

Posebno poročilo

Ali so finančni instrumenti uspešno in obetavno orodje na področju razvoja podeželja?



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-naslov: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2280-0	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/771348	QJ-AB-15-004-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2287-9	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/702179	QJ-AB-15-004-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2293-0	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/79763	QJ-AB-15-004-SL-E

© Evropska unija, 2015

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira. Za vsako uporabo ali reprodukcijo slike 1 je treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnika avtorske pravice.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo**Ali so finančni instrumenti
uspešno in obetavno
orodje na področju
razvoja podeželja?**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljalvske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat I, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Rasa Budbergytė in ki je specializiran za področje porabe ohranjanje in upravljanje naravnih virov. Revizijo je vodila članica Evropskega računskega sodišča Kersti Kaljulaid, pri njej pa so sodelovali vodja kabineta Peeter Lätti, vodja enote Helder Faria Viegas, vodja ekipe Bertrand Tanguy, namestnik vodje ekipe Jan Huth ter revizorji Christine Kleinsasser, Ioannis Papadakis, Roberto Resegotti in Jolanta Zemailaite.



Od leve proti desni: J. Zemailaite, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.

Odstavki

Kratice in strokovni izrazi

I–IX Povzetek

1–15 Uvod

4 Prejšnje revizije Sodišča

5–7 Utemeljitev finančnih instrumentov

8 Nedavni dogodki

9–12 Finančni instrumenti na področju razvoja podeželja

13–15 Upravljanje finančnih instrumentov na področju razvoja podeželja

16–20 Obseg revizije in revizijski pristop

21–95 Opažanja

21–50 Ali so bili finančnih instrumenti v programskem obdobju 2007–2013 ustrezno vzpostavljeni in kapitalizirani?

22–29 Programski okvir ni bil ustrezno pripravljen

30–40 Pravila za porabo so za države članice ugodna

41–50 Bistvena prekapitalizacija finančnih instrumentov

51–71 Ali so bili finančni instrumenti v obdobju 2007–2013 uspešni?

53–61 Pri obnavljanju sredstev je bila uspešnost finančnih instrumentov slaba

62–68 Do učinka finančnega vzvoda pride redko, nekateri skladi pa so bili prepozno vzpostavljeni

69–71 Spremljanje finančnih instrumentov v obdobju 2007–2013 ni zagotovilo dovolj relevantnih informacij o doseženi smotrnosti poslovanja

72–80	Ali so bili v obdobju 2007–2013 uvedeni ustrezni pogoji za politiko likvidacije in izstopa?
75–77	Zaključek še ni bil dobro pripravljen, države članice in Komisija pa so si določbe različno razlagale
78–80	Pomanjkanje jasnosti glede določb za politiko izstopa
81–95	Ali bi okvir za obdobje 2014–2020 lahko zagotovil potrebne izboljšave finančnih instrumentov?
82	V novem pravnem okviru so nekatere vidne izboljšave ...
83–95	... vendar nekatere ovire še vedno obstajajo
96–103	Zaključki in priporočila
	Priloga I – Ocena prekapitalizacije jamstvenih skladov glede na razmerje izpostavljenosti tveganjem na dan 31. decembra 2013
	Priloga II – Pregled glavnih slabosti, ki zmanjšujejo smotrnost poslovanja revidiranih finančnih instrumentov

Odgovor Komisije

Kratice

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja.

IFI/FI: instrument finančnega inženiringa, po novem finančni instrument za obdobje 2014–2020.

PRP: program za razvoj podeželja.

Skladi ESI/ESIF: evropski strukturni in investicijski skladi.

Strokovni izrazi

Deljeno upravljanje: eden od načinov izvrševanja proračuna EU. Upravljanje je deljeno, kadar projekte, ki jih financira EU, upravljajo nacionalni ali regionalni organi (v tem primeru organi upravljanja). Komisija ima nadzorne naloge.

Finančni vzvod: izračunan v smislu koliko evrov iz (javnega in/ali zasebnega) financiranja je bilo zjamčenih ali izplačanih za podeželske dejavnosti za vsak evro javnega financiranja (EU in držav članic).

Izložki in rezultati: izložki so dejavnosti, ki so bile neposredno izvedene s finančnimi instrumenti. Na primer, število izdanih jamstev bi bilo izložek jamstvenega sklada. Rezultati so neposredni učinki ali spremembe, ki so posledica izvajanja projekta. Na primer, pridobitev posojila od banke je rezultat končnega prejemnika.

Jamstveni skladi zagotavljajo finančna jamstva za posojila, za katere zaprosijo podeželska podjetja ali organizacije, ki tako od bank lažje pridobijo financiranje. Ti skladi naj bi se obnavljali, saj se takrat, ko so posojila za posamezne projekte odplačana, jamstva sprostijo in lahko se izdajo nova. Jamstveni skladi se obnavljajo z multiplikatorjem kapitala sklada.

Jamstvo: zaveza tretje stran (garant), da bo odplačala dolgove posojilojemalca. Če posojilojemalec dolgov ne more odplačati, mora to storiti garant.

Končni prejemnik: posameznik ali organ, ki prejme podporo iz finančnega instrumenta.

Likvidacija je v zvezi z zaključkom programov za razvoj podeželja ob koncu programskega obdobja postopek, ki se uporablja za sklad, da se določi upravičeni znesek sofinanciranja iz EKSRP.

Obnovljivi sklad: sistem, v katerem se zbrana sredstva za finančne instrumente, ponovno uporabijo, tj. obnovijo, potem ko so bila že enkrat uporabljena.

Organ upravljanja: nacionalni ali regionalni organ, ki ga država članica imenuje za upravljanje programa za razvoj podeželja.

Os: povezana skupina ukrepov s posebnimi cilji, ki izhajajo neposredno iz njihovega izvajanja in prispevajo k uresničevanju enega ali več ciljev politike za razvoj podeželja. Ukrepi osi 1 na primer prispevajo k izboljšanju konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja, ukrepi osi 3 pa k izboljšanju kakovosti življenja na podeželskih območjih in diverzifikaciji podeželskega gospodarstva.

Plačilna agencija: nacionalni ali regionalni organ, pristojen za ocenjevanje, izračun in izplačilo kmetijskih subvencij.

Posojilni skladi: skladi, ki zagotavljajo sredstva za posojila za razvojne projekte malih podjetij. Ti skladi naj bi se obnavljali, saj so sredstva spet na voljo za nova posojila, ko so stara posojila za posamezne projekte odplačana.

Prekapitalizacija: do prekapitalizacije pride, kadar je znesek, ki je bil vplačan v kapital instrumenta finančnega inženiringa, prevelik glede na znesek, ki je bil zagotovljen končnim prejemnikom v obliki posojil ali izdanih jamstev.

Programsko obdobje: obdobje, ki ga zajemajo programi za razvoj podeželja.

Razmerje izpostavljenosti tveganjem: zgornja meja neplačila, ki pri upravljanju nekega jamstvenega sklada velja za sprejemljivo. Na primer, razmerje izpostavljenost tveganjem bi znašalo 1/5, če bi se pričakovalo, da bo največ 20 % jamstev neplačanih.

Skladi tveganega kapitala: profitni zasebni skladi, ki zagotavljajo kapital, običajno v nova podjetja z velikim potencialom in visokim tveganjem.

Sporazum o financiranju: sporazum med državo članico (ali organom upravljanja) in upraviteljem sklada, v katerem so določeni pogoji za financiranje.

Stopnja izplačil: pri posojilnih skladih delež kapitala, vloženega v sklad, ki se izplača končnim prejemnikom; pri jamstvenih skladih delež kapitala, vloženega v sklad, ki se uporabi kot jamstvo za posojila končnim prejemnikom.

Ukrep: shema pomoči za izvajanje politike. **Naložbeni ukrepi** so ukrepi, ki zagotavljajo finančno podporo za naložbe v stroje in opremo, gradbena in/ali druga dela.

Upravitelj sklada: organ, odgovoren za izvajanje naložbene strategije in upravljanje portfelja naložb, povezanih s finančnim instrumentom.

I

Finančni instrumenti (do leta 2014 imenovani instrumenti finančnega inženiringa) so se v kmetijstvu prvič uporabljali v programskem obdobju 2000–2006 in bili nato podaljšani za obdobje 2007–2013 z namenom pomagati kmetom in malim podeželskim podjetjem pri pridobivanju zasebnega financiranja za podeželske naložbene projekte. Ti instrumenti naj bi prek posojilnih in jamstvenih skladov privabljali dodatni javni in/ali zasebni kapital (učinek finančnega vzvoda) ter tudi omogočili ponovno uporabo (dejavnik obnavljanja) prvotno dodeljenih sredstev. Konec leta 2013 so EU in države članice v finančne instrumente na področju razvoja podeželja prispevale približno 700 milijonov EUR.

II

Okvir za finančne instrumente je bil razširjen tudi na obdobje 2014–2020, ko namerava Komisija kar najbolj povečati učinek skladov EU. Pričakuje tudi, da se bo njihova uporaba v prihodnjih letih povečala, in zahteva, da se države članice zavežejo k vsaj dvakratnemu povečanju njihove uporabe na ključnih področjih naložb.

III

S to revizijo je Sodišče obravnavalo vprašanje, ali so bili finančni instrumenti uspešni na področju razvoja podeželja in ali je verjetno, da bo tako tudi v prihodnje. To je naredilo tako, da je skušalo ugotoviti, ali so bili v programskem obdobju 2007–2013 dobro zasnovani in upravljani ter koliko je za spremembe, uvedene za obdobje 2014–2020, verjetno, da bodo bistveno vplivale na glavne ugotovljene pomanjkljivosti.

IV

Na splošno je Sodišče zaključilo, da so bili finančni instrumenti na področju razvoja podeželja neuspešni in da bo v obdobju 2014–2020, ki bi sicer lahko bilo obetavno, želeni učinek težko doseči. Ugotovilo je, da v programskem obdobju 2007–2013 ni bilo jasnih argumentov za vzpostavitev finančnih instrumentov in da so bili ti prekapitalizirani. V pravnem okviru se niso upoštevale posebne značilnosti politike za razvoj podeželja, pa tudi ocene dejanskih potreb ni bilo.

V

Sodišče je ugotovilo, da ni bilo zanesljivih količinsko opredeljivih informacij, ki bi utemeljevale vrsto vzpostavljenih finančnih instrumentov, omogočale ugotavljanje povpraševanja po finančnih instrumentih na področju kmetijstva in dokazovale, da je bil znesek kapitala, namenjenega skladu, ustrezen. Sodišče je ocenilo, da so bili jamstveni skladi ob koncu leta 2013 prekapitalizirani za 370 milijonov EUR.

VI

Sodišče je poleg tega zaključilo, da finančni instrumenti niso delovali po pričakovanjih in zato niso zagotovili vseh potencialnih koristi v smislu učinka obnavljanja financiranja in učinka finančnega vzvoda. To je bilo deloma posledica zamud pri izvajanju (vključno s tem, da so bili vzpostavljeni pozno ali ne ob najprimernejšem času). Poleg tega pravni okvir ni vključeval ustrezne določbe za spodbujanje doseganja pričakovanih koristi. Niti Komisija niti države članice niso uvedle ustreznih sistemov spremljanja za zagotovitev zanesljivih podatkov, ki bi odražali, ali so instrumenti uspešno dosegli svoje cilje.

VII

Analiza, ki jo je izvedlo Sodišče, je zajemala preučitev politike likvidacije in izstopa. Sodišče ugotavlja, da v programskem obdobju 2007–2013 ni bilo natančnih pogojev za določitev obveznosti finančnih instrumentov, ki jih je treba plačati konec programskega obdobja, in pogojev za politiko izstopa, in sicer predvsem zato, ker Komisija ni pripravila jasnih pravil in navodil o teh vprašanjih.

VIII

Sodišče je ugotovilo, da bi okvir za obdobje 2014–2020 lahko zagotovil potrebne izboljšave, vendar nekatere ovire za širšo uporabo finančnih instrumentov še vedno obstajajo, novi pravni okvir pa sicer vsebuje nove posebne določbe za omejitev ponavljajočega se problema prekapitalizacije, vendar lahko tveganje še vedno obstaja. Poleg tega je okvir premalo osredotočen na dolgoročne učinke, pri finančnih instrumentih pa obstaja tveganje, da bodo še naprej preveč odvisni od nepovratnih sredstev. Ključne težave glede smotrnosti poslovanja v zvezi z učinkom finančnega vzvoda in učinkom obnavljanja financiranja niso bile ustrezno obravnavane.

IX

Sodišče priporoča, naj:

(a) Komisija:

- poveča spodbude za države članice, da vzpostavljajo finančne instrumente za razvoj podeželja, in sicer z opredelitvijo izzivov, posebnih značilnosti in ovir na tem področju, ter države članice dejavno spodbuja, da te instrumente uporabljajo, kadar je to ustrezno;
- zagotovi navodila in dejavno spodbuja kakovost obveznih predhodnih ocen, ki jih opravijo države članice in ki naj bi služile kot ključna orodja za preprečevanje prekapitalizacije;

- določi ustrezne standarde in cilje za učinek finančnega vzvoda in učinek obnavljanja financiranja;
- pravočasno, tj. pred zaključkom programskega obdobja 2007–2013 na področju razvoja podeželja, zagotovi natančna operativna izvedbena pravila (vključno z ustrezno politiko izstopa);

(b) Komisija in države članice naj določijo jasna prehodna pravila za čas med programskimi obdobji;

(c) države članice naj:

- razmislijo o dodelitvi nekega deleža razpoložljivega proračuna EKSRP finančnim instrumentom, ter zagotovijo, da bodo ti instrumenti v jasno opredeljenih okoliščinah privlačnejši od nepovratnih sredstev;
- s pomočjo strokovnjakov z ustreznega področja potrdijo razmerje izpostavljenosti tveganjem, da se prepreči prekapitalizacija;
- izvajajo nove pravne določbe tako, da bodo te zagotavljale največjo stopnjo prilagodljivosti, na primer z vzpostavitvijo enotnega finančnega instrumenta (ki bi zagotavljal tako posojila kot tudi jamstva), s katerim bi bilo mogoče zadovoljiti potrebe;
- bodo pri ocenjevanju vlog za financiranje pozorne zlasti na morebitno tveganje učinka mrtvih izgub ali premestitvenega učinka in uporabljati ustrezne kazalnike. Kadar takšna tveganja obstajajo, bi finančni instrumenti lahko postali prednostna možnost;
- preučijo, kako bi se lahko nepovratna sredstva in finančni instrumenti uporabljali skupaj, da bi se zagotovila najboljša stroškovna učinkovitost, in sicer z optimizacijo učinka finančnega vzvoda/učinka obnavljanja financiranja.

01

Finančni instrumenti (do leta 2014 instrumenti finančnega inženiringa) so orodja proračuna EU, ki upravičencem omogočajo pridobitev financiranja, na primer v obliki posojil, jamstev ali kapitalskih naložb. Od nepovratnih sredstev se razlikujejo zlasti po tem, da so vračljivi, kot je prikazano v **sliki 1**.

02

Finančni instrumenti se uporabljajo na skoraj vseh pomembnih področjih proračuna EU (za notranje politike, ki jih Komisija upravlja centralno ali skupaj s finančnimi institucijami, za kohezijske politike in politike razvoja podeželja, pri katerih si upravljanje sredstev delijo Komisija in države članice, ter za zunanje politike¹).

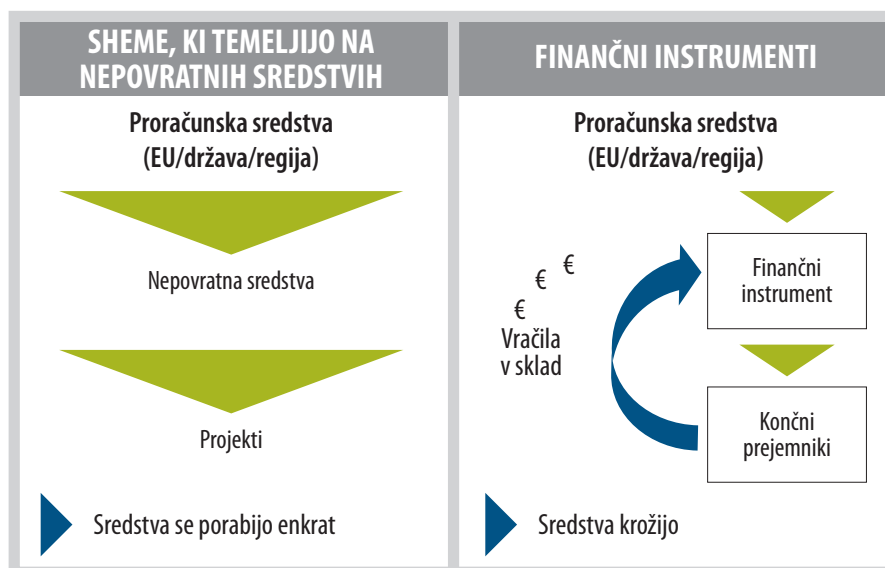
03

Na področjih deljenega upravljanja se finančni instrumenti uporabljajo predvsem na področju kohezijske politike. Na tem področju je bilo več kot 941 finančnih instrumentov. Podpora iz proračuna EU in nacionalni prispevki so konec leta 2013 znašali 14,3 milijarde EUR².

- 1 V večletnem finančnem okviru za obdobje 2007–2013 je bil finančnim instrumentom za notranje in kohezijske politike dodeljen dober odstotek proračuna EU (13,6 milijarde EUR).
- 2 Poročilo Komisije o napredku pri financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa, ki ga organi upravljanja sporočajo v skladu s členom 67(2)(j) Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25), programsko obdobje 2007–2013, stanje na dan 31. decembra 2013. Dokument z dne 19. septembra 2014 z oznako EGESIF_14-0033-00.

Slika 1

Primerjava med shemami, ki temeljijo na nepovratnih sredstvih, in finančnimi instrumenti



Vir: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes* (finančni instrumenti v programih evropskega teritorialnega sodelovanja), 2013.

Prejšnje revizije Sodišča

04

Sodišče je finančne instrumente doslej revidiralo predvsem na področju kohezijske politike³. Evropski parlament je prosil, naj jih revidira na vseh področjih⁴. To poročilo je odziv na to prošnjo v zvezi z razvojem podeželja. V finančne instrumente na tem področju so države članice do konca leta 2013 prispevale približno 700 milijonov EUR.

Utemeljitev finančnih instrumentov

05

V času fiskalnih omejitev javnih proračunov je zelo pomembno, da se zagotovi več naložb z manj javnimi sredstvi. Finančni instrumenti lahko z zagotavljanjem financiranja za več naložb z istim proračunom izboljšajo uporabo omejenih javnih virov. Skladi naj bi ponovno uporabljali sredstva, ki so jim bila na začetku dodeljena za njihovo ustanovitev, (dejavnik obnavljanja financiranja) in dodatno spodbujali doseganje ciljev politike s pritegnitvijo dodatnega javnega ali zasebnega kapitala (učinek finančnega vzvoda). Utemeljitev finančnih instrumentov je opisana v **okviru 1**.

- 3 Glej Posebno poročilo št. 2/2012 – Finančni instrumenti za MSP, ki jih sofinancira Evropski sklad za regionalni razvoj. Sodišče je predvsem ugotovilo, da so učinkovitost in uspešnost ukrepov ovirale bistvene pomanjkljivosti, ki so predvsem posledica neustreznosti veljavnega regulativnega okvira strukturnih skladov (<http://eca.europa.eu>).
- 4 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 10. maja 2012 s pripombami, ki so sestavni del Sklepa o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2010, oddelek III – Komisija in izvajalske agencije (odstavek 20).

Okvir 1

Utemeljitev finančnih instrumentov

„Spodbujanje ciljev politike EU: Inovativni finančni instrumenti spodbujajo posebne cilje politike EU z zagotavljanjem potrebnega financiranja področij, ki so v interesu EU [...]. Njihov cilj je odpraviti tržne napake/nepopolnosti, ki povzročajo nezadostno financiranje takšnih področij iz tržnih virov, ker zasebni sektor na primer meni, da je področje preveč tvegano.“⁵

„Privabljanje naložb: S sodelovanjem z zasebnim sektorjem pri inovativnih finančnih instrumentih se lahko zagotovi večji učinek proračunskih sredstev EU, večje število strateških naložb in s tem tudi večje možnosti za rast EU.“⁶

„Multiplikacijski učinek proračuna EU: [...] Poleg tega se lahko v obdobju izvajanja inovativnega finančnega instrumenta doseže dodaten multiplikacijski učinek, če se lahko povračila kapitala ali obresti in iztržki vložka ponovno uporabijo za instrument. Takšna sposobnost obnavljanja lahko zagotovi bistveno večji domet instrumentov.“⁷

5 COM(2011) 662 final z dne 19. oktobra 2011, Okvir za naslednjo generacijo inovativnih finančnih instrumentov – platformi EU za lastniški kapital in dolg.

