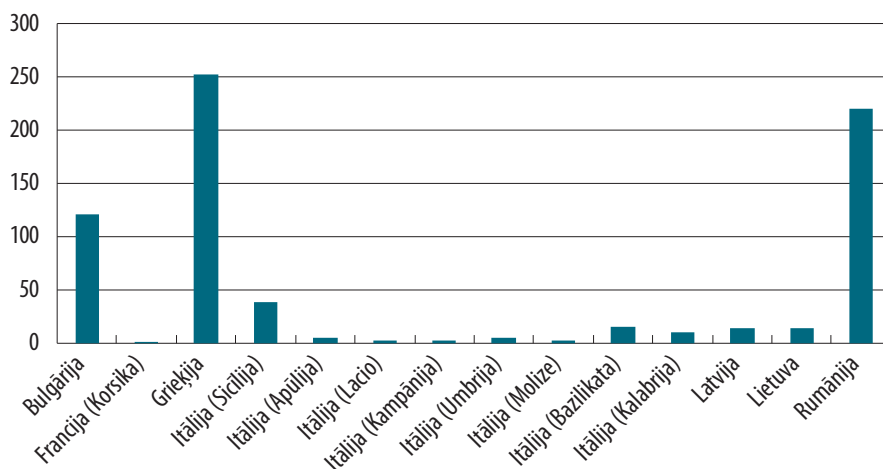
No kopējās summas 700 miljonu EUR apmērā¹⁵, ko ieguldīja finanšu instrumentos (sk. 4. punktu), publiskie līdzekļi veidoja 564 miljonus EUR, no kuriem ES daļa veidoja 440 miljonus EUR. **3. attēlā** parādīti piešķirumi katrai dalībvalstij.

15 Šajā summā ieskaitīti 138 miljoni EUR privātās naudas, ko iemaksāja aizdevumu fondā Grieķijā papildus 115 miljoniem EUR publisko līdzekļu.

3. attēls

Finanšu instrumentu finansējums 2013. gada beigās

Miljonos EUR



Avots: Dati no uzņēmējdarbības plāniem, attiecīgajiem 2013. gada progresu ziņojumiem un ERP aprēķini.

Finanšu instrumentu pārvaldība lauku attīstības jomā

13

Komisija un dalībvalstis kopīgi pārvalda finanšu instrumentus. Komisija novērtē un apstiprina LAP, ko sagatavojušas un iesniegušas dalībvalstis, kuras pieņem visus likumiskos, līgumiskos un administratīvos noteikumus finanšu instrumentu pareizas darbības nodrošināšanai. Četras galvenās iesaistītās struktūras dalībvalstīs ir vadošā iestāde (parasti lauksaimniecības ministrija), fonda pārvaldnieks, finanšu iestādes (piemēram, bankas un kredītiestādes) un galasaņēmēji (piemēram, lauksaimniecības uzņēmumi vai pārtikas pārstrādes uzņēmumi).

14

Vadošās iestādes izstrādā un uzrauga finanšu instrumentus. Fondu pārvaldītāji īsteno investīciju stratēģiju un pārbauda, vai ar investīcijām tiešām

tiek sasniegti iecerētie mērķi. Finanšu iestādes novērtē ierosināto projektu ekonomisko dzīvotspēju un analizē galasaņēmēju kredīspēju. Galasaņēmēji slēdz (aizdevumu vai garantiju) līgumus ar fondu pārvaldītājiem un/vai finanšu iestādēm. Galasaņēmēji atbild arī par investīciju praktisko īstenošanu un kredītu atmaksāšanu finanšu iestādēm saskaņā ar attiecīgo līgumu nosacījumiem.

15

Iesaistīto struktūru konkrētie pienākumi un uzdevumi ir arī atkarīgi no izvēlēta finanšu instrumenta veida, jo, piemēram, aizdevumu fondi darbojas atšķirīgi no garantiju fondiem, tostarp naudas plūsma no aizdevumu fondiem aizplūst, savukārt tas tā nav ar garantiju fondiem, ja vien saņēmējs nepilda kredīsaistības.

Finanšu instrumenti īsumā

- Atmaksājami instrumenti: naudu var izmantot atkārtoti attiecīgās programmas jomā. Apgrozības princips ir svarīgs grūtos laikos, kad publiskajos budžetos trūkst līdzekļu.
- Vēl viens no svarīgākajiem paredzamās ietekmes aspektiem ir papildu privātā kapitāla piesaistīšana ES politikas mērķu sasniegšanai: to sauc par sviras efektu.
- Lauku attīstības jomā ir maz pieredzes un zemas izmantojamības iespējas, jo līdz šim finanšu instrumenti galvenokārt izmantoti kohēzijas jomā.
- Pārsvārā izmanto garantiju fondus, bet ir izveidoti arī daži aizdevumu fondi.
- Pārvaldības pienākumus dalīti pilda Komisija un dalībvalstis.
- Komisija stimulē finanšu instrumentu izmantošanu, bet joprojām saglabājas īstenošanas grūtības un risks.

Revīzijas tvērums un pieeja

15

16

Šīs revīzijas mērķis bija noteikt, vai saistībā ar lauku attīstības politiku 2007.–2013. gada plānošanas periodā īstenotie finanšu instrumenti bija labi izstrādāti un pārvaldīti. Cita starpā nesen ir apstiprināti galvenie ES tiesību akti 2014.–2020. gada lauku attīstības plānošanas periodam. Tas ļāva Palātai izvērtēt, kādā mērā līdz ar jaunajiem tiesību aktiem ieviestās izmaiņas varētu ievērojami ietekmēt revīzijā konstatētās galvenās nepilnības.

17

Galvenais revīzijas jautājums bija šāds:

Vai finanšu instrumentu izmantošana lauku attīstības jomā ir sekmīga un daudzsoļoša pieeja?

Konkrētāk, revīzijā tika meklētas atbildes uz šādiem apakšjautājumiem:

- vai finanšu instrumentus 2007.–2013. gada plānošanas periodā pienācīgi izveidoja un kapitalizēja;
- vai finanšu instrumenti 2007.–2013. gada periodā labi darbojās;
- vai 2007.–2013. gada periodā bija ieviesta pienācīga likvidācijas un izmantošanas pārtraukšanas politika;
- vai 2014.–2020. gada satvars varētu nodrošināt vajadzīgos finanšu instrumentu uzlabojumus?

18

Palāta sagatavoja revīzijas kritērijus attiecībā uz finanšu instrumentu izstrādi, īstenošanu un uzraudzību/vērtēšanu. Šos kritērijus izstrādāja, pamatojoties uz iepriekšējām Palātas revīzijām, Komisijas dokumentiem un citām publikācijām. Lai pārliecinātos par revīzijas kritēriju atbilstību un pārbaudāmību, Palāta arī konsultējās ar ESAO¹⁶ speciālistiem un izskatīja ESAO līdzšinējo literatūru.

19

Tika rīkoti revīzijas apmeklējumi Francijā, Grieķijā, Lietuvā, Rumānijā un Itālijā, aptverot gan garantiju fondus¹⁷, gan aizdevumu fondus¹⁸. Katrā dalībvalstī revidenti ievāca revīzijas pierādījumus un salīdzināja tos ar revīzijas kritērijiem, un praktiskais darbs šajā ziņā nozīmēja sarunas un tikšanās, kā arī dokumentu un datu analīzi. Dokumentārajās pārbaudēs revidenti arī ievāca un analizēja papildu informāciju par neapmeklētajās dalībvalstīs vai reģionos īstenotajiem finanšu instrumentiem (īpaši par Bulgāriju un Latviju). Tika iztaujāti Komisijas darbinieki un analizēti attiecīgie dokumenti.

20

Palāta aptaujāja revīzijai atlasītas 37 vadošās iestādes, no kurām 32 iestādes 2007.–2013. gada periodā saistībā ar lauku attīstības politiku nebija īstenojušas nevienu finanšu instrumentu. Šīs vadošās iestādes 2013. gada beigās bija apguvušas apmēram 90 % ELFLA maksājumu pamata investīciju pasākumiem, kuros izmantoja finanšu instrumentus¹⁹. Aptaujas galvenais mērķis bija apzināt iemeslus, kuri īpaši plānošanas un izstrādes posmā bija aturējuši vadošās iestādes veidot vienu vai vairākus finanšu instrumentus.

16 Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija.

17 Francija (Korsika), Itālija (Apūlija un Sicīlija) un Rumānija.

18 Grieķija un Lietuva.

19 Proti, 121. pasākums "Lauku saimniecību modernizācija" un 123. pasākums "Lauksaimniecības un mežsaimniecības produktu pievienotās vērtības radīšana".

Vai finanšu instrumentus 2007.–2013. gada plānošanas periodā pienācīgi izveidoja un kapitalizēja

21

2007.–2013. gada plānošanas periodam bija jābūt rūpīgi sagatavotam, lai finanšu instrumentiem būtu stabils pamats. Īpaši finanšu instrumentu tiesiskajā regulējumā bija jāņem vērā lauku attīstības politikas konkrētās iezīmes un bija jābūt reālo vajadzību novērtējumam, balstoties uz ticamu skaitļos izsakāmu informāciju, ar kuru pamatot vajadzīgā FVI veidu, noteikt tirgus pieprasījumu pēc FVI atbalsta un pierādīt, ka fondam paredzētā kapitāla summa ir piemērota. Palāta pārbaudīja šos galvenos punktus saistībā ar finanšu instrumentu izveidi 2007.–2013. gada plānošanas periodā.

Plānošanas perioda satvars nebija apmierinoši sagatavots

22

Šajā iedaļā novērtēts, vai finanšu instrumentu tiesiskajā regulējumā bija ņemtas vērā lauku attīstības politikas īpašās iezīmes un pienācīgs vajadzību novērtējums. Sniegta arī informācija, ko ieguva dalībvalstīm izsūtītajā aptaujā un kas skaidro, kāpēc 2007.–2013. gadā finanšu instrumentus izmantoja maz.

2007.–2013. gada tiesiskais regulējums attiecībā uz finanšu instrumentiem nebija īpaši izstrādāts lauku attīstības nolūkiem

23

Palāta konstatēja, ka 2007.–2013. gada tiesiskais regulējums attiecībā uz finanšu instrumentiem lauku attīstības jomā bija galvenokārt orientēts uz kohēzijas politiku. Komisija nespēja apliecināt, ka šā regulējuma izstrādes laikā tā bija novērtējusi lauku attīstības īpašās iezīmes un domājusi par to risināšanu. Lauku attīstībā pretstatā kohēzijai, piemēram, lielākā daļa potenciālo saņēmēju bija mazas lauku saimniecības, kuras bija pieradušas pie neatmaksājām dotācijām, un arī projekti bija ļoti mazi. Turklāt dalībvalstu vadošajām iestādēm nebija bijusi pietiekama pieredze ar cita veida finansējumu nekā dotācijas.

24

Komisijai nebija bijis pietiekami daudz pieredzes ar finanšu instrumentiem lauku attīstības jomā, tātad trūka pamata, uz kā balstīt 2007.–2013. gada plānošanas periodu. Jāatzīst, ka 2000.–2006. gada periodā bija pieejams atsevišķs finansēšanas vadības instruments, bet reāli tikai Portugāle un četri Itālijas reģioni²⁰ izveidoja finanšu instrumentus. Finansēšanas vadība bija vismazāk īstenotais pasākums.

20 Bazilikata, Kalabrija un Apūlija (izmantojot ELVGF Virzības nodaļu) un Marke (izmantojot ELVGF Garantiju nodaļu).

25

2007.–2013. gada tiesiskajā regulējumā iekļāva tikai trīs veidu instrumentus (sk. 10. punktu), to nepaskaidrojot. Turklāt no ESAO un FAO²¹ literatūras, kā arī zināšanu apmaiņā ar ESAO speciālistiem un dalībvalstīs apmeklētajām valstu iestādēm Palāta konstatēja, ka lauksaimniecības nozarē praksē izmantoja arī cita veida instrumentus, piemēram, krājumu finansēšanu²².

Mērķi bija vispārīgi, un trūka reālo vajadzību skaidra novērtējuma

26

Dalībvalstis, kuras izmantoja instrumentus, neizvirzīja konkrētus un izmērāmus mērķus. Gadījumos, kad zināmi mērķi bija izvirzīti, tie bija diezgan neskaidri, un tāpēc ar tiem nevarēja derīgi novērtēt, vai ir mazināts kredītēšanas trūkums. Mērķu definēšanas piemēri ir doti **2. izcēlumā**.

- 21 Apvienoto Nāciju Organizācijas Pārtikas un lauksaimniecības organizācija.
- 22 Izdotie rēķini kalpo par pierādījumu, ka konkrētās personas noteiktā atrašanās vietā ir nodevušas glabāšanā noteiktas preces noteiktā kvantitātē un kvalitātē. Šīs personas var izmantot minētos rēķinus kā nodrošinājumu finansējuma saņemšanai.

2. izcēlums

Finanšu instrumentiem izmantoto mērķu piemēri

Grieķijā aizdevumu fonda izveidošanai iecerētie mērķi bija vispārīgi minēti pārskatītajā LAP, tostarp gala-saņēmēju / aizdevumu ņēmēju likviditātes palielināšana, banku aizdevumu piešķiršana ar labvēlīgiem nosacījumiem, lai atbalstītu uzņēmējdarbību, un ELFLA līdzekļu apguves paātrināšana.

Lietuvā LAP minētie aizdevumu fonda mērķi bija darīt pieejamus kredītus investīcijām, ar kurām paredzēts veicināt attiecīgajā pasākumā uzskaitīto mērķu sasniegšanu.

Itālijā (Apūlijā un Sicīlijā) finanšu instrumentam izvirzītais mērķis bija uzlabot lauku saimniecību iespējas saņemt kredītus. LAP netika formulēti nekādi izvērstāki mērķi.

Rumānijas LAP bija minēti šādi garantiju shēmu mērķi: uzlabotas iespējas saņemt kredītus lauku attīstībai un palielināt finanšu iestāžu interesi par lauku ekonomiku un uzticēšanos tai.

27

Reālo vajadzību novērtējums nebalstījās uz ticamu skaitļos izsakāmu informāciju, un nevienā no finanšu instrumentus īstenojošajām dalībvalstīm nebija sagatavoti oficiāli kredītēšanas trūkuma novērtējumi. Lai gan tiesību aktos nebija prasīts sagatavot šādus kredītēšanas deficīta novērtējumus, nebija veikta arī nekāda cita veida analīze ar pierādījuma spēku,

piemēram, skaitļos izteikta informācija par vajadzību veidiem un finanšu instrumenta vispiemērotāko veidu. Visās programmās bija vienkārši ziņots par likviditātes trūkumu un vispārējām grūtībām piekļūt kredītiem lauksaimniecības nozarē. Tā kā vajadzību sākotnējā novērtēšana bija vāja, izveidoja daudz pārmērīgi kapitalizētu finanšu instrumentu (sk. 43. punktu).

Lielākā daļa dalībvalstu neuzskatīja finanšu instrumentus par noderīgiem

28

Palātas veiktajā aptaujā apstiprinājās, ka lielākā daļa dalībvalstu neuzskatīja finanšu instrumentu izmantošanu par noderīgu metodi²³. Vadošajām iestādēm lielākā problēma bija finanšu instrumentu piemērotības salāgošana ar tāda veida saņēmējiem, kādi ir pārsvars ELFLA atbalsta saņēmēju. Galvenais minētais iemesls bija, ka pēc finanšu instrumentiem nebija pieprasījuma, jo potenciālie saņēmēji tos nepārzināja un bija pieraduši finansēt projektus ar dotācijām.

29

Še pievienotā tabula apstiprina, ka 2007.–2013. gada plānošanas periodā trūka intereses par finanšu instrumentiem: apmēram 1,5 % no ELFLA summām, ko izdeva par lauku attīstības attiecīgajām asīm (1. un 3. ass), izmaksāja ar finanšu instrumentu starpniecību (**1. tabula**).

Tomēr izdevumu noteikumi ir dalībvalstīm izdevīgi

30

Palāta konstatēja, ka finanšu instrumenti bija pievilcīgi dažām dalībvalstīm, jo tie ļāva izdevumus veikt ātrāk un tādējādi atviegloja dažu noteikumu piemērošanu saistībā ar ES naudas apguvi. Ar finanšu instrumentiem bija arī iespējams radīt ieņēmumus (procentus).

- 23 Galvenie iemesli bija šādi: spēkā esošajā tiesiskajā regulējumā nav ņemtas vērā (vai nav pietiekami ņemtas vērā) lauku attīstības īpašās iezīmes, saņēmēji, proti, lauksaimnieki, ir pieraduši pie dotācijām, netika apzināts pietiekami daudz priekšrocību, kas padarītu finanšu instrumentus pievilcīgākus salīdzinājumā ar citiem atbalsta pasākumiem, ar finanšu instrumentiem sniegtais atbalsts nebūtu saskanīgs ar tām standarta iezīmēm, kuras raksturo caurmēra ELFLA saņēmējus, un netika apzināts pieprasījums pēc finanšu instrumentiem lauku attīstības jomā.

1. tabula

ELFLA summas, kas bija iemaksātas finanšu instrumentos, salīdzinājumā ar kopējiem ELFLA izdevumiem

	Summa (miljonos EUR)	Procentuālā daļa salīdzinājumā ar ELFLA maksājumiem 1. un 3. asij līdz 2014. gada 15. oktobrim (ieskaitot avansus)
Kopējie ELFLA deklarētie izdevumi 1. un 3. asij (no 2006. g. 4. ceturkšņa līdz 2014. g. 3. ceturksnim) ¹	32 767	100,00 %
Finanšu instrumenti (pieejamais maksimālais ELFLA īpatsvars fonda kapitālā līdz 2014. gada 3. ceturkšņa deklarācijai) ²	530	1,62 %

- Avots: Lauksaimniecības un lauku attīstības ĢD – pielikums informatīvajam izklāstam par lauku attīstības programmām – Lauku attīstības komiteja, 2014. g. 19. novembris.
- ERP aprēķins, pamatojoties uz izdevumu ceturkšņa deklarācijām.

Iemaksas finanšu instrumentos iegrāmato kā notikušus izdevumus

31

Padomes Regulā (EK) Nr. 1290/2005 noteikts, ka Komisija veic starpposma maksājumus, lai atlīdzinātu programmu īstenošanā radušos izdevumus²⁴. Komisijas Regulā (EK) Nr. 1974/2006 noteikts, ka Komisijai kā radušies deklarēti izdevumi ietver kopējos izdevumus, kas samaksāti, lai izveidotu finanšu instrumentus vai ieguldītu tajos līdzekļus²⁵. Šis noteikums ļāva dalībvalstīm deklarēt izdevumu apjomus, kas bija lielāki nekā reālie apjomi.

Nopelnītie procenti paliek dalībvalstīm

32

Tiesību akti arī pieļauj jau no paša sākuma pieprasīt un izmaksāt pilnu fonda kapitāla summu finanšu instrumentiem. Dalībvalstīm bija stimulants to darīt, jo tādējādi tās, ieguldot fonda kapitālu, varēja nopelnīt procentus. Visspilgtākais piemērs šai parādībai tika konstatēts Rumānijā, kur visu fonda kapitāla summu izmaksāja vienā reizē un turēja valsts kontos. Izvēlētais finanšu instrumenta veids (izveidoja garantiju fondu) un zema saistību neizpildes rādītājs²⁶ (mazāk nekā 1 %) nozīmēja, ka dalībvalstij nemaz nevajadzēja izdot lielu kapitāla daļu, tādējādi tā varēja nopelnīt ievērojamus procentus. Līdz 2013. gada beigām Rumānija šādā veidā nopelnīja apmēram 50 miljonus EUR.