6 COM(2011) 500 final z dne 29. junija 2011, Proračun za strategijo Evropa 2020.

7 COM(2011) 662.

06

Svet⁸ in Komisija sta pričakovala, da se bo uporaba finančnih instrumentov v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 povečala glede na obdobje 2007–2013.

07

Evropski parlament je v svoji resoluciji o razrešnici za leto 2010⁹ navedel, da je Komisija spodbujala večjo uporabo finančnih instrumentov v naslednjem večletnem finančnem okviru¹⁰.

Nedavni dogodki

08

Komisija je v svojem nedavnem sporočilu Naložbeni načrt za Evropo¹¹ navedla, da namerava kar se da povečati učinek sredstev EU. Zato poziva države članice, naj za programsko obdobje 2014–2020 znatno povečajo uporabo finančnih instrumentov na ključnih področjih naložb v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov¹², da bi dosegle vsaj podvojitev skupnih odhodkov. V zvezi s tem priporoča tudi ciljne deleže za njihovo uporabo¹³.

Finančni instrumenti na področju razvoja podeželja

09

Politika EU za razvoj podeželja se izvaja s programi za razvoj podeželja. Vsak program zajema obdobje sedmih let. Finančni instrumenti so del politike za razvoj podeželja od leta 2000.

10

Glavna zakonodaja na tem področju za programsko obdobje 2007–2013 je Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006¹⁴, v kateri so predvidene tri vrste finančnih instrumentov: skladi tveganega kapitala, jamstveni skladi in posojilni skladi. V resnici so države članice med letoma 2009 in 2014 ustanovile 11 jamstvenih skladov (v Bolgariji, Franciji (Korzika), 8 italijanskih regijah in Romuniji) in 3 posojilne sklade (v Grčiji, Latviji in Litvi), vendar nobena sklada tveganega kapitala (glej **sliko 2**).

8 Glej npr. odstavek 26 sklepov Evropskega sveta (z dne 24./25. oktobra 2013) (EUCO 169/13), v katerem je navedeno: „Pogajanja za načrtovanje programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov bi bilo treba izkoristiti za znatno povečanje celotne podpore EU, ki bo iz teh skladov v obdobju 2014–2020 namenjena finančnim instrumentom za MSP, ki delujejo po načelu vzvoda, pri čemer bi bilo treba podporo v državah, v katerih so razmere še vedno neugodne, vsaj podvojiti.“

9 Sklep Evropskega parlamenta z dne 10. maja 2011 o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2010, oddelek III – Komisija (SEC(2011) 473 – C7-0256/2011 – 2011/2201(DEC)), odstavek 0153.

10 COM(2011) 662 final, prav tam.

11 COM(2014) 903 final z dne 26. novembra 2014.

12 Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

13 Državam članicam se priporoča, da z inovativnimi finančnimi instrumenti zagotovijo specifičen delež sredstev, ki se na podlagi njihovih partnerskih sporazumov dodelijo za vsako od ključnih področij naložb, kot sledi: 50 % za podporo MSP, 20 % za ukrepe za zmanjšanje emisij CO₂, 10 % za informacijske in komunikacijske tehnologije, 10 % za trajnostni promet, 5 % za podporo razvoju raziskav in inovacijam ter 5 % za okoljsko učinkovitost in učinkovitost virov.

14 Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 368, 23.12.2006, str. 15).

Slika 2

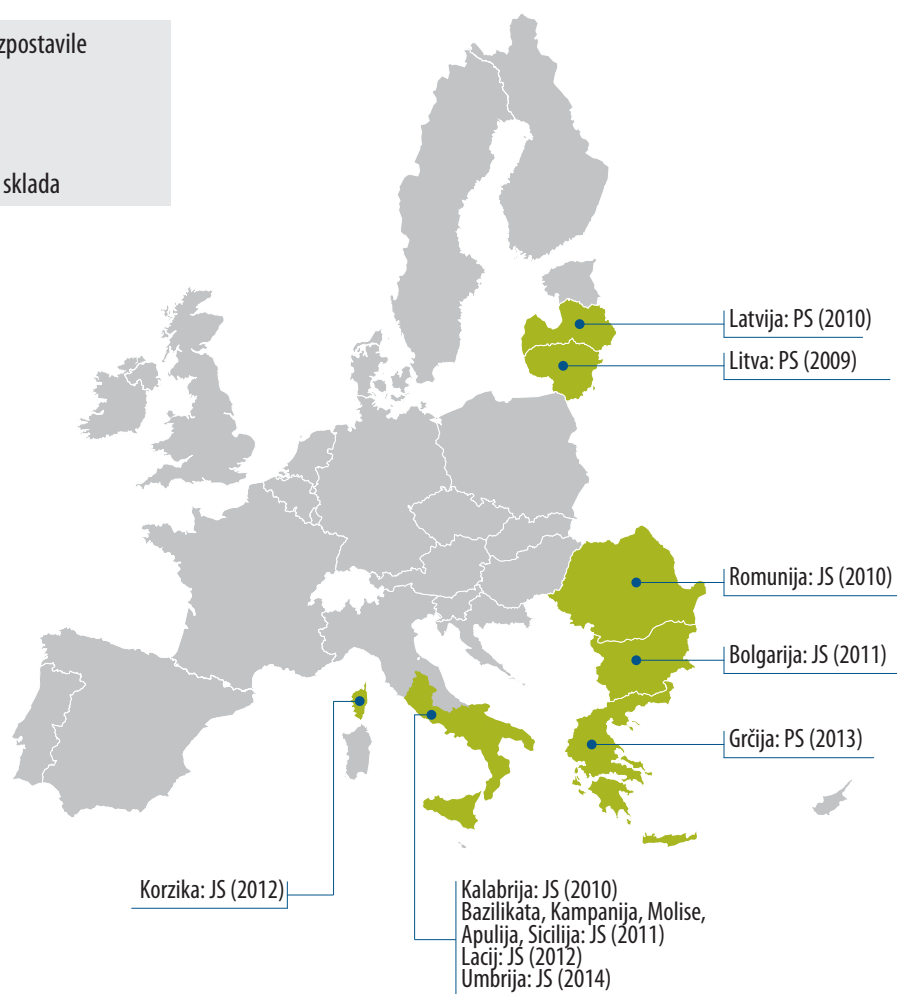
Finančni instrumenti na področju razvoja podeželja v programskem obdobju 2007–2013

Države članice/regije, ki so vzpostavile finančne instrumente

JS: Jamstveni sklad

PS: Posojilni sklad

(20XX): Datum kapitalizacije sklada



Vir: Podatki iz zadevnih sporazumov o financiranju.

11

Države članice finančne instrumente usmerjajo v dejavnosti iz osi 1 in 3 programov za razvoj podeželja za ukrepe, kot so posodabljanje kmetijskih gospodarstev, dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom ali ustanavljanje in razvoj podjetij. Jamstveni skladi zagotavljajo finančna jamstva za posojila, za katera zaprosijo podjetja ali organizacije, ki tako od bank lažje pridobijo financiranje. Ko se posojila za posamezne projekte odplačajo, se jamstva sprostijo in lahko se izdajo nova. Posojilni skladi zagotavljajo sredstva za posojila za razvojne projekte podjetij. Sredstva so za nova posojila na voljo takrat, ko se za posamezne projekte odplačajo stara posojila.

12

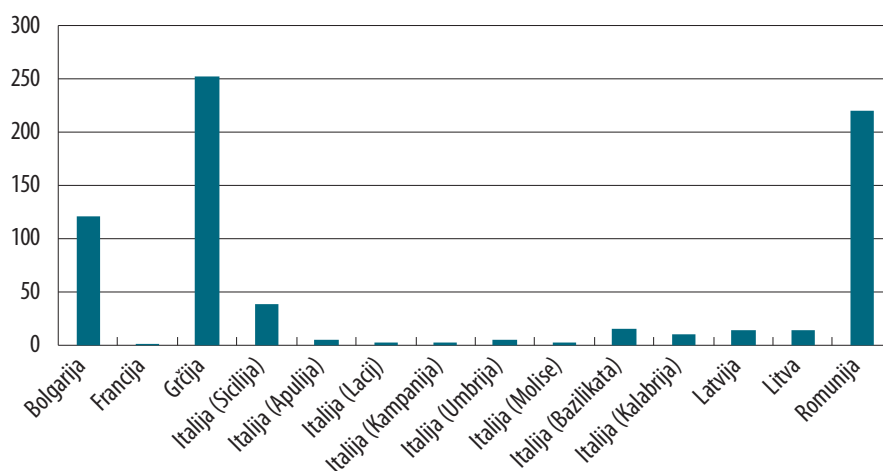
Od skupnega zneska 700 milijonov EUR¹⁵, ki se je prispeval v finančne instrumente (glej odstavek 4), znašajo javna sredstva 564 milijonov EUR, od katerih delež EU znaša približno 440 milijonov EUR. **Slika 3** prikazuje dodeljena sredstva po državah članicah.

15 Ta znesek vključuje znesek v višini 138 milijonov EUR zasebnih sredstev, ki je bil vplačan v posojilni sklad v Grčiji, ter 115 milijonov EUR javnih sredstev.

Slika 3

Financiranje finančnih instrumentov konec leta 2013

(v milijonih EUR)



Vir: Podatki iz poslovnih načrtov, zadevnih letnih poročil o napredku za leto 2013 in izračunov Sodišča.

Upravljanje finančnih instrumentov na področju razvoja podeželja

13

Komisija in države članice si delijo upravljanje finančnih instrumentov. Komisija oceni in odobri programe za razvoj podeželja, ki jih pripravijo in predložijo države članice, ki sprejmejo vse zakonodajne, zakonske in upravne določbe, potrebne za zagotovitev, da finančni instrumenti pravilno delujejo. Štirje glavni akterji v državah članicah so organ upravljanja (običajno ministristvo za kmetijstvo), upravitelj sklada, finančne institucije (npr. banke in kreditne institucije) in končni prejemniki (npr. kmetijska gospodarstva ali podjetja za predelavo hrane).

14

Organi upravljanja zasnujejo in nadzirajo finančne instrumente. Upravitelji skladov morajo izvajati naložbeno strategijo in preverjati, ali so naložbe

dejansko dosegle zastavljene cilje. Finančne institucije ocenijo ekonomsko sposobnost predstavljenih projektov in analizirajo kreditno sposobnost končnih prejemnikov. Ti sklenejo pogodbe (posojilne pogodbe ali pogodbe o jamstvu) z upravitelji skladov in/ali finančnimi institucijami. Končni prejemniki so odgovorni tudi za dejansko izvedbo naložbe in povračilo sredstev finančnim institucijam v skladu z določbami svojih pogodb.

15

Posebne odgovornosti in naloge posameznih akterjev so odvisne tudi od vrste finančnih instrumentov, ki se uporabljajo, saj posojilni skladi delujejo drugače kot jamstveni skladi. Pri posojilnih skladih gredo na primer denarni tokovi iz sklada, kar pa ne velja za jamstvene sklade, razen če prejemnik ne plačuje svojih obveznosti.

Finančni instrumenti na kratko

- Vračljivi instrumenti: sredstva se lahko na programskem področju ponovno uporabijo. Učinek obnavljanja financiranja je pomemben takrat, ko so javni proračuni omejeni.
- Drugi ključni pričakovani učinek je učinek finančnega vzvoda, tj. privabljanje dodatnega zasebnega kapitala za doseganje ciljev politik EU.
- Malo izkušenj in nizka pomembnosti na področju razvoja podeželja, saj je bila glavno področje uporabe finančnih instrumentov doslej kohezija.
- Pretežno se uporabljajo jamstveni skladi, ustanovljenih pa je bilo tudi nekaj posojilnih skladov.
- Odgovornost za upravljanje si delijo Komisija in države članice.
- Komisija spodbuja uporabo finančnih instrumentov, vendar pri tem obstajajo težave v zvezi z izvajanjem in tveganja.

Obseg revizije in revizijski pristop

15

16

Namen te revizije je bil ugotoviti, ali so bili finančni instrumenti, ki so se izvajali v okviru politike za razvoj podeželja, v programskem obdobju 2007–2013 dobro zasnovani in upravljeni. Poleg tega so bili nedavno odobreni glavni predpisi EU za razvoj podeželja za programsko obdobje 2014–2020. To je Sodišču omogočilo, da je preučilo, koliko je za spremembe, ki jih uvaja novi pravni okvir, verjetno, da bodo pomembno vplivale na ključne pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene z revizijo.

17

Splošno revizijsko vprašanje je bilo:

Ali so finančni instrumenti uspešno in obetavno orodje na področju razvoja podeželja?

Namen revizije je bil odgovoriti na naslednja podrobnejša vprašanja:

- Ali so bili finančnih instrumenti v programskem obdobju 2007–2013 ustrezno vzpostavljeni in kapitalizirani?
- Ali so bili finančni instrumenti v obdobju 2007–2013 uspešni?
- Ali so bili v obdobju 2007–2013 pogoji za politiko likvidacije in izstopa ustrezni?
- Ali bi okvir za obdobje 2014–2020 lahko zagotovil potrebne izboljšave finančnih instrumentov?

18

Sodišče je določilo revizijska merila v zvezi z zasnovo, izvajanjem in spremljanjem/vrednotenjem finančnih instrumentov. Ta merila so bila razvita na podlagi prejšnjih revizij, ki jih je opravilo Sodišče, zakonodaje, dokumentov Komisije in drugih publikacij. Sodišče se je tudi posvetovalo s strokovnjaki OECD¹⁶ o veljavnosti in uporabnosti teh revizijskih meril ter pregledalo obstoječo literaturo OECD.

19

Revizijski obiski so bili opravljeni v Franciji, Grčiji, Litvi, Romuniji in Italiji, s čimer se je zagotovilo, da so bili vključeni tako jamstveni¹⁷ kot tudi posojilni skladi¹⁸. V vsaki od teh držav članic so bili zbrani revizijski dokazi, ki so bili s pogovori ter analizo dokumentov in podatkov preučeni na podlagi revizijskih meril. Poleg tega so revizorji s pregledi dokumentacije zbrali in analizirali dodatne informacije o finančnih instrumentih, ki jih izvajajo države članice ali regije, ki niso bile obiskane (zlasti Bolgarija in Latvija). Opravili so tudi pogovore z uradniki Komisije in analizirati ustrezne dokumente.

20

Sodišče je izvedlo anketo v vzorcu 37 organov upravljanja, od katerih jih v obdobju 2007–2013 v okviru politike za razvoj podeželja 32 ni izvedlo nobenih finančnih instrumentov. Konec leta 2013 so ti organi upravljanja uporabili približno 90 % plačil iz EKSRP za ključna naložbena ukrepa, v okviru katerih so se finančni instrumenti uporabljali¹⁹. Namen ankete je bil zlasti ugotoviti razloge, ki so v fazi načrtovanja in zasnove posebej prispevali k preprečevanju vzpostavitve enega ali več finančnih instrumentov.

- 16 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj.
- 17 Francija (Korzika), Italija (Apulija in Sicilija) in Romunija.
- 18 Grčija in Litva.
- 19 To sta ukrep 121 (posodabljanje kmetijskih gospodarstev) in ukrep 123 (dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom).

Ali so bili finančnih instrumenti v programskem obdobju 2007–2013 ustrezno vzpostavljeni in kapitalizirani?

21

Programsko obdobje 2007–2013 je bilo treba skrbno pripraviti, da bi lahko zagotovilo trdno podlago za finančne instrumente. To zlasti pomeni, da bi moral pravni okvir za finančne instrumente upoštevati posebne značilnosti politike za razvoj podeželja in da bi morala biti narejena ocena dejanskih potreb, ki bi temeljila na zanesljivih količinsko opredeljivih informacijah, ki bi utemeljevale vrsto potrebnega instrumenta finančnega inženiringa, omogočale ugotavljanje tržnega povpraševanja po podpori instrumenta finančnega inženiringa ter dokazovale, da je bil znesek kapitala, namenjenega skladu, ustrezen. Sodišče je preučilo te glavne značilnosti zasnove finančnih instrumentov v programskem obdobju 2007–2013.

Programski okvir ni bil ustrezno pripravljen

22

Ta oddelek ocenjuje, ali so se v pravnem okviru za finančne instrumente upoštevale posebne značilnosti politike za razvoj podeželja in trdna ocena potreb. Zagotavlja tudi informacije iz ankete o nizki stopnji uporabe finančnih instrumentov v obdobju 2007–2013, ki je bila poslana državam članicam.

Pravni okvir za finančne instrumente za obdobje 2007–2013 ni bil zasnovan posebej za namene razvoja podeželja

23

Sodišče je ugotovilo, da je na pravnem okviru za finančne instrumente na področju razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 vplivala pretežno kohezijska politika. Komisija ni mogla dokazati, da je pri zasnovi tega okvira ovrednotila in obravnavala posebne značilnosti razvoja podeželja. Drugače kot pri koheziji so na področju razvoja podeželja na primer potencialni upravičenci večinoma majhne kmetije, navajene na nepovratna sredstva, njihovi projekti pa so tudi zelo majhni. Poleg tega organi upravljanja v državah članicah niso imeli dovolj izkušenj z drugimi vrstami financiranja kot z nepovratnimi sredstvi.

24

Komisija iz preteklosti ni imela dovolj izkušenj s finančnimi instrumenti na področju razvoja podeželja, na katerih bi zasnovala programsko obdobje 2007–2013. V programskem obdobju 2000–2006 je bil sicer na voljo ločen ukrep finančnega inženiringa, vendar pa so finančne instrumente dejansko vzpostavile le Portugalska in štiri italijanske regije²⁰. Finančni inženiring je bil ukrep, ki se je najmanj izvajal.

²⁰ Bazilikata, Kalabrija in Apulija (usmerjevalni oddelek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS)) in Marke (jamstveni oddelek EKUJS).

25

Pravni okvir za obdobje 2007–2013 je vključeval samo tri vrste instrumentov (glej odstavek 10) brez kakršnih koli pojasnil. Poleg tega je Sodišče na podlagi literature, ki sta jo pripravila OECD in FAO²¹, ter izmenjav mnenj s strokovnjaki OECD in nacionalnimi organi med obiski v državah članicah ugotovilo, da so se v kmetijskem sektorju dejansko uporabljale druge vrste instrumentov, npr. financiranje skladiščnic²².

Cilji so bili splošni in ni bilo jasne ocene dejanskih potreb

26

Države članice, ki so uporabljale instrumente, niso določile specifičnih in merljivih ciljev. Cilji, ki so jih določile, so bili precej ohlapni in se zato niso šteli kot koristni pri oceni, ali je bila z njimi zmanjšana kreditna vrzel. Pri meri opredelitve ciljev so v **okviru 2**.

- 21 Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo.
- 22 Skladiščnica se izda kot dokazilo, da je navedeni deponent navedeno blago, za katero sta navedeni tudi količina in kakovost, deponiral na nekem mestu. Deponent jo lahko uporabi kot zavarovanje s premoženjem za pridobitev financiranja.

Okvir 2

Primeri ciljev, uporabljenih za finančne instrumente

V Grčiji so bili v popravljenem programu za razvoj podeželja načrtovani cilji za vzpostavitev posojilnega sklada navedeni med splošnimi pogoji. Zajemali so krepitev likvidnosti končnih prejemnikov/kreditojemalcev in dodeljevanje bančnih posojil pod ugodnimi pogoji v podporo podjetništvu in pospeševanje črpanja sredstev EKSRP.

V Litvi je bil cilj posojilnega sklada, vključen v program za razvoj podeželja, zagotoviti dostop do posojil za naložbe, s katerimi se dosegajo cilji iz ukrepov.

V Italiji (Apulija in Sicilija) je bil cilj, določen za finančni instrument, povečati dostop do posojil za kmetijska gospodarstva. V programih za razvoj podeželja ni bilo nadaljnjih ciljev.

V romunskem programu za razvoj podeželja so bili cilji jamstvenih shem naslednji: izboljšati dostop do posojil za razvoj podeželja ter povečati zanimanje finančnih institucij za podeželsko gospodarstvo in njihovo zaupanje vanj.

27

Ocena dejanskih potreb ni temeljila na zanesljivih količinsko opredeljivih informacijah in za nobeno od držav članic, ki so izvajale finančne instrumente, ni bilo na voljo uradne ocene vrzeli. Zakonodaja sicer ni izrecno zahtevala ocene vrzeli, vendar ni bilo tudi nobene druge vrste analize s podobno dokazno vrednostjo, kot so količinsko opredeljene informacije o naravi

potreb in najprimernejši vrsti finančnega instrumenta. V vseh programih so navedeni zgolj pomanjkanje likvidnosti in splošne težave kmetijskega sektorja pri pridobivanju dostopa do posojil. Zaradi te pomanjkljivosti pri začetni oceni potreb je bilo veliko finančnih instrumentov prekapitaliziranih (glej odstavek 43).

Večina držav članic je menila, da finančni instrumenti niso koristni

28

Anketa Sodišča je potrdila, da je večina držav članic menila, da orodje finančnega instrumenta ni koristno²³. Ustreznosti finančnih instrumentov glede na značilnosti večine upravičencev EKSRP je bila ključen problem organov upravljanja. Glavni razlog, naveden v anketi, je bilo pomanjkanje povpraševanja po finančnih instrumentih, saj jih potencialni upravičenci niso poznali in so bili navajeni na financiranje projektov z nepovratnimi sredstvi.

29

Spodnja tabela potrjuje omejeno zanimanje za finančne instrumente v programskem obdobju 2007–2013, saj je bilo približno 1,5 % zneskov EKSRP, porabljenih za ustrezni osi 1 in 3 razvoja podeželja, izplačanih prek finančnih instrumentov (**tabela 1**).

Pravila za porabo so za države članice ugodna

30

Sodišče je ugotovilo, da so bili finančni instrumenti za nekatere države članice privlačni, saj so omogočali hitrejšo porabo in s tem olajšali uporabo nekaterih določb v zvezi s črpanjem sredstev EU. Lahko so tudi ustvarjali prihodke (obresti).

23 Glavni razlogi so bili: posebne značilnosti razvoja podeželja niso (ali niso pravilno) obravnavane v veljavnem pravnem okviru, populacija upravičencev, zlasti kmetov, je navajena na prejemanje nepovratnih sredstev, zadostne prednosti uporabe finančnih instrumentov v primerjavi z drugimi podpornimi ukrepi niso bile ugotovljene, podpora v okviru finančnih instrumentov ne bi ustrezala standardnim značilnostim povprečnih upravičencev EKSRP in potreba ali povpraševanje po finančnih instrumentih na področju razvoja podeželja nista bila ugotovljena.

Tabela 1

Zneski EKSRP, vplačani v finančne instrumente, kot delež skupne porabe EKSRP

	Znesek (v milijonih EUR)	Odstotek v primerjavi s plačili EKSRP za osi 1 in 3 do 15. oktobra 2014 (vključno s predjumi)
Kumulativni prijavljeni odhodki EKSRP za osi 1 in 3 (4. četrletje leta 2006 – 3. četrletje leta 2014) ¹	32 767	100,00 %
Finančni instrumenti (največji razpoložljivi delež EKSRP v kapitalu sklada do izjave za 3. četrletje leta 2014) ²	530	1,62 %

1 Vir: GD za kmetijstvo in razvoj podeželja – Priloga k informativnemu dopisu o programih za razvoj podeželja – Odbor za razvoj podeželja – 19. november 2014.

2 Izračun Sodišča, ki temelji na četrletnih izjavah o odhodkih.

Prispevki k finančnim instrumentom se obravnavajo kot nastali odhodki

31

Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 določa, da mora Komisija izvrševati vmesna plačila za povračilo odhodkov, ki so nastali pri izvajanju programov²⁴. Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 določa, da morajo odhodki, posredovani Komisiji kot nastali odhodki, vključevati celotne odhodke, plačane za vzpostavljjanje teh finančnih instrumentov ali prispevanje vanje²⁵. Ta določba je državam članicam omogočala, da so sporočale višje ravni porabe od dejanskih.

Natečene obresti pripadajo državam članicam

32

Zakonodaja prav tako omogoča, da se zahteva povračilo celotnega zneska kapitala sklada, od začetka do finančnih instrumentov, in da se ta tudi izplača. Države članice so se k temu tudi spodbujale, saj so se jim lahko z vlaganjem kapitala sklada natekle obresti. To najboljše ponazarja primer iz Romunije, kjer je bil celotni znesek kapitala sklada plačan v enem samem prispevku in položen na nacionalne račune. Vrsta vzpostavljenega finančnega instrumenta (jamstveni sklad) in nizka stopnja neplačila²⁶ (pod 1 %) sta pomenili, da državi članici dejansko ni bilo treba porabiti večine kapitala, zaradi česar je lahko ustvarila znatne obresti. Do konca leta 2013 je Romunija na ta način zaslužila skupno približno 50 milijonov EUR.

Sproščena jamstva na koncu programskega obdobja so bila upravičena do sofinanciranja EU

33

Vsa posojila, dodeljena končnim prejemnikom in nato vrnjena v sklad, ali jamstva, ki so bila izdana za kritje posojil in nato sproščena, so se na koncu programskega obdobja štela kot upravičena do sofinanciranja iz EKSRP. To je privedlo do položaja, v katerem je lahko zadevna država članica obdržala sredstva, tudi če na koncu zanje ni bilo več tveganja (povrnjeno posojilo) ali če realnih stroškov ali denarnega toka sploh ni bilo (sproščena jamstva). Izvedbena uredba²⁷ to sicer podpira, vendar Sodišče poudarja, da načela dobrega finančnega poslovanja niso upoštevana, če se sproščena jamstva štejejo kot upravičeni odhodki, saj v denarnem smislu nikoli niso bila porabljena (glej tudi odstavke 75 do 77).

24 Člen 26 Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, 11.8.2005, str. 1).

25 Člen 52(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006.

26 Opredeljena je kot neplačani zneski, za katere so bila izdana jamstva, v primerjavi z vsemi zneski, za katere so bila izdana jamstva.

27 Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006.

Finančni instrumenti, vzpostavljeni zato, da se s pomočjo javnih sredstev (posojil/jamstev) porabijo javna sredstva (nepovratna sredstva)

34

Finančni instrumenti so se uporabljali predvsem zato, da so pripomogli k sprostitvi porabe EKSRP v obdobju 2007–2013, vendar njihov vpliv na porabo nepovratnih sredstev ni bil vedno podprt z razpoložljivimi podatki. Ta vpliv so zavirali tudi strukturni dejavniki (glej **okvir 3**).

35

Finančni instrumenti so bili vzpostavljeni tako, da so se lahko s pomočjo javnih sredstev (posojil/jamstev) porabila druga javna sredstva (nepovratna sredstva), namesto da bi zagotovili alternativo za nepovratna sredstva. Sodišče je za vse finančne instrumente, ki so jih obiskane države članice izvajale v obdobju 2007–2013, ugotovilo, da so imeli dostop do njih le prosilci za nepovratna sredstva (posredni dostop).

Okvir 3

Strukturne težave pri pridobivanju dostopa do posojil v Romuniji

Plačilna agencija je ocenila, da se odobreni projekti v skupni vrednosti 700 milijonov EUR v okviru vseh naložbenih ukrepov na koncu niso mogli izvršiti, ker potencialni upravičenci niso mogli pridobiti posojila ali ker niso imeli premoženja za zavarovanje. Do približno 69 % odpovedi projektov do junija 2014 je prišlo, ker niso imeli deleža sofinanciranja. Zaradi strukturnih dejavnikov (slabo zanimanje bank za kmetijstvo; nobene posojilne zgovornosti; nobene druge ustrezne varnosti; projekti, za katere so banke menile, da so ekonomsko nevzdržni) se je kreditna vrzel v Romuniji kljub finančnemu instrumentu ohranila in črpanje nepovratnih sredstev, povezanih z jamstvi, je bilo še vedno nizko. Podatki, ki so bili na voljo do 31. marca 2014, kažejo, da je bilo približno 15 % celotne porabe nepovratnih sredstev zavarovane z jamstvom iz jamstvenega sklada, ki ga sofinancira EU, za posojila, potrebna za financiranje projektov.

36

Sodišče je v Italiji (Apulija in Sicilija), Litvi in Romuniji odkrilo posebne primere, pri katerih je bil skupni znesek nepovratnih sredstev in finančnega instrumenta skupaj blizu zneska upravičenih stroškov projekta, enak kot ta ali celo višji. Zato je ob koncu programskega obdobja 2007–2013 obstajalo tveganje, da se bodo projekti financirali tudi do 100-odstotno z javnimi sredstvi.

37

Na področju kohezije je to izrecno preprečeno, saj finančni instrumenti in nepovratna sredstva delujejo ločeno. Finančni instrumenti ne smejo kriti stroškov projekta, ki se že podpira z nepovratnimi sredstvi.

V nekaterih primerih so finančni instrumenti prispevali k zmanjšanju uporabe pravila o prenehanju prevzetih obveznosti

38

Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 vključuje mehanizem za spodbujanje finančnega izvrševanja programov. Vsebuje pravilo, na podlagi katerega mora Komisija samodejno razveljaviti (preklicati) vsak del letnega proračuna, ki ni bil porabljen v obdobju dveh let (pravilo $N + 2^{28}$). Namen tega pravila je prispevati k pospeševanju izvajanja programov in k dobremu finančnemu poslovanju²⁹. Sodišče je že večkrat poudarilo, da obstaja tveganje, da finančni instrumenti prispevajo k neu- poštevanju tega pravila³⁰.

39

Tudi Komisija priznava obstoj tveganja v povezavi z nekaterimi državami³¹. Sodišče je ugotovilo, da je to tveganje obstajalo v Bolgariji, Grčiji (**okvir 4**) in Italiji (Sicilija) v času, ko so bili ustano- vljeni njihovi skladi.

- 28 Člen 29 Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005.
- 29 Letno poročilo o dejavnostih za leto 2013 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja, Priloga 10, str. 158.
- 30 Letni poročili Sodišča za proračunsko leto 2010 (odstavek 4.33) (UL C 326, 10.11.2011) in 2012 (odstavek 4.7) (UL C 331, 14.11.2013), Mnenje Sodišča št. 7/2011 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006 (odstavek 49) (UL C 47, 17.2.2012), Posebno poročilo št. 2/2012 (odstavek 54), dokument Sodišča (2004) Kmetijstvo in kohezija: pregled porabe EU v obdobju 2007–2013 (odstavek 21) (<http://eca.europa.eu>).

Stanje v zvezi s pravilom $N + 2$ v Grčiji

V Grčiji je bilo decembra 2013 v posojilni sklad vplačano plačilo v višini 115 milijonov EUR javnih sredstev. Sodišče je ugotovilo, da je obstajalo visoko tveganje, da je bil sklad ustanovljen tudi zato, da bi se omejila uporaba pravila $N + 2$, ker:

- je dodeljeni znesek pomenil pomemben delež sredstev, ki so bila na voljo³²;
- so bili končnim prejemnikom izplačani zanemarljivi zneski (glej **okvir 5**);
- je v letu 2013 obstajalo pomembno tveganje samodejne razveljavitve sredstev.

32 Med 10 % in 30 % proračunskih sredstev, ki so bila na voljo za zadevne ukrepe.

40

V treh državah članicah od sedmih, ki so v programskem obdobju 2007–2013 vzpostavile finančne instrumente, so bili ti vzpostavljeni in so se uporabljali tudi zato, da bi se zadržala in ohranila plačila EU, na pa da bi se obravnavali uradno sporočeni cilji in potrebe. Komisija je te prakse sprejela, kar pomeni, da ni zagotovila upoštevanja načela dobrega finančnega poslovanja³³.

Bistvena prekapitalizacija finančnih instrumentov

41

Do prekapitalizacije pride, kadar je znesek, ki je bil vplačan v kapital finančnih instrumentov, prevelik glede na znesek, ki je bil zagotovljen končnim prejemnikom v obliki posojil ali izdanih jamstev.

42

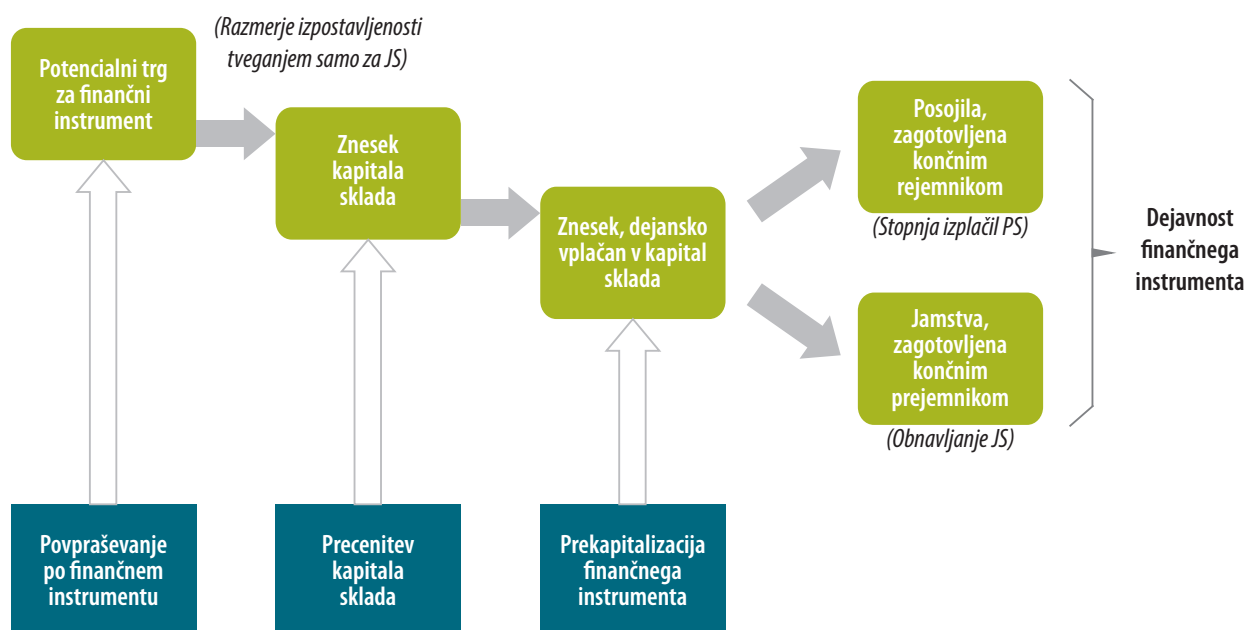
Slika 4 kaže, da se postopek začne z ugotavljanjem potencialnega trga za finančni instrument. Na podlagi teh informacij se oceni kapital sklada. Napakna ocena lahko privede do prekapitalizacije finančnega instrumenta:

31 Komisija se je v svojem odgovoru na letno poročilo Sodišča za proračunsko leto 2012 strinjala, „da nekatere države članice obširno uporabljajo [...] instrumente finančnega inženiringa, ki lahko zmanjšajo ali preprečijo izgubo sredstev v skladu s pravili N + 2“.

33 Člen 9(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 in člen 73 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, 21.10.2005, str. 1).

Slika 4

Dejavniki, ki prispevajo k prekapitalizaciji



Znesek kapital sklada na splošno prekapitaliziran**43**

Komisija je nadzirala proces določitve zneska kapitala sklada za finančne instrumente. Kljub nadzoru je Sodišče ugotovilo primere bistvene prekapitalizacije v Bolgariji, Grčiji, Italiji (Bazilikata in Sicilija), Litvi in Romuniji. Komisija je le v primeru Bolgarije sprejela konkretne ukrepe, ki so pripeljali do zmanjšanja kapitala sklada. Primeri prekapitalizacije so navedeni v **okviru 5**.

Eden od razlogov za prekapitalizacijo je, da v državah članicah ni opravljena temeljita analiza povpraševanja po finančnih instrumentih**44**

Sodišče je ugotovilo, da so države članice v operativnih dokumentih, kot so poslovni načrti, skušale oceniti povpraševanje po uveljavljenih finančnih instrumentih, vendar so te ocene temeljile na grobih ocenah o porabi nepovratnih sredstev. Podobne slabosti so bile ugotovljene pri vseh finančnih instrumentih, revidiranih v državah članicah (glej odstavek 19), razen Francije (Korzika). Informacije, zbrane za pregled, kažejo, da so podobne slabosti obstajale tudi v Bolgariji. Nekateri primeri so opisani v **okviru 6**.

Okvir 5**Primeri prekapitalizacije finančnih instrumentov**

V Grčiji je posojilni sklad prejel državna sredstva v višini 115 milijonov EUR, ki naj bi se porabila v obdobju 2014–2015. V resnici pa je bilo do novembra 2014 končnim prejemnikom izplačano le 0,5 milijona EUR.

V Litvi je bil prvotno načrtovan sklad, vreden več kot 130 milijonov EUR, v praksi pa je največja dodelitev sredstev v sklad znašala le 52 milijonov EUR. Konec leta 2013 se je kapital sklada zmanjšal na 13,8 milijona EUR.

V Italiji (Sicilija) je znesek, ki je bil vplačan v jamstveni sklad, znašal približno 38 milijonov EUR. Ta znesek je bil zelo precenjen, saj je bilo uporabljenih le približno 5 milijonov EUR (glej odstavek 55).

Primeri, ko analiza povpraševanja po finančnih instrumentih ni bila narejena

V Italiji (Apulija in Sicilija) uporabljeno načelo je zajemalo oceno potencialnega povpraševanja po jamstvenih skladih. To je ustrezalo približno 75 % (Apulija) oziroma 50 % (Sicilija) pričakovanih posojil, ki naj bi jih bančni sektor zagotovil za financiranje zasebnega dela projektov, povezanih z zadevnimi naložbenimi ukrepi. To je privedlo do ocene povpraševanja (312 milijonov EUR v Apuliji in 120 milijonov EUR na Siciliji), ki je bistveno presegalo dejansko povpraševanje. Ocenjeno povpraševanje po jamstvenih skladi za samo dve regiji (Apulija in Sicilija) je bilo 8 % višje od skupnih jamstev, ki jih je do julija 2014 upravitelj sklada zagotovil za celotno državo³⁴.

V Bolgariji so organi menili, da bo jamstveni sklad pokrival 75 % vseh potencialnih naložb. Potencialno povpraševanje po jamstvenem skladu za obdobje 2012–2015 je bilo nato določeno na približno 600 milijonov EUR. To je 12-krat več od dejanskega tržnega povpraševanja konec aprila 2014. Komisija je postopek pregledala in ni izpodbijala dejstva, da domneva o 75 %, na kateri so temeljili izračuni, ni bila utemeljena.

V Romuniji niso bili predloženi nobeni dokazi o predhodni analizi, ki bi bili podlaga za ocene. Navedeno je bilo, da so ocene temeljile na izkušnjah iz preteklosti in programu SAPARD, obseg jamstev v obdobju pred tem pa ni bil naveden.

³⁴ Upravitelj sklada (ISMEA) je javni organ, ki kmetijskemu sektorju v Italiji zagotavlja informacije in finančne storitve. Upravlja nacionalni jamstveni sklad in je tudi upravitelj šestih regionalnim jamstvenih skladov, ki jih podpira EKSRP.

45

Sodišče je ugotovilo, da je bila privlačnost finančnih instrumentov za potencialne končne prejemnike odvisna predvsem od stroškov posojila, ti pa od obrestnih mer na trgu. To je mogoče prikazati na primeru Litve. Obdobja, ko so se pogodbe s končnimi prejemniki dejansko sklepale, so večinoma sovpadala z obdobji, ko je bil posojilni sklad privlačen v smislu obrestnih mer³⁵. To dokazuje, da je treba povpraševanje po finančnih instrumentih oceniti temeljito in dolgoročno, saj je odvisno od kombinacije notranjih okoliščin in razmer, pa tudi od zunanjih trendov.

Drugi razlog za prekapitalizacijo jamstvenih skladov so bila slabo določena razmerja izpostavljenosti tveganjem

46

Pri jamstvenih skladih razmerje izpostavljenosti tveganjem pomeni zgornjo mejo neplačila, ki pri upravljanju sklada velja za sprejemljivo. Če je znesek kapitala, ki je pomnožen z razmerjem izpostavljenosti tveganjem, previsok glede na jamstva, ki se izdajo končnim prejemnikom, pride do prekapitalizacije.

³⁵ Obrestne mere, ki jih ponuja posojilni sklad, v primerjavi s tržnimi obrestnimi merami.

47

Vrednost razmerja izpostavljenosti tveganjem močno vpliva na znesek kapitala, ki naj bi se vplačal v jamstvene sklade. Vrednost, ki se uporablja za razmerje izpostavljenosti tveganjem, je treba prilagoditi glede na vrednost dejansko ugotovljene stopnje neplačila. V Romuniji na primer je bila stopnja neplačila (pod 1 %, glej odstavek 32), ugotovljena konec leta 2013, precej nižja od zgornje meje v višini 20 %, ki je bila podlaga za kapitalizacijo jamstvenega sklada.

Ocena prekapitalizacije jamstvenih skladov

48

Sodišče je ocenilo znesek prekapitalizacije jamstvenih skladov na dan 31. decembra 2013 na podlagi razmerij izpostavljenosti, ki so jih uporabili nacionalni organi. Iz izračunov v **Prilogi I** je razvidno, da bi bil lahko skupni znesek za jamstva, izdana konec leta 2013 za vse finančne instrumente, ki so se izvajali v obdobju 2007–2013, zagotovljen s skupnim kapitalom v višini približno 50 milijonov EUR, plačanih v sklade. V resnici je bilo vloženih približno 420 milijonov EUR. To kaže na veliko prekapitalizacijo ob koncu leta 2013, saj so bili vloženi zneski osemkrat višji, kot je bilo dejansko potrebno.