Plānošanas perioda beigās atbrīvotās garantijas varēja pretendēt uz ES līdzfinansējumu

33

Aizdevumi, ko izsniedza galasaņēmējiem un ko pēc tam atmaksāja atpakaļ fondā, vai garantijas, ko izdeva aizdevumu segšanai un ko pēc tam atbrīvoja, plānošanas perioda beigās uzskatīja par attiecināmām ELFLA līdzfinansējumam. Tādējādi radās situācijas, kurās attiecīgā dalībvalsts varēja paturēt naudu pat tad, ja galu galā tā vairs nebija pakļauta riskam (aizdevums atmaksāts) vai nekad tā arī neradās reālas izmaksas vai naudas plūsma (garantijas atbrīvotas). Kaut arī tas ir saskaņā ar īstenošanas regulu²⁷, Palāta uzsver, ka netiek ievēroti pareizas finanšu pārvaldības principi, ja atbrīvotas garantijas uzskata par attiecināmiem izdevumiem, jo tās tomēr nav reāli izdota nauda (sk. arī 75.–77. punktu).

24 Padomes 2005. gada 21. jūnija Regula (EK) Nr. 1290/2005 par kopējās lauksaimniecības politikas finansēšanu, 26. pants (OV L 209, 11.8.2005., 1. lpp.).

25 Komisijas Regula (EK) Nr. 1974/2006, 52. panta 1. punkts.

26 To definē kā to garantiju summas, ar kurām segtās saistības nav pildītas, salīdzinājumā ar izdoto garantiju summām.

27 Komisijas Regula (EK) Nr. 1974/2006.

Finanšu instrumentus izveidoja tā, lai publiskie līdzekļi (aizdevumi/garantijas) palīdzētu tērēt citus publiskos līdzekļus (dotācijas)

34

Finanšu instrumentus galvenokārt izmantoja, lai palīdzētu apgūt ELFLA izdevumus 2007.–2013. gada periodā, bet FI ietekmi uz dotāciju apguvi ne vienmēr apstiprināja pieejamie dati. Šo ietekmi kavēja arī strukturāli faktori (sk. **3. izcēlumu**).

35

Finanšu instrumentus izveidoja tā, lai publiskie līdzekļi (aizdevumi/garantijas) veicinātu citu publisko līdzekļu (dotāciju) izdevumus, nevis darbotos kā alternatīva dotācijām. Attiecībā uz visiem finanšu instrumentiem, ko 2007.–2013. gadā īstenoja revīzijā apmeklētās dalībvalstis, Palāta konstatēja, ka tiem piekļūt varēja tikai dotāciju pieprasītāji (netiešā piekļuve).

Strukturālie šķēršļi, kas kavēja kredītu saņemšanas iespējas Rumānijā

Maksājumu aģentūra saprata, ka galu galā apstiprinātus projektus kopā par 700 miljoniem EUR (visos investīciju pasākumos) nevarēja izpildīt, jo potenciālie saņēmēji nebija spējuši saņemt kredītu vai tiem trūka nodrošinājuma. Iemesls apmēram 69 % projektu atcelšanas gadījumu laikā līdz 2014. gada jūnijam bija līdzfinansēšanai vajadzīgās daļas trūkums. Strukturālu faktoru dēļ (banku zemā ieinteresētība lauksaimniecības nozarē, trūka kredītvēstures, trūka cita pienācīga nodrošinājuma, iesniedza projektus, kurus bankas neuzskatīja par ekonomiski dzīvotspējīgiem), neskatoties uz izveidoto finanšu instrumentu, Rumānijā joprojām trūka kredītiespēju un ar garantijām saistīto dotāciju apguve joprojām bija lēna. Dati, kas bija pieejami par laikposmu līdz 2014. gada 31. martam, liecina, ka apmēram 15 % no visiem dotāciju izdevumiem sedza ar garantiju, kas nāca no ES līdzfinansētā garantiju fonda, kuru izveidoja projektu finansēšanai vajadzīgajiem aizņēmumiem.

36

Palāta konstatēja gadījumus Itālijā (Apūlijā un Sicīlijā), Lietuvā un Rumānijā, kad kopējā dotācijas un finanšu instrumenta summa gandrīz sasniedza projekta attiecināmās izmaksas, bija vienāda ar tām vai pat pārsniedza tās. Tāpēc 2007.–2013. gada plānošanas perioda beigās pastāvēja risks, ka projektus 100 % apmērā finansēja ar publiskajiem līdzekļiem.

37

Kohēzijas politikā šāds stāvoklis nav iespējams, jo finanšu instrumenti un dotācijas darbojas atsevišķi. Ar finanšu instrumentiem nav atļauts segt tādu projektu izmaksas, kurus jau atbalsta ar dotāciju.

Dažos gadījumos finanšu instrumenti palīdzēja mazināt atcelšanas noteikuma stingrību

38

Padomes Regulā (EK) Nr. 1290/2005 cita starpā ir ietverts mehānisms, ar kuru stimulēt programmu finanšu izpildi. Šajā regulā ir ietverts noteikums, ar kuru Komisijai uzdots atcelt to gada budžeta daļu, kas nav izlietota divos gados (to dēvē par N+2 noteikumu²⁸). Šā noteikuma nolūks ir "paātrināt programmu izpildi un veicināt pareizu finanšu pārvaldību"²⁹. Palāta jau vairākkārt norādījusi uz risku, ka finanšu instrumenti varētu mudināt šā noteikuma apiešanu³⁰.

39

Komisija arī atzīst šo risku dažās dalībvalstīs³¹. Palāta konstatēja, ka attiecīgo fondu izveides laikā šāds risks pastāvēja Bulgārijā, Grieķijā (**4. izcēlums**) un Itālijā (Sicīlijā).

- 28 Regula (EK) Nr. 1290/2005, 29. pants.
- 29 Lauksaimniecības un lauku attīstības ĢD 2013. gada darbības pārskats, 10. pielikums, 158. lpp.
- 30 Palātas 2010. finanšu gada pārskats (4.33. punkts) (OV C 326, 10.11.2011.) un 2012. finanšu gada pārskats (4.7. punkts) (OV C 331, 14.11.2013.); Palātas Atzinums Nr. 7/2011 par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu, Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu, uz kuriem attiecas vienotais stratēģiskais satvars, un vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr. 1083/2006 (49. punkts) (OV C 47, 17.2.2012.), īpašais ziņojums Nr. 2/2012 (54. punkts) un Palātas 2014. gada dokuments "Lauksaimniecība un kohēzija: apskats par ES izdevumiem 2007.–2013. gadā" (21. punkts) (<http://eca.europa.eu>).

Stāvoklis saistībā ar "N+2" noteikumu Grieķijā

Grieķijā 2013. gada decembrī aizdevumu fondā iemaksāja 115 miljonus EUR publisko līdzekļu. Palāta konstatēja lielu risku, ka fonda izveide kalpoja arī "N+2" noteikuma ierobežošanai. Tas bija tāpēc, ka

- o piešķirtā summa veidoja ievērojamu pieejamo līdzekļu daļu³²;
- o galasaņēmējiem izmaksāja niecīgas summas (sk. **5. izcēlumu**);
- o 2013. gadā bija liels saistību atcelšanas risks.

32 Robežās no 10 % līdz 30 % no attiecīgajiem pasākumiem pieejamā budžeta.

40

Tāpēc trijās no septiņām dalībvalstīm, kuras 2007.–2013. gada plānošanas periodā izveidoja finanšu instrumentus, šos instrumentus izveidoja un izmantoja arī tam, lai aizturētu un saglabātu ES maksājumus, nevis lai risinātu oficiāli paziņotās vajadzības un mērķus. Pieņemot šādu praksi, Komisija nenodrošināja pareizas finanšu pārvaldības principu ievērošanu³³.

Finanšu instrumenti ir ievērojami pārmērīgi kapitalizēti

41

Pārmērīga kapitalizācija rodas, ja finanšu instrumentu kapitālā iemaksātā summa ir pārāk liela attiecībā pret summu, ko galasaņēmēji iegūst aizdevumu vai garantiju veidā.

42

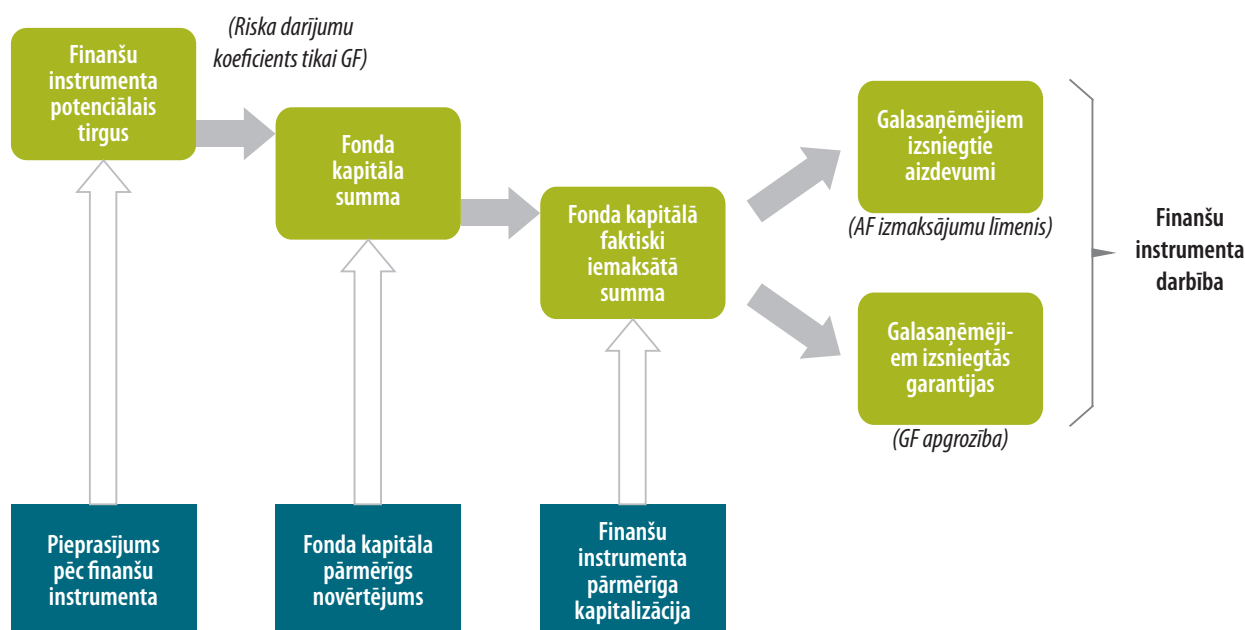
Kā redzams **4. attēlā**, process sākas ar finanšu instrumentu potenciālā tirgus noteikšanu. Pamatojoties uz šo informāciju, aplēš fonda kapitālu. Ja aplēse ir nepareiza, finanšu instrumenta kapitālu var noteikt par lielu.

31 Komisija atbildē uz Palātas 2012. finanšu gada pārskatu atzīst: "Komisija pati ir novērojusi, ka dažas dalībvalstis plaši izmanto (...) finansēšanas vadības instrumentus, kas var samazināt līdzekļu zudumu vai palīdzēt izvairīties no līdzekļu zuduma saskaņā ar N + 2 noteikumiem".

33 Padomes Regula (EK) Nr. 1290/2005, 9. panta 2. punkts, un Padomes 2005. gada 20. septembra Regula (EK) Nr. 1698/2005 par atbalstu lauku attīstībai no Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai (ELFLA), 73. pants (OV L 277, 21.10.2005., 1. lpp.).

4. attēls

Faktori, kas var izraisīt pārmērīgu kapitalizāciju



Fondu kapitāla summa parasti pārmērīgi kapitalizēta

43

Komisija pārraudzīja finanšu instrumentiem atvēlēta fonda kapitāla summas noteikšanas procesu, tomēr Palāta novēroja ievērojami pārmērīgu kapitalizāciju Bulgārijā, Grieķijā, Itālijā (Bazilikātā un Sicīlijā), Lietuvā un Rumānijā. Komisija konkrēti rīkojās tikai attiecībā uz Bulgāriju, proti, fonda kapitāls tika samazināts. Pārmērīgas kapitalizācijas piemēri ir doti **5. izcēlumā**.

Viens no pārmērīgas kapitalizācijas iemesliem ir tas, ka dalībvalstīs trūkst pamatotas analīzes par pieprasījumu pēc finanšu instrumentiem

44

Palāta konstatēja, ka dalībvalstīs bija centušās – tādās darba dokumentos kā uzņēmējdarbības plāni – novērtēt pieprasījumu pēc izveidotajiem finanšu instrumentiem, bet šie novērtējumi balstījās uz dotāciju apguves aptuvenām aplēsēm. Līdzīgas nepilnības tika konstatētas attiecībā uz visiem dalībvalstīs revidētajiem finanšu instrumentiem (sk. 19. punktu), izņemot Franciju (Korsīku). Izskatīšanai savāktā informācija liecina, ka līdzīgas nepilnības pastāvēja arī Bulgārijā. Daži piemēri aprakstīti **6. izcēlumā**.

5. izcēlums

Finanšu instrumentu pārmērīgas kapitalizācijas piemēri

Grieķijā aizdevumu fondā tika ieskaitīti publiskie līdzekļi 115 miljonu EUR apmērā tērēšanai 2014. un 2015. gadā. Reāli līdz 2014. gada novembrim galasaņēmējiem bija samaksāti tikai 0,5 miljoni EUR.

Lietuvā sākotnēji bija plānots izveidot fondu par vairāk nekā 130 miljoniem EUR, bet praksē lielākais fonda piešķirums bija tikai 52 miljoni EUR. 2013. gada beigās fonda kapitālu samazināja līdz 13,8 miljoniem EUR.

Itālijā (Sicīlijā) garantiju fondā iemaksātā summa bija apmēram 38 miljoni EUR. Šī summa bija ievērojami pārvērtēta, ņemot vērā, ka faktiski izlietoja apmēram 5 miljonus EUR. (Sk. 55. punktu.)

Piemēri par to, kā nesekmīgi analizēts pieprasījums pēc finanšu instrumentiem

Itālijā (Apūlijā un Sicīlijā) piemērotais princips bija novērtēt potenciālo pieprasījumu pēc garantiju fondiem. Tas atbilda attiecīgi apmēram 75 % (Apūlijā) un 50 % (Sicīlijā) no paredzamajiem aizdevumiem, ko banku nozarei vajadzētu piešķirt privāto daļu finansēšanai projektos, kuri saistīti ar attiecīgajiem investīciju pasākumiem. Tā rezultātā aplēstais pieprasījums (312 miljoni EUR Apūlijā un 120 miljoni EUR Sicīlijā) ievērojami pārsniedza reālo pieprasījumu. Tikai divu reģionu (Apūlijas un Sicīlijas) aplēstais pieprasījums pēc garantiju fondiem 2014. gada jūlijā par 8 % pārsniedza visas fonda pārvaldītāja izsniegtās garantijas visai valstij kopā³⁴.

Bulgārijā iestādes uzskatīja, ka garantiju fonds segs 75 % kopējo potenciālo investīciju. Potenciālo pieprasījumu pēc garantiju fonda laikā no 2012. līdz 2015. gadam noteica aptuveni 600 miljonu EUR apmērā. Tas bija 12 reizes vairāk nekā reālais tirgus 2014. gada aprīļa beigās. Komisija šo procesu pārskatīja, bet neapšaubīja faktu, ka 75 % hipotēze, uz kuras aprēķins balstījās, nebija pamatota.

Rumānijā netika sniegti nekādi pierādījumi, ka aplēses balstījās *ex ante* analizē. Tika apgalvots, ka aplēšu pamatā ir iepriekšējā pieredze un SAPARD programma, bet iepriekšējā periodā izsniegto garantiju apmēri nebija izteikti skaitļos.

³⁴ Fonda pārvaldītājs (ISMEA) ir publiska iestāde, kas sniedz informāciju un finanšu pakalpojumus lauksaimniecības nozarei Itālijā. Tas pārvalda valsts garantiju fondu, kā arī darbojas kā pārvaldītājs sešiem reģionāliem garantiju fondiem, kurus atbalsta no ELFLA.

45

Palāta konstatēja, ka potenciālajiem galasaņēmējiem finanšu instrumenti likās pievilcīgi, ja bija pieņemamas kredītmaksas, kas savukārt bija atkarīgas no tirgus procentu likmēm. To var ilustrēt ar Lietuvas piemēru. Visvairāk līgumu ar galasaņēmējiem parakstīja periodos, kad aizdevumu fonds bija pievilcīgs procentu likmju ziņā³⁵. Tas apliecina, ka pieprasījumu pēc finanšu instrumentiem ir kārtīgi jānovērtē, turklāt ilgtermiņā, jo tas ir atkarīgs no objektīvu apstākļu un situāciju kombinācijas, kā arī no ārējām tendencēm.

Vēl viens garantiju fondu pārmērīgas kapitalizācijas iemesls: vāji noteikta riska darījumu attiecība

46

Saistībā ar garantiju fondiem riska darījumu attiecība ir maksimālā parāda neatmaksāšanas robeža, ko uzskata par pieņemamu garantiju fonda pārvaldīšanā. Ja kapitāla summas reizinājums ar riska darījumu attiecību ir pārāk liels salīdzinājumā ar galasaņēmējiem izsniegtajām garantijām, rodas pārmērīga kapitalizācija.

³⁵ Aizdevumu fonda piedāvātās procentu likmes salīdzinājumā ar tirgū piedāvātajām procentu likmēm.

47

Riska darījumu attiecības vērtība ļoti ietekmē garantiju fondos iemaksājamā kapitāla summu. Vērtību, kādā izteikta riska darījumu attiecība, ir jāpielāgo atbilstoši faktiski novērotā parādu neatmaksāšanas līmeņa vērtībai. Piemēram, Rumānijā 2013. gada beigās novērotais saistību neizpildes līmenis (zem 1 %, sk. 32. punktu) bija krietni zemāks par maksimālo 20 % robežu, ko ņēma par pamatu garantiju fonda kapitalizācijai.

Garantiju fondu pārmērīgas kapitalizācijas aplēse

48

Palāta aplēsa garantiju fondu pārmērīgas kapitalizācijas apmēru 2013. gada 31. decembrī, pamatojoties uz valsts iestāžu izmantotajiem riska darījumu rādītājiem. **I pielikumā** dotie aprēķini rāda, ka visu to garantiju kopējo summu, kas bija izdotas 2013. gada beigās visiem 2007.–2013. gadā īstenotajiem finanšu instrumentiem, būtu bijis iespējams segt, ja fondos iemaksātais kopējais kapitāls būtu apmēram 50 miljoni EUR. Reāli bija ieguldīti apmēram 420 miljoni EUR. Kā redzams, pārmērīgās kapitalizācijas apmēri 2013. gada beigās bija milzīgi, jo ieguldītās summas astoņas reizes pārsniedza reāli vajadzīgās summas.

Fondu kapitalizācijā tika novēroti arī piesardzīgas pieejas gadījumi

49

Apūlijas reģions Itālijā, kaut arī tas bija par augstu aplēsis potenciālo pieprasījumu, piemēroja piesardzīgu un pakāpenisku pieeju un ierobežoja iemaksas fondā līdz 20 % no aplēstā fonda kapitāla, lai izvairītos no pārmērīgas kapitalizācijas. Izrādījās, ka šis lēmums gandrīz sakrita ar reāli izsniegtajām garantijām (sk. 55. punktu). Tādu pieeju piemēroja arī citos Itālijas reģionos (Kampānijā un Molizē).

50

Līdzīga pieeja tika konstatēta Francijā (Korsikā). Fondā reāli iemaksāja tikai pusi no sākotnēji plānotā fonda kapitāla, un tas atbilda izsniegtajām garantijām. Tomēr, ņemot vērā riska darījumu attiecību, finanšu instrumenti Itālijā (Apūlijā) un Francijā (Korsikā) būtu pilnībā darbojušies arī ar daudz zemāku kapitāla piešķirumu.