Ugotovljeni so bili tudi primeri previdnih pristopov h kapitalizaciji skladov

49

Italijanska regija Apulija je sicer precenila svoje potencialno povpraševanje, vendar je, da bi preprečila prekapitalizacijo, uporabila preudaren postopen pristop in omejila vplačila v sklad na 20 % ocenjenega kapitala sklada. Izkazalo se je, da je bila ta odločitev razmeroma skladna z izdanimi jamstvi (glej odstavek 55). Tak pristop so uporabili tudi v drugih italijanskih regijah (Kampanija in Molise).

50

Podoben pristop je bil opažen v Franciji (Korzika). Le polovica prvotno načrtovanega kapitala sklada je bila dejansko vplačana v sklad, kar je v skladu z izdanimi jamstvi. Vendar bi ob upoštevanju razmerja izpostavljenosti tveganjem finančni instrumenti v Italiji (Apulija) in Franciji (Korzika) v celoti delovali tudi z veliko manjšimi kapital-skimi injekcijami.

Ali so bili finančni instrumenti v obdobju 2007–2013 uspešni?

51

Za uspešnost finančnih instrumentov bi morali biti izpolnjeni nekateri pogoji. Samo če dovolj sredstev iz finančnega instrumenta pravočasno doseže končne prejemnike, instrumenti delujejo po pričakovanjih in posledično v celoti zagotovijo svoje potencialne koristi (učinek obnavljanja financiranja in učinek finančnega vzvoda). Pravni okvir EU bi moral vključevati ustrezno določbo za spodbujanje zagotavljanja teh koristi. K dosegu teh pričakovanih prednosti naj bi pripomogla tudi pravočasna vzpostavitev finančnih instrumentov v programskem obdobju. Uvesti bi bilo treba tudi sisteme spremljanja, ki bi zagotavljali zanesljive podatke, na podlagi katerih bi se lahko ugotovilo, ali so instrumenti dosegli svoje rezultate.

52

Sodišče je ocenilo, ali so bili ti ključni pogoji za smotrnost poslovanja uvedeni, ko so se finančni instrumenti v programskem obdobju 2007–2013 izvajali. Na splošno je ugotovilo, da to ni bilo tako.

Pri obnavljanju sredstev je bila uspešnost finančnih instrumentov slaba

53

Sodišče v svojem letnem poročilu za proračunsko leto 2013 opozarja na nizko stopnjo pomoči končnim prejemnikom, ki jo zagotavljajo finančni instrumenti na področju kohezije³⁶. Poudarilo je, da je bila stopnja izplačil „še vedno prenizka, da bi bilo mogoče pričakovati, da bodo vsa razpoložljiva sredstva uporabljena vsaj enkrat“. Ta revizija je potrdila, da je tako tudi na področju razvoja podeželja. Na dan 31. decembra 2013 je bilo le 45 % od 700 milijonov EUR kapitala sklada iz finančnega instrumenta (iz posojilnih in tudi jamstvenih skladov) dejansko zajamčenih ali izplačanih končnim prejemnikom sredstev iz posojilnih in jamstvenih skladov.

54

Eden glavnih učinkov, ki jih je mogoče pričakovati od finančnih instrumentov, je doseg učinka obnavljanja financiranja. Toda stopnja obnavljanja ni zakonsko določena in nezadostne stopnje izplačil lahko povzročijo zamude pri razvoju učinka obnavljanja. Revizija potrjuje te razmere tudi za razvoj podeželja.

36 Glej odstavke od 5.33 do 5.36: po zadnjih podatkih Komisije je bilo končnim prejemnikom dejansko izplačanih ali zajamčenih le 37 % od 8,4 milijarde EUR sredstev, ki so bila vplačana v finančne instrumente od leta 2007 do konca leta 2012.

Pri jamstvenih skladih je bil učinek obnavljanja financiranja doslej nezadosten

55

Potencial jamstvenega sklada je v tem, da lahko s pomočjo multiplikacijskega učinka seže daleč prek razpoložljivega kapitala. Na ta način je mogoče zagotoviti več jamstev od razpoložljivega kapitala. Vendar pa multiplikator ali učinek obnavljanja financiranja, dosežen v državah članicah, ni bil zadosten. Po podatkih Sodišča je učinek obnavljanja financiranja za 11 obstoječih jamstvenih skladov konec leta 2013 znašal 0,53, kot je prikazano v **tabeli 2**:

56

Pri nekaterih italijanskih jamstvenih skladih (Bazilikata, Kalabrija, Sicilija in Umbrija) je bil učinek obnavljanja financiranja še posebno nizek. Samo v treh od jamstvenih skladov iz **tabele 2** (v Italiji (Kampanija, Molise in Apulija)) je bilo zagotovljenih več jamstev, kot je bilo kapitala sklada, s čimer se je ustvaril le rahel učinek obnavljanja financiranja.

Tabela 2

Učinek obnavljanja financiranja pri jamstvenih skladih

Država članica/regija	Najvišji znesek, vplačan v sklad do 31. 12. 2013 (v milijonih EUR) A	Vsota zneskov, zajamčenih končnim prejemnikom, na dan 31. 12. 2013 (v milijonih EUR) B	Učinek obnavljanja financiranja (multiplikator – 31. 12. 2013) B/A	Ciljni najvišji multiplikator
Bolgarija	171,29	50,00 ¹	0,29	5
Francija (Korzika)	0,60	0,40	0,67	3
Italija (Sicilija)	37,63	5,48	0,15	3 ²
Italija (Apulija)	5,00	6,58	1,32	12,5 ²
Italija (Lacij)	2,50	0,92	0,37	12,5
Italija (Kampanija)	2,25	3,26	1,45	12,5
Italija (Umbrija)	4,80	0,00	0,00	3
Italija (Molise)	2,45	2,45	1,00	3
Italija (Bazilikata)	14,86	1,70	0,11	3
Italija (Kalabrija)	10,00	1,68	0,17	2
Romunija	220,00	177,17	0,81	5
SKUPAJ	473,80	249,64	0,53	–

1 Jamstva, izdana do 30. aprila 2014.

2 Največja vrednost za multiplikator je bila tako v Apuliji kot na Siciliji določena na 12,5, vendar je bil v Apuliji znesek kapitala sklada določen na podlagi te vrednosti, na Siciliji pa je bila uporabljena vrednost 3.

57

Bolgarija je leta 2013 kapital sklada zmanjšala za več kot četrtno (s 171,29 milijona EUR na 121 milijonov EUR), Romunija pa leta 2014 skoraj za polovico (z 220 milijonov EUR na 115 milijonov EUR). Ustrezna sredstva iz EKSRP so bila iz jamstvenega sklada prenesena nazaj del ustreznih naložbenih ukrepov, ki zajema nepovratna sredstva. Zaradi teh zmanjšanj kapitala sklada se je povečal multiplikacijski učinek/učinek obnavljanja financiranja.

58

Z upoštevanjem teh zmanjšanj in ocenitvijo jamstev, zagotovljenih v prvih treh četrtnetjih leta 2014, na dan 30. septembra 2014 za vseh 11 obstoječih jamstvenih skladov ni bil dosežen noben multiplikacijski učinek. To je bilo še vedno močno pod multiplikatorjem, ki so si ga kot cilj zastavile same države članice (glej zadnji stolpec **tabele 2**), in situacijo, predstavljeno v **Prilogi I**. To pomeni, da je kapital, vplačan v jamstvene sklade, še vedno presegal znesek za jamstva, izdana končnim uporabnikom, kar je oslabilo potencial instrumenta.

Pri posojilnih skladih je učinek obnavljanja financiranja enako nizek

59

Po podatkih Sodišča je povprečna stopnja izplačil za oba delujoča posojilna sklada konec leta 2013 znašala 0,75, kot je prikazano v **tabeli 3**:

60

V Grčiji do sredine leta 2014 dejansko ni bilo zagotovljeno nobeno posojilo. Za Litvo in Latvijo podatki prikričujejo situacijo, v kateri skladi delujejo nekontinuirano. V Litvi od prvega četrtnetja leta 2012 ni bila sklenjena niti ena pogodba (glej odstavek 45). Prav tako ni bilo nobenih prizadevanj, da bi pogoje sklada prilagodili potrebam trga. V Latviji je bila situacija podoba: od junija 2012 ni bilo zagotovljenih nobenih novih posojil. V Litvi in Latviji so kot rešitev tega problema skušali do konca leta 2013 postopoma zmanjšati kapital sklada, in sicer za približno tri četrtnine v Litvi in za dve tretjini v Latviji. Ta praksa zmanjševanja se je nadaljevala tudi v letu 2014.

Tabela 3

Stopnja izplačil posojilnih skladov

Država članica/regija	Najvišji znesek, vplačan v sklad do 31. 12. 2013 (v milijonih EUR)	Vsota zneskov, izplačanih končnim prejemnikom, na dan 31. 12. 2013 (v milijonih EUR)	Stopnja izplačil z največjim zneskom, vplačanim v sklad do 31. 12. 2013
Latvija ¹	37,60 ²	28,25	0,75
Litva	52,45	39,05	0,74
SKUPAJ	90,05	67,30	0,75

1 V skladu z menjalnim tečajem Banke Latvije: 1 EUR = 0,702804 LVL.

2 Ocena Sodišča na podlagi latvijskih četrtnetnih izjav, vključno s 4. četrtnetjem leta 2013.

Vir: Podatki iz zadevnih letnih poročil o napredku za leto 2013 in izračunov Sodišča.

61

Pri posojilnih skladih je učinek obnavljanja financiranja viden šele, ko končni prejemnik vrne posojilo. Sodišče je za te sklade ugotovilo, da konec leta 2013 dejansko ni bilo nobenega učinka obnavljanja financiranja.

Do učinka finančnega vzvoda pride redko, nekateri skladi pa so bili prepozno vzpostavljeni

62

Komisija je v svojem odgovoru na letno poročilo Sodišča za proračunsko leto 2013 (odstavek 5.36) poudarila omejitve enotnega kazalnika, kot je stopnja izplačil, kot orodja za ocenjevanje smotrnosti poslovanja finančnih instrumentov in menila, „da bi se morala ocena uspešnosti osredotočiti tudi na doseganje rezultatov sofinanciranih finančnih instrumentov in vključevati učinke obnavljanja financiranja in finančnega vzvoda“.

Do učinka finančnega vzvoda pride redko

63

Finančni instrumenti naj bi delovali kot finančni vzvod za javno pomoč s spodbujanjem vključevanja zasebnega sektorja. Če na primer vsak evro iz javnih virov privabi en evro iz zasebnih sredstev, se skupni znesek, ki ga lahko izkoristi končni prejemnik, podvoji. Vendar pa ni nobene pravne zahteve za doseg neke stopnje udeležbe zasebnega sektorja (finančni vzvod).

64

V členu 223 izvedbene uredbe finančne uredbe³⁷ je navedeno, da so finančni instrumenti „namenjeni zagotavljanju učinka vzvoda prispevka Unije, s tem ko aktivira svetovne naložbe, ki presegajo vrednost prispevka Unije“, in da je „učinek vzvoda sredstev Unije [...] enak znesku financiranja upravičenih končnih prejemnikov, deljenem z zneskom prispevka Unije“³⁸. Vendar pri EKSRP v okviru tega koncepta šteje, da je običajno javno sofinanciranje, ki ga zagotovijo države članice, del finančnega vzvoda, tudi če ni bilo nobenega zasebnega financiranja.

65

V uredbi o skupnih določbah³⁹ je „pričakovani učinek finančnega vzvoda“ opredeljen kot „ocen[a] dodatnih javnih in zasebnih virov, ki bi jih morda zbrali s finančnim instrumentom, vse do ravni končnih prejemnikov [...]“. Skladno s tem konceptom v okviru te revizije smotrnosti poslovanja Sodišče finančni vzvod razume kot razmerje med višino sredstev (javnih in zasebnih), ki so bila zajamčena ali izplačana za financiranje projektov za razvoj podeželja in višino javnega financiranja (EU in držav članic). Sodišče je zato učinek finančnega vzvoda⁴⁰ izračunalo takole:

Financiranje za končne prejemnike

Javni prispevki

- 37 Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).
- 38 Glej Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 362, 31.12.2012, str. 1).
- 39 Glej člen 37(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).
- 40 Glej Posebno poročilo št. 2/2012, odstavek 102.

66

Države članice niso dosti storile za dosego učinka finančnega vzvoda. Revizijski obiski Sodišča so pokazali, da učinek finančnega vzvoda ni bil dosežen na primer v Latviji, Litvi in Italiji (Sicilija), ker izvajanje finančnih instrumentov ni pritegnilo nobenega dodatnega zasebnega kapitala v projekte za razvoj podeželja. Neka stopnja finančnega vzvoda je bila opažena v Franciji (Korzika), Italiji (Apulija) in Romuniji pri nezajamčenem delu posojil⁴¹, zagotovljenih končnim prejemnikom.

67

Grčija in Italija (Umbrija)⁴² sta bili edini državi članici, v katerih so bili skladi zasnovani izrecno za dosego učinka finančnega vzvoda. V Grčiji se je pričakovalo, da bo dosežena neka stopnja finančnega vzvoda, saj je poleg javnega prispevka sodelovala tudi zasebna banka, ki je delovala kot partner za delno financiranje⁴³. Vendar pa sredi leta 2014 dejansko ni bil dosežen nikakršen finančni vzvod, saj ni bilo dodeljeno nobeno posojilo.

41 Primer: v Franciji (Korzika) jamstvo zajema 65 % posojila, v Romuniji pa lahko tudi 80 %.

42 V Italiji (Umbrija) je za jamstveni sklad, ki ni bil revidiran na kraju samem, v poslovnem načrtu navedeno, da mora vsaj 20 % sredstev za sklad izvirati iz zasebnega sektorja.

43 Celotni kapital, vložen v posojilni sklad, je znašal 253,025 milijona EUR, od katerih je bilo 115 milijonov EUR javni del, 138,025 milijona EUR pa zasebni del, ki ga je vložila banka Piraeus Bank.

Finančni vzvod po oceni Sodišča

Iz vzorca držav članic/regij, obiskanih na kraju samem med revizijo, je bil finančni vzvod naslednji:

	Korzika (JS)	Grčija (PS)	Litva (PS)	Apulija (JS)	Romunija (JS)	Sicilija (JS)
Finančni vzvod (znesek dodeljenih posojil/kapitala, vplačanega v IFI)	1,47	Ne še.	n.r.	2,24	1,41 ¹	0,28

1 Pri izračunu v tej tabeli se uporablja največji kapital sklada v višini 220 milijonov EUR.

Nekateri finančni instrumenti so bili prepozno vzpostavljeni

68

Več finančnih instrumentov je bilo vzpostavljenih pozno, kar je zmanjšalo njihovo smotrnost poslovanja v programskem obdobju 2007–2013. To se je zgodilo v Franciji (Korzika) (junija 2012) in Bolgariji (februarja 2012), še posebej pa v Grčiji in Italiji (Kalabrija) (glej **okvir 8**).

V Grčiji in Italiji (Kalabrija) je pozna vzpostavitev finančnih instrumentov zmanjšala smotrnost poslovanja skladov

Grški organ upravljanja je predlagal vzpostavitev posojilnega sklada januarja 2011, Evropska komisija pa ga je odobrila maja 2011. Pričakovalo se je, da bo povečal likvidnost za vlagatelje in podjetnike v podeželskem sektorju. V resnici je bil posojilni sklad vzpostavljen šele januarja 2014. V posebnem kontekstu hude gospodarske krize, ki je po mnenju nacionalnih organov razlog za zamude, se je posojilni sklad pred koncem programskega obdobja leta 2015 izvajal le dve leti. To je zmanjšalo njegovo uspešnost za celotno obdobje 2007–2013.

Sodišče je ugotovilo, da je v Italiji (Kalabrija) obstajala pomembna vrzel med administrativno vzpostavitvijo sklada in vplačilom kapitala sklada na eni strani ter izdajo prvih jamstev na drugi. Jamstveni sklad je bil vzpostavljen leta 2010, toda prva jamstva so bila zagotovljena šele v letu 2013.

Spremljanje finančnih instrumentov v obdobju 2007–2013 ni zagotovilo dovolj relevantnih informacij o doseženi smotrnosti poslovanja

69

Sodišče meni, da se smotrnost poslovanja finančnih instrumentov lahko meri z naslednjimi glavnimi kazalniki:

- učinkom finančnega vzvoda,
- učinkom obnavljanja financiranja⁴⁴,
- stopnjami neplačil.

70

Ta sklop kazalnikov zagotavlja informacije o smotrnosti poslovanja. Sodišče je ugotovilo, da okvir za razvoj podeželja ne vsebuje nobenih posebnih ciljev ali kazalnikov, ki bi omogočali merjenje uspešnosti in učinka finančnih instrumentov, in da so države članice večinoma spremljale stopnje izplačil.

Države članice so imele izčrpne sezname zadevnih končnih prejemnikov⁴⁵, vendar niso določile nobenih kazalnikov za merjenje smotrnosti poslovanja ali rezultatov, s katerimi bi spremljale smotrnost poslovanja glede na tri merila (učinek obnavljanja financiranja, učinek finančnega vzvoda in stopnja neplačil).

71

Sodišče je odkrilo tudi primere, v katerih podatki, vključeni v letna poročila o napredku, ki so bila predložena Komisiji, niso bili vedno popolni ali zanesljivi (glej **okvir 9**).

44 Ta kazalnika smotrnosti poslovanja (učinek finančnega vzvoda in učinek obnavljanja financiranja) sta relevantna tudi po mnenju Komisije (glej odstavek 63).

45 Na teh seznamih so navedeni tudi zadevni ukrepi, znesek posojil, znesek jamstev (kadar je to primerno), valute, trenutno stanje posojil (stopnja odplačila) itd.

Poročanje ni bilo popolno in zanesljivo

Romunija je vključila zneske za neupravičena jamstva (glej tudi okvir 10) in poročala o jamstvih, ki so bila preklicana, ne da bi bila zagotovljena kakršna koli posojila. Romunija je poročala tudi o jamstvih, ki niso bila aktivna, ker končni prejemniki niso plačali provizij zanje.

Litva je vključila posojila, ki niso nikoli postala aktivna, ker so bile pogodbe razveljavljene, Francija (Korzika) pa je sporočila podatke, ki se niso ujemali s potrjenimi informacijami iz podatkovne zbirke upravitelja sklada.

Ali so bili v obdobju 2007–2013 uvedeni ustrezni pogoji za politiko likvidacije in izstopa?

72

Upravljanje finančnih instrumentov ni skladno z običajnim sistemom za upravljanje nepovratnih sredstev niti na ravni uprav držav članic niti na ravni končnih prejemnikov. Finančni instrumenti so v državah članicah potrebovali povsem novo strukturo zlasti zato, da bi bili usklajeni s členi 50 do 52 Uredbe (ES) št. 1974/2006. Glavni značilnosti te posebne strukture finančnih instrumentov sta politika likvidacije in izstopa.

73

Poleg tega zakonodaja na področju razvoja podeželja zahteva, da so vprašanja v zvezi s politiko likvidacije in izstopa vključena v ključne dokumente (poslovni načrti in sporazumi o financiranju). Zato bi morala obstajati jasna pravila za likvidacijo finančnih instrumentov na koncu programskega obdobja (31. decembra 2015), določiti pa bi bilo treba tudi pogoje, s katerimi bi

se preprečilo, da se preostala sredstva uporabijo za druge namene kot za prvotni cilj razvoja podeželja v okviru ukrepa programa za razvoj podeželja. Poleg tega bi bilo treba ta sredstva uporabiti le v korist posameznih podjetij. Komisija bi morala državam članicam zagotoviti navodila za zmanjšanje njihovega upravnega bremena. Uvesti bi bilo treba tudi ustrezen sistem za obvladovanje tveganj, s katerim bi se obravnavala posebna tveganja, povezana s finančnimi instrumenti (kot je varovanje javnih sredstev).

74

Sodišče je ocenilo pristope, ki jih uporabljajo države članice in Komisija za izpolnitev teh zahtev, in ugotovilo, da niso na voljo ne jasna pravila ne navodila Komisije.

Zaključek še ni bil dobro pripravljen, države članice in Komisija pa so si določbe različno razlagale

75

Programi se bodo zaključili konec programskega obdobja 2007–2013 za razvoj podeželja. V zvezi s tem se bo ugotovilo, kateri odhodki instrumentov finančnega inženiringa so upravičeni in kakšni so ustrezni zneski, ki jih države članice lahko obdržijo (in plačajo obveznosti finančnih instrumentov) (glej odstavek 33). Določilo se bo tudi, katere določbe v zvezi z izstopom in likvidacijo bodo začele veljati. Sodišče je ugotovilo, da tega ključnega dogodka niti države članice niti Komisija niso dobro pripravile.

76

Komisija in države članice so si v programskem obdobju 2007–2013 različno razlagale veljavna pravila instrumentov finančnega inženiringa, zlasti v primeru jamstvenih skladov. Skladno z zakonodajo sta upravičeni dve vrsti jamstev: sproščena in tekoča jamstva. Komisija je navedla, da so vsa sproščena jamstva ob zaključku upravičena. Po njenem mnenju tekoča jamstva niso upravičeni v celoti, ampak je treba zanje pri zaključku uporabiti razmerje izpostavljenosti tveganjem, s čimer se zmanjšajo zneski, ki jih države članice lahko obdržijo.

77

Sodišče je ugotovilo, da je pristop GD za kmetijstvo in razvoj podeželja na tem področju skladen z razlago, ki jo je GD za regionalno in mestno politiko pripravil v svojih navodilih, vendar to ni podprto z besedilom zakonodaje. Države članice, ki so bile obiskane med revizijo, so si ta pravila različno razlagale. Italija je razumela, da je treba to razmerje uporabljati za vsa jamstva (sproščena in tekoča), Francija (Korzika) in Romunija pa tega razmerja sploh nista želeli uporabiti.

Pomanjkanje jasnosti glede določb za politiko izstopa

78

Trenutno za države članice ni natančnih določb za izstop in likvidacijo. Pravila EU za razvoj podeželja zahtevajo le, da vire, ki se vrnejo dejavnosti po končnem datumu za upravičenost programa za razvoj podeželja, zadevna država članica porabi v korist posameznih podjetij. Države članice, obiskane med revizijo, so menile, da je prihodnost vseh revidiranih skladov še odprta, saj ni bilo jasno, ali se bodo skladi nadaljevali, za koliko časa in s kakšnim namenom.

79

V skladu z razlago Komisije⁴⁶ posamezniki zunaj področja razvoja podeželja in kmetijskega sektorja lahko prejmejo podporo, vendar jasne opredelitve teh posameznih podjetij ni. Sodišče meni, da obstaja tveganje, da se viri, ki so bili prvotno namenjeni razvoju podeželja za morebitne upravičence kmetijske politike, prenesejo na sektorje, ki niso povezani z razvojem podeželja.

80

Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da Komisija ni nameravala spremljati te določbe v obdobju po zaključku in s tem zagotoviti, da države članice srednje- in dolgoročno ne porabijo kapitala za financiranje in povrnjenih virov za druge namene kot v korist posameznim podjetjem.

Ali bi okvir za obdobje 2014–2020 lahko zagotovil potrebne izboljšave finančnih instrumentov?

81

Nov zakonodajni okvir za obdobje 2014–2020 za politike na področju socialnih zadev, ribištva, kohezije in razvoja podeželja je bil sprejeta konec leta 2013. Kadar gre za primere deljega upravljanja, uredba o skupnih določbah za obdobje 2014–2020 v skladu s finančno uredbo⁴⁷ določa načela, ki jih je treba upoštevati za finančne instrumente za vsa področja. Sodišče je ocenilo, koliko bi lahko te pravne spremembe povečale smotrnost poslovanja finančnih instrumentov na področju razvoja podeželja.

V novem pravnem okviru so nekatere vidne izboljšave ...

82

Sodišče je navedlo, da pravni okvir za finančne instrumente zagotavlja nekatere izboljšave, zlasti:

- obvezne predhodne ocene za vse instrumente, ki naj bi med drugim zagotovile boljšo oceno potrebnega kapitala sklada;
- postopna plačila, vezana na stopnjo dejanskih izplačil končnim prejemnikom, pri posojilnih skladih ali dejansko črpanje sredstev pri jamstvenih skladih, kar naj bi zmanjšalo tveganje prekapitalizacije;
- možnost vzpostavitve različnih vrst finančnih instrumentov na različnih ravneh (nacionalni, regionalni, nadnacionalni ali čezmejni), npr. prek sklada skladov (holdinški skladi⁴⁸), posebnih po meri zasnovanih ali standardnih instrumentov (oboj bi vzpostavile države članice) ali prek prispevkov v instrumente na ravni EU ter
- obvezno poročanje od samega začetka, med drugim o celi vrsti kazalnikov, povezanih s finančno uredbo⁴⁹.

46 Mnenje pravne službe GD za kmetijstvo in razvoj podeželja iz dopisa revizorjem z dne 8. oktobra 2014.

47 Člen 139(5) Uredbe (ES, Euratom) št. 966/2012.

48 Skladi, ustanovljeni za finančne naložbe v sklade tveganega kapitala, jamstvene sklade, posojilne sklade, ali skladi ali drugi sistemi spodbud, ki zagotavljajo posojila, jamstva za vračljive naložbe, ali enakovredni instrumenti.

49 Na primer, organi upravljanja bodo morali kot priložo k letnemu poročilu o napredku predložiti posebno poročilo o dejavnostih, vključno s finančnimi instrumenti. To bo vključevalo številne elemente (finančni vzvod, smotrnost poslovanja), s katerimi se bo poročanje uskladi s finančno uredbo. Za EKSRP je to poročanje novost.

... vendar nekatere ovire še vedno obstajajo

83

Sodišče je ugotovilo, da tveganje prekapitalizacije finančnih instrumentov še vedno obstaja in da še vedno niso določeni pogoji, potrebni za zagotovitev njihovih dolgoročnih učinkov. Ugotovilo je tudi, da vprašanja, ki se nanašajo na smotrnost poslovanja, v pravnem okviru EU za obdobje 2014–2020 še vedno niso ustrezno obravnavana ter da pri finančnih instrumentih obstaja tveganje, da bodo tudi v prihodnje preveč odvisni od shem za nepovratna sredstva.

Precenitev potrebnega kapitala in nato prekapitalizacija skladov sta tveganji, ki še vedno obstajata

84

Nova določba o postopnih plačilih (člen 41 uredbe o skupnih določbah) določa, da so vplačila iz proračuna EKSRP v kapital sklada odvisna od dejavnosti porabe finančnih instrumentov. Ta določba bi lahko omejila prekapitalizacijo, toda še vedno obstaja

tveganje, da to ne bo zadostovalo za odpravo problema „sklada za parkiranje“⁵⁰ z namenom neupoštevanja pravila o samodejni razveljavitvi.

85

Eden glavnih namenov nove obvezne predhodne ocene je količinsko opredeliti, koliko sredstev bi bilo treba dodeliti za financiranje finančnih instrumentov. Kakovost te ocene je zato ključnega pomena, saj ima neposreden finančni vpliv. Veljavna zakonodaja ne zahteva, da Komisija to kakovost preverja.

86

Izkušnje iz obdobja 2007–2013 kažejo, da obstaja tveganje, da nova določba o postopnih plačilih morda ne zadostuje za zagotovitev, da skladi ne bi bili preveliki, zlasti če so predhodne ocene neustrezne. Znesek prvega, 25-odstotnega obroka⁵¹ je odvisen od zneska, dodeljenega finančnemu instrumentu na podlagi ustreznega sporazuma o financiranju (glej **tabelo 4**).

50 V Italiji (Sicilija) na primer so se jamstva stalno zagotavljala, vendar je bil na splošno dejansko porabljen le majhen delež kapitala. Jamstveni sklad torej deluje kot „sklad za parkiranje“.

51 Uredba o skupnih določbah določa, da noben znesek, vplačan iz programa v finančni instrument, ne sme presegati 25 % skupnega zneska prispevkov iz programa, dodeljenih finančnemu instrumentu.

Tabela 4

Potencialni učinek postopnih plačil (v milijonih EUR)

	Znesek, ki naj bi bil dodeljen finančnemu instrumentu na podlagi ustreznega sporazuma o financiranju	Vmesno plačilo z najvišjo zgornjo mejo 25 %	Multiplikator	Najvišji znesek, ki se zagotovi v obliki jamstev	Najnovejši zneski, izdani kot jamstva	V % najvišjega zneska
Bolgarija	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Italija (Apulija)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Italija (Sicilija)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

Še vedno obstaja tveganje, da se finančni instrumenti vzpostavijo prepozno

87

Izvajanje finančnega instrumenta pravočasno in v zgodnji fazi programskega obdobja je ključen pogoj za izboljšanje njegove smotrnosti poslovanja v celotnem programskem obdobju. Sodišče meni, da bo način, na katerega se bodo sedanji finančni instrumenti zaključili decembra 2015, vplival na odločitve in proces vzpostavitve finančnih instrumentov v novem okviru. Ker do 1. decembra 2014 ni bil odobren noben program za razvoj podeželja in ker ni bila dokončana nobena predhodna ocena za nove finančne instrumente, je na splošno obstajalo veliko tveganje, da bi se izvajanje začelo šele od leta 2016 naprej, s čimer bi se je skrajšal čas, v katerem bi finančni instrumenti lahko delovali.

Tveganje nezadostne osredotočenosti na dolgoročne učinke

88

Sodišče je ugotovilo, da so nekatere države članice, kot sta Litva in Latvija, izvajale finančne instrumente kot odziv na posamezne težave, ki jih je povzročila gospodarska in finančna kriza. Vendar so skladi prenehali delovati, ko so se razmere na finančnih trgih teh držav izboljšale (glej odstavek 45 in 60). S tovrstnimi vračljivimi instrumenti pa se lahko pomembni učinki dosežejo le, če delujejo dlje časa. Na Korziki so bila jamstva omejena na 60 mesecev, tudi če je posojilo pokrivalo daljše obdobje. Komisija je v svojem nedavnem sporočilu (glej odstavek 8) poudarila tudi to, da je treba ustrezno upoštevati dolgoročno rast in podpirati dolgoročne naložbene projekte.

89

Sodišče meni, da je eden od pogojev za zagotovitev, da finančni instrumenti delujejo dolgoročno, določitev jasnih prehodnih pravil med programskimi obdobji, da se preprečijo prekinitve, povezane z upravljanjem programskih ciklusov. V novem pravnem okviru take določbe ni.

Učinek finančnega vzvoda in učinek obnavljanja financiranja: vprašanja smotrnosti poslovanja niso ustrezno obravnavana

90

Sodišče je ugotovilo, da se v obdobju 2007–2013 smotrnost poslovanja ni spremljala (glej odstavek 69 in 70), zato ni nobenih koristnih informacij, ki bi služile kot pridobljene izkušnje za naslednje programsko obdobje.

91

Novi pravni okvir še vedno ne zahteva obvezne udeležbe zasebnega sektorja (finančni vzvod), nova zakonodaja pa ne določa nobenih ustreznih ciljev niti ne zagotavlja podatkov za izračun kazalnikov finančnega vzvoda. Sodišče meni, da koncept finančnega vzvoda, kot je predlagan v odstavku 64, ni primeren za finančne instrumente na področju razvoja podeželja za programsko obdobje 2014–2020⁵².

52 V členu 59(2) Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (UL L 347, 20.12.2013, str. 487) je navedeno, da se „prispevek EKSRP [...] izračuna na podlagi zneska upravičenih javnih izdatkov“.

92

Poleg tega novi okvir ne vključuje nobenih minimalnih pogodbeno zavezujočih obdobj za obnavljanje financiranja. V skladu s členom 45 uredbe o skupnih določbah je treba vire, ki se vrnejo finančnim instrumentom v obdobju najmanj osem let, porabiti v skladu s cilji programa(-ov). Opre-delitev takega minimalnega obdobja je sicer dobrodošla, vendar določba omogoča zmanjšanje kapitala sklada in ponovno uporabo teh sredstev finančnega instrumenta kot nepovratna sredstva, s čimer se omeji ugodnost, ki jo zagotavlja sistem obnavljanja sredstev.

Obstaja tveganje, da se bo odvisnost finančnih instrumentov od nepovratnih sredstev v obdobju 2014–2020 ohranila

93

S prejšnjimi revizijami Sodišča na področju razvoja podeželja⁵³ so bile ugotovljene težave pri načinu upravljanja nepovratnih sredstev za naložbene ukrepe. Pogosto je prišlo do učinka mrtvih izgub in premestitvenega učinka ter do slabosti v zvezi z izbirnim postopkom. Ugotovljeno je bilo, da je ukrep, ki podpira naložbe v predelavo kmetijskih proizvodov, najbolj dovzetan za napake⁵⁴. Ker imajo finančni instrumenti prednost dodatnega vedenja zaradi ocenjevanja sposobnosti preživetja projektov (glej odstavek 14), imajo tudi potencial za zmanjšanje tveganj, ugotovljenih v zvezi z uporabo nepovratnih sredstev.

94

Vsak končni upravičenec, ki izpolnjuje merila za upravičenost in izbirna merila za dostop do finančnega instrumenta, lahko zanj zaprosi neposredno, ne da bi vložil vlogo za sheme nepovratnih sredstev. To pomeni neposreden dostop do finančnega instrumenta. V nasprotju s stanjem, ugotovljenim v programskem obdobju 2007–2013 (glej odstavek 34 in 35), neposredni dostop povečuje obseg intervencij s finančnimi instrumenti in s tem tudi njihov potencialni učinek.

95

V navodilih Komisije⁵⁵ za programsko obdobje 2014–2020 je možnost neposrednega dostopa do finančnih instrumentov navedena kot ena glavnih sprememb med obema programskima obdobjema. Vendar Sodišče meni, da prehoda s posrednega na neposredni dostop ni mogoče pripisati novemu pravnemu okviru, saj zakonodaja, ki se je uporabljala za obdobje 2007–2013⁵⁶, ni zahtevala posrednega dostopa. Pristop, ki se uporablja za kohezijo, vključuje neposreden dostop, GD za regionalno in mestno politiko pa je določil pravila za skupno uporabo finančnih instrumentov in nepovratnih sredstev. GD AGRI v obdobju 2007–2013 ni pripravil podobnih navodil (glej odstavek 37).

- 53 Glej na primer Posebno poročilo št. 8/2012 – Usmerjanje pomoči za posodabljanje kmetijskih gospodarstev; Posebno poročilo št. 1/2013 – Ali je podpora EU živilskopredelovalni industriji uspešno in učinkovito dodala vrednost kmetijskim proizvodom? in Posebno poročilo št. 6/2013 – Ocena enotne revizije in zanašanja Komisije na delo nacionalnih revizijskih organov na področju kohezije (<http://eca.europa.eu>).
- 54 Posebno poročilo št. 23/2014 – Napake pri porabi za razvoj podeželja: Kakšni so vzroki in kako se obravnavajo? (<http://eca.europa.eu>).
- 55 Evropska komisija; *Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020, a short reference guide for Managing Authorities* (finančni instrumenti v programih evropskih strukturnih in investicijskih skladov v obdobju 2014–2020, kratka navodila za organe upravljanja), 2.7.2014.
- 56 Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 in Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006.

96

Na splošno je Sodišče zaključilo, da so bili finančni instrumenti na področju razvoja podeželja⁵⁷ neuspešni in da bo v obdobju 2014–2020, ki bi sicer lahko bilo obetavno, želeni učinek težko doseči. Očitno posebne značilnosti politike za razvoj podeželja niso bile ustrezno upoštevane, pa tudi ocene dejanskih potreb ni bilo. Sodišče je zato ugotovilo, da potencialne koristi opustitve „kulture odvisnosti od nepovratnih sredstev“⁵⁸ z dejanskim izvajanjem finančnih instrumentov v obdobju 2007–2013 niso bile dokazane.

97

Sodišče je ugotovilo, da bi okvir za obdobje 2014–2020 lahko zagotovil potrebne izboljšave, vendar pa nekatere ovire za širšo uporabo finančnih instrumentov, še vedno obstajajo. Čeprav so bile uvedene nove posebne določbe za omejitev ponavljajočega se problema prekapitalizacije, tveganje še vedno obstaja. Ključne težave glede smotnosti poslovanja v zvezi z učinkom finančnega vzvoda in učinkom obnavljanja financiranja še niso bile ustrezno obravnavane (odstavki 81 do 95).

98

Sodišče je ugotovilo, da v programskem obdobju 2007–2013 ni bilo jasnih argumentov za vzpostavitev finančnih instrumentov in da so bili ti prekapitalizirani (odstavki 21 do 50). Povpraševanje po finančnih instrumentih v obdobju 2007–2013 je bilo še posebno nizko, zato bo treba v prihodnjih letih zagotoviti posebne spodbude za njihovo uporabo. V obdobju 2007–2013

ni bilo več ločenega ukrepa finančnega inženiringa tako kot v obdobju 2000–2006, finančni instrumenti pa so bili lahko le vključeni v izbor naložbenih ukrepov. Z možnostjo vzpostavitve finančnih instrumentov, bodisi kot dela naložbenega ukrepa ali kot posebnega ukrepa, se poveča prožnost upravljanja vloženih sredstev, hkrati pa oslabi povezava z nepovratnimi sredstvi. Tudi okvir za obdobje 2014–2020 ne predvideva te možnosti.

Priporočilo 1

Za povečanje spodbud za države članice, da vzpostavijo finančne instrumente za razvoj podeželja, bi morala Komisija opredeliti izzive, posebne značilnosti in ovire na tem področju, ter države članice dejavno spodbujati, da te instrumente uporabljajo, kadar je to ustrezno. Države članice bi lahko za spodbujanje povpraševanja dodelile nek delež razpoložljivega proračuna EKSRP finančnim instrumentom in zagotovile, da bodo ti instrumenti v jasno opredeljenih okoliščinah privlačnejši od nepovratnih sredstev.

99

Problem prekapitalizacije finančnih instrumentov se je v obdobju 2007–2013 stalno ponavljal, kar je privedlo do presežka v višini 370 milijonov EUR (glej odstavek 48). Čeprav so bile za omejitev tega problema v pravnem okviru za obdobje 2014–2020 uvedene posebne določbe (obvezne predhodne ocene, postopna plačila), pa tveganje lahko še vedno obstaja.

57 Glej tudi **Prilogo II** k temu poročilu.

58 Evropska komisija; *Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020, a short reference guide for Managing Authorities* (finančni instrumenti v programih evropskih strukturnih in investicijskih skladov v obdobju 2014–2020, kratka navodila za organe upravljanja), 2.7.2014.

Zaključki in priporočila

Priporočilo 2

Na področju razvoja podeželja naj Komisija zagotovi navodila in dejavno spodbuja kakovost obveznih predhodnih ocen za finančne instrumente, ki naj bi služile kot ključna orodja za preprečevanje prekapitalizacije. Poleg tega naj države članice uporabljeno razmerje izpostavljenosti tveganjem potrdijo s pomočjo strokovnjakov z ustreznega področja.

100

Finančni instrumenti v programskem obdobju 2007–2013 niso bili dovolj uspešni (odstavka 70 in 71). Njihova uspešnost je bila slaba pri obnavljanju financiranja in finančnem vzvodu za dodatne zasebne vire v korist politike za razvoj podeželja. Postopek poročanja ni bil zasnovan tako, da bi celovito odražal dejavnosti finančnih instrumentov in zagotavljal ustrezne informacije o doseženi smotrnosti poslovanja. Komisija zato ni ustrezno opravljala svojih nadzornih nalog v okviru deljenega upravljanja. Vseeno pa bi se z izboljšavami, uvedenimi v pravnem okviru za obdobje 2014–2020, lahko odpravile glavne pomanjkljivosti v zvezi s poročanjem (glej odstavek 82).

Priporočilo 3

Da se poveča uspešnost finančnih instrumentov za programsko obdobje 2014–2020 na področju razvoja podeželja naj Komisija določi ustrezne standarde in cilje za učinek finančnega vzvoda in učinek obnavljanja financiranja.

101

Finančni instrumenti morajo delovati dolgoročno, da lahko zagotovijo svoj polni učinek. Sodišče je ugotovilo, da je bil ta vidik premalo poudarjen. Posojilni skladi na primer so bili odgovor na kratkoročni problem pomanjkanja likvidnosti v okviru nedavne gospodarske krize, zato so delovali le v omejenem časovnem obdobju kljub znatnemu upravnemu bremenu, ki je bilo potrebno za njihovo vzpostavitev.

Priporočilo 4

Za spodbujanje dolgoročnih učinkov finančnih instrumentov naj Komisija in države članice določijo jasna prehodna pravila za čas med programskimi obdobji. Države članice naj izvajajo nove pravne določbe tako, da bodo te zagotavljale največjo stopnjo prožnosti. V tem okviru bi lahko Komisija spodbujala države članice k uvedbi enotnega finančnega instrumenta, ki bi lahko zagotavljal tako posojila kot tudi jamstva, s čimer bi se povečali tudi njegova aktivnost in kritična masa.