Vai finanšu instrumenti 2007.–2013. gada periodā labi darbojās

51

Lai finanšu instrumenti labi darbotos, būtu jāpiepildās zināmiem nosacījumiem. Instrumenti darbojas, kā paredzēts, un tātad pilnībā sniedz potenciālos ieguvumus (apgrozības efektu un sviras efektu) tikai tad, ja pietiekami finanšu instrumenta resursi savlaicīgi sasniedz galasaņēmējus. No ES tiesiskā regulējuma tiek sagaidīti pienācīgi noteikumi, lai stimulētu šo ieguvumu sasniegšanu. Finanšu instrumentu izveidošana vispiemērotākajā plānošanas perioda brīdī arī varētu veicināt iecerētos sasniegumus. Būtu jāievieš uzraudzības sistēmas, kas radītu ticamus datus, uz kuru pamata spriest par instrumentu rezultātu sasniegšanu.

52

Palāta novērtēja, vai šie darbības rezultātu sasniegšanai būtiskie nosacījumi bija spēkā, kad 2007.–2013. gada plānošanas periodā īstenoja finanšu instrumentus. Kopumā revidenti konstatēja, ka tas tā nebija.

Finanšu instrumenti vāji apgrozīja naudu

53

Palātas 2013. finanšu gada pārskatā norādīts, ka finanšu instrumenti kohēzijas politikā vāji palīdzēja galasaņēmējiem³⁶: izmaksājumu līmenis "joprojām ir pārāk zems, lai visi pieejamie līdzekļi tiktu izlietoti vismaz vienreiz". Šajā revīzijā apstiprinājās, ka tāds pats stāvoklis bija arī saistībā ar lauku attīstību. 2013. gada 31. decembrī tikai 45 % no 700 miljoniem EUR finanšu instrumentu aizdevumu un garantiju fondu kapitāla bija reāli garantēti vai izmaksāti šo abu veidu fondu galasaņēmējiem.

54

Viens no galvenajiem labumiem, ko sagaida no finanšu instrumentiem, ir apgrozības efekta panākšana. Taču tiesību aktos nav izvirzītas konkrētas prasības attiecībā uz apgrozības apmēriem, un nepietiekams izmaksājumu apjoms var kavēt minētā efekta panākšanu. Revīzijā šāds stāvoklis apstiprinājās arī saistībā ar lauku attīstību.

36 Sk. 5.33.–5.36. punktu. Saskaņā ar Komisijas jaunākajiem skaitļiem tikai 37 % no 8,4 miljardiem EUR, ko iemaksāja finanšu instrumentos laikā no 2007. gada līdz 2012. gada beigām, reāli izmaksāja vai garantēja galasaņēmējiem.

Garantiju fondos apgrozības efekts līdz šim nav bijis pietiekams

55

Garantiju fonda potenciāls ir ievērojami palielināt pieejamo kapitālu, ja piepildās daudzkrāšņojošā iedarbība. Tad ir iespējams sniegt vairāk garantiju nekā to ļauj pieejamais kapitāls. Tomēr daudzkrāšņojošā iedarbība jeb apgrozības efekts dalībvalstīs nebija pietiekams. Saskaņā ar Palātas datiem 2013. gada beigās apgrozības efekts 11 pastāvošajiem garantiju fondiem bija 0,53, kā parādīts **2. tabulā**:

56

Dažu Itālijas garantiju fondu (Bazilikata, Kalabrijā, Sicīlijā un Umbrijā) apgrozības efekts bija īpaši zems. Tikai trijos no **2. tabulā** iekļautajiem garantiju fondiem (Itālijā (Kampānijā, Molizē un Apūlijā)) tika izsniegts vairāk garantiju nekā fonda kapitāls, tādējādi radot pavisam nelielu apgrozības efektu.

2. tabula

Garantiju fondu apgrozības efekts

Dalībvalsts/ reģions	Maksimālā summa, kas iemaksāta fondā līdz 31.12.2013. (miljonos EUR) A	Kopējās galasaņēmējiem garantētās summas 31.12.2013. (miljonos EUR) B	Apgrozības efekts (daudzkrāšņojošā iedarbība – 31.12.2013.) B/A	Par mērķi izvirzītā maksimālā daudzkrāšņojošā iedarbība
Bulgārija	171,29	50,00 ¹	0,29	5
Francija (Korsika)	0,60	0,40	0,67	3
Itālija (Sicīlija)	37,63	5,48	0,15	3 ²
Itālija (Apūlija)	5,00	6,58	1,32	12,5 ²
Itālija (Lacio)	2,50	0,92	0,37	12,5
Itālija (Kampānija)	2,25	3,26	1,45	12,5
Itālija (Umbrija)	4,80	0,00	0	3
Itālija (Molize)	2,45	2,45	1,00	3
Itālija (Bazilikata)	14,86	1,70	0,11	3
Itālija (Kalabrija)	10,00	1,68	0,17	2
Rumānija	220,00	177,17	0,81	5
KOPĀ	473,80	249,64	0,53	-

1 Garantijas, kas izsniegtas līdz 2014. gada 30. aprīlim.

2 Daudzkrāšņojošās iedarbības lielākā vērtība gan Apūlijā, gan Sicīlijā bija izvirzīta kā 12,5. Taču, ja Apūlijā fonda kapitāla summu noteica, pamatojoties uz šo vērtību, tad Sicīlijas rādītājs bija 3.

57

Bulgārija samazināja fonda kapitālu attiecīgi par vairāk nekā ceturtdaļu 2013. gadā (no 171,29 līdz 121 miljoniem EUR), un Rumānija samazināja to gandrīz par pusi (no 220 līdz 115 miljoniem EUR) 2014. gadā. Attiecīgo ELFLA naudu pārskaitīja atpakaļ no garantiju fonda uz attiecīgo investīciju pasākumu dotāciju daļu. Šāda fonda kapitāla samazināšana paaugstināja daudzkrāšņojošo iedarbību / apgrozības efektu.

58

Ņemot vērā šos samazinājumus un aplēšot 2014. gada pirmajos trijos ceturkšņos sniegtās garantijas, 2014. gada 30. septembrī nevienā no 11 pastāvošajiem garantiju fondiem nebija panākta daudzkrāšņojošā iedarbība, kas joprojām bija krietni zemāka nekā pašu dalībvalstu izvirzītais daudzkrāšņojošās iedarbības mērķrādītājs (sk. **2. tabulu**, pēdējo aili), kā arī krietni zemāka nekā **I pielikumā** aprakstītajā situācijā. Tas nozīmē, ka garantiju fondos iemaksātais kapitāls joprojām pārsniedza galasaņēmējiem izsniegto garantiju summu, tātad vājinājās instrumenta potenciāls.

Arī aizdevumu fondos apgrozības efekts bija zems

59

Saskaņā ar Palātas datiem 2013. gada beigās vidējais izmaksājumu līmenis no abiem aktīvajiem aizdevumu fondiem bija 0,75, kā parādīts **3. tabulā**:

60

Grieķijā praktiski aizdevumus sāka izsniegt tikai 2014. gada vidū. Lietuvas un Latvijas skaitļi maskē to, ka fondi praksē darbojās ar pārtraukumiem. Lietuvā pēc 2012. gada pirmā ceturkšņa nebija parakstīts pilnīgi neviens līgums (sk. 45. punktu). Nebija centieni pielāgot fonda stāvokli tirgus vajadzībām. Latvijā bija līdzīgi: pēc 2012. gada jūnija jauni aizdevumi vairs nebija izsniegti. Lietuvā un Latvijā piemērotais risinājums bija pakāpeniski samazināt fonda kapitālu par attiecīgi apmēram trīs ceturtdaļām un divām trešdaļām līdz 2013. gada beigām. Samazināšanas prakse turpinājās 2014. gadā.

3. tabula

Aizdevumu fondu izmaksājumu līmenis

Dalībvalsts/ reģions	Maksimālā summa, kas iemaksāta fondā līdz 31.12.2013. (miljonos EUR)	Kopējās galasaņēmējiem izmaksātās summas 31.12.2013. (miljonos EUR)	Izmaksājumu līmenis attiecībā pret fondā līdz 31.12.2013. iemaksāto maksimālo summu
Latvija ¹	37,60 ²	28,25	0,75
Lietuva	52,45	39,05	0,74
KOPĀ	90,05	67,30	0,75

1 Atbilstoši Latvijas Bankas maiņas kursam 1 EUR = 0,702804 LVL.

2 ERP aprēķins, kas izriet no Latvijas ceturkšņa deklarācijām, ieskaitot 2013. gada 4. ceturkšņa deklarāciju.

Avots: Dati no attiecīgajiem 2013. gada progresa ziņojumiem un ERP aprēķins.

61

Attiecībā uz aizdevumu fondiem apgrozības efekts iestājas tikai tad, kad galasaņēmējs ir atmaksājis aizdevumu. Palāta konstatēja, ka šajos fondos 2013. gada beigās faktiski nebija vērojams nekāds apgrozības efekts.

Sviras efekts panākts reti, un dažus fondus izveidoja pārāk vēlu

62

Atbildē uz Palātas 2013. finanšu gada pārskatu (5.36. punkts) Komisija uzsvēra, ka finanšu instrumentu rezultātu novērtēšanai nav objektīvi izmantot tikai vienu rādītāju, tādu kā izmaksājumu līmeni, un uzskatīja, ka "darbības rezultātu novērtējumā būtu arī jāpievēršas līdzfinansēto finanšu instrumentu rezultātu sasniegšanai, ietverot sviras efektu un apgrozības efektu".

Sviras efekts panākts reti

63

Finanšu instrumentu nolūks ir piesaistīt publisko atbalstu, rosinot privātā sektora iesaistīšanos. Ja, piemēram, katram eiro, kurš nāk no publiskajiem avotiem, pievienojas vēl viens eiro privātā finansējuma, galasaņēmēju kopējais ieguvums dubultojas. Taču tiesiskajā regulējumā nav prasīts panākt noteiktu privātās līdzdalības pakāpi (sviras efekts).

64

Finanšu regulas³⁷ piemērošanas noteikumu 223. pantā ir noteikts, ka finanšu instrumentu "mērķis ir panākt Savienības ieguldījuma sviras efektu, izmantojot kopēju ieguldījumu, kas pārsniedz Savienības ieguldījuma apmēru," un ka "Savienības līdzekļu sviras efekts ir vienāds ar finansējuma summu tiesīgiem galasaņēmējiem, kura dalīta ar Savienības ieguldījuma summu"³⁸. Tomēr ELFLA kontekstā arī dalībvalstu kārtējo publisko līdzfinansējumu uzskata par daļu no sviras efekta pat tad, ja privātais finansējums vispār nav piesaistīts.

65

Kopīgo noteikumu regulā³⁹ "paredzamais sviras efekts" ir definēts kā aplēse "par publiskā sektora un privātajiem papildu resursiem, ko finanšu instruments potenciāli varētu piesaistīt līdz galasaņēmēja līmenim (..) ". Atbilstoši minētajai definīcijai šajā lietderības revīzijā Palāta par sviras efektu uzskata to, cik eiro finansējuma (publiskā un privātā) ir garantēts vai izmaksāts lauku attīstības projektu finansēšanai uz katru eiro publiskā finansējuma (ES un dalībvalstu finansējuma). Tātad Palāta aprēķināja sviras efektu⁴⁰ šādi:

Finansējums galasaņēmējiem

Publiskais ieguldījums

37 Eiropas Parlamenta un Padomes 2012. gada 25. oktobra Regula (ES, Euratom) Nr. 966/2012 par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, un par Padomes Regulas (EK, Euratom) Nr. 1605/2002 atcelšanu (OV L 298, 26.10.2012., 1. lpp.).

38 Komisijas 2012. gada 29. oktobra Deleģētā regula (ES) Nr. 1268/2012 par Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES, Euratom) Nr. 966/2012 par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, piemērošanas noteikumiem (OV L 362, 31.12.2012., 1. lpp.).

39 Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 17. decembra Regula (ES) Nr. 1303/2013, ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu, Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un atceļ Padomes Regulu (EK) Nr. 1083/2006, 37. panta 2. punkts (OV L 347, 20.12.2013., 320. lpp.).

40 Sk. īpašā ziņojuma Nr. 2/2012 102. punktu.

66

Dalībvalstis maz darija sviras efekta nodrošināšanai. Palātas revīzijas apmeklējumos tika konstatēts, ka sviras efekts nebija nodrošināts, piemēram, Latvijā, Lietuvā un Itālijā (Sicīlijā), jo finanšu instrumentu īstenošana nepiesaistīja lauku attīstības projektiem papildu privāto kapitālu. Zināma sviras efekta pakāpe tika novērota Francijā (Korsikā), Itālijā (Apūlijā) un Rumānijā saistībā ar galasaņēmējiem sniegto aizdevumu negarantēto daļu⁴¹.

67

Grieķija un Itālija (Umbrija)⁴² bija vienīgās dalībvalstis, kurās fondu izveidē bija skaidri ņemta vērā vajadzība nodrošināt sviras efektu. Grieķijā bija paredzēts sasniegt zināmu sviras efekta pakāpi, jo papildus publiskajam ieguldījumam arī privāta banka darbojās kā finansēšanas līdzdalības partneris⁴³. Tomēr 2014. gada vidū praksē sviras efekts nebija nodrošināts tāpēc, ka nebija izsniegts neviens aizdevums.

41 Piemēram, Francijā (Korsikā) garantija sedz 65 % aizdevuma, bet Rumānijā segtā daļa var sasniegt 80 %.

42 Itālija (Umbrija) uz vietas nerevidēta garantiju fonda uzņēmējdarbības plānā paredzēts, ka vismaz 20 % fonda resursu jānāk no privātā sektora.

43 Aizdevumu fondā pavisam ieguldīja 253,025 miljonus EUR, no kuriem 115 miljoni EUR bija publiskā daļa, bet 138,025 miljoni EUR – privātā daļa, ko ieguldīja *Piraeus Bank*.

7. izcēlums

Palātas aplēstais sviras efekts

Šajā izcēlumā parādīts uz vietas apmeklēto dalībvalstu/reģionu revīzijas izlasē panāktais sviras efekts. Uz vietas revidēto sešu finanšu instrumentu nodrošinātais sviras efekts

	Korsika (GF)	Grieķija (AF)	Lietuva (AF)	Apūlija (GF)	Rumānija (GF)	Sicīlija (GF)
Sviras efekts (Piešķirto kredītu summa / FVI iemaksātais kapitāls)	1,47	Vēl nav nodrošināts	neattiecas	2,24	1,41 ¹	0,28

1 Šajā tabulā veiktajā aprēķinā kā maksimālais fonda kapitāls izmantots 220 miljoni EUR.

Dažus finanšu instrumentus izveidoja pārāk vēlu

68

Vairākus finanšu instrumentus izveidoja vēlu, tādējādi vājinot to darbības rezultātus 2007.–2013. gada plānošanas periodā. Tā tas bija Francijā (Korsikā) (2012. g. jūnijs) un Bulgārijā (2012. g. februāris), un it īpaši Grieķijā un Itālijā (Kalabrijā) (sk. **8. izcēlumu**).

Grieķijā un Itālijā (Kalabrijā) fondu izveidošana nepiemērotā laikā vājināja to darbības rezultātus

Grieķijas vadošā iestāde ierosināja veidot aizdevumu fondu 2011. gada janvārī, un Eiropas Komisija to apstiprināja 2011. gada maijā. Mērķis bija palielināt ieguldītāju un uzņēmēju likviditāti darbībām laukos. Realitātē aizdevumu fonds sāka darboties 2014. gada janvārī. Ņemot vērā akūto ekonomikas krīzi, ar ko pēc valsts iestāžu domām skaidrojama kavēšanās, aizdevumu fondu īstenoja tikai divus gadus pirms plānošanas perioda noslēguma 2015. gada beigās. Tas vājināja fonda darbības rezultātus visā 2007.–2013. gada periodā.

Palāta konstatēja ievērojamu laika nobīdi starp brīdi, no vienas puses, kad Itālijā (Kalabrijā) administratīvi izveidoja fondu un iemaksāja tajā kapitālu un brīdi, no otras puses, kad izsniedza pirmās garantijas. Garantiju fondu izveidoja 2010. gadā, bet pirmās garantijas izsniedza tikai 2013. gadā.

Finanšu instrumentu uzraudzība 2007.–2013. gada posmā nesniedza pietiekami daudz atbilstošas informācijas par darbības rezultātiem

69

Pēc Palātas ieskatiem finanšu instrumentu darbības rezultātus var mērīt pēc šādiem galvenajiem rādītājiem:

- sviras efekts,
- apgrozības efekts⁴⁴,
- saistību neizpildes rādītāji.

70

Šis rādītāju kopums sniedz informāciju par darbības rezultātiem. Palāta konstatēja, ka tiesiskajā regulējumā lauku attīstības jomā nebija ietverti konkrēti mērķi vai rādītāji, ar kuriem mērīt finanšu instrumentu efektivitāti un ietekmi, un novēroja, ka dalībvalstis galvenokārt uzraudzīja izmaksājumu

līmeni. Dalībvalstu rīcībā bija attiecīgo galasaņēmēju izsmeļoši saraksti⁴⁵, bet tās nebija izvirzījušas rezultātos rādītājus, ar kuriem uzraudzīt darbības rezultātu sasniegšanu attiecībā pret trim minētajiem kritērijiem (apgrozības efekts, sviras efekts un saistību neizpildes rādītājs).

71

Palāta konstatēja arī gadījumus, kad Komisijai iesniedzamajos gada progresu ziņojumos iekļautie skaitļi ne vienmēr bija pilnīgi vai ticami (sk. **9. izcēlumu**).

44 Šos divus rezultātos rādītājus (sviras efektu un apgrozības efektu) par svarīgiem uzskata arī Komisija (sk. 63. punktu).

45 Šajos sarakstos bija minēti arī attiecīgie pasākumi, aizdevumu summas, garantiju summas (attiecīgos gadījumos), valūta, aizdevuma stāvoklis (cik daudz atmaksāts) u. c.

Nepilnīga un neuzticama ziņošana

Rumānija ieskaitīja neattiecināmu garantiju summas (sk. arī 10. izcēlumu) un ziņoja par garantijām, kuras bija atceltas, jo nebija izsniegti aizdevumi. Rumānija ziņoja arī par garantijām, kuras nebija aktīvas tāpēc, ka galasaņēmēji nebija iemaksājuši garantijas komisiju.

Lietuva ieskaitīja aizdevumus, kuri tā arī nekad nebija kļuvuši aktīvi, jo līgumus atcēla, un Francija (Korsika) ziņoja datus, kuri nesaskanēja ar fonda pārvaldnieka datubāzē iekļautajiem apstiprinātajiem datiem.

Vai 2007.–2013. gada periodā bija ieviesta pienācīga likvidācijas un izmantošanas pārtraukšanas politika

72

Finanšu instrumentu pārvaldība nav tāda pati kā ierastā dotāciju pārvaldības sistēma ne dalībvalstu pārvaldes iestāžu līmenī, ne galasaņēmēju līmenī. Finanšu instrumentiem bija vajadzīga pilnīgi jauna struktūra dalībvalstīs, īpaši, lai būtu ievērots Regulas (EK) Nr. 1974/2006 50.–52. pants. Šis īpašās finanšu instrumentu struktūras svarīgi elementi ir likvidācija un izmantošanas pārtraukšanas politika.