102

S prejšnjimi revizijami Sodišča na področju razvoja podeželja so bili pri upravljanju nepovratnih sredstev za naložbene ukrepe (glej odstavek 93) ugotovljeni problemi (učinek mrtvih izgub, premestitveni učinek in slabosti v zvezi z izbirnim postopkom). Finančni instrumenti bi lahko zmanjšali ugotovljena tveganja v zvezi z uporabo nepovratnih sredstev.

Priporočilo 5

Države članice naj bodo pri ocenjevanju vlog za financiranje pozorne zlasti na morebitni učinek mrtvih izgub ali premestitveni učinek. V ta namen bi morale uporabljati ustrezne kazalnike, kot so donosnost naložb in izjave o načrtovanem denarnem toku. Za upravičene dejavnosti, pri katerih je tveganje učinka mrtvih izgub/premestitvenega učinka še posebej visoko, bi finančni instrumenti lahko postali prednostna možnost. Države članice naj preučijo, kako bi se lahko nepovratna sredstva in finančni instrumenti uporabljali skupaj, da bi se zagotovila najboljša stroškovna učinkovitost, in sicer z optimizacijo učinka finančnega vzvoda/ učinka obnavljanja financiranja.

103

Sodišče ugotavlja, da v programskem obdobju 2007–2013 ni bilo natančnih pogojev za določitev obveznosti finančnih instrumentov, ki jih je treba plačati konec programskega obdobja, in pogojev za politiko izstopa, in sicer predvsem zato, ker Komisija ni pripravila jasnih pravil o teh vprašanjih (odstavki 72 do 80).

Priporočilo 6

Komisija naj v letu 2015 pravočasno zagotovi natančna operativna izvedbena pravila, vključno s politiko izstopa, in sicer pred zaključkom programskega obdobja 2007–2013.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi ga. Rasa BUDBERGYTĖ, članica Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 25. marca 2015.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Ocena prekapitalizacije jamstvenih skladov glede na razmerje izpostavljenosti tveganjem na dan 31. decembra 2013

	Znesek, vplačan v sklad na dan 31. 12. 2013 (v EUR)	Znesek izdanih jamstev končnim prejemnikom na dan 31. 12. 2013 (v EUR)	Najvišja stopnja pričakovanih neplačil	Razmerje izpostavlje- nosti tveganjem, upo- rabljeno za določitev zneska, vplačanega v sklad (1-X)	Ocena prekapitalizacije sklada (v EUR)
Bolgarija	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0 %	5,0	110 998 800,00
Francija (Korzika)	600 000,00	403 795,00	33,3 %	3,0	465 401,67
Italija (Sicilija)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3 %	3,0	35 800 546,59
Italija (Apulija)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0 %	12,5	4 473 177,96
Italija (Lacij)	2 500 000,00	920 105,60	8,0 %	12,5	2 426 391,55
Italija (Kampanija)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0 %	12,5	1 988 997,08
Italija (Umbrija)	4 800 000,00	0,00	33,3 %	3,0	4 800 000,00
Italija (Molise)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3 %	3,0	1 632 866,67
Italija (Bazilikata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3 %	3,0	14 293 336,67
Italija (Kalabrija)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0 %	2,0	9 160 800,00
Romunija	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0 %	5,0	184 565 305,80
Skupaj	421 088 950,00	249 666 183,85			370 605 623,98

Potreben kapital (v EUR)	50 483 326,02
-----------------------------	---------------

Prekapitalizacija (izražena kot faktor)	8,34
---	------

Vir: Revizijske ugotovitve Sodišča.

Pregled glavnih slabosti, ki zmanjšujejo smotrnost poslovanja revidiranih finančnih instrumentov

	Francija (Korzika)	Italija		Romunija	Grčija	Litva
		Apulija	Sicilija			
Vrsta	JS	JS	JS	JS	PS	PS
Pozna vzpostavitev	S				S	
Precenjeno povpraševanje	S	S	S	S	S	S
Razmerje izpostavljenosti tveganjem prenizko (za JS)	S		S		n. r.	n. r.
Prevelike kapitalske injekcije			S	S	S	S
Nizka stopnja izplačil			S		S	S
Nezadostna stopnja obnavljanja financiranja	S	S	S	S	S	S
Nezadostna stopnja finančnega vzvoda	S	S	S	S	S	S
Ni poročanja o smotrnosti poslovanja	S	S	S	S	S	S

JS: jamstveni sklad; PS: posojilni sklad; n. r.: ni relevantno.

S: ugotovljene slabosti.

Vir: Revizijske ugotovitve Sodišča.

Povzetek

I Medtem ko je privabljanje zasebnega kapitala eden od elementov z dodano vrednostjo, povezanih s finančnimi instrumenti, pa zakonodaja EU¹ na področju razvoju podeželja za obdobje 2007–2013 ne povezuje izrecno instrumentov finančnega inženiringa z zasebnim financiranjem.

III Komisija poudarja, da se je programsko obdobje 2014–2020 šele začelo in da večina programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ES), vključno s programi za razvoj podeželja, še ni bila sprejeta. Poleg tega lahko države članice finančne instrumente vzpostavijo kadar koli v programskem obdobju.

IV Komisija poudarja, da so bili finančni instrumenti v obdobju 2007–2013 izvedeni v sedmih državah članicah, kar je bistveno bolje kot v obdobju 2000–2006, ko sta jih uporabili le dve državi članici.

Pravni okvir EU za programsko obdobje 2007–2013 omogoča veliko prilagodljivost pri izvajanju ukrepov za razvoj podeželja. Komisija meni, da pravni okvir za obdobje 2007–2013 upošteva posebnosti razvoja podeželja, kar se kaže v finančnih instrumentih, ki jih podpira Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljnjem besedilu: EKSRP). Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 in Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 opredeljujeta obseg in področje intervencije EKSRP, vključno s posebnimi ukrepi za podporo². Vsak ukrep za razvoj podeželja vsebuje različna pravila in določbe o upravičenosti, ki jih morajo upoštevati finančni instrumenti, vzpostavljeni v okviru ukrepa, in bi morali biti vključeni v sporazum o financiranju.

1 Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 in Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006.

2 Na primer, podpora za naložbe v posodabljanje kmetijskih gospodarstev, dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom, ustanavljanje in razvoj mikro podjetij na podeželju, diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti, obnova vasi itd.

Zahteva po ustrezni predhodni oceni pričakovanih izgub v zvezi s sofinanciranjem dejavnosti, ki vključujejo jamstvene sklade, iz EKSRP je bila uvedena leta 2011³. Kar zadeva programsko obdobje 2014–2020, je predhodna ocena obvezna za vse dejavnosti, ki vključujejo finančne instrumente, sofinancirane iz EKSRP⁴. Zakonodaja predvideva spodbude za države članice za uporabo finančnih instrumentov in jim omogoča, da jih lahko na podlagi modelov, pripravljenih na izvajanje, kot so standardni modeli, takoj uvedejo. Poleg tega Komisija državam članicam in deležnikom zagotavlja potrebna navodila in jih bo zagotavljala tudi v preostalem obdobju 2014–2020.

V Za jamstvene sklade se za nemotena vlaganja v podjetja zahteva določena raven likvidnosti.

Po posodobljeni oceni potreb, ki so jo opravile države članice, in pripravi na zaključek jamstvenih skladov se je številka do konca leta 2014 zmanjšala na 362,69 milijona EUR.

VI Finančni instrumenti, ki jih podpira EKSRP, so bili vzpostavljeni v zakonsko dovoljenem obdobju v skladu z zakonodajo EU.

Komisija želi opozoriti, da se razvoj podeželja izvaja v okviru deljenega upravljanja z državami članicami, ki so v celoti pristojne za spremljanje dejavnosti.

Komisija v zvezi z obdobjem 2007–2013 poudarja, da je zbrala pomembne informacije glede poročanja o obstoječih finančnih instrumentih. Poleg tega je za programsko obdobje 2014–2020 načrtovano celovito poročanje o finančnih instrumentih⁵.

3 Uredba Komisije (EU) št. 679/2011 z dne 14. julija 2011.

4 Člen 37(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

5 Člen 46 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

Komisija meni, da je treba prednosti finančnih instrumentov oceniti tudi v okviru finančne krize, ki je v nekaterih državah članicah vplivala na dostop do financiranja.

VII

Komisija poudarja, da je odgovornost nacionalnih organov zagotoviti, da se posamezne dejavnosti izvajajo v skladu z veljavnimi pravnimi določbami. Komisija vprašanja v zvezi s finančnimi instrumenti ovrednoti med svojimi revizijskimi obiski.

V skladu z veljavno zakonodajo EU za obdobje 2007–2013 mora ureditev likvidacije in izstopa določiti organ upravljanja v sporazumu o financiranju, ki ga sklene z upravljavcem sklada, s čimer se zagotovi ustrezno upoštevanje zadevnih določb.

V okviru deljenega upravljanja in v skladu z načelom subsidiarnosti se mora Komisija prepričati, da so države članice vzpostavile ustrezne sisteme upravljanja in nadzora.

Komisija je za obdobje 2007–2013 zagotovila navodila vsaki državi članici, ki je zaprosila zanje. Smernice o zaključku programov za razvoj podeželja v obdobju 2007–2013 so bile sprejete leta 2015⁶. Upoštevanje pravnih pravil in navodil se bo preverilo ob potrditvi obračunov.

Komisija bo zagotovila bolj konsolidirana in izboljšana navodila za obdobje 2014–2020.

VIII

Komisija meni, da novi pravni okvir za programsko obdobje 2014–2020 zadovoljivo upošteva pomsleke Sodišča.

⁶ C(2015) 1399 final z dne 5. marca 2015.

Vprašanje prekapitalizacije obravnavajo določbe člena 41 Uredbe (EU) št. 1303/2013, ki kot splošno pravilo za vse finančne instrumente v obdobju 2014–2020 uvajajo postopna plačila, ki temeljijo na doseganju konkretnih rezultatov izplačil.

Ključna vprašanja uspešnosti se ustrezno obravnavajo pri spremljanju finančnih instrumentov, ki jih podpirajo skladi ESI, kot je določeno v členu 46 Uredbe (EU) št. 1303/2013. Komisija opozarja tudi na štiri kazalnike uspešnosti iz člena 12 Uredbe (EU) št. 480/2014.

Da bi Komisija spodbudila uporabo finančnih instrumentov, je okrepila tudi sodelovanje z Evropsko investicijsko banko (EIB) na področju kmetijstva in razvoja podeželja ter 14. julija 2014 podpisala memorandum o soglasju⁷. To sodelovanje vključuje možnost uporabe izkušenj in znanja skupine EIB o finančnih instrumentih ter njihov prenos na področje razvoja podeželja.

Komisija je uvedla tudi celovito platformo za tehnično pomoč „fi-compass“, ki bo Komisiji, državam članicam in deležnikom zagotovila metodološka navodila in podporo pri ozaveščanju na področju finančnih instrumentov, ki jih v obdobju 2014–2020 podpirajo skladi ESI⁸. Platforma „fi-compass“ bo kot del svojega delovnega programa razvila tudi posebne produkte za EKSRRP.

IX (a) Prva alineja

Komisija se strinja, da mora opredeliti izzive, posebne značilnosti in ovire za vzpostavitev finančnih instrumentov v okviru EKSRRP.

Takšna analiza bo opravljena v okviru dejavnosti celovite platforme za tehnično pomoč „fi-compass“, ki Komisiji, državam članicam in deležnikom zagotavlja metodološka navodila in podporo pri ozaveščanju na področju finančnih instrumentov, ki jih v obdobju 2014–2020 podpirajo skladi ESI⁹.

⁷ Glej izjavo 14/225 z dne 14. julija 2014.

⁸ Več informacij je na voljo na spletnem mestu: <http://www.fi-compass.eu>

⁹ Več informacij je na voljo na spletnem mestu: <http://www.fi-compass.eu>

IX (a) Druga alineja

Komisija sprejema to priporočilo, ki ga je delno že izvedla.

V okviru platforme za tehnično pomoč skladom ESI „fi-compass“ so zagotovljena splošna navodila in navodila o predhodnih ocenah za posamezne sklade. Ta zajemajo celotni EKSRP, pa tudi posebne sektorje, kot sta kmetijstvo in gozdarstvo.

IX (a) Tretja alineja

Komisija sprejema to priporočilo, ki ga je delno že izvedla.

Komisija je zagotovila standardne modele za posojilne in jamstvene sklade na področju razvoja podeželja. V okviru platforme za tehnično pomoč skladom ESI „fi-compass“ se zdaj raziskujejo možnosti za drug model, na primer za energetske učinkovitost in obnovljivo energijo, njegova uresničitev pa se načrtuje za konec leta 2015.

Kar zadeva sodelovanje s skupino EIB, je Komisija podpisala poseben memorandum o soglasju glede sodelovanja na področju kmetijstva in razvoja podeželja, v okviru katerega se pričakuje, da bo EIB državam članicam ponudila posebno shemo finančnih instrumentov, ki se bo izvajala v okviru EKSRP. Poseben dogodek o tem memorandumu o soglasju je že načrtovan za 23. marec 2015.

IX (a) Četrta alineja

Komisija sprejema to priporočilo, če pravila za zaključek programov za razvoj podeželja za obdobje 2007–2013¹⁰ spadajo v njeno pristojnost.

Komisija poudarja, da so v skladu z veljavno zakonodajo EU za obdobje 2007–2013 za pripravo natančnih operativnih izvedbenih pravil, vključno z ustrežno politiko izstopa za posamezni instrument finančnega inženiringa, pristojne države članice.

¹⁰ C(2015) 1399 final z dne 5. marca 2015.

IX (b)

Komisija sprejema to priporočilo in ga že izvaja.

Sprejete so bile prehodne določbe za obdobje 2007–2013.

Kar zadeva obdobje 2014–2020, bodo razprave z državami članicami opravljene, ko se bo približeval zaključek tega obdobja in bo treba določiti prehodne določbe.

IX (c)

To priporočilo je naslovljeno na države članice.

Uvod

05

Zakonodaja EU za obdobje 2007–2013 ne predvideva pravila o ponovni uporabi sredstev, prvotno dodeljenih za vzpostavitev finančnih instrumentov. Neporabljeni viri se lahko reprogramirajo za druge oblike pomoči.

06

Komisija poudarja, da se je programsko obdobje 2014–2020 šele začelo in da večina programov skladov ESI, vključno s programi za razvoj podeželja, še ni bila sprejeta. Poleg tega lahko države članice finančne instrumente vzpostavijo kadar koli v programskem obdobju.

12

Po posodobljeni oceni potreb, ki so jo opravile države članice, in pripravi na zaključek jamstvenih skladov se je številka iz leta 2013 do konca leta 2014 zmanjšala na 362,69 milijona EUR.

13

V skladu z načeli subsidiarnosti in deljenega upravljanja so za vzpostavitev finančnih instrumentov, njihovo izvajanje in oceno povpraševanja pristojne države članice. To vključuje sprejetje vseh zakonskih in drugih predpisov na nacionalni in regionalni ravni, vključno s sporazumi o financiranju.

Komisija spremlja, kako države članice izvajajo svoje programe za razvoj podeželja in v tem okviru tudi preverja, kako izvajajo finančne instrumente, ki jih podpira EKSRP.

Komisija poudarja, da imajo pri politiki razvoja podeželja in njenem izvajanju pomembno vlogo plačilne agencije.

Obseg revizije in revizijski pristop

20

Komisija poudarja, da lahko finančni instrumenti na področju razvoja podeželja podpirajo tudi druge naložbene ukrepe, kot so 311 (diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti), 312 (ustanavljanje in razvoj mikro podjetij), 313 (turistične dejavnosti), 321 (osnovne storitve in infrastruktura) itd. Upoštevati je treba tudi podporo iz pobude Skupnosti za razvoj podeželja (Leader).

Opažanja

21

Pravila o finančnih instrumentih na področju razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 so bila v primerjavi z obdobjem 2000–2006 bistveno izboljšana.

22

Komisija meni, da odgovori na spletne ankete, opravljene ob zaključku, ne pojasnijo povsem, zakaj finančni instrumenti niso bili vzpostavljeni na začetku programskega obdobja.

23

Komisija meni, da je pri oblikovanju pravnega okvira za obdobje 2007–2013 ustrezno ovrednotila in obravnavala posebne značilnosti razvoja podeželja. Zlasti Uredba (ES) št. 1698/2005 opisuje več kot 30 različnih ukrepov za natančno opredeljene skupine upravičencev ter vključuje merila za upravičenost in posebne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati finančni instrumenti, ki jih podpira EKSRP. To je podrobneje opredeljeno tudi v določbah Izvedbene uredbe št. 1974/2006.

Glej tudi odgovor na odstavek 21.

Komisija poudarja, da so upravičenke na področju razvoja podeželja kmetije vseh velikosti. Majhne kmetije v EU so različnih velikosti in se razlikujejo po posameznih državah, regijah in/ali podsektorjih. Vendar kmetje niso edini upravičenci ukrepov na področju razvoja podeželja.

Načeloma kohezijska politika ne podpira kmetijstva, vendar podobno kot politika za razvoj podeželja obsega več mikro in malih nekmetijskih podjetij.

26

Pravni okvir EU za programsko obdobje 2007–2013 omogoča veliko prilagodljivost pri izvajanju ali ukrepih za razvoj podeželja. Komisija v zvezi s tem meni, da so potrebe in priložnosti opisane dovolj jasno, da je načrtovanje finančnih instrumentov ustrezno in mogoče. Komisija pri odobritvi programov za razvoj podeželja ali njihovih sprememb opravi analizo, s katero oceni skladnost programov in ukrepov s strateškimi smernicami EU, ustreznimi nacionalnimi strateškimi načrti ter ustreznimi pravnimi določbami.

Vsak ukrep za razvoj podeželja, na podlagi katerega so bili podprti finančni instrumenti, je imel jasne in uveljavljene cilje, ki so bili v skladu z zakonodajo EU ter nacionalnimi strateškimi načrti. Zakonodaja EU ne predpisuje določitve le merljivih ciljev.

Kar zadeva programsko obdobje 2014–2020, so za vsako področje prednostnih nalog EU, povezanih z EKSRP, določeni predhodno količinsko opredeljeni cilji. Vsebina programa vsebuje opis strategije in pokaže, da izbrani ukrepi v zvezi s prednostnimi ukrepi EU temeljijo na premišljeni intervencijski logiki, podprti s predhodnim vrednotenjem.

Okvir 2

Navedeni cilji so bili skladni s splošnim položajem neobstoja kreditnih programov. Programi za razvoj podeželja razvijajo nadaljnje cilje v okviru ukrepov, na podlagi katerih so podprti finančni instrumenti. Sporazumi o financiranju med državami članicami in upravljavci skladov lahko vsebujejo tudi utemeljitve in cilje, povezane z zadevnim finančnim instrumentom.

Ti splošni razlogi pojasnjujejo potrebo po vzpostavitvi posojilnega sklada. Podrobnosti o izčrpnih utemeljitvi uporabe, posebnih ciljeh, ki jih je treba doseči, in strategiji izstopa so vključene v „sporazum o financiranju“, ki ga sta ga sklenila sklad ETEAN (upravitelj skladov) in ministrstvo (organ upravljanja).

To potrjuje doslednost programskega pristopa in njegovo skladnost z zakonodajo EU. Litvo in Romunijo je prizadel hud kreditni krč, ki je upravičencem onemogočil, da bi zagotovili bančna posojila za svoje projekte.

Nadaljnji cilji so opredeljeni v okviru ukrepov.

Glej zgoraj za Romunijo.

27

Zahteva po predhodni oceni pričakovanih izgub v zvezi s sofinanciranjem dejavnosti, ki vključujejo jamstvene sklade, iz EKSRP je bila uvedena leta 2011¹¹. Takšne predhodne ocene upoštevajo sedanje tržne prakse za podobne dejavnosti, in sicer za vrsto naložb in zadevni trg, za katere je treba vzpostaviti jamstvene sklade.

Kar zadeva programsko obdobje 2014–2020, je predhodna ocena, vsebina katere je pravno opredeljena, obvezna za vse dejavnosti, ki vključujejo finančne instrumente, sofinancirane iz EKSRP¹².

V skladu z zakonodajo za obdobje 2007–2013 so morali kandidati za upravljavce skladov predložiti poslovni načrt s konkretno vsebino, ki jo je moral oceniti organ upravljanja.

Komisija poudarja, da so bili vsi finančni instrumenti, ki jih je EKSRP podpiral v obdobju 2007–2013, vzpostavljeni v času finančne in gospodarske krize, ko je bil dostop do posojil ohromljen in so se likvidnostne težave kazale po vsej Evropi.

Na primer v Bolgariji je bila predhodna ocena pričakovanih izgub/analiza vrzeli opravljena pred določitvijo ravni izpostavljenosti in končnega zneska kapitala sklada. V Romuniji je bila redna ocena opravljena po spremembi zakonodaje za obdobje 2007–2013, ki je zahtevala izvedbo predhodne ocene pričakovanih izgub za jamstvene sklade od leta 2011. Italija je v okviru razprav o zaključku finančnih instrumentov v odborih za razvoj podeželja uradno potrdila svoj pristop v zvezi z izvedbo predhodnih ocen v obdobju 2007–2013.

Pomanjkanje likvidnosti in/ali težave kmetov pri dostopu do posojil so prav tako utemeljeni razlogi, ki upravičujejo, da države članice uporabijo posebna finančna orodja.

¹¹ Uredba Komisije (EU) št. 679/2011 z dne 14. julija 2011.

¹² Člen 37(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

28

Finančni instrumenti na področju razvoja podeželja so primerni za vse morebitne vlagatelje v podjetja, ki bi jih lahko podprl EKSRP.

Komisija je v obdobju 2007–2013 izboljšala zakonodajo, in sicer z uvedbo zahteve po predhodni oceni pričakovanih izgub za jamstvene sklade.

Kar zadeva programsko obdobje 2014–2020, bo treba oceno potreb opraviti v vseh primerih, ko se država članica odloči, da bo s sredstvi EKSRP prispevala k finančnemu instrumentu¹³. Določbe o postopnih plačilih pa pomenijo tudi dodatno varovalo.

Glej tudi odgovora na odstavka 21 in 22.

30

Komisija poudarja, da prispevanje k skladom ni zadostno za to, da se prispevni zneski ob zaključku štejejo za upravičene.

31

Komisija želi poudariti tudi, da so bili prijavljeni izdatki obračunani pravilno. Vendar je tudi Komisija med svojimi revizijami v nekaterih državah članicah ugotovila, da so bili prenosi na sklade finančnih instrumentov razmeroma pretirani v razmerju do nadaljnega črpanja instrumentov s strani končnih upravičencev.

Komisija poudarja, da narava finančnih instrumentov ne omogoča takojšnje porabe vseh zneskov, prenesenih nanje. Finančni instrumenti potrebujejo čas, da se razvijejo v dobro delujoče mehanizme, in začetno likvidnost za zagotovitev nemotenega vlaganja v podjetja.

Vprašanje prekapitalizacije¹⁴ obravnavajo določbe člena 41 Uredbe (EU) št. 1303/2013, ki kot splošno pravilo za vse finančne instrumente v obdobju 2014–2020 uvajajo postopna plačila, ki temeljijo na doseganju konkretnih rezultatov izplačil.

¹³ Člen 37(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

¹⁴ Sodišče se v svoji reviziji iz Posebnega poročila 2/2012 sklicuje na pretiran obseg finančnih instrumentov in ne na prekapitalizacijo.

32

Plačilo celotnega zneska iz programa za razvoj podeželja v sklad v enem samem prispevku je bilo v skladu z zakonodajo EU. Z zneskom nastalih obresti je lahko razpolagal jamstveni sklad za zagotavljanje novih jamstev. Ta znesek bo potrjen ob zaključku finančnih instrumentov.

Polog neporabljenih zneskov EKSRP na obrestnosne bančne račune, s čimer se ustvarjajo dodatni prihodki, ki jih lahko uporabijo finančni instrumenti, se šteje za dobro prakso. Tudi skladi EKSRP, ki jih je treba uporabiti za nepovratna sredstva v okviru programov, se lahko položijo na obrestnonosne bančne račune.

V primeru Romunije je bilo opravljeno redno vrednotenje pričakovanih izgub, pri čemer je bil celotni proračun finančnih instrumentov, ki delujejo v Romuniji in jih podpira EKSRP, prilagojen tako, da je izražal rezultate te ocene.

33

Člen 52(3) Uredbe (ES) št. 1974/2006 natančno opredeljuje, kaj se zgodi z viri, ki se med programskim obdobjem dejavnosti vrnejo iz naložb skladov ali ki ostanejo, potem ko so jamstva izplačana (tj. uporabiti jih je treba v skladu s sporazumom o financiranju ali jih potrditi v okviru letnih obračunov).

Zagotovljeno jamstvo podpira posojilo, ki ga končni prejemnik dobi od finančnega posrednika. Z vračilom tega posojila (in vseh morebitnih obresti, povezanih z njim) končni prejemnik potrdi izvedbo dejavnosti, ki jo podpira EKSRP, in posledično sprosti jamstvo, ki ga ni več mogoče povezovati s proračunom EKSRP, ker je to že „porabljeno“, tj. uporabljeno vsaj enkrat. Komisija meni, da to ni v nasprotju z načelom dobrega finančnega poslovanja.

Upravičeni izdatki jamstvenih skladov ob zaključku krijejo vsa jamstva, sproščena po uspešni vrnitvi posojil v programskem obdobju, in znesek, ki krije le tveganje, povezano z aktivnimi jamstvi (vendar ne skupnega zneska aktivnih jamstev, ki so izdana). Del aktivnih jamstev, ki se šteje za neupravičen, je treba vrniti v program.

Glej tudi odgovor na odstavek 31.

34

Finančni instrumenti, ki jih podpira EKSRP, so zagotovili dostop do financiranja tistim upravičencem, ki jim finančni trgi niso omogočali kritja stroškov projekta ali deleža zasebnega sofinanciranja. V programskem obdobju 2014–2020 se finančni instrumenti ne morejo uporabljati za vnaprejšnje financiranje nepovratnih sredstev, nepovratna sredstva se ne morejo uporabljati za vračilo podpore, prejete iz finančnih instrumentov, kombinacija podpore, ki se zagotavlja z nepovratnimi sredstvi in finančnimi instrumenti, pa lahko pokriva isto izdatkovno postavko, če skupna vsota vseh oblik podpore ne presega celotnega zneska zadevne izdatkovne postavke¹⁵.

Okvir 3

Finančni instrumenti so imeli pomembno vlogo v okviru finančne in gospodarske krize, zlasti v državah članicah, v katerih so bili finančni pogoji zaostreni in/ali so upravičenci težko zagotovili sofinanciranje.

35

Komisija poudarja, da EKSRP prispeva k finančnim instrumentom z javnimi sredstvi (EKSRP in nacionalno sofinanciranje).

Finančni instrumenti niso nujno druga možnost za nepovratna sredstva, ker se lahko nepovratna sredstva in finančni instrumenti uporabljajo skupaj v okviru ene same dejavnosti in v skladu z veljavnimi pravili o državni pomoči.

V skladu s členom 15 ter členom 71(5) in 71(2) Uredbe (ES) št. 1698/2005 so bili vložniki, ki so želeli prejeti podporo, zagotovljeno s finančnim instrumentom, ovrednoteni na podlagi izbirnih meril, ki jih je za zadevni ukrep določil pristojni organ, saj so bili izdatki upravičeni do prispevka iz EKSRP le, če so nastali pri dejavnostih, ki jih je na podlagi enakih izbirnih meril določil organ upravljanja za zadevni program ali za program v njegovi pristojnosti.

Komisija meni, da je bilo načrtovanje finančnih instrumentov v skladu z zakonodajo EU in veljavnimi pravili o državni pomoči.

36

Na področju razvoja podeželja za programsko obdobje 2007–2013 ni pravne zahteve EU, ki bi določala, da skupna vsota vseh oblik podpore ne sme presegati skupnega zneska zadevne izdatkovne postavke. Opozoriti je treba tudi, da jamstva načeloma podpirajo do 80 % (zasebnega) dela naložbe.

Glej tudi odgovora na odstavek 34 in 35.

37

Glej odgovor Komisije na odstavek 34.

38

Tudi Komisija je v svojih revizijah opozorila na to tveganje. Vendar je težko sklepati, da je raven prenosa kapitala samodejno povezana z namenom izogibanja pravilu N + 2 in s počasnejšo izvedbo programa, kot je bilo predvideno. V več primerih so države članice prenesle ves kapital, ki je bil vključen v proračun, čeprav ni šlo za „vprašanje N + 2“.

Prispevki iz programov za razvoj podeželja k finančnim instrumentom se lahko izvršijo kadar koli v programskem obdobju.

Glej tudi odgovor na odstavek 26.

¹⁵ Člen 37(7), (8) in (9) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

Okvir 4

Namen je bil pospešiti uporabo posojilnega sklada, ker so razprave in pogajanja potekali dlje, kot je bilo pričakovano. Vsi udeleženi so želeli uvesti finančne instrumente brez nadaljnega odlašanja. Upravne priprave so se končale decembra 2013, ko je bil uradno vzpostavljen posojilni sklad.

Komisija poudarja, da so tudi v največjem razponu teh ocen sredstva, ki so ostala za uporabo kot nepovratna sredstva (med 70 % in 90 %), precej obsežna.

Viri, ki niso porabljeni v okviru finančnih instrumentov, se lahko reprogramirajo za druge oblike pomoči.

Glej tudi odgovore na odstavke 31, 38 in 39.

40

Komisija je ravnala v skladu s pravili.

Poudarja, da morajo države članice v primeru manjše porabe sredstva vrniti v programe, kar bo povečalo tveganje razveljavitve sredstev za leto, v katerem se izvede reprogramiranje.

Glej tudi odgovora Komisije na odstavke 31 in okvir 4.

41

Glej odgovor Komisije na odstavek 31.

42

Komisija poudarja, da se potencialni trg določi predhodno, instrumenti pa se lahko izvajajo ob zaključku programov za razvoj podeželja ter v času spreminjajočih se finančnih trgov in gospodarskih razmer. Položaj finančnih instrumentov, ki se izvajajo na ravni EU, je podoben.

Določitev potencialnega trga, ki je zelo širok pojem, ni edini dejavnik za opredelitev in oceno kapitala sklada. Upoštevati je treba tudi dejavnike, kot so skupni razpoložljivi proračun v okviru ukrepov, naložbene potrebe, ocena dodane vrednosti finančnih instrumentov, prispevek finančnih instrumentov k ciljem ukrepov itd.

43

V primeru Bolgarije je predlog vseboval ukrepe, na podlagi katerih ni mogoče vzpostaviti finančnih instrumentov.

Kar zadeva Italijo, se zneski, ki so jih prijavile regije, ob plačilu v jamstveni sklad niso šteli za nesorazmerne.

Glej tudi odgovor na odstavke 39 v zvezi s Sicilijo.

V primeru Litve je do prekapitalizacije prišlo šele, ko je kreditni krč popustil in so banke začele dajati posojila. Litva se je odločila za znižanje vrednosti finančnega instrumenta.

V Romuniji je prekapitalizacija izražala nezmožnost finančnih instrumentov za pridobitev komercialnih kreditov v času hude finančne krize in upada povpraševanja, ko je bila dobičkonosnost vsakršne naložbe zelo vprašljiva.

Glej tudi odgovor na odstavek 32.

Okvir 5

Omejeno uporabo sklada v letu 2014 je mogoče pripisati njegovi pozni vzpostavitvi (decembra 2013), še vedno trajajoči nenaklonjenosti vlagateljev zaradi hude gospodarske krize v državi, pomanjkanju zadostnih izkušenj s tovrstnimi instrumenti in drugemu dogajanju v državi, ki ni bilo spodbudno za naložbe.

Komisija meni, da je to dobra praksa, ki kaže, da država članica pri izvajanju proračuna upošteva spreminjajoč se finančni položaj na programskem področju in tekoče povpraševanje po financiranju.

Naknadna primerjava ne pomeni, da je bil predvideni znesek ob vzpostavitvi finančnih instrumentov precenjen. Bili so tudi drugi razlogi, ki so upravičevali prispevek iz programa za razvoj podeželja v sklad, kot so razlogi iz točke 42.

44

Glej odgovor Komisije na odstavek 28.

Okvir 6

Viri, ki niso porabljeni v okviru finančnih instrumentov, se lahko reprogramirajo za druge oblike pomoči.

Glej tudi odgovor na odstavek 31.

Kar zadeva Bolgarijo, se je prvotni naložbeni potencial, ki ga je predlagala država članica, po pregledu Komisije zmanjšal. Za vzpostavitev in izvajanje finančnih instrumentov, vključno z izvedbo in pregledom predhodne ocene, je pristojna država članica. Zagotovitev posebnega regionalnega ali nacionalnega strokovnega znanja za izračun posebnih tehničnih elementov, povezanih s finančnimi instrumenti, ni naloga Komisije.

V zvezi z Romunijo glej odgovor Komisije na odstavek 43.

45

Finančni trgi so dinamični in se lahko spreminjajo, kot je dokazala nedavna finančna in gospodarska kriza. Zato se lahko dolgoročne napovedi izkažejo za nezanesljive. Zaradi tega zakonodaja EU za programsko obdobje 2014–2020 omogoča, da vsaka predhodna ocena vsebuje določbe o morebitnih srednje- ali dolgoročno pregledih in posodobitvah, da bi natančno odražala morebitne spreminjajoče se tržne pogoje.

46

Komisija poudarja, da v zakonodaji EU za obdobje 2007–2013 ni opredelitve razmerja izpostavljenosti tveganjem, ki bi veljala na ravni EU.

Ocena razmerja izpostavljenosti tveganjem za programsko obdobje 2014–2020, ki je v členu 42(1)(b) Uredbe (EU) št. 1303/2013 poimenovana kot predhodna ocena tveganja, izraža potrebo po ustreznem prispevku iz programa za kritje pričakovanih in nepričakovanih izgub, nastalih pri novih posojilih.

47

Komisija meni, da je jamstveni sklad, ki zagotavlja jamstva za 20 % portfelja posojil in ima ob koncu le 1 % unovčenih jamstev, primer dobrih posojil.

Multiplikacijsko razmerje je treba izračunati za vsak primer posebej, vendar je 20 % v tem primeru precej nizko razmerje in ne bi smelo sprožiti vprašanja o morebitni prekapitalizaciji (tudi v okviru splošnega okvira državne pomoči je lahko 25-odstotna zgornja meja avtomatično izvzeta iz praga za priglasitev; glej člen 21 uredbe o splošnih skupinskih izjemah).

Komisija se strinja, da je nizka stopnja neplačila izražala tudi nepripravljenost bančnega sektorja, da bi podprl bolj tvegane dejavnosti.

48

Komisija poudarja, da znaša skupni znesek jamstev, ki so bila izdana končnim prejemnikom do konca leta 2013, 249,6 milijona EUR, kar je 60 % prispevka k skladom.

Nadalje poudarja, da so finančni instrumenti, ki jih je revidiralo Sodišče, še vedno aktivni in da bodo še naprej aktivni tudi v obdobju 2014–2015.

Glej tudi odgovora na odstavek 12 in 39.

49

Postopna pristopa sta uporabili tudi Litva in Latvija, ki sta vzpostavili posojilne sklade.

52

Komisija poudarja, da so nekateri finančni instrumenti začeli delovati ob koncu revizije in da sta za njihovo izvedbo ostali še dve leti.

53

Povprečna stopnja izplačil, izračunana za celotno populacijo finančnih instrumentov, ne izraža hitrosti izvajanja določenih skladov. Na področju kohezijske politike je bilo precej skladov vzpostavljenih šele leta 2012. Nizka raven črpanja iz teh skladov ob koncu leta 2012 ne sme biti skrb zbujajoča.

Finančni instrumenti se lahko ocenijo le glede na učinek obnavljanja financiranja ob koncu njihovega življenjskega cikla, zlasti kar zadeva finančne instrumente, ki so bili vzpostavljeni ob koncu programskega obdobja.

55

Položaj na finančnem trgu se je dejansko izboljšal, narejenih pa je bilo tudi manj napak kot v preteklosti (glej prejšnji primer iz odstavka 47 z 20-odstotnim jamstvom in le 1 % izgubljenih posojil).

56

Glej odgovor Komisije na odstavek 55.

57

Te spremembe so izražale dejanske potrebe finančnih instrumentov. Viri, ki niso bili porabljeni v okviru finančnih instrumentov, so bili reprogramirani in porabljeni za druge oblike pomoči.

58

Še vedno je čas za izplačilo sredstev iz teh instrumentov. Komisija lahko le potrdi, koliko sredstev je ob koncu programskega obdobja izplačanih končnim prejemnikom.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 55.

59

Glej odgovora Komisije na odstavka 52 in 58.

60

Komisija meni, da je treba porabo javnih sredstev na dobro delujočih trgih (ali trgih, katerih pravilno delovanje se je bistveno izboljšalo) skrbno ovrednotiti, da se prepreči izkrivljanje konkurence.

V primeru Grčije je bil sklad vzpostavljen šele proti koncu leta 2013, zato so se začela sredstva končnim upravičencem dejansko izplačevati šele v sredini leta 2014. V primeru Litve je bančnemu sistemu ob koncu leta 2012 uspelo ponovno vzpostaviti normalen kreditni tok, zaradi česar viri iz EKSRP delno niso bili več potrebni. Enako je veljalo za Latvijo, kjer je imel sklad prav tako poseben namen.

61

Zakonodaja EU od držav članic ne zahteva takojšnje porabe virov, vrnjenih v sklad. Dogovori o obnovitvi sklada se sklenejo v sporazumu o financiranju ter so odvisni od posebnega položaja in okoliščin, v katerih deluje finančni instrument. Država članica želi na primer „zbrati“ vrnjene vire in uvesti finančni instrument za nov finančni produkt ali cilj. Zakonodaja za obdobje 2007–2013 omogoča ponovno uporabo virov za finančne instrumente za nedoločen čas.

62

Za obdobje 2014–2020 je bil z določbami člena 46 Uredbe (EU) št. 1303/2013 vzpostavljen izboljšan sistem spremljanja in poročanja, ki omogoča oceno uspešnosti v smislu učinkov obnavljanja financiranja in finančnega vzvoda.

63

Glavni cilj finančnih instrumentov ni doseganje visokega finančnega vzvoda. Finančni instrumenti so mehanizmi dodeljevanja podpore iz programa končnim prejemnikom. Učinki, ki jih povzročijo finančni instrumenti (npr. obnavljanje financiranja ali finančni vzvod), so prednosti in ne cilji sami po sebi.

O finančnih vzvodih, ki se lahko razlikujejo med sektorji, regijami in finančnimi produkti, se je treba dogovoriti v sporazumu o financiranju v zvezi z določenim finančnim instrumentom.

Kar zadeva udeležbo zasebnih vlagateljev, želi Komisija opozoriti na zakonodajo o državni pomoči glede financiranja tveganega kapitala (uredba o splošnih skupinskih izjemah), ki zahteva določeno raven udeležbe zasebnega vlagatelja. Komisijina opredelitev mehanizma finančnega vzvoda vključuje poleg skladov EU vse prispevke (zasebne in javne).

64

V opredelitvi finančnega vzvoda iz finančne uredbe je navedeno, da se vsak javni prispevek poleg prispevka EU šteje za finančni vzvod.

EKSRP ni nobena izjema od drugih skladov, ki se upravljajo deljeno.

65

Člen 37(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013 ne vsebuje opredelitve finančnega vzvoda se ga nikakor ne sme razlagati kot odstopanje od določb finančne uredbe. Zahteva le, da se pri predhodni oceni upošteva pričakovani učinek finančnega vzvoda, ki nastane pri vzpostavitvi finančnih instrumentov. Vendar na primer člen 39(5) uredbe o skupnih določbah določa metodo za izračun finančnega vzvoda.

V skladu z veljavnimi predpisi je obveznost sofinanciranja na področju politike razvoja podeželja določena na ravni programa. Za posamezne dejavnosti (npr. sklade) je lahko nacionalno sofinanciranje zagotovljeno ali pa ne.

66

Glej tudi odgovore na odstavke 63–65.

67

Glej odgovor Komisije na odstavek 60.

Okvir 7

Komisija meni, da bi morale ocene upoštevati dejanske zneske, ki jih imajo skladi na voljo po naj-novejših spremembah programa za razvoj podeželja, saj vplivajo na izračun finančnega vzvoda.

68

Vzpostavitev finančnih instrumentov v okviru EKSRP je za nekatere države članice pomenila povsem nov koncept, zato je bil potreben učni proces. V večini primerov so bili razlogi za zamude novost instrumentov na področju politike razvoja podeželja ter vprašanja, povezana z javnim naročanjem in državno pomočjo.

Komisija je dejavno spodbujala in izvajala informacijske dejavnosti o uporabi finančnih instrumentov v okviru odborov za razvoj podeželja, omrežij, z usposabljanji, dejavnostmi ozaveščanja, dvostranskimi srečanji z državami članicami in izčrpnimi smernicami.

Za novo programsko obdobje je zagotovila tudi potrebna navodila o izvajanju finančnih instrumentov. Zlasti je obveščala države članice o različnih razpoložljivih možnostih, da bi organe upravljanja usposobila za ustrezno uporabo finančnih instrumentov.

V obdobju 2014–2020 bodo že vzpostavljeni skladi še naprej delovali ali pa se lahko na podlagi modelov, ki jih predlaga Komisija (kot so standardni modeli)¹⁶, vzpostavijo novi skladi. Pričakuje se, da se bodo s tem zamude precej zmanjšale.