73

Turklāt lauku attīstības tiesību aktos ir prasīts, lai likvidācijas noteikumi un izmantošanas pārtraukšanas politika būtu iekļauta galvenajos dokumentos (uzņēmējdarbības plānā un finansēšanas nolīgumos). Tāpēc jābūt skaidriem noteikumiem attiecībā uz finanšu instrumentu likvidāciju plānošanas perioda beigās (2015. gada 31. decembrī), un ir jābūt izvirzītiem nosacījumiem,

ar kuriem novērst atlikušo līdzekļu izmantošanu jebkādiem citiem nolūkiem nekā sākotnēji LAP pasākumā paredzētajam lauku attīstības mērķim. Tāpat atlikušie līdzekļi izmantojami tikai atsevišķu uzņēmumu labā. Visbeidzot, Komisijai jāsniedz dalībvalstīm norādījumi, tādējādi samazinot tām administratīvo slogu, un ir jābūt ieviestai pienācīgai riska vadības sistēmai, ar kuru risināt ar finanšu instrumentiem saistītos specifiskos riska faktorus (tostarp, publisko līdzekļu aizsardzību).

74

Palāta novērtēja dalībvalstu un Komisijas piemērotās pieejas šo prasību ievērošanai un konstatēja, ka trūka kā skaidru noteikumu, tā Komisijas norādījumu.

Slēgšana vēl nebija labi sagatavota, un dalībvalstis un Komisija dažādi interpretēja noteikumus

75

Programmas slēgs lauku attīstības jomas 2007.–2013. gada plānošanas perioda beigās. Tad arī noteiks, kuri FVI izdevumi ir attiecināmi, kā arī attiecīgās summas, ko dalībvalstis var paturēt (samaksājot finanšu instrumentu atlikumu) (sk. 33. punktu). Lems arī par to, kādi noteikumi stāsies spēkā attiecībā uz izmantošanas pārtraukšanu un likvidāciju. Palāta konstatēja, ka ne dalībvalstis, ne Komisija nebija pienācīgi sagatavojuši šos ļoti svarīgos pasākumus.

76

Komisija un dalībvalstis 2007.–2013. gada plānošanas periodā ir dažādi interpretējušas piemērojamos FVI noteikumus, īpaši garantiju fondu gadījumā. Tiesību aktos par attiecināmām tiek uzskatītas divu veidu garantijas: atbrīvotās garantijas un kārtējās garantijas. Komisija paziņoja, ka slēgšanas posmā attiecināmas ir visas atbrīvotās garantijas, bet tā uzskatīja, ka ne visas kārtējās garantijas ir attiecināmas, proti, tām slēgšanas posmā jāpiemēro riska darījumu attiecībai atbilstošs koeficients, tādējādi samazinot summas, kuras dalībvalstis drīkst paturēt.

77

Palāta novēroja, ka Lauksaimniecības un lauku attīstības ĢD pieeja šajā jautājumā saskanēja ar Reģionālās politikas un pilsētpolitikas ĢD norādījumos doto interpretāciju, bet to nevar pamatot ar tiesību aktu formulējumu. Revīzijā apmeklētajās dalībvalstīs šos noteikumus interpretēja dažādi. Itālija bija sapratusi, ka šis koeficients piemērojams visām garantijām (atbrīvotajām un kārtējām), savukārt Francija (Korsika) un Rumānija koeficientu nevēlējās piemērot vispār.

Trūka skaidrības par pārtraukšanas politikas noteikumiem

78

Pašlaik dalībvalstīm nav skaidru noteikumu par izmantošanas pārtraukšanu un likvidāciju. Saskaņā ar ES lauku attīstības noteikumiem attiecinās dalībvalstis pēc pēdējās dienas, kad var pretendēt uz lauku attīstības programmas atbalstu, drīkst izmantot resursus, kas nodoti atpakaļ darbībai, atsevišķu uzņēmumu labā. Visas revīzijā apmeklētās dalībvalstis uzskatīja, ka visu revidēto fondu nākotne nebija skaidra: nebija zināms, vai fondi turpinās darbību, uz cik ilgu laiku un kādam nolūkam.

79

Atbilstoši Komisijas interpretācijai⁴⁶ atbalstu var saņemt arī atsevišķi uzņēmumi ārpus lauku attīstības jomas un lauksaimniecības nozares, bet nebija pieejama šo atsevišķo uzņēmumu definīcija. Palāta te saskata risku, ka sākotnēji lauku attīstībai paredzētus resursus, kuri domāti potenciāliem labuma guvējiem lauksaimniecības politikas ietvaros, varētu novirzīt citām nozarēm, kuras nav saistītas ar lauku attīstību.

80

Visbeidzot, Palāta konstatēja, ka Komisija nebija plānojusi uzraudzīt šā noteikuma piemērošanu pēc slēgšanas, lai nodrošinātu, ka dalībvalstis vidējā un ilgākā termiņā neizmanto sākotnējo kapitālu un atpakaļ darbībai nodotos resursus citiem nolūkiem, nevis atsevišķu uzņēmumu labā.

Vai 2014.–2020. gada satvars varētu nodrošināt vajadzīgos finanšu instrumentu uzlabojumus

81

2013. gada beigās pieņēma jaunu tiesiskā regulējuma kopumu 2014.–2020. gada politikai saistība ar sociālajām lietām, zivsaimniecību, kohēziju un lauku attīstību. Saskaņā ar Finanšu regulu⁴⁷ dalītās pārvaldības jomā Kopīgo noteikumu regulā 2014.–2020. gada periodam ir noteikti principi, kuri jāievēro saistībā ar visu jomu finanšu instrumentiem. Palāta novērtēja, kādā mērā šīs juridiskās izmaiņas varētu uzlabot finanšu instrumentu darbības rezultātus lauku attīstības jomā.

Jaunajā tiesiskajā regulējumā ir daži ievērojami uzlabojumi ...

82

Palāta novēroja, ka tiesību akti attiecībā uz finanšu instrumentiem ietver dažus uzlabojumus, no kuriem īpaši pieminami

- obligāti *ex ante* novērtējumi visiem instrumentiem. Līdz ar to cita starpā vajadzētu uzlaboties vajadzīgā fonda kapitāla aplēšanai;
- pakāpeniskas iemaksas, kas saistītas ar galasaņēmējiem faktiski izmaksāto līdzekļu līmeni aizdevumu fondu gadījumā un ar faktisko izmantojumu garantiju fondu gadījumā. Līdz ar to vajadzētu mazināties pārmērīgas kapitalizācijas riskam;
- opcija veidot dažāda veida finanšu instrumentus dažādos līmeņos (valsts, reģiona, transnacionālā vai pārrobežu līmenī), piemēram, izmantojot fondu fondus (līdzdalības fondus⁴⁸), īpašiem gadījumiem pielāgotus vai standarta instrumentus (gan vienu, gan otru jāizveido dalībvalstīm), vai arī veicot iemaksas ES līmeņa instrumentos);
- obligāta ziņošana jau no sākuma, tostarp par virkni rādītāju, kas saistīti ar Finanšu regulu⁴⁹.

46 Lauksaimniecības un lauku attīstības ĢD Juridiskās daļas atzinums, kas nosūtīts revidentiem 2014. gada 8. oktobra vēstulē.

47 Regula (ES, Euratom) Nr. 966/2012, 139. panta 5. punkts.

48 Fondi, kurus izveido, lai ieguldītu finanšu resursus riska kapitāla fondos, garantiju fondos, aizdevumu fondos vai fondos vai citās stimulējošās shēmās, ar kurām sniedz aizdevumus, garantijas atmaksājamiem ieguldījumiem vai līdzvērtīgus instrumentus.

49 Piemēram, vadošajām iestādēm kā pielikums gada progresa ziņojumiem būs jāiesniedz arī īpaši ziņojumi par darbībām, kuras ietver finanšu instrumentus. Tas ietvers vairākus elementus (sviras efekts, darbības rezultāti), tādējādi pieskaņojot ziņošanu Finanšu regulas prasībām. ELFLA jomā šāda veida ziņošana ir jaunums.

... bet joprojām saglabājas zināmi šķēršļi

83

Palāta konstatēja, ka joprojām saglabājas finanšu instrumentu pārmērīgas kapitalizācijas risks un ka joprojām nav ieviesti nosacījumi šo instrumentu ilgtermiņa ietekmes garantēšanai. Palāta konstatēja arī, ka ES tiesiskajā regulējumā 2014.–2020. gada periodam joprojām nav pienācīgi risināti darbības rezultātu jautājumi un ka finanšu instrumenti arī turpmāk varētu būt pārāk atkarīgi no dotāciju shēmām.

Joprojām saglabājas risks, ka vajadzīgo kapitālu novērtē par lielu un tātad arī fondus pārmērīgi kapitalizē

84

Jaunajā noteikumā par secīgiem/pakāpeniskiem maksājumiem (Kopīgo noteikumu regulas 41. pants) paredzēts, ka tie maksājumi no ELFLA budžeta, kuri atvēlēti fondu kapitālam, ir atkarīgi no finanšu instrumentu tēriņu līmeņa. Šis noteikums varētu mazināt

pārmērīgu kapitalizāciju, bet ar to varētu nepietikt, lai atrisinātu “fondu noparkošanas” problēmu⁵⁰, ko izraisa vēlēšanās apiet līdzekļu atcelšanas noteikumu.

85

Viens no galvenajiem nolūkiem, kāpēc ieviesa jauno obligāto *ex ante* novērtējumu, bija izteikt skaitļos, cik lielas saistības jāuzņemas attiecībā uz finanšu instrumentu finansēšanu. Tāpēc ļoti svarīga ir šā novērtējuma kvalitāte, jo tai ir tieša finansiāla ietekme. Spēkā esošajos tiesību aktos nav prasīts, lai Komisija šo kvalitāti pārbaudītu.

86

Ņemot vērā 2007.–2013. gada pieredzi, pastāv risks, ka ar jauno noteikumu par pakāpeniskiem maksājumiem varētu nepietikt, lai nodrošinātu, ka fondi nav pārāk lieli, īpaši gadījumos, kad *ex ante* novērtējumi nav adekvāti. Pirmās 25 % iemaksas apmērs⁵¹ ir atkarīgs no summas, kādu paredzēts iemaksāt konkrētajā finanšu instrumentā saskaņā ar attiecīgo finansēšanas nolīgumu (sk. **4. tabulu**).

50 Itālijā (Sicīlijā), piemēram, garantijas sniedza visu laiku bez pārtraukumiem, bet kopumā izmantoja tikai nelielu daļu kapitāla. Tādējādi garantiju fonds darbojās kā “noparkošanas fonds”.

51 Kopīgo noteikumu regulā paredzēts, ka katra summa, ko no programmas iemaksā finanšu instrumentā, nepārsniedz 25 % no programmas finansējuma kopsummas, kas paredzēta šim finanšu instrumentam.

4. tabula

Pakāpenisko maksājumu potenciālā ietekme (miljonos EUR)

	Summa, kādu paredzēts iemaksāt finanšu instrumentā saskaņā ar attiecīgo finansēšanas nolīgumu	Starpposma maksājums, kam piemēro maksimālo apjomu – 25 %	Daudzkāršojošā iedarbība	Lielākā summa, ko var izsniegt garantijās	Pēdējā laikā izsniegto garantiju summa	% no maksimālās summas
Bulgārija	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Itālija (Apūlija)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Itālija (Sicīlija)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

Saglabājas risks, ka finanšu instrumentus izveido par vēlu

87

Finanšu instrumentu īstenošana piemērotā laikā un plānošanas perioda sākumposmā ir svarīgs priekšnosacījums instrumentu darbības rezultātu palielināšanai viscaur plānošanas perioda laikā. Palāta uzskata, ka pašreizējo finanšu instrumentu likvidācija 2015. gada decembrī ietekmēs lēmumu par jaunā satvara finanšu instrumentu izveidošanu, kā arī izveidošanas procesu. Kopumā, ņemot vērā, ka 2014. gada 1. decembrī nebija apstiprināta neviena LAP un nebija apstiprināts neviens jauno finanšu instrumentu *ex ante* novērtējums, pastāvēja liels risks, ka īstenošana sāksies tikai 2016. gadā, tātad atliks mazāk laika instrumentu darbībai.

Risks, ka nav pievērsta pietiekama uzmanība ilgtermiņa ietekmei

88

Palāta konstatēja, ka dažas dalībvalstis, tostarp Lietuva un Latvija, īstenoja finanšu instrumentus tam, lai risinātu atsevišķas grūtības, ko bija izraisījusi ekonomikas un finanšu krīze. Tiklīdz uzlabojās šo valstu finanšu tirgus stāvoklis, fondi pārstāja darboties (sk. 45. un 60. punktu). Taču, lai šāda veida atmaksājami instrumenti spētu dot ievērojamu ietekmi, tiem jādarbojas ilgtermiņā. Korsikā, lai gan kredīti bija iespējami ilgākam laikam, garantijas ierobežoja līdz 60 mēnešiem. Nesenā paziņojumā (sk. 8. punktu) arī Komisija uzsvēra vajadzību pienācīgi ņemt vērā ilgtermiņa izaugsmi un atbalstīt ilgtermiņa investīciju projektus.

89

Palāta uzskata, ka viens no nosacījumiem finanšu instrumentu ilgtermiņa darbībai būtu skaidri pārejas noteikumi no viena plānošanas perioda uz nākamā, lai izvairītos no darbības pārāvumiem, ko izraisa plānošanas ciklu pārvaldības prasības. Jaunajā tiesiskajā regulējumā šāda noteikuma nav.

Sviras efekts un apgrozības efekts: nav pienācīgi risināti darbības rezultātu jautājumi

90

Palāta konstatēja, ka 2007.–2013. gada periodā neuzraudzīja darbības rezultātus (sk. 69. un 70. punktu). Tātad nebija noderīgas informācijas, ko varētu izmantot kā "iepriekšējo pieredzi" nākamajā plānošanas periodā.

91

Jaunajā tiesiskajā regulējumā joprojām nav noteikts obligātais privātās līdzdalības (sviras efekta) rādītājs, kā arī nav izvirzīti piemēroti mērķi vai dati, pēc kuriem aprēķināt sviras efekta rādītājus. Palāta uzskata, ka sviras efekta jēdziens, kā ierosināts 64. punktā, nav piemērots 2014.–2020. gada plānošanas perioda finanšu instrumentiem lauku attīstības jomā⁵².

52 59. panta 2. punktā Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 17. decembra Regulā (ES) Nr. 1305/2013 par atbalstu lauku attīstībai no Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai (ELFLA) un ar ko atceļ Padomes Regulu (EK) Nr. 1698/2005 (OV L 347, 20.12.2013., 487. lpp.) ir noteikts, ka "ELFLA ieguldījumu aprēķina, pamatojoties uz visiem attiecināmajiem publiskajiem izdevumiem".

92

Turklāt jaunajā regulējumā nav norādīti minimālie apgrozības periodi, kas būtu saistoši saskaņā ar attiecīgo līgumu. Saskaņā ar Kopīgo noteikumu regulas 45. pantu līdzekļus, ko atmaksā finanšu instrumentiem vismaz astoņu gadu ilgā laikposmā, izmanto atbilstoši programmas vai programmu mērķiem. Kaut arī ir labi, ka definēts obligātais laikposms, šis noteikums pieļauj samazināt fonda kapitālu un izmantot šos finanšu instrumentu resursus kā dotācijas. Tas ierobežo apgrozības sistēmas priekšrocības.

Finanšu instrumentu atkarība no dotācijām varētu saglabāties arī 2014.–2020. gada periodā

93

Palātas iepriekšējās revīzijās saistībā ar lauku attīstību⁵³ tika konstatētas problēmas ar investīciju pasākumiem paredzētu dotāciju pārvaldīšanu. Bieži tika novērots liekais atbalsts, aizstāšana un atlases nepilnības. Visvairāk kļūdu atklāja pasākumā, ar kuru atbalsta investīcijas lauksaimniecības produktu pārstrādē⁵⁴. Tā kā finanšu instrumentu rīcībā ir papildu speciālās zināšanas saistībā ar projektu dzīvotspējas novērtēšanu (sk. 14. punktu), tiem ir potenciāls mazināt dotāciju izmantošanā apzināto risku.

94

Jebkurš galasaņēmējs, kurš atbilst attiecināmības un atlases kritērijiem, pēc kuriem vērtē tiesības piekļūt finanšu instrumentam, var pieteikties tieši, un tam nav jāiesniedz pieteikums uz dotācijas shēmām. Tātad ir tieša piekļuve finanšu instrumentiem. Pretēji stāvoklim, kāds konstatēts 2007.–2013. gada plānošanas periodā (sk. 34. un 35. punktu), tieša piekļuve izvērs finanšu instrumenta intervences tvērumu un tātad tā potenciālo ietekmi.

95

Komisijas norādījumos⁵⁵ 2014.–2020. gada plānošanas periodam tieša piekļuve finanšu instrumentiem ir norādīta kā viena no galvenajām izmaiņām jaunajā periodā salīdzinājumā ar iepriekšējo. Tomēr Palāta uzskata, ka pārēju no netiešas piekļuves uz tiešu piekļuvi nevajadzētu uzskatīt par jaunā tiesiskā regulējuma nopelni, jo 2007.–2013. gada perioda tiesību aktos nebija prasīta netieša piekļuve⁵⁶. Kohēzijas jomā izmantotā pieeja ietver tiešu piekļuvi, un Reģionālās politikas un pilsoniskās politikas ĢD ir izvirzījis noteikumus attiecībā uz finanšu instrumentu un dotāciju kombinēšanu. ĢD AGRĪ nekā līdzīga nedarīja 2007.–2013. gadā (sk. 37. punktu).

53 Sk., piemēram, īpašo ziņojumu Nr. 8/2012 "Atbalsta mērķtiecīga virzīšana lauku saimniecību modernizēšanai", īpašo ziņojumu Nr. 1/2013 "Vai ES atbalsts pārtikas pārstrādes nozarei ir efektīvi un lietderīgi nodrošinājis lauksaimniecības produktu pievienotās vērtības radīšanu" un īpašo ziņojumu Nr. 6/2013 "Vai dalībvalstis un Komisija ir lietderīgi izmantojušas finanšu līdzekļus, īstenojot lauku ekonomikas dažādošanas pasākumus" (<http://eca.europa.eu>).

54 Īpašais ziņojums Nr. 23/2014 "Kļūdas lauku attīstības izdevumos: kādi ir to cēloņi un kā tie tiek novērsti" (<http://eca.europa.eu>).

55 Eiropas Komisijas norādījumi *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities* ["Finanšu instrumenti ESI fondu programmās 2014.–2020. gadam. Īsa rokasgrāmata vadošajām iestādēm"], 2.7.2014.

56 Padomes Regula (EK) Nr. 1698/2005 un Komisijas Regula (EK) Nr. 1974/2006.

96

Kopumā Palāta secināja, ka finanšu instrumenti lauku attīstības jomā nebija sekmīgi⁵⁷ un, lai gan 2014.–2020. gada periodā varētu sagaidīt labākus rezultātus, panākt vēlamo ietekmi būs liels izaicinājums. Nebija ņemtas vērā lauku attīstības politikas īpašās iezīmes un nebija veikts reālo vajadzību novērtējums. Tāpēc Palāta konstatēja, ka 2007.–2013. gada finanšu instrumentu īstenošana neparādīja, kādi būtu potenciālie ieguvumi, ja izdotos mazināt atkarību no dotācijām⁵⁸.

97

Palāta konstatēja, ka 2014.–2020. gada satvars varētu sniegt vajadzīgos uzlabojumus, tomēr finanšu instrumentu plašākai izmantošanai joprojām ir zināmi šķēršļi. Lai gan tika ieviesti jauni konkrēti noteikumi, lai ierobežotu pārmērīgas kapitalizācijas problēmu, risks saglabājas. Visbeidzot, vēl nav pienācīgi risināti darbības rezultātu uzlabošanai svarīgie sviras efekta un apgrozības efekta jautājumi (81.–95. punkts).

98

Palāta konstatēja, ka finanšu instrumentu izveidošanai 2007.–2013. gada plānošanas periodā nebija izvirzīti skaidri noteikumi un ka fondus kapitalizēja pārmērīgi (21.–50. punkts). Pieprasījums pēc finanšu instrumentiem 2007.–2013. gadā bija īpaši zems, tāpēc to izmantošanai turpmākajos gados būs vajadzīgi speciāli stimuli. 2007.–2013. gada periodā vairs nebija

atsevišķa "finansēšanas vadības" pasākuma, kā tas bija 2000.–2006. gada periodā, un finanšu instrumentus bija iespējams izmantot tikai atsevišķa veida investīciju pasākumos. Ja ir iespēja veidot finanšu instrumentus vai nu kā investīciju pasākuma daļu, vai arī kā atsevišķu pasākumu, ieguldīto naudu var pārvaldīt elastīgāk, turklāt vairs nav tik liela saistība ar dotācijām. Šī iespēja nav paredzēta 2014.–2020. gada perioda tiesiskajā regulējumā.

1. ieteikums

Lai stimulētu dalībvalstis veidot finanšu instrumentus lauku attīstības jomā, Komisijai jāapzina šīs jomas problemātiskie jautājumi, īpašās iezīmes un šķēršļi un aktīvi jānudina dalībvalstis piemērotos apstākļos šos instrumentus izmantot. Lai veicinātu pieprasījumu, dalībvalstis varētu, piemēram, noteikt daļu pieejamā ELFLA budžeta atvēlēt tieši finanšu instrumentiem un padarīt šos instrumentus pievilcīgākus nekā dotācijas skaidri definētos apstākļos.

99

2007.–2013. gada periodā visu laiku bija vērojama finanšu instrumentu pārmērīgas kapitalizācijas problēma, kuras rezultātā pāri palika 370 miljoni EUR (sk. 48. punktu). Kaut arī līdz ar 2014.–2020. gada tiesisko regulējumu ir ieviesti atbilstoši noteikumi (obligāti *ex ante* novērtējumi, pakāpeniskas iemaksas) šīs problēmas mazināšanai, risks joprojām varētu saglabāties.

57 Sk. arī šā ziņojuma II pielikumu.

58 Eiropas Komisijas norādījumi *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities* ("Finanšu instrumenti ESF fondu programmās 2014.–2020. gadam. Īsa rokasgrāmata vadošajām iestādēm"), 2.7.2014.

2. ieteikums

Lauku attīstības jomā Komisijai jāsniedz norādījumi attiecībā uz finanšu instrumentu obligātajiem *ex ante* novērtējumiem un aktīvi jāveicina to kvalitāte, jo šie novērtējumi ir iecerēti kā galvenais paņēmieni pārmērīgas kapitalizācijas novēršanai. Turklāt dalībvalstīm jāapstiprina izmantotā riska darījumu attiecība, to pamatojot ar attiecīgām tehniskajām zināšanām.

100

Finanšu instrumentiem 2007.–2013. gada plānošanas periodā bija nepietiekami darbības rezultāti (70. un 71. punkts). Darbības rezultāti bija nepietiekami attiecībā uz apgrozītajiem līdzekļiem un papildu privāto resursu piesaistīšanu lauku attīstības politikas vajadzībām. Ziņošanas procedūra nebija izstrādāta tā, lai visaptveroši atspoguļotu finanšu instrumentu darbības un sniegtu derīgu informāciju par sasniegtajiem darbības rezultātiem. Tātad Komisija pienācīgi neveica atbilstoši dalītajai pārvaldībai tai uzliktos pārraudzības pienākumus. Tomēr 2014.–2020. gada tiesiskajā regulējumā ieviestie uzlabojumi varētu novērst galvenās konstatētās ziņošanas nepilnības (sk. 82. punktu).

3. ieteikums

Lai palielinātu finanšu instrumentu efektivitāti lauku attīstības jomā 2014.–2020. gada plānošanas periodam, Komisijai jāizvirza piemēroti standarti un mērķi sviras efekta un apgrozības efekta nodrošināšanai.

101

Lai pilnībā izmantotu finanšu instrumentu potenciālu, tiem jādarbojas ilgtermiņā. Palāta konstatēja, ka šis aspekts nebija pietiekami ņemts vērā. Piemēram, ar aizdevumu fondiem risināja tādu īstermiņa problēmu kā likviditātes trūkums nesenās ekonomikas krīzes dēļ. Tāpēc FI darbojās ierobežotu laiku, lai gan to izveidē bija ieguldīts ievērojams administratīvais darbs.

4. ieteikums

Lai no finanšu instrumentiem iegūtu ilgtermiņa labumu, Komisijai un dalībvalstīm jāpieņem lēmums par skaidriem pārejas noteikumiem no viena plānošanas perioda uz nākamo. Dalībvalstīm jāpiemēro jaunās tiesību aktu prasības tādā veidā, lai nodrošinātu visu iespējamo elastību. Šajā kontekstā Komisija varētu mudināt dalībvalstis veidot tikai vienu finanšu instrumentu, no kura izsniegt gan aizdevumus, gan garantijas, tādējādi izvēršot finanšu instrumenta darbību un kritisko masu.

102

Palātas iepriekš veiktajās revīzijās par lauku attīstību tika konstatētas problēmas (liekais atbalsts, aizstāšana un atlases nepilnības) ar investīciju pasākumiem paredzētu dotāciju pārvaldīšanu. Finanšu instrumenti varētu mazināt riska faktorus, kas apzināti saistībā ar dotāciju izmantošanu (sk. 93. punktu).

5. ieteikums

Dalībvalstīm, kad tās novērtē finansējuma pieprasījumus, jāpievērš īpaša uzmanība iespējamam liekā atbalsta vai aizstāšanas riskam, piemērojot pienācīgus rādītājus, piemēram, investīciju atdeve un naudas plūsmas prognozes. Saistībā ar attiecināmām darbībām, kurās liekā atbalsta / aizstāšanas risks ir īpaši augsts, finanšu instrumentiem varētu dot priekšroku. Dalībvalstīm jāizpēta, kā varētu apvienot dotācijas un finanšu instrumentus un tādējādi panākt lielāku līdzekļu atdevi, pēc iespējas vairojot sviras efektu un apgrozības efektu.

103

Visbeidzot, Palāta secina, ka 2007.–2013. gada periodam nebija izstrādāti ne precīzi nosacījumi, ar kādiem noteikt izmaksājamo finanšu instrumentu atlikumu plānošanas perioda beigās, ne izmantošanas pārtraukšanas nosacījumi, galvenokārt tāpēc, ka Komisija neizstrādāja skaidrus noteikumus par šiem jautājumiem (72.–80. punkts).

6. ieteikums

Komisijai savlaicīgi (pirms 2007.–2013. gada plānošanas perioda slēgšanas) 2015. gada gaitā jāizplata precīzi praktiskās izpildes noteikumi, tostarp izmantošanas pārtraukšanas politika.

Šo ziņojumu 2015. gada 25. marta sēdē Luksemburgā pieņēma Revīzijas palātas I apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas locekle *Rasa BUDBERGYTĒ*.

Revīzijas palātas vārdā –



priekšsēdētājs

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Aplēse par garantiju fondu pārmērīgu kapitalizāciju 2013. gada 31. decembrī, ņemot vērā riska darījumu attiecību

	Fondā iemaksātā summa 31.12.2013. (EUR)	Galasaņēmējiem izsniegto garantiju summa 31.12.2013. (EUR)	Lielākais paredzamais saistību neizpildes rādītājs	Riska darījumu attiecība, kas ņemta vērā fondā iemaksājamās summas noteikšanā (no 1 līdz X)	Aplēse par fonda pārmērīgu kapitalizāciju (EUR)
Bulgārija	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0 %	5,0	110 998 800,00
Francija (Korsika)	600 000,00	403 795,00	33,3 %	3,0	465 401,67
Itālija (Sicīlija)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3 %	3,0	35 800 546,59
Itālija (Apūlija)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0 %	12,5	4 473 177,96
Itālija (Lacio)	2 500 000,00	920 105,60	8,0 %	12,5	2 426 391,55
Itālija (Kampānija)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0 %	12,5	1 988 997,08
Itālija (Umbrija)	4 800 000,00	0,00	33,3 %	3,0	4 800 000,00
Itālija (Molize)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3 %	3,0	1 632 866,67
Itālija (Bazilikata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3 %	3,0	14 293 336,67
Itālija (Kalabrija)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0 %	2,0	9 160 800,00
Rumānija	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0 %	5,0	184 565 305,80
Kopā	421 088 950,00	249 666 183,85			370 605 623,98

Vajadzīgais kapitāls (EUR) 50 483 326,02

Pārmērīga kapitalizācija (izteikta kā koeficients) 8,34

Avots: ERP revīzijas konstatējumi.

Kopsavilkums par galvenajām nepilnībām, kuras vājina revidēto finanšu instrumentu darbības rezultātus

	Francija (Korsika)	Itālija		Rumānija	Grieķija	Lietuva
		Apūlija	Sicīlija			
Veids	GF	GF	GF	GF	AF	AF
Vēla izveide	N				N	
Pieprasījuma pārmērīga novērtēšana	N	N	N	N	N	N
Pārāk zema riska darījumu attiecība (GF)	N		N		—	—
Pārmērīgs kapitāla piešķirums			N	N	N	N
Zems izmaksājumu līmenis			N		N	N
Nepietiekams apgrozības līmenis	N	N	N	N	N	N
Nepietiekams sviras efekts	N	N	N	N	N	N
Trūkst ziņošanas par darbības rezultātiem	N	N	N	N	N	N

GF: garantiju fonds; AF: aizdevumu fonds; —: neattiecas

N: konstatētas nepilnības

Avots: ERP revīzijas konstatējumi.

Kopsavilkums

I
Lai gan privātā kapitāla piesaistīšana ir viena no pievienotajām vērtībām, ar kuru tiek saistīti finanšu instrumenti, ES tiesību aktos¹ lauku attīstības jomā 2007.–2013. gadā finansēšanas vadības instrumenti un privātais finansējums nav nepārprotami sasaistīti.

III
Komisija norāda, ka 2014.–2020. gada plānošanas periods ir tikko sācies un vairākums Eiropas struktūrālo un investīciju fondu (ESIF) programmu, tostarp lauku attīstības programmas (LAP), vēl nav pieņemtas. Turklāt dalībvalstis var izveidot finanšu instrumentus jebkurā laikā plānošanas perioda ietvaros.

IV
Komisija norāda, ka 2007.–2013. gadā finanšu instrumenti tika īstenoti septiņās dalībvalstīs un tas ir nozīmīgs uzlabojums salīdzinājumā ar 2000.–2006. gadu, kad tos izmantoja tikai divas dalībvalstis.

ES tiesiskais regulējums 2007.–2013. gada plānošanas periodam nodrošina ievērojamu elastīgumu lauku attīstības pasākumu īstenošanai. Komisija uzskata, ka 2007.–2013. gada plānošanas perioda tiesiskajā regulējumā ir ņemtas vērā lauku attīstības īpatnības un tas parādās ELFLA atbalstītajos finanšu instrumentos. Padomes Regulā (EK) Nr. 1698/2005 un Komisijas Regulā (EK) Nr. 1974/2006 ir noteikts ELFLA tvērums un intervencu jomas, tostarp īpaši atbalsta pasākumi². Katrā lauku attīstības pasākumā ir iekļauti dažādi noteikumi par attiecināmību, kuri jāievēro saistībā ar pasākuma ietvaros izveidotajiem finanšu instrumentiem, un šie noteikumi ir iekļauti finansēšanas nolīgumā.

1 Padomes Regula (EK) Nr. 1698/2005 un Komisijas Regula (EK) Nr. 1974/2006.

2 Piemēram, atbalsts investīcijām lauku saimniecību modernizācijai, lauksaimniecības un mēšsaimniecības produktu pievienotās vērtības radīšanai, mikrouzņēmumu izveidei un attīstībai lauku apvidos, kā arī tam, lai dažādotu lauksaimniecības darbības nelauksaimniecisku darbību virzienā, atjaunotu ciematus u. c.

Prasība veikt atbilstīgu *ex ante* novērtējumu par plānotajiem zaudējumiem tika ieviesta 2011. gadā saistībā ar ELFLA līdzfinansējumu darbībām, kuras ietver garantiju fondus³. Saistībā ar 2014.–2020. gada plānošanas periodu *ex ante* novērtējums ir obligāti jāveic ikvienai darbībai, kura ietver finanšu instrumentus, kas tiek līdzfinansēti no ELFLA⁴. Tiesību aktos ir noteikti stimuli dalībvalstīm izmantot finanšu instrumentus, un dalībvalstīm tiek dota iespēja nekavējoties sākt šādu instrumentu darbību, pamatojoties uz modeļiem, kuri ir gatavi ieviešanai, piemēram, standarta modeļiem. Komisija dalībvalstīm un ieinteresētajām personām arī sniedz nepieciešamos norādījumus, un turpinās to darīt visā pārējā 2014.–2020. gada periodā.

V
Garantiju fondiem ir nepieciešams noteikts likviditātes līmenis, lai tiktu nodrošināti netraucēti ieguldījumi uzņēmumos.

Pēc tam, kad tika atjaunināts novērtējums par dalībvalstu norādītajām vajadzībām un veikti sagatavošanās darbi garantiju fondu slēgšanai, norādītais skaits tika samazināts līdz 362,69 miljoniem euro līdz 2014. gada beigām.

VI
EFLFA atbalstītie finanšu instrumenti tika izveidoti juridiski atļautā perioda ietvaros atbilstīgi ES tiesību aktiem.

Komisija vēlas atgādināt, ka lauku attīstība tiek īstenota atbilstīgi dalītajai pārvaldībai un dalībvalstis ir pilnībā atbildīgas par darbību uzraudzību.

Komisija norāda, ka par 2007.–2013. gadu tā ir apkopusi nozīmīgu informāciju par ziņošanu saistībā ar esošajiem finanšu instrumentiem. Turklāt 2014.–2020. gada plānošanas periodam ir izstrādāta plaša kārtība ziņošanai par finanšu instrumentiem⁵.

3 Komisijas Regula (ES) Nr. 679/2011, 2011. gada 14. jūlijs.

4 Regulas (ES) Nr. 1303/2013 37. panta 2. punkts.

5 Regulas (EK) Nr. 1303/2013 46. pants.

Komisija uzskata, ka novērtējums par finanšu instrumentu radītajiem ieguvumiem būtu veicams arī finanšu krīzes kontekstā, jo dažās dalībvalstīs krīze ietekmējusi piekļuvi finansējumam.

VII

Komisija norāda, ka valsts iestāžu atbildība ir nodrošināt, lai atsevišķas darbības tiktu īstenotas atbilstīgi spēkā esošajiem juridiskajiem noteikumiem. Revīzijas apmeklējumu laikā Komisija novērtē ar finanšu instrumentiem saistītās problēmas.

Atbilstīgi spēkā esošajiem ES tiesību aktiem 2007.–2013. gadam kārtību, kādā tiek veikta likvidācija un izmantošanas pārtraukšana, nosaka vadošā iestāde finansēšanas nolīgumā ar fonda pārvaldnieku, tādējādi nodrošinot, ka tiek atbilstīgi ievēroti būtiskie noteikumi.

Saskaņā ar dalīto pārvaldību un atbilstīgi subsidaritātes principam Komisijai jāpārlicinās, ka dalībvalstis izveido atbilstīgas pārvaldības un kontroles sistēmas.

Laikā no 2007. līdz 2013. gadam Komisija sniegusi norādījumus ikvienai dalībvalstij pēc tās pieprasījuma. Vadlīnijas par 2007.–2013. gada lauku attīstības programmu slēgšanu tika pieņemtas 2015. gadā⁶. Veicot grāmatojumu noskaidrošanu, tiks pārbaudīts, vai ir ievēroti juridiskie noteikumi un norādījumi.

Komisija nodrošinās konsolidētākus un labākus norādījumus 2014.–2020. gadam.

VIII

Komisija uzskata, ka jaunajā tiesiskajā regulējumā 2014.–2020. gada plānošanas periodam Palātas paustajām bažām ir veltīta pietiekama uzmanība.

⁶ C(2015) 1399 final, 5.3.2015.

Pārmērīgas kapitalizācijas problēmai uzmanība ir pievērsta Regulas (ES) Nr. 1303/2013 41. pantā, saskaņā ar kuru tiek ieviesti pakāpeniski maksājumi, pamatojoties uz konkrētiem izmaksas rezultātiem, un šie noteikumi tiek vispārīgi piemēroti visiem finanšu instrumentiem 2014.–2020. gadā.

Galvenās problēmas saistībā ar darbības rezultātiem tiek pietiekami risinātas, veicot ESIF atbalstītu finanšu instrumentu uzraudzību, kā noteikts Regulas (ES) Nr. 1303/2013 46. pantā. Turklāt Komisija uzsver četrus darbības rezultātu rādītājus, kas norādīti Regulas (ES) Nr. 480/2014 12. pantā.

Turklāt, lai veicinātu finanšu instrumentu izmantošanu, Komisija pastiprinājusi sadarbību ar Eiropas Investīciju banku (EIB) lauksaimniecības un lauku attīstības jomā, un 2014. gada 14. jūlijā tika parakstīts Saprašanās memorands⁷. Šāda sadarbība nozīmē arī iespēju izmantot EIB grupas pieredzi un zināšanas par finanšu instrumentiem un tās piemērot lauku attīstībai.

Komisija arī uzsākusi *fi-compass* – plašu tehniskās palīdzības platformu, ar kuras palīdzību tiks sniegti metodiski norādījumi un nodrošināts atbalsts Komisijai, dalībvalstīm un ieinteresētajām personām, uzlabojot to informētību par finanšu instrumentiem, kurus 2014.–2020. gadā atbalsta ESI fondi⁸. Savas darba programmas ietvaros *fi-compass* veidos arī ELFLA raksturīgos produktus.

IX a) – pirmā aizzīme

Komisija piekrīt noteikt, kādi jautājumi, īpašās iezīmes un šķēršļi pastāv, veidojot finanšu instrumentus ELFLA ietvaros.

Šāda analīze tiks veikta *fi-compass* darbību ietvaros; runa ir par plašu tehniskās palīdzības platformu, ar kuras palīdzību tiks sniegti metodiski norādījumi un nodrošināts atbalsts Komisijai, dalībvalstīm un ieinteresētajām personām, uzlabojot to informētību par finanšu instrumentiem, kurus 2014.–2020. gadā atbalsta ESI fondi⁹.

⁷ Skatīt Paziņojumu 14/225, 14.7.2014.

⁸ Sīkāku informāciju skatīt vietnē <http://www.fi-compass.eu>.

⁹ Sīkāku informāciju skatīt vietnē <http://www.fi-compass.eu>.

IX a) – otrā aizzīme

Komisija piekrīt šim ieteikumam, un tas jau ir daļēji īstenots.

ESIF tehniskās palīdzības platformas *fi-compass* ietvaros tiek sniegti vispārīgi un fondam raksturīgi norādījumi par *ex ante* novērtējumu. Tie attiecas uz ELFLA kopumā un arī konkrētām nozarēm, piem., lauksaimniecību un mežsaimniecību.

IX a) – trešā aizzīme

Komisija piekrīt šim ieteikumam, un tas jau ir daļēji īstenots.

Komisija ir nodrošinājusi standartmodeļus aizdevumu un garantiju fondiem lauku attīstības jomā. ESIF tehniskās palīdzības platformas *fi-compass* ietvaros patlaban tiek izskatīta cita modeļa iespējāmība, piem., saistībā ar energoefektivitāti un atjaunīgo enerģiju; plānotais īstenošanas laiks ir 2015. gada beigas.

Sadarbojoties ar EIB grupu, Komisija ir parakstījusi Saprašanās memorandu (SM) par sadarbību lauksaimniecības un lauku attīstības jomā, un tiek plānots, ka EIB piedāvās īpašu FI shēmu dalībvalstīm, kas būs jāīsteno ELFLA ietvaros. Īpašs notikums saistībā ar šo SM ir jau iepļānots 2015. gada 23. martā.

IX a) – ceturtā aizzīme

Komisija piekrīt šim ieteikumam, ja vien šis punkts aptver noteikumus par lauku attīstības programmu 2007.–2013. gadam slēgšanu¹⁰.

Komisija norāda, ka saskaņā ar spēkā esošajiem ES tiesību aktiem 2007.–2013. gadam dalībvalstis atbild par to, lai par katru finansēšanas vadības instrumentu tiktu izstrādāti precīzi noteikumi darbības īstenošanai, tostarp pienācīga politika izmantošanas pārtraukšanai.

¹⁰ C(2015) 1399 final, 5.3.2015.

IX b)

Komisija piekrīt šim ieteikumam, un tas patlaban tiek īstenots.

Ir pieņemti pārejas noteikumi 2007.–2013. gada periodam.

Saistībā ar 2014.–2020. gadu diskusija ar dalībvalstīm notiks tad, kad pietuvosies 2014.–2020. gada perioda slēgšana, un ir jānosaka pārejas noteikumi.

IX c)

Šis ieteikums attiecas uz dalībvalstīm.

Ievads

05

ES tiesību aktos 2007.–2013. gadam nav iekļauts noteikums par finanšu instrumentu izveidei sākotnēji piešķirtās naudas atkārtotu izmantošanu. Neizmantotos līdzekļus var atkārtoti iepļānot citiem palīdzības veidiem.

06

Komisija norāda, ka 2014.–2020. gada plānošanas periods ir tikko sācies un vairākums ESIF programmu, tostarp LAP, vēl nav pieņemtas. Turklāt dalībvalstis var izveidot finanšu instrumentus jebkurā laikā plānošanas perioda ietvaros.

12

Pēc tam, kad tika atjaunināts novērtējums par dalībvalstu norādītajām vajadzībām un veikti sagatavošanās darbi garantiju fondu slēgšanai, norādītais skaitlis par 2013. gadu tika samazināts līdz 362,69 miljoniem euro līdz 2014. gada beigām.

13

Saskaņā ar subsidiaritātes principu un dalīto pārvaldību dalībvalstis atbild par finanšu instrumentu izveidi, īstenošanu un pieprasījuma novērtēšanu. Tas attiecas uz visu tiesību aktu, statūtu un administratīvo noteikumu pieņemšanu valsts vai reģiona mērogā, tostarp finansēšanas nolīgumiem.

Komisija uzrauga, kā dalībvalstis īsteno savas LAP, un saistībā ar šo pārliecinās, kā dalībvalstis īsteno ELFLA atbalstītos finanšu instrumentus.

Komisija norāda, ka maksājumu aģentūrām ir svarīga loma saistībā ar lauku attīstības politiku un tās īstenošanu.

Revīzijas tvērums un pieeja

20

Komisija norāda, ka finanšu instrumenti lauku attīstības jomā var arī atbalstīt citus ieguldījumu pasākumus, piem., 311. pasākumu (lauksaimniecības darbību dažādošana), 312. pasākumu (mikrouzņēmumu radīšana un attīstība lauku apvidos), 313. pasākumu (lauku tūrisms), 321. pasākumu (pamatpakalpojumi un infrastruktūra) u. c. Būtu jāņem vērā arī *Leader* ietvaros sniegtais atbalsts.

Apsvērumi

21

Noteikumi par finanšu instrumentiem lauku attīstības jomā 2007.–2013. gadā ir ievērojami uzlaboti salīdzinājumā ar 2000.–2006. gada periodu.

22

Komisija uzskata, ka slēgšanas laikā veiktās elektroniskās aptaujas pilnībā neaptver iemeslus, kuru dēļ plānošanas perioda sākumā netika izveidoti finanšu instrumenti.

23

Komisija uzskata, ka tā ir atbilstīgi novērtējusi lauku attīstības īpašās iezīmes un pievērsusi tām pienācīgu uzmanību, izstrādājot tiesisko regulējumu 2007.–2013. gadam. Konkrēti, Regulā (EK) Nr. 1698/2005 ir norādīts vairāk nekā 30 dažādu pasākumu, kuru mērķis ir labi definēta atbalsta saņēmēju grupa un kuros ir iestrādāti gan attiecināmības kritēriji, gan īpašas prasības, kurām jāatbilst ELFLA atbalstītiem finanšu instrumentiem. Šis aspekts ir tālāk izstrādāts Regulas (EK) Nr. 1974/2006 noteikumos.

Skatīt arī atbildi par 21. punktu.

Komisija norāda, ka atbalsta saņēmēji lauku attīstības jomā ir dažādu lielumu lauku saimniecības. Neliela apjoma lauksaimniecības darbībai ES piemīt dažādas dimensijas, un šādas darbības ir raksturīgas valstij, reģionam un/vai apakšnozarei. Tajā pašā laikā lauksaimnieki nav vienīgie, kuri saņem atbalstu lauku attīstības jomā.

Kohēzijas politika principā neatbalsta lauksaimniecību, bet līdzīgi lauku attīstības politikai tā aptver daudzus mikrouzņēmumus un mazos nelauksaimniecības uzņēmumus.

26

ES tiesiskais regulējums 2007.–2013. gada plānošanas periodam nodrošina ievērojamu elastīgumu lauku attīstības pasākumu īstenošanai. Ņemot to vērā, Komisija uzskata, ka vajadzības un iespējas ir raksturotas pietiekami skaidri, tādēļ finanšu instrumentu plānošana ir atbilstīga un iespējama. Apstiprinot LAP vai to grozījumus, Komisija veic analīzi, lai novērtētu, vai programmas un pasākumi atbilst ES stratēģiskajām vadlīnijām, attiecīgajiem valsts stratēģijas plāniem un būtiskajiem juridiskajiem noteikumiem.

Katram lauku attīstības pasākumam, kura ietvaros tiek atbalstīti finanšu instrumenti, bija skaidri un labi noteikti mērķi, un tie bija salāgoti ar ES tiesību aktiem un valsts stratēģijas plāniem. ES tiesību aktos nav paredzēta prasība noteikt tikai izmērāmus mērķus.

Saistībā ar 2014.–2020. gada plānošanas periodu *ex ante* kvantitatīvi izteiktie mērķi tiek noteikti katrai ES prioritārajai jomai saistībā ar ELFLA. Programmas saturā ietver aprakstu par stratēģiju un parāda, ka izvēlētie pasākumi saistībā ar ES prioritātēm balstās uz pareizu intervenču loģiku, kuru atbalsta *ex ante* novērtējums.

2. izcēlums

Norādītie mērķi atbilda vispārējai situācijai, t. i., nebija iespēju saņemt kredītus. LAP izstrādā turpmākus mērķus, ņemot vērā pasākumus, kuru ietvaros tiek atbalstīti finanšu instrumenti. Finansēšanas nolīgumos, kas noslēgti starp dalībvalstīm un fondu pārvaldniekiem, var būt arī pamatojums un mērķi saistībā ar attiecīgo finanšu instrumentu.

Šie vispārīgie iemesli paskaidro nepieciešamību veidot aizdevumu fondu. Sīkāka informācija par pilnīgu pamatojumu šāda fonda izmantošanai, konkrētiem sasniedzamiem mērķiem un stratēģiju izmantošanas pārtraukšanai ir iekļauta finansēšanas nolīgumā starp ETEAN (fonda pārvaldnieks) un ministriju (vadošā iestāde).

Tādējādi tiek apstiprināts, ka plānošanas pieeja ir konsekventa un atbilst ES tiesību aktiem. Lietuvā un Rumānijā bija vērojama ļoti spēcīga kreditēšanas krīze, kuras dēļ atbalsta saņēmēji nevarēja saņemt banku aizdevumus saviem projektiem.

Turpmāki mērķi ir noteikti pasākumu ietvaros.

Informāciju par Rumāniju skatīt iepriekš.

27

Prasība veikt *ex ante* novērtējumu par plānotajiem zaudējumiem tika ieviesta 2011. gadā saistībā ar ELFLA līdzfinansējumu darbībām, kuras ietver garantiju fondus¹¹. Veicot šādu *ex ante* novērtējumu, ņem vērā pašreizējo tirgus praksi līdzīgām darbībām šādu veidu ieguldījumiem un attiecīgo tirgu, kuram tiks veidoti garantiju fondi.

Saistībā ar 2014.–2020. gada plānošanas periodu *ex ante* novērtējuma saturs ir juridiski noteikts, un šāds novērtējums obligāti jāveic ikvienai darbībai, kura ietver ELFLA līdzfinansētus finanšu instrumentus¹².

Tiesību aktos par 2007.–2013. gadu bija noteikta prasība fonda pārvaldnieka amata kandidātiem iesniegt uzņēmējdarbības plānu ar noteiktu saturu, un vadošajai iestādei bija jāvērtē šis plāns.

Komisija norāda, ka visi ELFLA atbalstītie finanšu instrumenti 2007.–2013. gadā bija izveidoti finanšu un ekonomikas krīzes apstākļos, un krīzes laikā bija apgrūtināta piekļuve kredītiem un visā Eiropā bija vērojamas likviditātes problēmas.

Piemēram, Bulgārijā *ex ante* novērtējums par plānotajiem zaudējumiem/ analīze par trūkumiem tika veikta vispirms, un tikai tad tika noteikts nemainīgs līmenis riska pozīcijām un fonda kapitāla galīgais apmērs. Rumānijā tika veikts pastāvīgs novērtējums, bet vispirms tika grozīti tiesību akti par 2007.–2013. gadu, tajos nosakot prasību veikt *ex ante* novērtējumu par garantiju fondu plānotajiem zaudējumiem, sākot no 2011. gada. Ņemot vērā diskusijas Lauku attīstības komitejā (LAK) par finanšu instrumentu slēgšanu, Itālija oficiāli apstiprināja savu pieeju saistībā ar *ex ante* novērtējumu veikšanu 2007.–2013. gada periodā.

Likviditātes trūkums un/vai grūtības lauksaimniekiem saņemt kredītus arī ir nopietni iemesli, kuri pamato to, kāpēc dalībvalstis izmanto īpašus finanšu instrumentus.

11 Komisijas Regula (ES) Nr. 679/2011, 2011. gada 14. jūlijs.

12 Regulas (ES) Nr. 1303/2013 37. panta 2. punkts.

28

Finanšu instrumenti lauku attīstības jomā ir piemēroti visiem potenciālajiem uzņēmumu investoriem, un tos varētu atbalstīt ELFLA.

Periodā no 2007. gada līdz 2013. gadam Komisija veica uzlabojumus tiesību aktos, ieviešot prasību veikt *ex ante* novērtējumu par garantiju fondu plānotajiem zaudējumiem.

Saistībā ar 2014.–2020. gada plānošanas periodu būs jānovērtē vajadzības visos gadījumos, kad kāda dalībvalsts pieņem lēmumu iemaksāt ELFLA finansējumu kādā finanšu instrumentā¹³. Turklāt noteikums par pakāpeniskiem maksājumiem kalpo kā papildu aizsardzība.

Skatīt arī atbildes par 21. un 22. punktu.

30

Komisija norāda, ka nav pietiekami veikt iemaksas fondos, lai slēgšanas laikā iemaksātās summas tiktu uzskatītas par attiecināmām.

31

Komisija vēlas uzsvērt, ka deklarētie izdevumi ir uzskaitīti pareizi. Tomēr, veicot revīziju dažās dalībvalstīs, Komisija arī novērojusi, ka pārvedumi, kas ir veikti uz finanšu instrumentu fondiem, ir zināmā mērā lieli salīdzinājumā ar to, cik lielā mērā šos instrumentus vēlāk faktiski izlietojuši galasaņēmēji.

Komisija norāda, ka finanšu instrumentu rakstura dēļ nevar tūlīt iztērēt visas instrumentam pārskaitītās summas. Ir vajadzīgs laiks, lai finanšu instrumenti izveidotos par labi funkcionējošu mehānismu, un sākotnēji ir vajadzīga arī likviditāte, lai varētu netraucēti veikt ieguldījumus uzņēmumos.

Pārmērīgas kapitalizācijas problēmai¹⁴ uzmanība ir pievērsta Regulas (ES) Nr. 1303/2013 41. pantā, saskaņā ar kuru tiek ieviesti pakāpeniski maksājumi, pamatojoties uz konkrētiem izmaksas rezultātiem, un šie noteikumi tiek vispārīgi piemēroti visiem finanšu instrumentiem 2014.–2020. gadā.

¹³ Regulas (ES) Nr. 1303/2013 37. panta 2. punkts.

¹⁴ Palāta savā revīzijā SR 2/2012 atsaucas uz finanšu instrumentu pārmērīgo lielumu, nevis pārmērīgo kapitalizāciju.

32

Atbilstīgi ES tiesību aktiem LAP varēja samaksāt fondam pilnu summu vienā iemaksas reizē. Radītā procentu summa palika Garantiju fonda rīcībā jaunu garantiju piešķiršanai. Šī summa tiks noskaidrota finanšu instrumentu slēgšanas laikā.

Uzskata, ka laba prakse ir izvietot neizmantotās ELFLA summas procentu ienākumus pelnošos kontos, tādējādi radītos papildu ienākumus izmantojot finanšu instrumentu vajadzībām. ELFLA līdzekļi, kuri jāizmanto dotācijām programmu ietvaros, arī var tikt izvietoti šādos procentu ienākumus pelnošos kontos.

Rumānijā ir veikts pastāvīgs novērtējums par plānotajiem zaudējumiem, un vispārējais budžets finanšu instrumentiem, kuri ir spēkā valstī un kurus atbalsta ELFLA, ir koriģēts, lai atainotu šī novērtējuma rezultātus.

33

Regulas (EK) Nr. 1974/2006 52. panta 3. punktā ir stingri noteikts, kas notiek ar resursiem, kas plānošanas perioda laikā tiek nodoti atpakaļ darbībai no fondu veiktajām investīcijām vai paliek pāri pēc garantijas piešķiršanas (t. i., tie jāizmanto atbilstīgi finansēšanas nolīgumam vai jānoskaidro saistībā ar gada pārskatiem).

Piešķirot garantiju, tiek nodrošināts aizdevums, kuru galasaņēmējs saņem no finanšu starpnieka. Nodot atpakaļ šādu aizdevumu (un jebkādus iespējamus saistītos procentus), galasaņēmējs apstiprina, ka ir īstenota ELFLA atbalstītā darbība, un rezultātā garantija tiek atbrīvota, jo tā vairs nav saistīta ar ELFLA budžetu, bet ir jau "iztērēta", t. i., vismaz vienu reizi izmantota. Komisija neuzskata, ka tas ir pretrunā ar pareizas finanšu pārvaldības principu.

Slēgšanas laikā garantiju fondu attiecināmie izdevumi aptver gan visas garantijas, kas tikušas atbrīvotas pēc tam, kad plānošanas perioda laikā ir veiksmīgi nodoti atpakaļ aizdevumi, gan arī summu, kas aptver tikai ar aktīvām garantijām saistīto risku (nevis izsniegto aktīvo garantiju kopējo summu). Tā aktīvo garantiju daļa, kuru neuzskata par attiecināmu, ir jānodod atpakaļ programmai.

Skatīt arī atbildi par 31. punktu.

34

Finanšu instrumenti, kurus atbalsta ELFLA, nodrošinājuši piekļuvi finansējumam tādiem saņēmējiem, kuriem finanšu tirgū nebija iespējas segt projektu vai privātā līdzfinansējuma daļu. Saistībā ar 2014.–2020. gada plānošanas periodu finanšu instrumentus nevar izmantot dotāciju priekšfinansēšanai, dotācijas nevar izmantot atbalsta atmaksāšanai finanšu instrumentu ietvaros un, apvienojot atbalstu, kas piešķirts, izmantojot dotācijas, un finanšu instrumentus, var tikt segta viena un tā pati izdevumu pozīcija, ja visu veidu atbalsta apvienotā summa nepārsniedz attiecīgās izdevumu pozīcijas kopsummu¹⁵.

3. izcēlums

Finanšu instrumentiem bija nozīmīga loma finanšu un ekonomikas krīzes apstākļos, īpaši tajās dalībvalstīs, kurās finanšu nosacījumi bija stingri un/vai saņēmējiem bija grūti nodrošināt līdzfinansējumu.

35

Komisija norāda, ka ELFLA veic iemaksas finanšu instrumentos, izmantojot publiskus līdzekļus (ELFLA un valsts līdzfinansējumu).

Finanšu instrumentiem nav jābūt dotāciju alternatīvai, jo dotācijas un finanšu instrumentus var izmantot kopā vienā darbībā atbilstīgi spēkā esošajiem noteikumiem par valsts atbalstu.

¹⁵ Regulas (ES) Nr. 1303/2013 37. panta 7., 8. un 9. punkts.

Atbilstīgi Regulas (EK) Nr. 1698/2005 15. pantam un 71. panta 5. un 2. punktam pieteikuma iesniedzēji, kuri vēlas saņemt atbalstu no finanšu instrumenta, tiek novērtēti, izmantojot atlases kritērijus, kurus attiecīgajam pasākumam ir nemainīgi noteikusi kompetentā struktūra, jo izdevumi ir attiecināmi ELFLA ieguldījumam tikai tad, ja tie radušies par darbību, par kuru lēmumu pieņēmusi attiecīgās programmas vadošā iestāde vai lēmums pieņemts saskaņā ar šādas iestādes atbildību atbilstīgi tiem pašiem atlases kritērijiem.

Komisija uzskata, ka finanšu instrumentu plānošana veikta atbilstīgi ES tiesību aktiem un spēkā esošajiem noteikumiem par valsts atbalstu.

36

ES tiesību aktos nav noteikta prasība, ka lauku attīstības jomā 2007.–2013. gada plānošanas periodā visu veidu atbalsta kopsumma nedrīkst pārsniegt attiecīgās izdevumu pozīcijas kopsummu. Jāņem vērā arī tas, ka garantijas principā nodrošina ne vairāk kā 80 % no ieguldījuma (privātās) daļas.

Skatīt arī atbildes par 34. un 35. punktu.

37

Skatīt atbildi par 34. punktu.

38

Komisijas revīzijā arī tika uzsvērts šis risks. Tomēr ir grūti secināt, ka līmenis, kādā tiek veikta kapitāla nodošana, ir automātiski saistīts ar nolūku, kura dēļ tiek apiets N+2 noteikums, nevis ar faktu, ka programma tiek īstenota lēnāk nekā plānots. Vairākos gadījumos dalībvalstis nodevušas budžetā paredzēto kapitālu pilnā apmērā, pat ja tām nebija problēmas ar N+2 noteikumu.

Iemaksas no LAP finanšu instrumentos var tikt veiktas jebkurā laikā plānošanas perioda ietvaros.

Skatīt arī atbildi par 26. punktu.

4. izcēlums

Nolūks bija paātrināt aizdevumu fonda aktivizēšanu, ņemot vērā ieilgušās diskusijas un sarunas. Visas iesaistītās personas vēlējās sākt finanšu instrumentus bez turpmākas kavēšanās. Administratīvie sagatavošanās darbi beidzās 2013. gada decembrī, kad aizdevumu fonds tika oficiāli izveidots.

Komisija norāda, ka pat šādu aplēšu maksimālajā diapazonā dotācijām pieejamo līdzekļu apjoms ir ievērojams (no 70 % līdz 90 %).

Līdzekļus, kuri netiek izmantoti finanšu instrumentu ietvaros, var atkārtoti ielplānot citiem palīdzības veidiem.

Skatīt arī atbildes par 31., 38. un 39. punktu.

40

Komisija rīkojusies atbilstīgi noteikumiem.

Komisija norāda, ka gadījumos, kad izdevumi ir mazāki, dalībvalstij jānodod atpakaļ līdzekļi programmām, un palielinās atcelšanas risks saistībā ar to gadu, kurā tiek veikta atkārtota plānošana.

Skatīt arī Komisijas atbildes par 31. punktu un 4. izcēlumu.

41

Skatīt atbildi par 31. punktu.

42

Komisija norāda, ka potenciālais tirgus tiek noteikts *ex ante*, savukārt instrumenti var darboties līdz LAP slēgšanai un arī mainīgos finanšu tirgos un ekonomikas apstākļos. Situācija ir līdzīga finanšu instrumentiem, kuri darbojas ES mērogā.

Potenciālā tirgus noteikšana ir ļoti plašs jēdziens, tomēr tas nav vienīgais faktors, ko izmanto, lai definētu un aplēstu fonda kapitālu. Jāņem vērā arī tādi faktori kā, piemēram, kopējais pieejamais budžets pasākuma ietvaros, nepieciešamās investīcijas, finanšu instrumentu pievienotās vērtības novērtējums, finanšu instrumentu devums pasākuma mērķu sasniegšanai u. c.

43

Bulgārijas gadījumā priekšlikums aptvēra pasākumus, kuru ietvaros nevar veidot finanšu instrumentus.

Saistībā ar Itāliju laikā, kad tika veikts maksājums garantiju fondā, reģionu deklarētās summas nešķīta nesamērīgas.

Skatīt arī atbildi par 39. punktu saistībā ar Sicīliju.

Lietuvas gadījumā pārmērīga kapitalizācija notika tikai tad, kad mazinājās kredītēšanas krīze un bankas sāka piešķirt aizdevumus. Lietuva nolēma samazināt finanšu instrumenta lielumu.

Rumānijā pārmērīga kapitalizācija norādīja, ka finanšu instrumenti nevar mobilizēt komerc kredītus dziļās finanšu krīzes un pieprasījuma sarukšanas apstākļos, kad ikviena ieguldījuma rentabilitāte bija nopietni apšaubāma.

Skatīt arī atbildi par 32. punktu.

5. izcēlums

Tas, ka 2014. gadā fonds tika izmantots ierobežotā apmērā, var būt saistīts ar tā vēlo izveidošanu (2013. gada decembrī), ieguldītāju pastāvīgo neaktivitāti, ņemot vērā nopietno ekonomikas krīzi valstī, nepietiekamo pieredzi saistībā ar šāda veida instrumentiem un citām tendencēm valstī, kuras neveicināja ieguldījumus.

Komisija uzskata, ka laba prakse ir parādīt, kā dalībvalsts izmanto budžetus, ņemot vērā finanšu situācijas attīstību programmas jomā un pastāvošo pieprasījumu pēc finansējuma.

Veikt *ex post* salīdzinājumu nenožīmē, ka finanšu instrumentu izveidošanas laikā plānotais apjoms bija pārmērīgi novērtēts. Pastāvēja arī citi iemesli, kuri pamatoja LAP iemaksu fondā; piemēram, skatīt 42. punktu.

44

Skatīt atbildi par 28. punktu.

6. izcēlums

Līdzekļus, kuri netiek izmantoti finanšu instrumentu ietvaros, var atkārtoti ieplānot citiem palīdzības veidiem.

Skatīt arī atbildi par 31. punktu.

Bulgārijā valsts ierosinātais sākotnējais ieguldījumu potenciāls tika samazināts pēc Komisijas pārskata. Dalībvalsts atbild par finanšu instrumentu izveidi un īstenošanu, tostarp *ex ante* novērtējuma veikšanu un pārbaudi. Komisijai nav pienākuma sniegt reģionam vai valstij piemērotu ekspertu viedokli, lai varētu aprēķināt īpašus tehniskos elementus saistībā ar finanšu instrumentiem.

Par Rumāniju skatīt Komisijas atbildi par 43. punktu.

45

Nesenā finanšu un ekonomikas krīze apliecināja, ka finanšu tirgi ir dinamiski un var mainīties. Tādējādi ilgtermiņa prognozes var izrādīties neuzticamas. Šī iemesla dēļ ES tiesību akti 2014.–2020. gada plānošanas periodam ļauj katrā *ex ante* novērtējumā iekļaut noteikumus par iespējamu pārskatīšanu un atjaunināšanu vidējā termiņā vai ilgtermiņā, lai precīzi atspoguļotu potenciāli mainīgos tirgus nosacījumus.

46

Komisija norāda, ka ES tiesību aktos 2007.–2013. gadam nav definēta riska darījumu attiecība.

Saistībā ar 2014.–2020. gada plānošanas periodu riska darījumu attiecības novērtējums Regulas (ES) Nr. 1303/2013 42. panta 1. punkta b) apakšpunktā ir saukts par *ex ante* riska novērtējumu, un tas rāda, kāds ir nepieciešamais programmas ieguldījums, lai segtu plānotos un neplānotos zaudējumus saistībā ar jauniem aizdevumiem.

47

Komisija uzskata, ka situācija, kad garantiju fonds garantē 20 % no aizdevumu portfeļa un beigās tiek pieprasīts tikai 1 % no garantijām, faktiski ir piemērs tam, ka aizdevuma noteikumi tiek pildīti.

Daudzkāršošanai izmantojamo rādītāju aprēķina atsevišķi katrā gadījumā, tomēr 20 % šajā gadījumā ir diezgan zems līmenis un nerada jautājumus par iespējamo pārmērīgo kapitalizāciju (pat saskaņā ar vispārējo valsts atbalsta sistēmu, ja garantijas maksimālais apmērs ir 25 %, tam automātiski var piešķirt atbrīvojumu no paziņošanas robežvērtības; skatīt *GBER* (Komisijas Regulas (ES) Nr. 651/2014) 21. pantu).

Komisija arī uzskata, ka zemais saistību nepildīšanas līmenis liecina arī par banku nozares nevēlēšanos atbalstīt riskantākas darbības.

48

Komisija norāda, ka galasaņēmējiem izsniegto garantiju kopējais apjoms līdz 2013. gada beigām bija 249,6 miljoni euro, kas ir aptuveni 60 % no iemaksām fondos.

Komisija norāda, ka finanšu instrumenti, kuriem Palāta veikusi revīziju, joprojām ir aktīvi un turpinās darboties 2014.–2015. gadā.

Skatīt arī atbildes par 12. un 39. punktu.

49

Šāda pakāpeniska pieeja tika izvēlēta arī Lietuvā un Latvijā, kur tika izveidoti aizdevumu fondi.

52

Komisija norāda, ka daži finanšu instrumenti sāka darboties revīzijas beigās, un to īstenošanai joprojām ir vēl divi gadi.

53

Vidējais izmaksājumu līmenis, kas aprēķināts visai finanšu instrumentu datu kopai, neatspoguļo noteikta fonda īstenošanas ātrumu. Kohēzijas politikas jomā ievērojams fondu skaits tika izveidots tikai 2012. gadā. Šādu fondu zemajam apgūšanas līmenim 2012. gada beigās nevajadzētu raisīt bažas.

Finanšu instrumentus var novērtēt tikai pēc tā, kādu ietekmi rada to apgrozība izmantošanas laika beigās; īpaši tas attiecas uz instrumentiem, kas izveidoti plānošanas perioda beigās.

55

Realitātē finanšu tirgus situācija uzlabojās, un salīdzinājumā ar iepriekšējiem gadiem ir samazinājusies [tirgus] kļūdu skaits (skatīt piemēru 47. punktā, kad saistībā ar garantiju 20 % apmērā zaudēto aizdevumu apjoms bija tikai 1 %).

56

Skatīt Komisijas atbildes par 55. punktu.

57

Šādi labojumi liecināja, kāda ir faktiskā vajadzība pēc finanšu instrumentiem. Līdzekļi, kuri netiek izmantoti finanšu instrumentu ietvaros, tika atkārtoti ieplānoti un izmantoti citiem palīdzības veidiem.

58

Vēl ir laiks līdzekļu izmaksai šo instrumentu ietvaros. Komisija var vienīgi apstiprināt, kādas summas ir samaksātas galasaņēmējiem plānošanas perioda beigās.

Skatīt arī Komisijas atbildi par 55. punktu.

59

Skatīt Komisijas atbildes par 52. un 58. punktu.

60

Komisija uzskata, ka publisko līdzekļu izmantošana tirgos, kuri labi darbojas (vai tirgos, kuros ievērojamā tempā tiek atjaunināta atbilstīga darbība), ir rūpīgi jāvērtē, lai nepieļautu konkurences kropļojumus.

Grieķijas gadījumā fonds tika izveidots tikai 2013. gada otrajā pusgadā, tādēļ līdzekļus galasaņēmējiem faktiski sāka izmaksāt tikai 2014. gada vidū. Lietuvas gadījumā banku sistēma spēja atsākt normālu kreditēšanas plūsmu 2012. gada beigās, tādēļ ELFLA līdzekļi vairs nebija vajadzīgi pilnā apmērā. Tas pats attiecās uz Latviju, jo arī šajā valstī fondam bija īpaša ievirze.

61

ES tiesību aktos nav noteikta prasība dalībvalstīm nekavējoties izmantot līdzekļus, kuri ir atmaksāti fondam. Par kārtību, kādā tiek apgrozīti līdzekļi, vienojas finansēšanas nolīgumā, un tā ir atkarīga no konkrētās situācijas un apstākļiem, kādos darbojas finanšu instruments. Piemēram, dalībvalsts var vēlēties "iekasēt" atmaksātos līdzekļus un sākt finanšu instrumentu jaunam finanšu produktam vai jaunam mērķim. Saskaņā ar tiesību aktiem 2007.–2013. gadam līdzekļus finanšu instrumentu vajadzībām var atkārtoti izmantot nenoteiktā laikposmā.

62

Periodam no 2014. gada līdz 2020. gadam ir ieviesta uzlabota sistēma uzraudzības veikšanai un ziņošanai, kā norādīts Regulas (ES) Nr. 1303/2013 46. pantā, un tā ļauj novērtēt darbības rezultātus apgrozības un sviras efekta izteiksmē.

63

Augsta sviras efekta (saistību īpatsvara) līmeņa panākšana nav finanšu instrumentu galvenais mērķis. Ar finanšu instrumentu palīdzību tiek nodrošināts, ka galasaņēmējs faktiski saņem programmas atbalstu. Finanšu instrumentu radītā ietekme (piem., apgrozības vai sviras efekts) ir priekšrocība, nevis mērķis.

Sviras efekts (saistību īpatsvars) var būt atšķirīgs dažādās nozarēs, reģionos, finanšu produktiem, un par to jāvienojas finansēšanas nolīgumā par noteiktu finanšu instrumentu.

Saistībā ar privātu ieguldītāju dalību Komisija vēlas atsaukties uz tiesību aktiem par valsts atbalstu saistībā ar riska kapitāla finansējumu (*GBER*), saskaņā ar kuru ir nepieciešama privātā ieguldītāja līdzdalība. Komisijas definīcijā par sviras efekta (saistību īpatsvara) mehānismu ir iekļautas visas iemaksas (privātās un publiskās) kā papildinājums ES līdzekļiem.

64

Saskaņā ar sviras efekta (saistību īpatsvara) definīciju, kas ir iekļauta Finanšu regulā, visu veidu publiskās iemaksas, kas papildina ES iemaksas, tiek uzskatītas par saistību īpatsvaru.

ELFLA nav izņēmums starp citiem dalītas pārvaldības fondiem.

65

Regulas (ES) Nr. 1303/2013 37. panta 2. punktā nav iekļauta sviras efekta (saistību īpatsvara) definīcija, un minētais punkts nekādā gadījumā nenožīmē atkāpi no Finanšu regulas noteikumiem. Minētajā punktā vienīgi ir noteikts, ka *ex ante* novērtējumā jāņem vērā paredzamais sviras efekts, kas rodas, izveidojot finanšu instrumentus. Tomēr, piemēram, t. s. kopīgo noteikumu regulas (Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1303/2013) 39. panta 5. punktā ir norādīts, kā aprēķināt sviras efektu (saistību īpatsvaru).

Atbilstīgi spēkā esošajam regulējumam pienākums līdzfinansēt lauku attīstības politiku ir noteikts programmas līmenī. Individuālām darbībām (piem., fondiem) var būt valsts līdzfinansējums, bet tas var arī nebūt.

66

Skatīt arī atbildes par 63.–65. punktu.

67

Skatīt Komisijas atbildi par 60. punktu.

7. izcēlums

Komisija uzskata, ka, izdarot aplēses, jāņem vērā faktiskās summas, kas bija pieejamas fondiem pēc tam, kad tika izdarīti jaunākie grozījumi LAP, jo tie ietekmē sviras efekta (saistību īpatsvara) aprēķinu.

68

Finanšu instrumentu izveidošana ELFLA ietvaros dažām dalībvalstīm bija jauns jēdziens, un tām bija jāmācās. Vairākumā gadījumu par kavēšanās iemeslu tika minēts tas, ka instrumenti ir jaunums lauku attīstības politikā, jāveic publiskais iepirkums un ir problēmas valsts atbalsta jomā.

Saistībā ar finanšu instrumentu izmantošanu Komisija izmantoja tādas darbības kā intensīva popularizēšana un informēšana dažādās lauku attīstības komitejās un tiklos, veica apmācību un uzlaboja informētību, organizēja divpusējas tikšanās ar dalībvalstīm un sagatavoja plašas norādes.

Jaunajam plānošanas periodam Komisija arī sniedza nepieciešamos norādījumus par finanšu instrumentu īstenošanu. Īpaši Komisija informēja dalībvalstis par to, kādas iespējas ir vadošo iestāžu rīcībā, lai finanšu instrumenti tiktu atbilstīgi izmantoti.

Laikposmā no 2014. gada līdz 2020. gadam turpinās darboties jau izveidotie fondi vai var tikt izveidoti jauni fondi, balstoties uz Komisijas ierosinātajiem modeļiem (piem., standarta instrumenti)¹⁶. Tādējādi tiek plānots ievērojami samazināt kavēšanos.

¹⁶ Komisijas 2014. gada 11. septembra Īstenošanas regula (ES) Nr. 964/2014, kurā izklāstīti noteikumi par Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) Nr. 1303/2013 piemērošanu attiecībā uz standarta noteikumiem un nosacījumiem par finanšu instrumentiem.

8. izcēlums

Dažās dalībvalstīs finanšu sistēmas sabrukums un tam sekojošā ekonomikas krīze izraisīja maksātne-spējīga pieprasījuma veidošanos (uzņēmumu bankrots). Līdz ar citiem ārējiem faktoriem tas skaidro kavēšanos un fondu faktiskās izmantošanas zemo līmeni.

69

Komisija uzskata, ka, veicot novērtējumu par finanšu instrumentu darbības rezultātiem, uzmanība jāpievērš arī tam, kā līdzfinansētie finanšu instrumenti sasnieguši rezultātus, tostarp kāds ir apgrozības un sviras efekts. Turklāt novērtējumā jāņem vērā tas, ka var veidoties dažādas situācijas. Rūpīgi jāvērtē katra rādītāja vērtības attīstība, ņemot vērā noteiktos apstākļus. Ja rādītāju vērtības tiek apsvērtas izolēti, darbības rezultātus nevar novērtēt.

Finanšu instrumenti nodrošina, ka galasaņēmējs faktiski saņem programmas atbalstu. Tādējādi galvenais darbības rezultātu rādītājs ir tas, vai programmas ieguldījums ir izmantots salāgoti ar programmas mērķiem.

Komisija uzskata, ka sviras un apgrozības efekti korelē negatīvi (jo lielāks ir sviras efekts, jo mazāks ir apgrozības efekts).

Turklāt Komisija uzsver četrus darbības rezultātu rādītājus, kuri norādīti Regulas (ES) Nr. 480/2014 12. pantā.

70

Komisija norāda, ka vienotajā uzraudzības un novērtēšanas sistēmā 2007.–2013. gadam nebija kopīgu rādītāju par finanšu instrumentiem. Tomēr minētajā sistēmā bija paredzēts izmantot papildu rādītājus¹⁷, kurus nosaka dalībvalsts, lai būtu iespējams uzraudzīt un novērtēt LAP īpatnības. Ir jārod līdzsvars starp to, lai visās LAP tiktu uzraudzīts saprātīgs kopīgu rādītāju apjoms un tikai dažās LAP tiktu uzraudzīti papildrādītāji. Ikviens darbības rezultātu rādītājs vadošajai iestādei būtu jāaskaidro ar finanšu instrumentu.

¹⁷ Regulas (EK) Nr. 1698/2005 81. panta 2. punkts.

Saistībā ar satvaru 2014.–2020. gadam darbības rezultātu rādītāji ir noteikti Regulas (ES) Nr. 480/2014 12. pantā. Turklāt dalībvalstīm ir pienākums regulāri ziņot par finanšu instrumentiem, kā noteikts Regulas (ES) Nr. 1303/2013 46. pantā.

Kopīga atbilde par 72.–75. punktu

Kārtību, kādā tiek veikta likvidācija un izmantošanas pārtraukšana, nosaka vadošā iestāde finansēšanas nolīgumā ar fonda pārvaldnieku, tādējādi nodrošinot, ka tiek atbilstīgi ievēroti būtiskie noteikumi.

Saskaņā ar dalīto pārvaldību un atbilstīgi subsidaritātes principam Komisijai jāpārliedz, ka dalībvalstis izveido atbilstīgas pārvaldības un kontroles sistēmas.

Laikā no 2007. gada līdz 2013. gadam Komisija sniegusi norādījumus ikvienai dalībvalstij pēc tās pieprasījuma. Patlaban Komisija gatavo norādījumus par 2007.–2013. gada programmu slēgšanu.

Komisija nodrošinās konsolidētākus un labākus norādījumus 2014.–2020. gadam. To, kā tiek ievēroti tiesību akti un norādes, pārbaudīs, veicot grāmatojumu noskaidrošanu.

77

Šie noteikumi nav iekļauti tiesību aktos. Komisija iesaka dalībvalstīm nodrošināt atbilstību vadlīniju noteikumiem.

Atšķirīga izpratne tika noskaidrota LAK diskusijās 2014. gadā.

78

Skatīt atbildes par 61. un 72.–75. punktu.

79

Komisija norāda, ka ELFLA līdzekļi, kas atmaksāti fondiem pēc tam, kad tie tikuši vismaz vienreiz izmantoti, vairs nav ES līdzekļi. Pēc slēgšanas dalībvalstis atbild par šādu līdzekļu izmantošanu par labu atsevišķiem uzņēmumiem, kā noteikts ES tiesību aktos, ievērojot spēkā esošos noteikumus par valsts atbalstu. Šos līdzekļus var arī izmantot citiem finanšu instrumentiem.

Skatīt arī atbildes par 5., 33., 61. un 72.–75. punktu.

80

Komisija atbild par 2007.–2013. gada LAP slēgšanu.

Par ikvienu darbību, kas nav programmu slēgšana un neattiecas uz ES budžetu, atbild dalībvalstis.

82

Komisija uzskata, ka jaunajos tiesību aktos ir daudz citu noteikumu, kurus piemēro finanšu instrumentiem lauku attīstības jomā (piem., noteikumi par kontroli, izdevumu attiecināmību, līdzekļu atkārtotu izmantošanu, finanšu instrumentu un dotāciju kombinēšanu, iespējām iecelt dažādas struktūras par fonda pārvaldniekiem, tostarp vadošajām iestādēm pieejamām iespējām, starpnieku un galasaņēmēju izvēli, pārvaldības izmaksām un maksu par pakalpojumiem, u. c.).

83

Komisija uzskata, ka jaunajos tiesību aktos šim aspektam ir pievērsta pietiekama uzmanība un ir mazināti iespējamie riski.

Skatīt arī atbildes par 31. un 41. punktu.

84

Skatīt atbildes par 4. izcēlumu un 31. punktu.

85

Saskaņā ar tiesību aktiem pārbaude par *ex ante* novērtējumu ir nodota vadošo iestāžu pārziņā.

86

Papildus obligātajiem *ex ante* novērtējumiem un pakāpeniskiem maksājumiem jaunajos tiesību aktos iekļauti citi atbilstīgi aizsardzības pasākumi šāda iespējamā riska mazināšanai, piemēram, uzraudzība un plaša ziņošana.

Komisija arī norāda, ka 75 % gadījumu (deviņos no 12) izmantotā riska darījumu attiecība ir diapazonā no 2 līdz 5.

Vispārīgi runājot, 2014.–2020. gadā turpmāku iemaksu veikšana ir atkarīga no tā, kā kapitāls ir apgūts iepriekš.

87

Saskaņā ar ES tiesību aktiem finanšu instrumentus var izveidot jebkurā laikā 2014.–2020. gada plānošanas perioda ietvaros. Īstenošana 2014.–2020. gadā var sākties uzreiz pēc jaunu programmu pieņemšanas un jau 2015. gadā. Piemēram, 2015. gada janvārī tika pieņemta Nīderlandes LAP 2014.–2020. gadam, un tajā arī paredzēts izveidot finanšu instrumentu ar ELFLA atbalstu.¹⁸

Skatīt arī atbildi par 68. punktu.

88

Finanšu instrumenti nodrošina programmas atbalstu situācijās, kad pastāv tirgus kļūdas un/vai ieguldījumu apjoms ir mazāks par optimālo apjomu, vai arī ir īpašas ieguldījumu vajadzības. Programmas atbalsta turpināšana, neraugoties uz to, ka tirgū vairs nav nepieciešama publiskā intervence, neatbilst noteikumiem par valsts atbalstu un ir pretrunā ar pareizas finanšu pārvaldības principu.

¹⁸ Skatīt attiecīgo prezentāciju vietnē <http://www.fi-compass.eu>.

Finanšu produkta termiņš galvenokārt būs atkarīgs no tā, kāda veida ieguldījums tiek atbalstīts. Ilgtermiņa ieguldījumiem infrastruktūras projektos būs citāds izmantošanas laiks nekā īstermiņa ieguldījumiem mikrokreditēšanā.

Skatīt arī atbildes par 43. un 60. punktu un 5. izcēlumu.

89

Skatīt atbildi par 5. punktu.

90

Saistībā ar ELFLA darbības rezultāti tiek galvenokārt novērtēti, veicot vērtēšanu. Vidēja termiņa vērtējumi par 2007.–2013. gada īstenošanas periodu tika veikti pārāk ātri, lai vērtētu finanšu instrumentu koprezultātu un darbības rezultātus. Lauku attīstības ietekmi var novērtēt tikai tad, kad ir pagājis pietiekams laiks, turklāt apjomīgāks koprezultāts tiek gaidīts saistībā ar dalībvalstu veikto *ex post* vērtējumu, un Komisija koprezultātu apkopos 2017. gadā.

Skatīt arī atbildi par 70. punktu.

91

Saskaņā ar Finanšu regulu privātā līdzdalība netiek uzskatīta par sviras efektu (saistību īpatsvaru).

Svira efekta (saistību īpatsvara) rādītājs ir atkarīgs no finanšu instrumenta veida, reģiona un projekta veida. Tādējādi svira efekta (saistību īpatsvara) mērķis nevar būt daļa no tiesiskā regulējuma. Patlaban Komisija izstrādā norādījumus par svira efektu (saistību īpatsvaru).

95

ELFLA atbalsts 2007.–2013. gadā tiek nodrošināts lauksaimniecības valsts atbalsta noteikumu ietvaros un atbilstīgi Padomes Regulai (EK) Nr. 1698/2005 un Komisijas Regulai (EK) Nr. 1974/2006.

Skatīt arī atbildes par 35. un 37. punktu.

Laikposmā no 2014. gada līdz 2020. gadam tiks nodrošināti kopīgi norādījumi par politiku dalītās pārvaldības ietvaros saistībā ar problēmām finanšu instrumentu jomā, un tāda pati pieeja tiks noteikta saistībā ar piekļuvi fondiem, un tā caurvīs šo politiku.

Secinājumi un ieteikumi

96

Komisija norāda, ka 2007.–2013. gadā finanšu instrumenti tika īstenoti septiņās dalībvalstīs un tas ir nozīmīgs uzlabojums salīdzinājumā ar 2000.–2006. gadu, kad tos izmantoja tikai divas dalībvalstis.

ES tiesiskais regulējums 2007.–2013. gada plānošanas periodam nodrošina ievērojamu elastīgumu lauku attīstības pasākumu īstenošanai. Komisija uzskata, ka 2007.–2013. gada plānošanas perioda tiesiskajā regulējumā ir ņemtas vērā lauku attīstības īpatnības un tas parādās ELFLA atbalstītajos finanšu instrumentos. Padomes Regulā (EK) Nr. 1698/2005 un Komisijas Regulā (EK) Nr. 1974/2006 ir noteikts ELFLA tvērums un intervenču jomas, tostarp īpaši atbalsta pasākumi¹⁹. Katrā lauku attīstības pasākumā ir iekļauti dažādi noteikumi par attiecināmību, kuri jāievēro saistībā ar pasākuma ietvaros izveidotajiem finanšu instrumentiem, un šie noteikumi ir iekļauti finansēšanas nolīgumā.

Prasība veikt atbilstīgu *ex ante* novērtējumu par plānotajiem zaudējumiem tika ieviesta 2011. gadā saistībā ar ELFLA līdzfinansējumu darbībām, kuras ietver garantiju fondus²⁰.

¹⁹ Piemēram, atbalsts investīcijām lauku saimniecību modernizācijai, lauksaimniecības un mežsaimniecības produktu pievienotās vērtības radīšanai, mikrouzņēmumu izveidei un attīstībai lauku apvidos, kā arī tam, lai dažādotu lauksaimniecības darbības netauksaimniecisku darbību virzienā, atjaunotu ciematus u. c.

²⁰ Komisijas Regula (ES) Nr. 679/2011, 2011. gada 14. jūlijs.

Saistībā ar 2014.–2020. gada plānošanas periodu *ex ante* novērtējums ir obligāti jāveic ikvienai darbībai, kura ietver finanšu instrumentus, kas tiek līdzfinansēti no ELFLA²¹. Tiesību aktos ir noteikti stimuli dalībvalstīm izmantot finanšu instrumentus, un dalībvalstīm tiek dota iespēja nekavējoties sākt šādu instrumentu darbību, pamatojoties uz modeļiem, kuri ir gatavi ieviešanai, piemēram, standarta modeļiem. Komisija dalībvalstīm un ieinteresētajām personām arī sniedz nepieciešamos norādījumus, un turpinās to darīt visā pārējā 2014.–2020. gada periodā.

97

Komisija uzskata, ka tiesiskajā regulējumā 2014.–2020. gada plānošanas periodam Palātas paustajām bažām ir veltīta pietiekama uzmanība.

Pārmērīgas kapitalizācijas problēmai uzmanība ir pievērsta Regulas (ES) Nr. 1303/2013 41. pantā, saskaņā ar kuru tiek ieviesti pakāpeniski maksājumi, pamatojoties uz konkrētiem izmaksas rezultātiem, un šie noteikumi tiek vispārīgi piemēroti visiem finanšu instrumentiem 2014.–2020. gadā.

Galvenās problēmas saistībā ar darbības rezultātiem tiek pietiekami risinātas, veicot ESIF atbalstītu finanšu instrumentu uzraudzību, kā noteikts Regulas (ES) Nr. 1303/2013 46. pantā. Turklāt Komisija uzsver četrus darbības rezultātu rādītājus, kas norādīti Regulas (ES) Nr. 480/2014 12. pantā.

Turklāt, lai veicinātu finanšu instrumentu izmantošanu, Komisija pastiprinājusi sadarbību ar Eiropas Investīciju banku (EIB) lauksaimniecības un lauku attīstības jomā, un 2014. gada 14. jūlijā tika parakstīts Saprašanās memorands.²² Šāda sadarbība nozīmē arī iespēju izmantot EIB grupas pieredzi un zināšanas par finanšu instrumentiem un tās piemērot lauku attīstībai.

²¹ Regulas (ES) Nr. 1303/2013 37. panta 2. punkts.

²² Skatīt Paziņojumu 14/225, 14.7.2014.

Komisija arī uzsākusi *fi-compass* – plašu tehniskās palīdzības platformu, ar kuras palīdzību tiks sniegti metodiski norādījumi un nodrošināts atbalsts Komisijai, dalībvalstīm un ieinteresētajām personām, uzlabojot to informētību par finanšu instrumentiem, kurus 2014.–2020. gadā atbalsta ESI fondi.²³ Savas darba programmas ietvaros *fi-compass* veidos arī ELFLA raksturīgos produktus.

98

Saskaņā ar subsidiaritātes principu un dalīto pārvaldību dalībvalstis atbild par finanšu instrumentu izveidi, īstenošanu un pieprasījuma novērtēšanu.

Finanšu instrumentu izveidošana ELFLA ietvaros dažām dalībvalstīm bija jauns jēdziens, un tām bija jāmacās. Saistībā ar finanšu instrumentu izmantošanu Komisija izmantoja tādas darbības kā intensīva popularizēšana un informēšana dažādās lauku attīstības komitejās un tīklos, veica apmācību un uzlaboja informētību, organizēja divpusējas tikšanās ar dalībvalstīm un sagatavoja plašas norādes.

Komisija uzskata, ka jaunajos tiesību aktos tiek nodrošināti pietiekami stimuli (piem., lielāks līdzfinansējums²⁴, valsts līdzfinansējums tiek sniegts īstenošanas perioda vēlākā posmā, ieguldījumu priekšfinansēšana pretstatā tādu izdevumu atmaksai dotāciju gadījumā, kuri ir izveidojušies), un stimuli ieguldījumu veikšanai (piem., dažāda attiecināmība saistībā ar PVN²⁵, apgrozāmā kapitāla attiecināmība²⁶) piedāvā pietiekami daudz priekšrocību salīdzinājumā ar dotācijām.

²³ Sīkāku informāciju skatīt vietnē <http://www.fi-compass.eu>.

²⁴ Saskaņā ar Regulas (ES) Nr. 1305/2013 59. panta 4. punkta d) apakšpunktu ieguldījuma likme, ko piemēro attiecīgajam pasākumam, tiek palielināta par papildu 10 procentu punktiem attiecībā uz ieguldījumiem finanšu instrumentos, kas minēti Regulas (ES) Nr. 1303/2013 38. panta 1. punkta b) apakšpunktā, un tā ir 100 % no Savienības līmeņa finansēšanas instrumentiem, kas minēti 38. panta 1. punkta a) apakšpunktā Regulā (ES) Nr. 1303/2013. Līdzīgu pieeju piemēro ELGF un KF ieguldījumiem finanšu instrumentos.

²⁵ Regulas (ES) Nr. 1303/2013 37. panta 11. punkts.

²⁶ Regulas (ES) Nr. 1305/2013 45. panta 5. punkts.

Laikposmā no 2014. gada līdz 2020. gadam turpinās darboties jau izveidotie fondi vai var tikt izveidoti jauni fondi, balstoties uz Komisijas ierosinātajiem modeļiem (piem., standarta instrumenti)²⁷.

Saskaņā ar tiesību aktiem finanšu instrumenti ir atbalsta veids 2007.–2013. gada un 2014.–2020. gada plānošanas periodā īpašu lauku attīstības pasākumu īstenošanai.

1. ieteikums

Komisija piekrīt noteikt, kādi jautājumi, īpašās iezīmes un šķēršļi pastāv, veidojot finanšu instrumentus ELFLA ietvaros.

Šāda analīze tiks veikta *fi-compass* darbību ietvaros; runa ir par plašu tehniskās palīdzības platformu, ar kuras palīdzību tiks sniegti metodiski norādījumi un nodrošināts atbalsts Komisijai, dalībvalstīm un ieinteresētajām personām, uzlabojot to informētību par finanšu instrumentiem, kurus 2014.–2020. gadā atbalsta ESI fondi²⁸.

Pārējie ieteikumu aspekti attiecas uz dalībvalstīm.

99

Saskaņā ar subsidiaritātes principu un dalīto pārvaldību dalībvalstis atbild par finanšu instrumentu izveidi, īstenošanu un pieprasījuma novērtēšanu.

Finanšu instrumentiem ir nepieciešams noteikts likviditātes līmenis, lai tiktu nodrošināti netraucēti ieguldījumi uzņēmumos.

27 Komisijas 2014. gada 11. septembra Īstenošanas regula (ES) Nr. 964/2014, kurā izklāstīti noteikumi par Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) Nr. 1303/2013 piemērošanu attiecībā uz standarta noteikumiem un nosacījumiem par finanšu instrumentiem.

28 Sīkāku informāciju skatīt vietnē <http://www.fi-compass.eu>.

2. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam, un tas jau ir daļēji īstenots.

Saistībā ar ESIF tehniskās palīdzības platformu *fi-compass* tiek sniegti gan vispārīgi, gan fondam raksturīgi norādījumi par *ex ante* novērtējumu. Tie attiecas uz ELFLA kopumā un arī konkrētām nozārēm, piem., lauksaimniecību un mežsaimniecību.

100

Komisija uzskata, ka darbības rezultāti tiek galvenokārt novērtēti, veicot vērtēšanu. Lauku attīstības ietekmi var novērtēt tikai tad, kad ir pagājis pietiekams laiks, turklāt apjomīgāks koprezultāts tiek gaidīts saistībā ar dalībvalstu veikto *ex post* vērtējumu, un Komisija koprezultātu apkopos 2017. gadā.

Gada progresu ziņojumu pielikumā vadošās iestādes sniegušas īpašu informāciju par darbībām, kuras ietver finanšu instrumentus, piem., sviras efektu (saistību īpatsvaru) un darbības rezultātiem.

Komisija uzskata, ka tā ir atbilstīgi veikusi savus uzraudzības pienākumus.

3. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam, un tas jau ir daļēji īstenots.

Komisija ir nodrošinājusi standartmodeļus aizdevumu un garantiju fondiem lauku attīstības jomā. ESIF tehniskās palīdzības platformas *fi-compass* ietvaros patlaban tiek izskatīta cita modeļa iespējamība, piem., saistībā ar energoefektivitāti un atjaunīgo enerģiju; plānotais īstenošanas laiks ir 2015. gada beigas.

Sadarbojoties ar EIB grupu, Komisija ir parakstījusi Saprašanās memorandu (SM) par sadarbību lauksaimniecības un lauku attīstības jomā, un tiek plānots, ka EIB piedāvās īpašu FI shēmu dalībvalstīm, kas būs jāīsteno ELFLA ietvaros. Īpašs notikums saistībā ar šo SM ir jau ieplānots 2015. gada 23. martā.

101

Nesenā finanšu un ekonomikas krīze apliecināja, ka finanšu tirgi ir dinamiski un var mainīties. Tādējādi ilgtermiņa prognozes var izrādīties neuzticamas. Šī iemesla dēļ ES tiesību akti 2014.–2020. gada plānošanas periodam ļauj katrā *ex ante* novērtējumā iekļaut noteikumus par iespējamu pārskatīšanu un atjaunināšanu vidējā termiņā vai ilgtermiņā, lai precīzi atspoguļotu potenciāli mainīgos tirgus nosacījumus.

4. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam, un tas patlaban tiek īstenots.

Ir pieņemti pārejas noteikumi 2007.–2013. gada periodam.

Saistībā ar 2014.–2020. gadu diskusija ar dalībvalstīm notiks tad, kad pietuvosies 2014.–2020. gada perioda slēgšana, un ir jānosaka pārejas noteikumi.

Komisija 2014. gadā sniedza norādījumus vadošajām iestādēm par finanšu instrumentiem ESIF programmās 2014.–2020. gadā.

5. ieteikums

Šis ieteikums attiecas uz dalībvalstīm.

103

Komisija norāda, ka valsts iestāžu atbildība ir nodrošināt, lai atsevišķas darbības tiktu īstenotas atbilstīgi spēkā esošajiem juridiskajiem noteikumiem. Revīzijas apmeklējumu laikā Komisija novērtē problēmas, kas ir saistītas ar finanšu instrumentiem.

Atbilstīgi spēkā esošajiem ES tiesību aktiem 2007.–2013. gadam kārtību, kādā tiek veikta likvidācija un izmantošanas pārtraukšana, nosaka vadošā iestāde finansēšanas nolīgumā ar fonda pārvaldnieku, tādējādi nodrošinot, ka tiek atbilstīgi ievēroti būtiskie noteikumi. Saskaņā ar dalīto pārvaldību un atbilstīgi subsidiaritātes principam Komisijai jāpārliedz, ka dalībvalstis izveido atbilstīgas pārvaldības un kontroles sistēmas.

Laikā no 2007. gada līdz 2013. gadam Komisija sniegusi norādījumu ikvienai dalībvalstij pēc tās pieprasījuma. Vadlīnijas par 2007.–2013. gada lauku attīstības programmu slēgšanu tika pieņemtas 2015. gadā²⁹. Veicot grāmatojumu noskaidrošanu, tiks pārbaudīts, vai ir ievēroti juridiskie noteikumi un norādījumi.

Komisija nodrošinās konsolidētākus un labākus norādījumus 2014.–2020. gadam.

6. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam, ja vien šis punkts aptver noteikumus par lauku attīstības programmu 2007.–2013. gadam slēgšanu³⁰.

Komisija norāda, ka saskaņā ar spēkā esošajiem ES tiesību aktiem 2007.–2013. gadam dalībvalstis atbild par to, lai par katru finansēšanas vadības instrumentu tiktu izstrādāti precīzi noteikumi darbības īstenošanai, tostarp pienācīga politika izmantošanas pārtraukšanai.

29 C(2015) 1399 *final*, 5.3.2015.

30 C(2015) 1399 *final*, 5.3.2015.

KĀ PASŪTĪT ES IZDEVUMUS

Bezmaksas izdevumi

- Viens eksemplārs:
ar *EU Bookshop* starpniecību (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vairāk nekā viens eksemplārs vai plakāti/kartes:
Eiropas Savienības pārstāvniecībās
(http://ec.europa.eu/represent_lv.htm),
Eiropas Savienības delegācijās valstīs, kas nav ES dalībvalstis
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_lv.htm),
ar *Europe Direct* dienesta starpniecību
(http://europa.eu/europedirect/index_lv.htm)
vai piezvanot uz tālruņa numuru 00 800 6 7 8 9 10 11 (zvanīšana bez maksas no jebkuras vietas Eiropas Savienībā) (*).

(*) Informāciju sniedz bez maksas, tāpat arī lielākā daļa zvanu ir bezmaksas (izņemot dažus operatorus, viesnīcas vai taksofonus).

Maksas izdevumi

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

Palāta izvērtēja, vai finanšu instrumenti (aizdevumu un garantiju fondi) ir bijuši sekmīgi lauku attīstības jomā 2007.–2013. gada periodā un to, kādas iespējas tie piedāvā 2014.–2020. gadā. Revidenti konstatēja, ka līdz šim instrumenti nav darbojušies sekmīgi, galvenokārt tāpēc, ka tie bija pārmērīgi kapitalizēti un nedeva visu iespējamo sviras efektu un apgrozības efektu. Attiecībā uz 2014.–2020. gada periodu Palāta secina, ka, lai gan ir uzlabots tiesiskais regulējums, panākt vēlamo ietekmi būs liels izaicinājums.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Publikāciju birojs