¹⁶ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 964/2014 z dne 11. septembra 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s standardnimi pogoji za finančne instrumente.

Okvir 8

V nekaterih državah članicah sta finančni zlom in poznejša gospodarska kriza povzročila položaj, ko so družbe, ki povprašujejo na trgu, postale plačilno nesposobne (propadle družbe ali družbe v stečaju). Poleg drugih zunanjih dejavnikov je to razlog za zamude in nizek delež črpanja iz skladov.

69

Komisija meni, da se mora ocena uspešnosti finančnih instrumentov osredotočiti tudi na doseganje rezultatov sofinanciranih finančnih instrumentov, vključno z učinkom obnavljanja financiranja in učinkom finančnega vzvoda. Ocena mora upoštevati tudi različne razmere, ki lahko nastanejo. Razvoj vrednosti za posamezni kazalnik bo treba skrbno pretehtati glede na okoliščine. Vrednosti kazalnikov brez upoštevanja vseh okoliščin ne morejo oceniti uspešnosti.

Finančni instrumenti so sredstva za dodeljevanje podpore iz programov končnim prejemnikom. Glavni kazalnik uspešnosti je zato prispevek iz programa, ki se porabi v skladu s cilji programa.

Komisija meni, da sta učinek finančnega vzvoda in učinek obnavljanja financiranja med seboj negativno povezana (višji kot je finančni vzvod, nižje je obnavljanje financiranja).

Komisija opozarja tudi na štiri kazalnike uspešnosti iz člena 12 Uredbe (EU) št. 480/2014.

70

Komisija poudarja, da za finančne instrumente v skupnem okviru nadzora in vrednotenja za obdobje 2007–2013 ni bilo skupnih kazalnikov. Vendar skupni okvir nadzora in vrednotenja predvideva uporabo dodatnih kazalnikov¹⁷, ki jih morajo opredeliti države članice, da bi omogočile spremljanje in vrednotenje posebnosti programov za razvoj podeželja. Poiskati je treba ravnovesje med razumnim številom skupnih kazalnikov, ki se spremljajo v okviru vseh programov za razvoj podeželja, in dodatnih kazalnikov, ki se spremljajo po potrebi v okviru nekaterih programov za razvoj podeželja. Vse kazalnike uspešnosti morata določiti organ upravljanja in finančni instrument.

Za obdobje 2014–2020 so kazalniki uspešnosti določeni v členu 12 Uredbe (EU) št. 480/2014. Poleg tega morajo države članice v skladu s členom 46 Uredbe (EU) št. 1303/2013 redno poročati o finančnih instrumentih.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 72–75

Ureditev likvidacije in izstopa mora določiti organ upravljanja v sporazumu o financiranju, ki ga sklene z upravljavcem skladov, s čimer se zagotovi ustrezno upoštevanje zadevnih določb.

V okviru deljenega upravljanja in v skladu z načelom subsidiarnosti se mora Komisija prepričati, da so države članice vzpostavile ustrezne sisteme upravljanja in nadzora.

Komisija je za obdobje 2007–2013 zagotovila navodila vsaki državi članici, ki je zaprosila zanje. Komisija zdaj pripravlja smernice za zaključek programov za obdobje 2007–2013.

Komisija bo zagotovila bolj konsolidirana in izboljšana navodila za obdobje 2014–2020. Upoštevanje pravnih pravil in navodil se bo preverilo ob potrditvi obračunov.

77

Te določbe niso vključene v zakonodajo. Komisija državam članicam priporoča, naj upoštevajo določbe iz smernic.

Različne razlage so bile pojasnjene v okviru razprav odborov za razvoj podeželja leta 2014.

78

Glej odgovore na odstavke 61 in 72–75.

¹⁷ Člen 81(2) Uredbe (EU) št. 1698/2005.

79

Komisija poudarja, da viri EKSRP, vrnjeni v sklade, potem ko so bili vsaj enkrat porabljeni, niso več viri EU. Po zaključku je odgovornost držav članic, da jih porabijo v korist posameznih podjetij, kot to določa zakonodaja EU, ob upoštevanju veljavnih pravil o državni pomoči. Ti viri se lahko porabijo tudi za druge finančne instrumente.

Glej tudi odgovore na odstavke 5, 33, 61 in 72–75.

80

Komisija izvaja svoje pristojnosti v zvezi z zaključkom programov za razvoj podeželja za obdobje 2007–2013.

Za dejavnosti, ki presegajo zaključek programov in ne zadevajo proračuna EU, so pristojne države članice.

82

Komisija meni, da je v novi zakonodaji veliko drugih pravnih določb, ki veljajo za finančne instrumente na področju razvoja podeželja (npr. določbe o nadzoru, upravičenosti izdatkov, ponovni uporabi sredstev, povezavi finančnih instrumentov z nepovratnimi sredstvi, možnosti imenovanja različnih organov za upravljalce skladov, vključno z možnostmi za organe upravljanja, izboru posrednikov in končnih prejemnikov, stroških upravljanja ter pristojbinah itd.).

83

Komisija meni, da je to vprašanje v novi zakonodaji zadovoljivo obravnavano in zmanjšuje morebitna tveganja.

Glej tudi odgovora Komisije na odstavka 31 in 41.

84

Glej odgovora Komisije na okvir 4 in odstavek 31.

85

Zakonodajalec je določil, da je pregled predhodne ocene v pristojnosti organov upravljanja.

86

Nova zakonodaja poleg obveznih predhodnih ocen in postopnih plačil vsebuje tudi druge ustrezne zaščitne ukrepe za zmanjšanje tega morebitnega tveganja, kot sta spremljanje in celovito poročanje.

Komisija poudarja tudi, da je v 75 % primerov (v 9 od 12 primerov) uporabljeno razmerje izpostavljenosti tveganjem v razponu od 2 do 5.

Kot splošno pravilo za obdobje 2014–2020 velja, da je plačilo naslednjih obrokov odvisno od prejšnje absorpcije kapitala.

87

V skladu z zakonodajo EU se lahko finančni instrumenti vzpostavijo kadar koli v programskem obdobju 2014–2020. Izvajanje v obdobju 2014–2020 se lahko začne takoj po sprejetju novih programov, torej že leta 2015. Januarja 2015 je bil na primer sprejet nizozemski program za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020, ki predvideva tudi vzpostavitev finančnega instrumenta, ki ga podpira EKSRP¹⁸.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 68.

88

Finančni instrumenti morajo zagotoviti podporo iz programa v primeru nedelovanja trga in/ali manj ugodnih naložbenih razmer ali posebnih naložbenih potreb. Nadaljevanje zagotavljanja podpore iz programa na trgu, kjer javna intervencija ni več potrebna, ni v skladu s pravili o državni pomoči in je v nasprotju z načelom dobrega finančnega poslovanja.

¹⁸ Glej zadevno predstavitev na spletnem mestu: <http://www.fi-compass.eu>

Obdobje finančnega produkta bo odvisno predvsem od vrste naložbe, ki jo podpira. Dolgoročna naložba v infrastrukturne projekte bo imela drugačen življenjski cikel kot kratkoročne naložbe v mikrokredit.

Glej tudi odgovore na odstavka 43 in 60 ter okvir 5.

89

Glej odgovor Komisije na odstavek 5.

90

Kar zadeva EKSRP, se uspešnost ocenjuje v glavnem z vrednotenjem. Srednjeročno vrednotenje je bilo za obdobje izvajanja 2007–2013 izvedeno prezgodaj, da bi se lahko ovrednotili rezultati in uspešnost finančnih instrumentov. Ocena učinka razvoja podeželja se lahko opravi šele po tem, ko preteče dovolj časa, torej je mogoče več rezultatov pričakovati v okviru naknadnih vrednotenj, ki jih bodo opravile države članice, Komisija pa strnila leta 2017.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 70.

91

Zasebna udeležba se v finančni uredbi ne šteje za finančni vzvod.

Stopnja finančnega vzvoda je odvisna od vrste finančnega instrumenta, regije in vrste projekta. Zato cilj finančnega vzvoda ne more biti del regulativnega okvira. Komisija zdaj pripravlja navodila o finančnem vzvodu.

95

Podpora EKSRP v obdobju 2007–2013 je zagotovljena po pravilih za državno pomoč v kmetijskem sektorju ter v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1698/2005 in Uredbo Komisije (ES) št. 1974/2006.

Glej tudi odgovora Komisije na odstavka 35 in 37.

V obdobju 2014–2020 so bila za politike v okviru deljenega upravljanja zagotovljena skupna navodila o vprašanjih, povezanih s finančnimi instrumenti, in v vseh teh politikah je vzpostavljen enak pristop k dostopu do finančnih sredstev.

Zaključki in priporočila

96

Komisija poudarja, da so bili finančni instrumenti v obdobju 2007–2013 izvedeni v sedmih državah članicah, kar je bistveno bolje kot v obdobju 2000–2006, ko sta jih uporabili le dve državi članici.

Pravni okvir EU za programsko obdobje 2007–2013 omogoča veliko prilagodljivost pri izvajanju ukrepov za razvoj podeželja. Komisija meni, da pravni okvir za obdobje 2007–2013 upošteva posebnosti razvoja podeželja, kar se kaže v finančnih instrumentih, ki jih podpira EKSRP. Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 in Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 opredeljujeta obseg in področje ukrepanja EKSRP, vključno s posebnimi ukrepi podpore¹⁹. Vsak ukrep za razvoj podeželja vsebuje različna pravila in določbe o upravičenosti, ki jih morajo upoštevati finančni instrumenti, vzpostavljeni v okviru ukrepa, in bi morali biti vključeni v sporazum o financiranju.

Zahteva po ustrezni predhodni oceni pričakovanih izgub v zvezi s sofinanciranjem dejavnosti, ki vključujejo jamstvene sklade, iz EKSRP je bila uvedena leta 2011²⁰.

¹⁹ Na primer, podpora za naložbe v posodabljanje kmetijskih gospodarstev, dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom, ustanavljanje in razvoj mikro podjetij na podeželju, diverzifikacija v nezemeljske dejavnosti, obnovo vasi itd.

²⁰ Uredba Komisije (EU) št. 679/2011 z dne 14. julija 2011.

Kar zadeva programsko obdobje 2014–2020, je predhodna ocena obvezna za vse dejavnosti, ki vključujejo finančne instrumente, sofinancirane iz EKSRP²¹. Zakonodaja predvideva spodbude za države članice za uporabo finančnih instrumentov in jim omogoča, da jih lahko takoj uvedejo na podlagi modelov, pripravljenih na izvajanje, kot so standardni modeli. Poleg tega Komisija državam članicam in deležnikom zagotavlja potrebna navodila in jih bo zagotavljala tudi v preostalem obdobju 2014–2020.

97

Komisija meni, da pravni okvir za programsko obdobje 2014–2020 zadovoljivo upošteva pomsleke Sodišča.

Vprašanje prekapitalizacije obravnavajo določbe člena 41 Uredbe (EU) št. 1303/2013, ki kot splošno pravilo za vse finančne instrumente v obdobju 2014–2020 uvajajo postopna plačila, ki temeljijo na doseganju konkretnih rezultatov izplačil.

Ključna vprašanja uspešnosti se ustrezno obravnavajo pri spremljanju finančnih instrumentov, ki jih podpirajo skladi ESI, kot je določeno v členu 46 Uredbe (EU) št. 1303/2013. Komisija opozarja tudi na štiri kazalnike uspešnosti iz člena 12 Uredbe (EU) št. 480/2014.

Da bi Komisija spodbudila uporabo finančnih instrumentov, je okrepila sodelovanje z EIB na področju kmetijstva in razvoja podeželja ter 14. julija 2014 podpisala memorandum o soglasju²². To sodelovanje vključuje možnost uporabe izkušenj in znanja skupine EIB o finančnih instrumentih ter njihov prenos na področje razvoja podeželja.

21 Člen 37(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

22 Glej izjavo 14/225 z dne 14. julija 2014.

Komisija je uvedla tudi celovito platformo za tehnično pomoč „fi-compass“, ki bo Komisiji, državam članicam in deležnikom zagotovila metodološka navodila in podporo pri ozaveščanju na področju finančnih instrumentov, ki jih v obdobju 2014–2020 podpirajo skladi ESI²³. Platforma „fi-compass“ bo kot del svojega delovnega programa razvila tudi posebne produkte za EKSRP.

98

V skladu z načeli subsidiarnosti in deljenega upravljanja so za vzpostavitev finančnih instrumentov, njihovo izvajanje in oceno povpraševanja pristojne države članice.

Vzpostavitev finančnih instrumentov v okviru EKSRP je za nekatere države članice pomenila povsem nov koncept, zato je bil potreben učni proces. Komisija je dejavno spodbujala in izvajala informacijske dejavnosti o uporabi finančnih instrumentov v okviru odborov za razvoj podeželja, omrežij, z usposabljanji, dejavnostmi ozaveščanja, dvostranskimi srečanji z državami članicami in izčrpnimi smernicami.

Komisija meni, da nova zakonodaja zagotavlja zadostne spodbude (npr. višji delež sofinanciranja²⁴, zagotovitev nacionalnega sofinanciranja v poznejši fazi obdobja izvajanja, predhodno financiranje naložb v nasprotju s povračilom izdatkov, nastalih v primeru nepovratnih sredstev), tiste, ki so povezane z naložbami (npr. različna upravičenost DDV²⁵, upravičenost obratnih sredstev²⁶), pa ponujajo dovolj prednosti v primerjavi z nepovratnimi sredstvi.

23 Več informacij je na voljo na spletnem mestu: <http://www.fi-compass.eu>

24 V skladu s členom 59(4)(d) Uredbe (EU) št. 1305/2013 se stopnja prispevka, ki se uporablja za zadevni ukrep, poviša za dodatnih deset odstotnih točk za prispevke k finančnim instrumentom, kot je določeno v členu 38(1)(b) Uredbe (EU) št. 1303/2013, in znaša 100 % za finančne instrumente na ravni Unije iz člena 38(1)(a) Uredbe (EU) št. 1303/2013. Podoben pristop velja za prispevke k finančnim instrumentom iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada.

25 Člen 37(11) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

26 Člen 45(5) Uredbe (EU) št. 1305/2013.

V obdobju 2014–2020 bodo že vzpostavljeni skladi še naprej delovali ali pa se lahko na podlagi modelov, ki jih predlaga Komisija (kot so standardni modeli)²⁷, vzpostavijo novi skladi.

Zakonodajalec je finančne instrumente opredelil kot vrsto podpore v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020 za izvajanje posebnih ukrepov za razvoj podeželja.

Priporočilo 1

Komisija se strinja, da mora opredeliti izzive, posebne značilnosti in ovire za vzpostavitev finančnih instrumentov v okviru EKSRP.

Takšna analiza bo opravljena v okviru dejavnosti celovite platforme za tehnično pomoč „fi-compass“, ki Komisiji, državam članicam in deležnikom zagotavlja metodološka navodila in podporo pri ozaveščanju na področju finančnih instrumentov, ki jih v obdobju 2014–2020 podpirajo skladi ESI²⁸.

Preostali deli priporočila so naslovljeni na države članice.

99

V skladu z načeli subsidiarnosti in deljenega upravljanja so za vzpostavitev finančnih instrumentov, njihovo izvajanje in oceno povpraševanja pristojne države članice.

Za finančne instrumente se za nemotena vlaganja v podjetja zahteva določena raven likvidnosti.

²⁷ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 964/2014 z dne 11. septembra 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s standardnimi pogoji za finančne instrumente.

²⁸ Več informacij je na voljo na spletnem mestu: <http://www.fi-compass.eu>

Priporočilo 2

Komisija sprejema to priporočilo, ki ga je delno že izvedla.

V okviru platforme za tehnično pomoč skladom ESI „fi-compass“ so zagotovljena splošna navodila in navodila za posamezne sklade o predhodnih ocenah. Ta zajemajo tudi celotni EKSRP ter posamezne sektorje, kot sta kmetijstvo in gozdarstvo.

100

Komisija meni, da se uspešnost ocenjuje v glavnem z vrednotenjem. Ocena učinka razvoja podeželja se lahko opravi šele po tem, ko preteče dovolj časa, torej je mogoče več rezultatov pričakovati v okviru naknadnih vrednotenj, ki jih bodo opravile države članice, Komisija pa strnila leta 2017.

Organi upravljanja so v prilogi k poročilom o napredku navedli specifične informacije o dejavnostih, ki vključujejo finančne instrumente, kot sta finančni vzvod in uspešnost.

Komisija meni, da je svoje nadzorne naloge opravila ustrezno.

Priporočilo 3

Komisija sprejema to priporočilo, ki ga je delno že izvedla.

Komisija je zagotovila standardne modele za posojilne in jamstvene sklade na področju razvoja podeželja. V okviru platforme za tehnično pomoč skladom ESI „fi-compass“ se zdaj preiskujejo možnosti za drug model, na primer za energetske učinkovitost in obnovljivo energijo, njegova uresničitev pa se načrtuje za konec leta 2015.

Kar zadeva sodelovanje s skupino EIB, je Komisija podpisala poseben memorandum o soglasju glede sodelovanja na področju kmetijstva in razvoja podeželja, v okviru katerega se pričakuje, da bo EIB državam članicam ponudila posebno shemo finančnih instrumentov, ki se bo izvajala v okviru EKSRP. Poseben dogodek o tem memorandumu o soglasju je že načrtovan za 23. marec 2015.

101

Finančni trgi so dinamični in se lahko spreminjajo, kot je dokazala nedavna finančna in gospodarska kriza. Zato se lahko dolgoročne napovedi izkažejo za nezanesljive. Zaradi tega zakonodaja EU za programsko obdobje 2014–2020 omogoča, da vsaka predhodna ocena vsebuje določbe o morebitnih srednje- ali dolgoročno pregledih in posodobitvah, da bi natančno odražala morebitne spreminjajoče se tržne pogoje.

Priporočilo 4

Komisija sprejema to priporočilo, ki ga že izvaja.

Sprejete so bile prehodne določbe za obdobje 2007–2013.

Kar zadeva obdobje 2014–2020, bodo razprave z državami članicami o zaključku opravljene, ko se bo približeval zaključek tega obdobja in bo treba določiti prehodne določbe.

Komisija je leta 2014 organom za upravljanje zagotovila navodila o finančnih instrumentih v okviru programov skladov ESI za obdobje 2014–2020.

Priporočilo 5

To priporočilo je naslovljeno na države članice.

103

Komisija poudarja, da je odgovornost nacionalnih organov zagotoviti, da se posamezne dejavnosti izvajajo v skladu z veljavnimi pravnimi določbami. Komisija vprašanja v zvezi s finančnimi instrumenti ovrednoti med svojimi revizijskimi obiski.

V skladu z veljavno zakonodajo EU za obdobje 2007–2013 mora ureditev likvidacije in izstopa določiti organ upravljanja v sporazumu o financiranju, ki ga sklene z upravljavcem skladov, pri čemer se zagotovi ustrezno upoštevanje zadevnih določb. V okviru deljenega upravljanja in v skladu z načelom subsidiarnosti se mora Komisija prepričati, da so države članice vzpostavile ustrezne sisteme upravljanja in nadzora.

Komisija je za obdobje 2007–2013 zagotovila navodila vsaki državi članici, ki je zaprosila zanje. Smernice o zaključku programov za razvoj podeželja v obdobju 2007–2013 so bile sprejete leta 2015²⁹. Upoštevanje pravnih pravil in navodil se bo preverilo ob potrditvi obračunov.

Komisija bo za obdobje 2014–2020 zagotovila bolj konsolidirana in izboljšana navodila.

Priporočilo 6

Komisija sprejema to priporočilo, če pravila za zaključek programov za razvoj podeželja za obdobje 2007–2013³⁰ spadajo v njeno pristojnost.

Komisija poudarja, da so v skladu z veljavno zakonodajo EU za obdobje 2007–2013 za pripravo natančnih operativnih izvedbenih pravil, vključno z ustrezno politiko izstopa za posamezni instrument finančnega inženiringa, pristojne države članice.

29 C(2015) 1399 final z dne 5. marca 2015.

30 C(2015) 1399 final z dne 5. marca 2015.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Sodišče je preučilo uspeh finančnih instrumentov (posojilnih in jamstvenih skladov) na področju razvoja podeželja v obdobju 2007–2013 in njihov potencial za obdobje 2014–2020. Ugotovilo je, da so bili finančni instrumenti doslej neuspešni, zlasti zato, ker so bili prekapitalizirani in niso izpolnili svojega potenciala v smislu dosege zaželenih učinkov finančnega vzvoda in obnavljanja financiranja. Glede obdobja 2014–2020 je Sodišče ugotovilo, da bo kljub izboljšavam zakonodaje težko doseči želeni učinek.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije