

Специален доклад

## Европейски фонд за стратегически инвестиции — необходими са действия за постигане на пълен успех

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



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Съдържание

	Точки
<b>Кратко изложение</b>	I—XI
<b>Въведение</b>	01—11
<b>Обхват и подход на одита</b>	12—14
<b>Констатации и оценки</b>	15—79
<b>Размерът на одобреното от Групата на ЕИБ финансиране с по-висок риск по ЕФСИ е близо до очакваните равнища</b>	15—29
Общият размер на одобреното финансиране по ЕФСИ през първите три години достига първоначално очакваните нива	16—18
Приносът на ЕФСИ за увеличаване на финансирането с по-висок риск от страна на ЕИБ е по-малък от очаквания	19—23
ЕИБ е в състояние още повече да насърчи използването на финансови продукти с по-висок риск за ЕФСИ	24—29
<b>ЕФСИ заменя част от финансирането от други финансови инструменти, подпомагани от бюджета на ЕС</b>	30—37
<b>Почти една трета от подписаните проекти по компонента за инфраструктура и иновации е можело да бъдат финансирани без подкрепата на ЕФСИ, но при по-неблагоприятни условия</b>	38—47
<b>Докладваните нива на „мобилизирани инвестиции“ и „мултиплициращ ефект“ са завишени</b>	48—64
<b>ЕФСИ достига различни сектори, но географското му разпределение не е балансирано</b>	65—79
<b>Заклучения и препоръки</b>	80—88
<b>Приложения</b>	
<b>Приложение I — Докладвани данни за операциите по ЕФСИ към 30 юни 2018 г.</b>	
<b>Приложение II — Категории продукти на Групата на ЕИБ</b>	

**Приложение III — Финансови инструменти на ЕСИФ за периода 2014—2020 г.**

**Приложение IV — Списък на показателите за изпълнение и мониторинг на ЕФСИ**

**Приложение V — Операции на ЕФСИ с участието на ННБИ към 31 декември 2017 г.**

**Речник на термините**

**Отговори на Комисията и на ЕИБ**

**Одитен екип**

## Кратко изложение

I Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) е създаден през 2015 г. като част от Плана за инвестиции за Европа, насочен към преодоляването на **недостига от инвестиции**, който възникна след финансовата и икономическа криза, започнала през 2008 г. Той е създаден в рамките на ЕИБ и се ръководи от управителен съвет, съставен от представители на Комисията и на ЕИБ. Първоначално ЕФСИ е трябвало да използва гаранция от бюджета на ЕС в размер на 16 млрд. евро и собствени средства на ЕИБ в размер на 5 млрд. евро, за да генерира финансиране от Групата на ЕИБ на стойност около 61 млрд. евро, като целта е била до юли 2018 г. да бъдат мобилизирани допълнителни 315 млрд. евро публични и частни средства за стратегически инвестиции в инфраструктура и МСП, обхващащи всички области на политиките на ЕС и всички държави членки.

II **Целта на одита** беше да се оцени дали ЕФСИ е бил ефективен по отношение на привличането на финансови средства, способстващи за осъществяването на допълнителни инвестиции в рамките на целия ЕС. Сметната палата провери въз основа на оценка на риска дали:

- а) ЕИБ е осигурила очакваното ниво на финансиране с по-висок риск до юли 2018 г.;
- б) ЕФСИ е заменил други видове финансиране от ЕИБ или ЕС;
- в) инвестиционните проекти са могли да бъдат финансирани през периода на прилагане на ЕФСИ с други публични или частни средства;
- г) докладваните стойности на инвестициите, мобилизирани от ЕФСИ, действително са имали въздействие върху реалната икономика;
- д) инвестиционният портфейл на ЕФСИ е бил подходящо балансиран по отношение на съответните области на политиките на ЕС, и като географска концентрация.

III Одитът на Сметната палата обхваща операциите на ЕФСИ от неговото стартиране през 2015 г. до юли 2018 г. Като част от нашата **одиторска работа** ние разгледахме доклади относно изпълнението на ЕФСИ, публикувани към момента на нашия одит, анализирахме портфейла от операции на ЕФСИ, прегледахме извадка от операции и също така проведохме събеседвания и проучвания с участието на официални представители на Комисията и Групата на ЕИБ, контрагенти на ЕФСИ и експерти в тази област.

**IV** Сметната палата заключава, че ЕФСИ е бил ефективен по отношение на привличането на финансиране в подкрепа на значителни допълнителни инвестиции в ЕС. Докладваният размер на мобилизираните инвестиции обаче не взема предвид факта, че някои операции на ЕФСИ са заменили други видове операции на ЕИБ и финансови инструменти на ЕС, или факта, че част от подкрепата от ЕФСИ е отишла за проекти, които са могли да бъдат финансирани от други източници, макар и при различни условия. Освен това е необходимо да се предприемат действия за подобряване на географското разпределение на инвестициите, подпомагани от ЕФСИ.

**V** Установихме, че Групата на ЕИБ е успяла да одобри финансови операции по ЕФСИ в размер на повече от 59 млрд. евро към 30 юни 2018 г. Нещо повече, одобреното финансиране от Групата на ЕИБ е достигнало размер 65,5 млрд. евро към 17 юли 2018 г. Редица фактори са допринесли за този резултат, в т.ч. създаването на ЕФСИ като гаранционен механизъм за ЕИБ, осигуряването на оперативна гъвкавост, задаването на малко на брой целеви показатели или ограничения за инвестиционния портфейл на ЕФСИ, въвеждането на усъвършенствана управленска структура и засилването на сътрудничеството с национални насърчителни банки или институции.

**VI** Подкрепата от ЕФСИ е позволила на ЕИБ да увеличи четирикратно своите операции за финансиране с по-висок риск в сравнение с 2014 г. Въпреки това, стойността на свързаните с ЕФСИ финансови операции с по-висок риск, реално подписани от ЕИБ, е по-ниска от планираната. ЕИБ е предприела финансиране с по-висок риск, като е предложила класически първостепенни инвестиционни заеми с по-дълги срокове на погасяване, необезпечено финансиране (докато всички или повечето други заемодатели са избрали обезпечено финансиране) и операции с контрагенти с по-висок риск, но е прилагала в ограничена степен други финансови продукти с по-висок риск.

**VII** ЕФСИ също така е заменила част от финансирането чрез други финансови инструменти на ЕС под централно управление, по-специално в областите на транспорта и енергетиката. ЕСП също така установи, че е необходимо Комисията и ЕИБ да вземат под внимание евентуални припокривания в бъдеще между операции на ЕФСИ по компонента за инфраструктура и иновации и финансовите инструменти на ЕСИФ.

**VIII** Фактът, че операция на ЕФСИ е била оценена като осигуряваща допълняемост в съответствие с определението от Регламента за ЕФСИ

и класифицирана като по-рискова в сравнение с нормална операция на ЕИБ, невинаги означава, че проектът не е можел да бъде финансиран от други източници. Резултатите от нашето проучване показаха, че почти една трета от проектите, финансирани по компонента за инфраструктура и иновации, са щели да бъдат предприети дори без подкрепата на ЕФСИ. Инициаторите на проекти са предпочели финансирането от ЕФСИ основно за това, че то е било по-евтино или е предлагало по-дълъг срок на погасяване. Установихме някои случаи, в които проекти по ЕФСИ са можели да бъдат финансирани от частни или други публични източници, или от ЕИБ като нормални операции, макар и при различни условия.

**IX** Използваната методика за изчисляване на мобилизираните инвестиции е надценила степента, в която подкрепата от ЕФСИ реално е индуцирала допълнителни инвестиции. Липсата на съпоставими показатели за изпълнение и мониторинг за всички финансови инструменти и бюджетни гаранции на ЕС намалява прозрачността и способността за оценяване на резултатите.

**X** Към края на 2017 г. портфейлът на ЕФСИ е бил в рамките на индикативните пределни стойности, установени за инвестиране в конкретни сектори на политиките. **Географската концентрация** на подписаните финансови операции на ЕФСИ обаче не е балансирана в достатъчна степен, тъй като финансирането е отивало основно в няколко по-големи държави членки от ЕС-15. Страните с най-висока степен на усвояване на ЕФСИ са тези с най-развити и активни национални насърчителни банки или институции, което предполага необходимост да се предоставя подпомагане, включително техническата помощ, на по-слабо развитите в това отношение страни.

**XI** Въз основа на тези констатации и оценки отправяме следните препоръки:

- а) да се насърчава обоснованото използване по ЕФСИ на продукти с по-висок риск на ЕИБ;
- б) да се насърчава взаимното допълване между финансовите инструменти на ЕС и бюджетните гаранции на ЕС;
- в) да се подобри оценката на това дали проектите са можели да бъдат финансирани от други източници;
- г) да се оценява по-добре размерът на мобилизираните инвестиции;
- д) да се подобри географското разпределение на инвестициите, подкрепяни от ЕФСИ.

## Въведение

**01** През ноември 2014 г., непосредствено след като новата Европейска комисия встъпи в длъжност, тя и Групата на Европейската инвестиционна банка („Групата на ЕИБ“) обявиха съвместно „План за инвестиции за Европа“ (ПИЕ или „план Юнкер“)<sup>1</sup>. ПИЕ беше въведен в отговор на спада на инвестициите в Европа след финансовата и икономическа криза, започнала през 2008 г. Едновременно с това Комисията взе предвид фискалните ограничения пред държавите членки и ограничената гъвкавост, предоставяна от съществуващите програми за разпореждане с бюджетни средства на ЕС. Комисията изчисли, че недостигът на инвестиции спрямо „устойчивите“ инвестиционни равнища в ЕС е между 230 и 370 млрд. евро годишно<sup>2</sup>.

**02** Общата цел на ПИЕ е да се увеличат равнищата на инвестиции и да се отстранят пречките пред инвестициите в ЕС. Той се състои от три взаимно подсилващи се стълба: i) Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), осигуряващ финансови средства за инвестициите; ii) Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси, предоставящ техническа помощ на инициаторите на проекти и Европейски портал за инвестиционни проекти, осигуряващ видимост и обмен на информация за проекти, които търсят финансиране, и iii) регулаторни и структурни реформи за отстраняване на пречките пред инвестициите.

**03** ЕФСИ не е отделно юридическо лице от ЕИБ, но има собствена структура за управление, включваща управителен съвет, съставен от трима представители на Комисията и един представител на ЕИБ, в който решенията се вземат с консенсус, инвестиционен комитет и изпълнителен директор. Изграждането на структурата за управление приключи през януари 2016 г. с назначаването на инвестиционния комитет. Дотогава използването на гаранцията на ЕС се е одобрявало от Комисията. Операциите на ЕФСИ трябва да бъдат одобрени и от ръководните органи на ЕИБ и ЕИФ в рамките на същата политика, правила и процедури, приложими за операции извън ЕФСИ.

**04** ЕФСИ беше създаден с цел да се мобилизират нови инвестиции в размер на 315 млрд. евро в реалната икономика за тригодишния период до юли 2018 г. с цел финансирането на (стратегически) инвестиции в широк диапазон от области

---

<sup>1</sup> COM(2014) 903 окончателен от 16.11.2014 г.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan_en).

на политиките на ЕС (транспорт и енергетика, научни изследвания и иновации и др.), както и за увеличаване на достъпа до финансиране за малки стопански единици<sup>3</sup>. Това следваше да бъде постигнато с използването на рисков капитал в размер на 21 млрд. евро, състоящ се от гаранция от бюджета на ЕС в размер на 16 млрд. евро и собствени средства на ЕИБ в размер на 5 млрд. евро. с цел да се създаде възможност Групата на ЕИБ да осигури допълнително финансиране (**фигура 1**), оценено първоначално на 61 млрд. евро<sup>4</sup>.

**Фигура 1 — Структура на ЕФСИ, според промяната от юли 2016 г.**



Източник: ЕИБ, „Доклад до Европейския парламент и до Съвета относно финансовите и инвестиционните операции на Групата на ЕИБ по ЕФСИ през 2017 г.“.

**05** Инвестиционните операции на ЕИБ се осъществяват в рамките на две тематични области (два компонента): i) компонент за инфраструктура и инвестиции (КИИ), управляван от ЕИБ и насочен към осигуряването на финансиране за стратегически проекти и ii) компонент за МСП (КМСП), управляван от ЕИФ и насочен към подпомагането на МСП и ДСПК (предприятия

<sup>3</sup> Член 3 от Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета, (ОВ L 169, 1.7.2018 г., стр. 1) (Регламент за ЕФСИ).

<sup>4</sup> Съображение 31 от Регламента за ЕФСИ, Корпоративен оперативен план (КОП) на Групата на ЕИБ за периода 2015—2017 г., Предговор и стр. 10, и КОП на Групата на ЕИБ за периода 2016—2018 г., стр. 8.

с до 3 000 служители). Във всеки компонент има дългови операции и операции от капиталов тип<sup>5</sup>.

**06** Подкрепата от ЕФСИ не е предназначена за определени сектори или географски области, а се определя от търсенето. Управителният съвет на ЕФСИ обаче е определил индикативна географска диверсификация и пределна концентрация за КИИ, съгласно което сумарният дял на инвестициите във всеки три държави членки (изразени в одобрени и подписани заеми/инвестиции) не може да надхвърля 45 % от общия портфейл на ЕФСИ<sup>6</sup> до края на инвестиционния период (края на 2020 г. за одобрения и края на 2022 г. за подписване). За КМСП не са установени пределни концентрации.

**07** Комисията отчете също така необходимостта от ефективно участие на националните насърчителни банки или институции (ННБИ) за увеличаване на въздействието на ПИЕ и ЕФСИ върху инвестициите, растежа и заетостта. Към юли 2015 г. осем ННБИ са поели ангажименти за съфинансиране на проекти и инвестиционни платформи с общ обем на финансирането до 34 млрд. евро<sup>7</sup>. Регламентът за ЕФСИ предвижда различни начини, по които ННБИ могат да допринасят за ЕФСИ, включително чрез участие в инвестиционни платформи или в отделни проекти по ЕФСИ като съфинансирани организации.

**08** Съгласно Регламента за ЕФСИ, гаранцията от ЕС следва да се предоставя в подкрепа на проекти, които наред с другото осигуряват „допълняемост“<sup>8</sup>. Това означава, че по принцип финансирането от ЕФСИ е предназначено предимно за операции, които са насочени към преодоляване на неефективността на пазара или на неоптимални инвестиционни ситуации и които не биха могли да бъдат осъществени през същия период, в рамките на който може да се използва гаранцията на ЕС<sup>9</sup>, или не биха могли да бъдат осъществени в същата степен от

<sup>5</sup> Дълговите операции включват основно стандартни заеми, гаранции и насрещни гаранции.

Операциите от капиталов тип включват преки и непреки капиталови и квазикапиталови инвестиции и подчинени заеми.

<sup>6</sup> „Стратегическа ориентация на ЕФСИ“, 15 декември 2015 г. ([http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi\\_steering\\_board\\_efsi\\_strategic\\_orientation\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf)).

<sup>7</sup> COM(2015) 361 окончателен от 22.7.2015 г.

<sup>8</sup> Член 5 от Регламента за ЕФСИ.

<sup>9</sup> Първоначалният инвестиционен период, през който гаранцията на ЕС може да бъде предоставяна с цел оказване на подкрепа за операции по финансиране

ЕИБ, ЕИФ или със съществуващите финансови инструменти на ЕС без подкрепа от ЕФСИ.

**09** ЕФСИ следва също така „да се добави към текущите програми на ЕС и традиционните дейности на ЕИБ и да ги допълва“<sup>10</sup>, и да допринесе за „постигане на целите на политиките на Съюза, като посочените в Регламента за конкурентоспособност на предприятията и МСП (COSME), Регламента за „Хоризонт 2020“ и Регламента за МСЕ“<sup>11</sup>. Въвеждането на ЕФСИ се състоя в условия на вече увеличен дял на финансовите инструменти в бюджета на ЕС за периода на Многогодишната финансова рамка (МФР) 2014—2020 г. Както показва **фигура 2**, Комисията вече е била установила финансови инструменти под централно управление в рамките на седем програми на ЕС, обхващащи различни области на политиките, като първоначалният бюджет на „финансовия пакет“ е възлизал на около 7,4 млрд. евро. Освен това, очаква се сумата на финансовите инструменти по Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) през периода 2014—2020 г. да възлезе на 20,2 млрд. евро<sup>12</sup>, което е почти два пъти повече отколкото през предходния период.

---

и инвестиране, обхванати от Регламента за ЕФСИ, е до 5 юли 2019 г. (одобрения) и 30 юни 2020 г. (подписване), и е удължен до 31 декември 2020 г. (одобрения) и 31 декември 2022 г. (подписи).

<sup>10</sup> Съображение 8 от Регламента за ЕФСИ.

<sup>11</sup> Съображение 13 от Регламента за ЕФСИ.

<sup>12</sup> Платформа за свободно достъпни данни (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>) към 22.05.2017 г.

## Фигура 2 — Обобщено представяне на финансовите инструменти, подпомагани от бюджета на ЕС и ЕФСИ (първоначално разпределени средствата към момента на създаването им)

	Финансови инструменти под непряко управление (Участие на бюджета на ЕС: 7,4 млрд. евро)	ЕФСИ (Участие на бюджета на ЕС: 16 млрд. евро) коригирани през юли 2016 г.	ЕСИФ (Участие на бюджета на ЕС: 20,2 млрд. евро)
Инфраструктура (транспорт, енергетика и телекомуникации)	Механизъм за свързване на Европа (МСЕ) Инструмент за поделение на риска и капиталово участие — до 2,6 млрд. евро	Компонент за инфраструктура и иновации Дълг — 10,5 млрд. евро гаранция от ЕС, капитал — гаранция от 2,5 млрд. евро	Финансови инструменти на държавите членки, част от Оперативните програми за 2014—2020 г.: +/- 20 млрд. евро
	Инструмент за частно финансиране за енергийна ефективност (PF4EE) и Инструмент за финансиране на природен капитал (NCFE) Гаранция от 140 млн. евро		
Научни изследвания, разработки и иновации	„Хоризонт 2020“ (InnovFin) Инструмент за капиталово участие и поделение на риска — 2,6 млрд. евро	Компонент „МСП“ (за МСП и ДСПК) Капиталово и дългово финансиране — гаранция за 3,0 млрд. евро,	в т.ч. гаранция по Инициативата за МСП — принос от ЕСИФ 1, 16 млрд. евро, дял на COSME и InnovFin 32 млн. евро
Растеж, заетост и социално сближаване	Конкурентоспособност и МСП (COSME) Капиталово и дългово финансиране — 1,4 млрд. евро		
	Социални иновации (EASI) Гаранции за микропредприятия — 112 млн. евро	Еразъм+ Гаранционен инструмент — 0,5 млрд. евро	

Източник: ЕСП, въз основа на проекта за общ бюджет на Европейския съюз за финансовата 2019 година (работен документ, част X).

**10** В края на 2017 г. Европейският парламент и Съветът одобриха, въз основа на предложение от Комисията, удължаване на срока на действие на ЕФСИ до 2020 г. („ЕФСИ 2.0“) и увеличение на неговия капацитет за поемане на риск на 33,5 млрд. евро, в т.ч. 26 млрд. евро от гаранцията на ЕС и 7,5 млрд. евро собствени средства на ЕИБ<sup>13</sup>. Целта на това увеличение е до края на 2020 г. ЕФСИ да мобилизира публични и частни инвестиции в размер на 500 млрд. евро.

**11** През юни 2018 г. Комисията предложи интегриран инвестиционен модел, наречен „InvestEU“, като част от пакета с предложения за следващата многогодишна финансова рамка. Този модел ще способства за постигането на инвестиционните приоритети на ЕС и ще насърчава полезните взаимодействия

<sup>13</sup> Регламент (ЕС) 2017/2396 на Европейския парламент и на Съвета, (ОВ L 345, 27.12.2017 г., стр. 34) (Регламент за ЕФСИ 2.0).

между различните финансови инструменти на ЕС през периода 2021—2027 г.<sup>14</sup> Целта на предложението е въз основа на опита, придобит от ЕФСИ, и на финансовите инструменти по смисъла на Финансовия регламент да се мобилизират допълнителни инвестиции в прогнозен размер на 650 млрд. евро чрез предоставянето на допълнителна гаранция от бюджета на ЕС в размер на 38 млрд. евро. Следователно, това би представлявало продължение на голямата инвестиционна програма, започната с ЕФСИ. Според Комисията, моделът InvestEU ще функционира на пазарен принцип и ще е насочен към политиките в четири основни области: i) устойчива инфраструктура, ii) научни изследвания, иновации и цифровизация, iii) МСП и дружества със средна пазарна капитализация и iv) социални инвестиции и умения.

---

<sup>14</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Творческа Европа“ (COM(2018) 439 окончателен от 6.6.2018 г.).

## Обхват и подход на одита

**12** Целта на одита беше да се оцени дали ЕФСИ е ефективен по отношение на привличането на финансови средства, способстващи за осъществяването на допълнителни инвестиции в ЕС. Проверихме дали:

- а) ЕИБ е осигурила очакваното ниво на финансиране с по-висок риск до юли 2018 г.;
- б) ЕФСИ е изместил други видове финансиране от ЕИБ или ЕС;
- в) инвестиционните проекти са могли да бъдат финансирани през периода на прилагане на ЕФСИ с други публични или частни средства;
- г) докладваните размери на инвестициите, мобилизирани от ЕФСИ, са били реалистични по отношение на тяхното въздействие върху реалната икономика;
- д) инвестиционният портфейл на ЕФСИ е бил подходящо балансиран по отношение на съответните области на ЕС и като географска концентрация.

**13** Взехме под внимание също така предложението на Комисията за създаване на програма „InvestEU“ и извършихме предварителен анализ.

**14** Настоящият одит обхваща операциите на ЕФСИ от започването на дейността му през 2015 г. до юли 2018 г. Насочихме вниманието си основно върху КИИ, чийто дял от гаранцията на ЕС е близо три четвърти. КМСП беше разгледан частично в предишен специален доклад на ЕСП<sup>15</sup>. Нашата одитната дейност се състоеше в:

- а) преглед на различни оценки на Комисията и ЕИБ (включително оценката на ЕИБ за ЕФСИ от юни 2018 г.<sup>16</sup>), оценки на ЕИФ, официална документация, доклади за операциите и други документи, отнасящи се до ЕФСИ

---

<sup>15</sup> Специален доклад № 20/2017 — „Финансираните от ЕС инструменти за гарантиране на заеми — постигнати са положителни резултати, но е необходимо по-добро определяне на бенефициентите и координиране с националните схеми“ (<http://eca.europa.eu>);

<sup>16</sup> „Оценка на Европейския фонд за стратегически инвестиции“, ЕИБ (оценка на операциите), юни 2018 г.;

и съществуващите финансови инструменти, както и външни анализи и публикации;

- б) анализ на портфейла от операции на ЕФСИ, подписани към 31 декември 2017 г. и подробен преглед на 15 операции по КИИ, избрани измежду 124-те операции по КИИ, подписани към 31 декември 2016 г. (обхващащ документацията на ЕИБ във връзка с оценяването, одобряването, докладването и мониторинга);
- в) събеседвания с официални представители на Комисията, ЕИБ и ЕИФ, с избрани инициатори на проекти по КИИ и ННБИ на държавите членки, с Европейската банка за възстановяване и развитие, и други важни заинтересовани страни;
- г) проучвания на Сметната палата сред преките контрагенти на ЕИБ за КИИ (инициатори на проекти, инвеститори и финансови посредници) и ННБИ;
- д) консултации с експерти по отделните аспекти, обхванати от настоящия одит.

## Констатации и оценки

### Размерът на одобреното от Групата на ЕИБ финансиране с по-висок риск по ЕФСИ е близо до очакваните равнища

**15** За да постигне целта от 315 млрд. евро мобилизирани инвестиции, ЕИБ очакваше да одобри подкрепено от ЕФСИ финансиране в размер на 61 млрд. евро до юли 2018 г. Като цяло портфейлът на ЕФСИ трябва да бъде с по-висок рисков профил в сравнение с портфейла на инвестициите, получили подкрепа от ЕИБ в съответствие с нейните обичайни инвестиционни политики преди влизането в сила на Регламента за ЕФСИ. Проектите, получили подкрепа от ЕФСИ, по принцип са с по-висок рисков профил от проектите, получаващи подкрепа чрез обичайните операции на ЕИБ<sup>17</sup>.

### Общият размер на одобреното финансиране по ЕФСИ през първите три години достига първоначално очакваните нива

**16** Към 30 юни 2018 г. общият размер на одобреното финансиране по ЕФСИ възлиза на 59,3 млрд. евро, близо до очакваното ниво. До 17 юли 2018 г. ЕИБ е одобрила финансиране в размер на 65,5 млрд. евро, което надхвърля индикативния размер на необходимото финансиране. Общият размер на подписаното финансиране по ЕФСИ за двата компонента възлиза на 42,9 млрд. евро към 30 юни 2018 г. Подписаните от ЕИБ операции са 312 на стойност 30,5 млрд. евро по КИИ на ЕФСИ и 384 на стойност 12,4 млрд. евро по компонента за МСП. Докладваните данни за ЕФСИ към 30 юни 2018 г. са обобщени в приложение I.

**17** За този резултат са допринесли редица фактори:

- а) Създаването на ЕФСИ извън Финансовия регламент е дало възможност за структурирането му в по-кратка времева рамка, без извършване на предварителна оценка или оценка на въздействието;
- б) Присъщата гъвкавост на ЕФСИ за финансиране на широк набор от проекти посредством много видове финансови продукти и с немного секторни или географски ограничения е позволила залагането на много и големи по обем

---

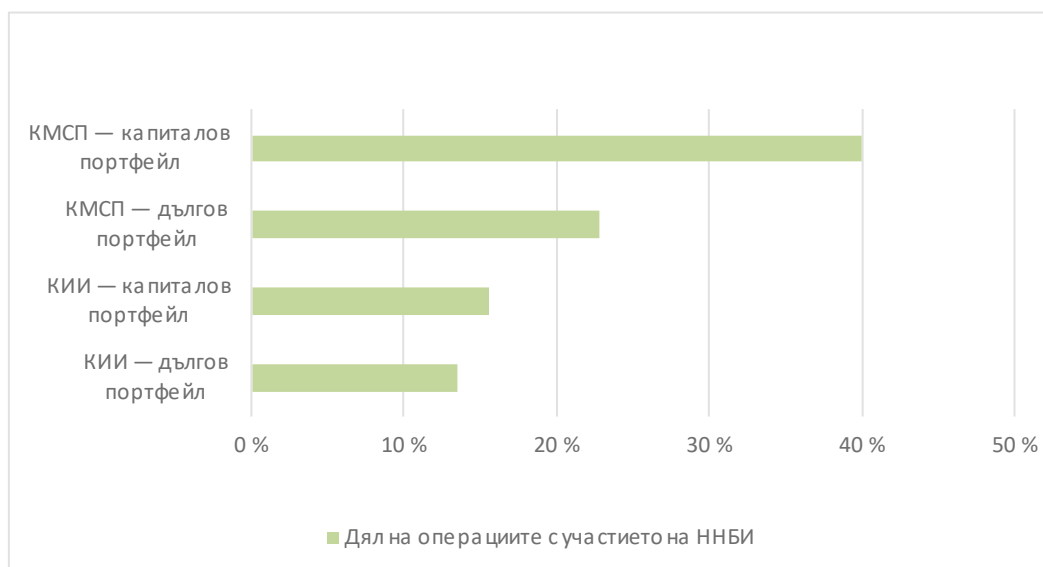
<sup>17</sup> Член 5, параграф 1 и приложение II, точка 2 от Регламента за ЕФСИ.

финансови операции (вж. [приложение II](#)). По-конкретно, интервенциите, финансирани със собствени средства на ЕИБ, не подлежат на оценка за съответствие с правилата за държавна помощ. Това прави процедурата за одобряване по ЕФСИ по-бърза и по-гъвкава, отколкото процедурите за одобряване по финансови инструменти на ЕС под споделено управление;

- в) Рационализираните механизми на управление са позволили на ЕИБ бързо да включи в портфейла на ЕФСИ нови операции, особено тези, които вече са преминали процедурата на ЕИБ за оценяване и одобряване.

**18** Освен това, за разлика от другите финансови инструменти на ЕС, Регламентът за ЕФСИ признава важната роля, която националните насърчителни банки или институции (ННБИ) могат да имат за прилагането на ЕФСИ чрез набелязване и разработване на проекти, и привличане на потенциални инвеститори<sup>18</sup>. На следващата [фигура 3](#) са показани дяловете на операциите с участие на ННБИ в различните подкомпоненти на ЕФСИ. Сътрудничеството между ЕИБ и ННБИ беше засилено чрез създаването на работни групи и съвместни инвестиционни платформи. Проучванията на Сметната палата и събеседванията с ННБИ показаха, че повечето ННБИ ценят засиленото сътрудничество с Групата на ЕИБ.

**Фигура 3 — Дял на операциите по ЕФСИ с участието на ННБИ (като дял от общия брой на операциите) към 30 юни 2018 г.**



Източник: Доклади за операциите на ЕФСИ по КИИ и КМСР от 30 юни 2018 г.

<sup>18</sup> Съображение 34 от Регламента за ЕФСИ.

## Приносът на ЕФСИ за увеличаване на финансирането с по-висок риск от страна на ЕИБ е по-малък от очаквания

**19** ЕИБ нарича своите финансови операции с по-висок риск „специални дейности“ (вж. **каре 1**) и тези операции са упоменати в член 5 на Регламента за ЕФСИ във връзка с определението за „допълняемост“ на операциите по ЕФСИ.

### Каре 1

#### Специални дейности и ЕФСИ

Специалните дейности носят по-голям риск от този, който е по принцип приемлив за ЕИБ, и се определят както следва:

- Дългови операции с рисков профил D- или по-нисък (т.е. с очаквана загуба над 2 %).
- Всички капиталови операции и операции от капиталов тип (например инфраструктурни фондове или участия в други фондове, дейности, свързани с рисков капитал, капиталови операции и други операции с равностоен рисков профил).

Всички операции на ЕИФ по КМСП се считат за еквивалентни на рисковия профил на специалните дейности на ЕИБ. Причината е, че инвестициите в МСП се разглеждат като спекулативни (т.е. с очаквана загуба над 2 %).

Специалните дейности на ЕИБ могат да бъдат класифицирани в три категории: i) операции, предприети на собствен риск на ЕИБ, ii) операции по КИИ на ЕФСИ, iii) операции, различни от тези по ЕФСИ, при които ЕИБ споделя част от базовия риск с трети страни, по-специално с бюджета на ЕС въз основа на споразумения с Комисията, например InnovFin, МСЕ или подобни програми на ЕС.

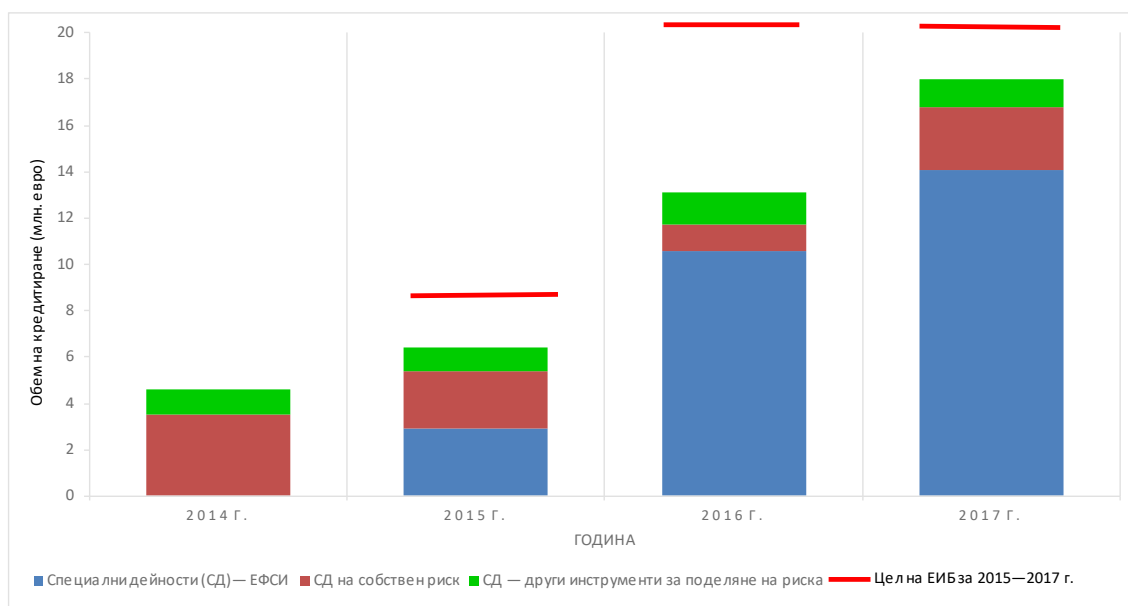
**20** Сметната палата проучи дали ЕФСИ е довел до увеличаване на кредитирането с по-висок риск от страна на ЕИБ и съпостави рисковия профил на портфейла от операции по ЕФСИ с този на портфейла на ЕИБ извън ЕФСИ.

**21** Първоначалните предвиждания на ЕИБ са били, че след въвеждането на ЕФСИ общото равнище на нейните специални дейности ще нарасне от 4,5 млрд. евро през базовата 2014 година (или близо 6 % от всички подписани операции) на 8,6 млрд. евро през 2015 г. (12 %) и на 21 млрд. евро (30 %) през 2016 г. и 2017 г.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> КОП на ЕИБ за периода 2015—2017 г., Предговор, стр. 11 и 12. КОП на ЕИБ допуска отклонение с  $\approx$  10 % от заложените цели по отношение на подписаните операции.

На **фигура 4** са сравнени реалните и планираните стойности на специалните операции на ЕИБ за периода 2014—2017 г. с разбивка по категории.

### Фигура 4 — Обем на специалните дейности на ЕИБ, подписани през периода 2014—2017 г.



**Бележка:** КОП допуска отклонение с  $\pm$  10 % от заложените цели по отношение на подписаните операции.

**Източник:** ЕСП, въз основа на анализ на данни от различни финансови отчети и корпоративни оперативни планове (КОП) на ЕИБ за периода 2014—2017 г.

**22** Обемът на подписаните специални операции на ЕИБ отбеляза ръст от 4,5 млрд. евро през 2014 г. на 18 млрд. евро през 2017 г. Въпреки това четирикратно увеличение, съгласно нашите изчисления кумулативното изоставане от планираните равнища за периода 2015—2017 г. е около 13 млрд. евро или 26 % от кумулативната цел, която е 50,6 млрд. евро<sup>20</sup>. Този дефицит се формира от близо 7 млрд. евро специални дейности по ЕФСИ, 1,5 млрд. евро специални дейности на собствен риск на ЕИБ и 4,5 млрд. евро специални дейности по други мандати за поделяне на риска.

**23** По отношение на рисковия профил на портфейла от операции по ЕФСИ, към 30 юни 2018 г. 98 % от портфейла на ЕФСИ е съставен от операции, попадащи

<sup>20</sup> Изчисление на ЕСП, основано на докладваните обеми на всички подписани операции и на подписаните специални дейности съгласно финансовите отчети на ЕИБ за 2015, 2016 и 2017 г.

в категорията „специални дейности“<sup>21</sup>. Анализът на Сметната палата потвърди, че сумарният рисков профил на портфейла по ЕФСИ е по-висок от този на портфейла на ЕИБ извън ЕФСИ.

### **ЕИБ е в състояние още повече да насърчи използването на финансови продукти с по-висок риск за ЕФСИ**

**24** Съгласно инвестиционните насоки на ЕФСИ, фондът може да се прилага чрез широк спектър от продукти за пряко или непряко финансиране на нови операции<sup>22</sup>. Оперативната стратегия на ЕФСИ специфицира по-подробно различните продукти, които Групата на ЕИБ може да използва за прилагането на ЕФСИ<sup>23</sup>. Тези продукти включват първостепенни и второстепенни заеми, инструменти за поделяне на риска, емисии на фондовите пазари (като например корпоративни хибридни облигации), капиталови и квазикапиталови участия. Освен това, в правилата за операциите на инвестиционните платформи и ННБИ<sup>24</sup> е упоменато, че един от основните принципи на операциите на ЕФСИ с участието на ННБИ е подчинеността (т.е. препоръчително е, когато е обосновано, подкрепата от ЕФСИ да е подчинена на други на форми на финансиране)<sup>25</sup>.

**25** По отношение на КМСП, ЕИФ разчита основно на съществуващите продукти за МСП, които вече са в употреба по мандатите за COSME и InnovFin, Гаранционен инструмент „Творческа Европа“ (CCS), Програмата за заетост и социални иновации (EaSI) и по мандатите за рискови капиталови ресурси (RCR) на ЕИБ/ЕИФ. По отношение на КИИ, освен класическите си дългосрочни заеми за корпоративно и проектно финансиране, ЕИБ разширява употребата на съществуващите продукти с по-висок риск и разработва нови такива продукти, включително капиталови, за поделяне на риска, за финансиране тип „мецанин“

---

<sup>21</sup> Доклади за операциите на ЕФСИ по КИИ и КМСП от 31 декември 2017 г.

<sup>22</sup> Приложение II към регламента за ЕФСИ, раздел 2.

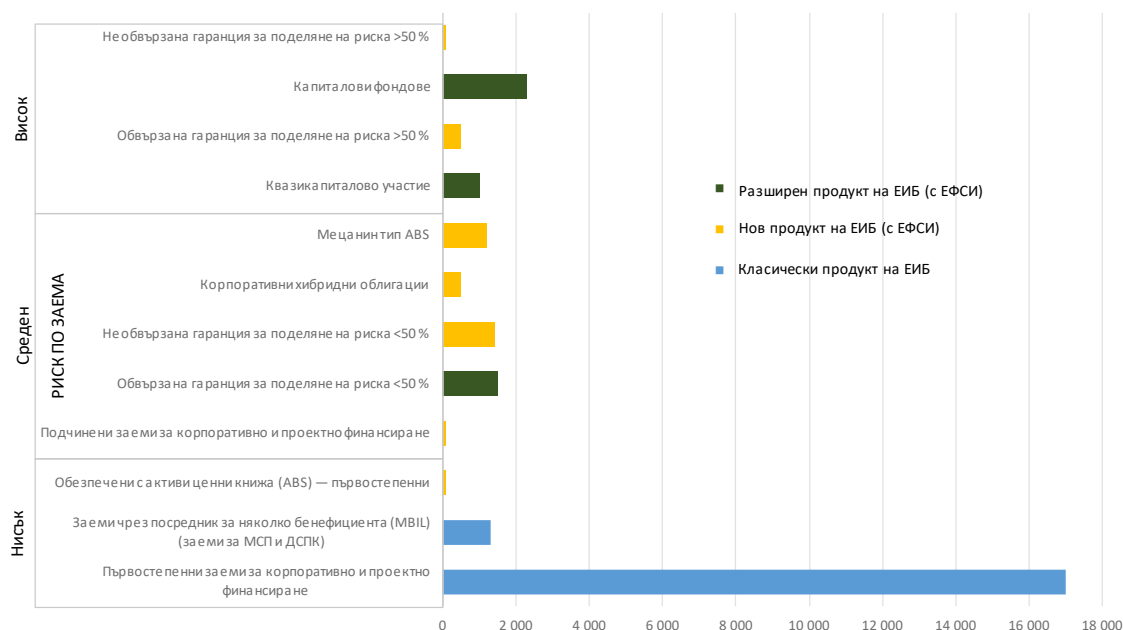
<sup>23</sup> „Стратегическа ориентация на ЕФСИ“, осъвременена през юни 2017 г.

<sup>24</sup> Правилата, приложими за операциите с участието на инвестиционни платформи и национални насърчителни банки или институции, SB/10/2016, раздел 3.2.

<sup>25</sup> „Подчиненост“ в този контекст означава кредитиране при условия, които са по-малко благоприятни за заемодателя (в случая ЕИБ) в сравнение с други форми на подкрепа, като например по-дълъг срок на погасяване, ред на погасяване, достъп до обезпечение, както и ред на вземанията в случай на неизпълнение на задълженията за плащане и разпределяне на загубите.

на база обезпечени с активи ценни книжа („ABS Mezzanine”<sup>26</sup>) и за емисии на корпоративни хибридни облигации. На **фигура 5** е показано използването на различните продукти на ЕИБ по КИИ на ЕФСИ към 31 декември 2017г.

### Фигура 5 — Използване на различните продукти на ЕИБ по КИИ на ЕФСИ



Източник: ЕСП, въз основа на наличните данни за подписаните операции на ЕИБ по КИИ към 31 декември 2017 г.

**26** Преобладаващата част от портфейла операции по КИИ се състои от класически дългосрочни първостепенни заеми за корпоративно или проектно финансиране (около 17 млрд. евро или приблизително 62 % от всички подписани суми по КИИ). Нашият анализ на операциите по КИИ показва, че за да постигне по-висок рисков профил на инвестиционните заеми, ЕИБ е използвала основно по-дълги срокове на погасяване, необезпечено финансиране (докато всички или повечето други заемодатели са избрали обезпечено финансиране) и контрагенти с по-висок риск, но е прилагала в ограничена степен договорни подчинени дългови продукти за корпоративно или проектно финансиране.

**27** В условията ЕФСИ ЕИБ значително увеличава своето финансиране от капиталов тип, което е достигнало 3,3 млрд. евро към 31 декември 2017 г. Тя

<sup>26</sup> „Обезпечена с активи ценна книга“ е вид инвестиция, чийто парични потоци са обезпечени с пакет от активи.

„Мецанин“ означава, че книгата принадлежи към пакета от ценни книжа, който е подчинен само на първостепенния дълг.

също така се насочва към капиталовите фондове за МСП и ДСПК чрез инвестиции с ННБИ или ЕИФ в такива фондове. Тази област също така попада в мандата на ЕИФ.

**28** ЕБИ разработва също така инструменти за поделение на риска (ИПР)<sup>27</sup> с ННБИ или търговски банки, които са насочени към МСП и ДСПК. Извършеният от ЕИБ анализ на пазара показва, че съществува значително търсене за инструментите от този вид. Към 31 декември 2017 г. обаче ЕИБ е подписала само 14 операции с ИПР по ЕФСИ на обща стойност 2,9 млрд. евро<sup>28</sup> (около една трета от оперативната цел за този продукт), от които само четири операции на обща стойност 0,7 млрд. евро са подписани с ННБИ<sup>29</sup>. Причината е сложната процедура на ЕИБ за надлежна проверка за целите на делегирането и изпълнението на нормативните изисквания.

**29** Освен това, подписани са много малко операции с ИПР, при които ЕИБ е поела по-голям процент риск отколкото ННБИ, въпреки че нашите събеседвания и анализи на позиции, публикувани от асоциации на НППИ<sup>30</sup>, показват, че ННБИ биха приветствали този вид операции.

---

<sup>27</sup> Инструментите за поделение на риска се класифицират като „обвързани“ (ЕИБ или финансовият посредник избира заеми по предварително определени критерии) и „необвързани“ (ЕИБ поема риска по пакет от предварително одобрени съществуващи заеми, а финансовите посредници се ангажират да създадат нов портфейл от допустими заеми).

<sup>28</sup> 1,4 млрд. евро необвързани, основно по портфейлите за МСП и ДСПК, 0,5 млрд. евро обвързани с пълно делегиране и 1 млрд. евро обвързани с частично делегиране.

<sup>29</sup> NBOR Risk-Sharing for MidCaps & Other priorities — необвързана гаранция; CDC France Efficacite Energetique Logement Social (инвестиционна платформа) — финансиран заем при условия на обвързано поделение на риска с пълно делегиране; KfW MidCap Investment Platform (инвестиционна платформа) — обвързана гаранция за поделение на риска с пълно делегиране; AFD French Overseas Territories Economic Development (инвестиционна платформа) — обвързана гаранция за поделение на риска с частично делегиране.

<sup>30</sup> Европейска асоциация на публичните банки (ЕАРВ), „Позиция относно разширяването на Плана за инвестиции за Европа“, ноември 2016 г.; Европейска асоциация на дългосрочните инвеститори (ЕЛТИ), „План за инвестиции за Европа — опитът на националните насърчителни банки или институции и възможни подобрения“, ноември 2016 г.

## ЕФСИ заменя част от финансирането от други финансови инструменти, подпомагани от бюджета на ЕС

**30** ЕФСИ следва да допълва, а не да заменя използването на други финансови инструменти на ЕС<sup>31</sup>, а именно финансовите инструменти под непряко управление и финансовите инструменти под споделено управление (т.е. финансовите инструменти по Европейските структурни и инвестиционни фондове). Сметната палата изследва въздействието на ЕФСИ върху други мандати за поделение на риска, изпълнявани от ЕИБ (финансови инструменти под непряко управление) и върху финансовите инструменти под споделено управление.

### ЕФСИ и финансови инструменти под непряко управление

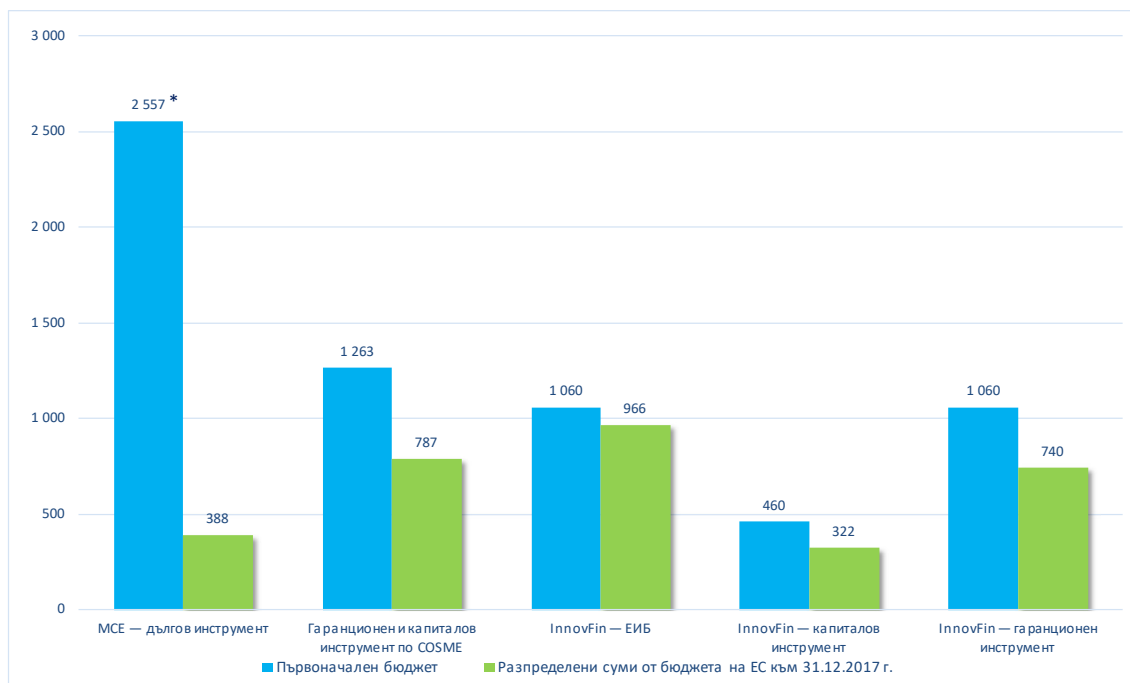
**31** Анализът ни беше насочен към евентуалното дублиране на ЕФСИ с най-големите финансови инструменти през програмния период 2014—2020 г., чието прилагане е делегирано на Групата на ЕИБ — дълговия инструмент по МСЕ, InnovFin (инструментите по InnovFin, прилагани от ЕИБ, капиталовите и гаранционните инструменти по InnovFin, прилагани от ЕИФ) и финансовите инструменти по COSME (за обзорен преглед вж. **фигура 2**).

**32** Съпоставихме първоначално предвидените средства за целия период на прилагане на тези финансови инструменти със сумите, разпределени до 31 декември 2017 г. (**фигура 6**). Сумите, отпуснати за финансови инструменти, остават в рамките на очакваните нива за програмите COSME и InnovFin. Наблюдава се обаче изоставане на сумите по дълговия инструмент за МСЕ поради ниското равнище на реално подписаните операции.

---

<sup>31</sup> Приложение II към Регламента за ЕФСИ, раздел 3.

## Фигура 6 — Първоначално предвидени средства за финансовите инструменти InnovFin, COSME и MCE, и разпределени суми от бюджета на ЕС към 31 декември 2017 г.



\* Сумата по дълговия инструмент за MCE представлява таван, предвиден от законодателя, а не първоначалният бюджет

Източник: ЕСП, въз основа на проекта за общ бюджет на Европейския съюз за финансовата 2019 година (работен документ, част X) и доклади за операциите по избраните финансови инструменти.

**33** Анализът на ЕСП и други оценки потвърдиха, че ЕФСИ е заместил частично дълговия инструмент по MCE. Това се дължи основно на дублирането му по отношение на цели, критерии за допустимост, целеви сектори и видове бенефициенти. Операциите по ЕФСИ не са обвързани със специфичните критерии за допустимост, установени за други финансови инструменти на ЕС. Ето защо спектърът от допустими за финансиране проекти например в секторите на енергетиката и транспорта може да е много по-широк в сравнение с тези, които са допустими за финансиране чрез дълговия инструмент по MCE. Гаранциите по COSME и InnovFin и капиталовите инструменти по InnovFin са изключение в това отношение — при гаранциите, ЕФСИ ги е допълнил, като първоначално е дал възможност за предварителното им захранване над първоначално планираните годишни обеми, едновременно с това запазвайки съответните изисквания на програмите. В случая на капиталовите инструменти по InnovFin, ЕФСИ участва в нова структура за поделение на риска заедно с „Хоризонт 2020“ и ресурсите на ЕИФ, което води до по-добро продуктово предложение за пазара. В случая на капиталовия продукт по COSME, Комисията умишлено е проектирала

новия капиталов продукт на ЕФСИ КМСП така, че да покрива част от съществуващия профил за капиталови продукти, за да може бюджетът на финансовите инструменти по COSME да се фокусира в по-голяма степен върху гаранциите, за които се счита, че пазарното търсене надвишава наличните бюджетни ресурси.

**34** Комисията предприе мерки за увеличаване на взаимното допълване между ЕФСИ и съществуващите финансови инструменти под централно управление, и за недопускане на дублиране между тях. Тя например използва финансовите инструменти, за да проучи нови продукти и пазари, които впоследствие да бъдат доразвити от ЕФСИ, или за да осигури по-рисковата част от финансирането, когато инвестира съвместно с ЕФСИ. Освен това, през юни 2018 г. Комисията предложи създаването на програмата InvestEU — интегриран инвестиционен модел, който ще подпомага инвестиционни приоритети от първостепенно значение и ще създава условия за полезни взаимодействия между ЕФСИ и други финансови инструменти на ЕС<sup>32</sup>. Въз основа на информацията, налична към периода на одита, нашият предварителен анализ води до извода, че програмата InvestEU все още не е изяснила как ще реши проблемите, свързани изчисляването на мобилизираните инвестиции, допълняемостта на проектите и географското разпределение.

#### **ЕФСИ и финансови инструменти под споделено управление (Европейски структурни и инвестиционни фондове или „ЕСИФ“)**

**35** През периода 2014—2020 г. финансовите инструменти по Европейските структурни и инвестиционни фондове могат да бъдат използвани за всички 11 тематични цели по ЕСИФ, и да бъдат съчетавани с безвъзмездни финансови помощи (БФП). С изключение на тематична цел 11 („Институционален капацитет“), областите, обхванати от ЕФСИ, съвпадат с тематичните цели по ЕСИФ. Разликата обаче е, че ЕФСИ е насочен към преодоляването на недостига на инвестиции като цяло, а финансовите инструменти по ЕСИФ са предназначени да спомогнат за постигането на целите в областта на сближаването, като обхващат конкретна установена неефективност на пазара в даден регион или страна. В **приложение III** са обобщени последните налични данни относно прилагането на финансовите инструменти по ЕСИФ към края на 2016 г.

<sup>32</sup> Вж. „Програма InvestEU — нормативни текстове и фактологични справки“, [https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_en).

**36** По отношение на МСП, съчетаването на ЕФСИ с други финансови инструменти под споделено управление може да се конкурира с финансовите инструменти по ЕСИФ, тъй като двата вида инструменти са насочени към едни и същи бенефициенти в едни и същи региони. Например неотдавнашната независима оценка на ЕФСИ насочи вниманието към проблеми, свързани с конкурирането между финансови инструменти по ЕСИФ и гаранционния продукт по COSME<sup>33</sup>, който се захранва и от ЕФСИ. Експертите, с които се консултирахме, считат обаче, че няма голяма замяна между различните финансови източници за МСП поради нуждата от значително финансиране на МСП като цяло.

**37** По отношение на КИИ, понастоящем почти няма припокриване между ЕФСИ и финансовите инструменти по ЕСИФ, насочени към същите тематични цели, конкретно защото подпомаганите под споделено управление проекти обикновено са по-малки и не са непременно допустими за подпомагане по ЕФСИ. Ако обаче натискът нарасне управляващите органи на ЕСИФ да изразходват ангажираните средства, може да възникне по-голямо дублиране и възможности за комбинации. Събеседванията на Сметната палата с експерти и ННБИ показват, че има вероятност от възникването на посоченото дублиране.

### **Почти една трета от подписаните проекти по компонента за инфраструктура и иновации е можело да бъдат финансирани без подкрепата на ЕФСИ, но при по-неблагоприятни условия**

**38** На равнище отделен проект един от критериите за допустимост<sup>34</sup> за използване на гаранцията на ЕС е проектът да осигурява допълняемост<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> ICF, „Независима оценка на Регламента за ЕФСИ“, окончателен доклад, юни 2018 г., стр. 82—83.

<sup>34</sup> Съгласно член 6 от Регламента за ЕФСИ, проектите, подкрепяни от ЕФСИ, следва да отговарят на следните изисквания: i) да са икономически и технически жизнеспособни; ii) да са съгласувани с политиките на Съюза; iii) да осигуряват допълняемост; iv) да спомагат, където това е възможно, за максималното мобилизиране на капитал от частния сектор; v) да допринасят за общите цели по член 9, параграф 2; vi) да са допустими по отношение на контрагента, вида проект и финансовия инструмент/продукт; vii) да осигуряват финансирането на нови операции.

<sup>35</sup> Член 5 от Регламента за ЕФСИ.

**39** Когато разглежда даден проект по КИИ, ИЕБ оценява допустимостта на този проект за гаранцията на ЕС. Инвестиционният комитет на ЕФСИ разглежда тези оценки и въз основа на документацията<sup>36</sup>, подготвена от ЕИБ, решава дали да използва гаранцията на ЕС. За КМСП е предвиден друг ред и начин за определяне на допустимостта. Вместо инвестиционният комитет да определя допустимостта на всеки отделен проект, управителният съвет и изпълнителният директор на ЕФСИ, след съгласуване с инвестиционния комитет, определят допустимостта на всеки отделен продукт.

**40** По отношение на КИИ, счита се, че операциите на ЕФСИ осигуряват допълняемост в съответствие с член 5 от Регламента за ЕФСИ, ако са класифицирани като специални дейности на ЕИБ. Въпреки че при оценката на допълняемостта се взема под внимание наличието на неефективност на пазара или на неоптимални инвестиционни ситуации, тя не включва непременно преценка дали проектът е можел да бъде изпълнен с други източници на финансиране.

**41** Ето защо Сметната палата разгледа въпроса дали проектите не са могли да бъдат осъществени без подпомагането от ЕФСИ, като направи проучване сред преките контрагенти на ЕИБ (инициатори на проекти и финансови посредници), което допълни с преглед на документацията по оценяването и одобряването на извадка от 15 операции по КИИ на ЕФСИ, и със събеседвания с бенефициентите и съинвеститорите.

**42** 59 от 86 участници в проучването (69 %) отговориха, че без подкрепата на ЕФСИ не биха могли да изпълнят проекта си или поне да го изпълнят в същата степен или срок. Основните причини, поради които са предпочели финансирането от ЕИБ, подредени по важност, са следните: i) опит и нефинансов принос на ЕИБ (62 %) и/или ii) по-ниски разходи по финансирането в сравнение с други възможности (58 %) и/или iii) по-дълъг срок на погасяване (50 %) и/или iv) понижаване на риска за други инвеститори (25 %).

**43** 27 от 86 участници в проучването (31 %) посочиха обаче, че е имало възможност проектът им да бъде финансиран изцяло от други източници. Последната оценка на ЕФСИ, извършена от ЕИБ през юни 2018 г., включва

---

<sup>36</sup> Искане на гаранция по ЕФСИ и табло с показатели за ЕФСИ.

подобна констатация<sup>37</sup>. Почти всички операции, обхванати от проучването на Сметната палата, са финансирани чрез инвестиционни заеми. Основните причини, поради които е предпочетено финансирането от ЕИБ по ЕФСИ, подредени по важност, са следните: i) по-ниски разходи по финансирането в сравнение с други възможности (88 %) и/или ii) по-дълъг срок на погасяване (52 %) и/или iii) опит и нефинансов принос на ЕИБ (30 %).

**44** Резултатите от нашето проучване показаха, че част от проектите, финансирани по КИИ, са щели да бъдат предприети дори без подкрепата на ЕФСИ. Този риск е особено висок по отношение на проектите, финансирани пряко чрез инвестиционни заеми. Това показва колко важно е да се направи оценка дали липсата на финансиране за проектите са дължи на неефективност на пазара, с цел да бъде намален рискът от изместване на други налични източници на финансиране.

**45** Извършеният от Сметната палата преглед на операциите по КИИ на ЕФСИ показва, че на практика ЕИБ е оценявала и до известна степен е документирала някои качествени аспекти на допълняемостта, свързани с наличието на неефективност на пазара или на неоптимални инвестиционни ситуации. По отношение обаче на някои от по-ранните операции по КИИ, прегледани от Сметната палата, наличието на неефективност на пазара или на неоптимални инвестиционни ситуации не е било ясно и последователно обосновано и документирано.

**46** В някои случаи, за обосноваване на допълняемостта на дадена операция е използвано обстоятелството, че ЕИБ е предложила по-благоприятни финансови условия. Допълняемостта тук е под въпрос, тъй като финансирането от ЕИБ може да е било предпочетено просто защото е по-евтино от това при пазарни условия, и в този случай съществува риск от изместването на други източници на финансиране. Това важи специално за операциите по финансиране на проекти в областта на инфраструктурата и инженерните системи **каре 2**), тъй като сред тях установихме проекти, които е можело да бъдат финансирани от пазара. Подобна констатация е направена в доклад относно пазара за финансиране на инфраструктури в Обединеното кралство, където е посочено, че ЕИБ може да играе важна роля за създаването на увереност в други кредитори на проекта. Тя

---

<sup>37</sup> Резултатите от проучването на ЕИБ показват, че „около 33 % от операциите по КИИ... е можело да се осъществят в непроменен вид и в същите срокове без подкрепяното от ЕФСИ участие на ЕИБ“ (Служби на ЕИБ за оценяване, „Оценка на Европейския фонд за стратегически инвестиции“, стр. 57).

обаче може да предоставя също така по-евтини заеми от доставчиците на кредити при търговски условия, поради което могат възникнат въпроси за това дали ЕИБ наистина е катализатор или ролята ѝ е преди всичко да намалява разходите за финансиране на проектите<sup>38</sup>.

## Каре 2

### Пример за проект по ЕФСИ, който е щял да бъде финансиран от пазара, но при по-неблагоприятни условия

Сметната палата прегледа един първостепенен инвестиционен заем, предоставен пряко на дружество, осъществяващо дейност в енергийния сектор (пренос и разпределение на природен газ). Заемът от ЕИБ финансира близо половината от инвестиционната програма на дружеството за периода 2015—2018 г.

ЕИБ обосновава допълняемостта на тази операция с обстоятелството, че нейният рисков профил е бил по-висок от този на проектите, подкрепяни посредством нормалните операции на ЕИБ (т.е. бил е специална дейност), което е причината за дългия срок на погасяване на заема (20 години, с произтичаща от това подчиненост спрямо съществуващите задължения на дружеството) и кредитния рисков профил. ЕИБ посочи също така обстоятелството, че нейният заем позволява на дружеството да поддържа значително ниво на капиталови разходи, въпреки много високия дял на привлечените средства в нейната капиталова структура. В допълнение, ЕИБ твърди също така, че предоставеното от нея финансиране ще има силен сигнализиращ ефект за привличането в бъдеще на други кредитиращи банки и институционални инвеститори.

Заемополучателят, който е нов клиент на ЕИБ, е енергийно дружество с достъп до финансиране от банките и от фондовите пазари. През последните години например (включително непосредствено преди подписването на споразумението за заем с ЕИБ), дружеството е реализирало две емисии на първостепенни необезпечени облигации (на обща стойност 0,9 млрд. евро с падежи до 12 години) и си е осигурило една револвираща кредитна линия от търговски банки.

Събеседването на Сметната палата с представители на заемополучателя показва, че е имало възможност за финансиране на инвестициите от други източници, но ЕИБ е предложила по-добри условия по отношение на срока на погасяване на заема, вида на лихвената ставка и разходите по финансиране. Заемополучателят разглеждал също така възможност за финансиране от ННБ,

<sup>38</sup> Национална комисия по инфраструктурата, „Преглед на пазара за финансиране на инфраструктури в ОК — окончателен доклад“, СЕРА, 10 февруари 2017 г., стр. 34.

обаче не се възползвал от тази възможност, тъй като ЕИБ предлагала достатъчно финансиране, но при по-добри условия от ННБ.

Това показва, че независимо от приоритетния за ЕС сектор, в който се осъществява проектът и от по-високия му рисков профил, той е могъл да бъде финансиран от други източници.

**47** Оценката на ЕИБ се фокусира върху това, дали подкрепата от ЕФСИ привлича други източници на финансиране, а не върху това, дали не измества други налични източници на финансиране от търговски банки, фондови пазари, ННБИ и дори от ЕИБ, например управляваните от нея финансови инструменти на ЕС или финансиранята на неин риск (*каре 3*).

### Каре 3

#### Пример за операция по ЕФСИ, която е заменила традиционното финансиране от ЕИБ

Един от разгледаните проекти беше за финансиране на инвестиционната програма на голямо дружество в енергийния сектор, чийто акции са допуснати за борсова търговия. Заемополучателят е енергийно дружество, осъществяващо дейност както на регулирания, така и на нерегулирания пазар, и е постоянен клиент на ЕИБ с подписани няколко споразумения за финансиране от банката в миналото. За този проект, съветът на директорите на ЕИБ първоначално одобрява първостепенен заем на стойност точно колкото предоставеното по-късно финансиране с подкрепа от ЕФСИ. Заемът е одобрен като нормална операция на ЕИБ (т.е. извън категорията на специалните дейности).

Първоначално одобреният заем остава неподписан, тъй като ЕИБ вместо него предлага на заемополучателя пилотна емисия на хибридни облигации, подкрепена от гаранцията на ЕФСИ — нов продукт, разработван по това време от ЕИБ („корпоративен хибриден дълг“). След структурирането на операцията като емисия на хибридни облигации, нейният рисков рейтинг е понижен до равнище „специални дейности“. Това се дължи на по-слабата договорна защита на силно подчинената хибридна емисия и на по-дългия гратисен период за лихвените плащания в сравнение с първостепенния заем. Пилотната емисия на хибридни облигации позволява на ЕИБ да разработи и изпита иновативен продукт с по-висок риск.

Дружеството оценява положително финансовите условия на новия продукт, които трудно би получило от пазара. Освен това, признаването на 50 % като собствен капитал е важно, за да се избегне ново увеличаване на бездруго високата задължнялост и отгук — за намаляването на риска за рефинансиране.

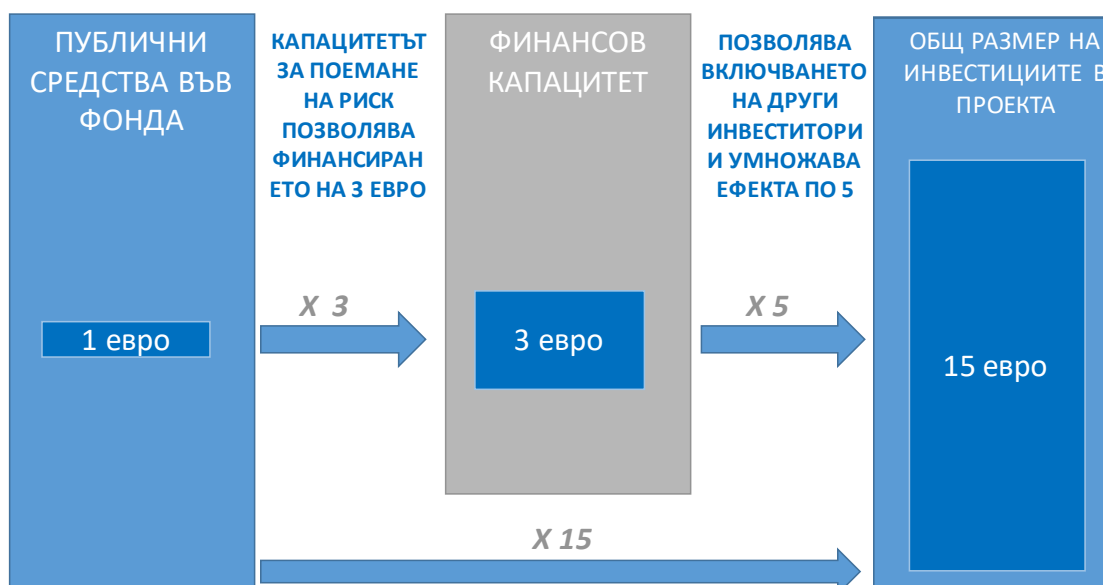
Без да се омаловажават качествата на новия хибриден облигационен продукт и ползите му за дружеството, подкрепата от ЕФСИ не е била нужна за

осъществяването на този проект. Проектът действително е можел да бъде подпомогнат от нормална операция на ЕИБ.

## Докладваните нива на „мобилизирани инвестиции“ и „мултиплициращ ефект“ са завишени

**48** Първоначалната цел на ЕФСИ е била мобилизиране на нови инвестиции в размер на 315 млрд. евро за срок от три години (т.е. до юли 2018 г.)<sup>39</sup>. Целта по отношение на новите инвестиции е определена въз основа на очаквания *мултиплициращ ефект*, а именно 15 пъти повече от приноса на ЕФСИ (т.е. 21 млрд. евро) — *фигура 7*.

### Фигура 7 — Мултиплициращ ефект на ЕФСИ



Източник: COM(2014) 903 от 26.11.2014 г., стр. 8.

**49** В тази връзка Сметната палата извърши оценка, за да установи дали постигането на целите на ЕФСИ се измерва посредством надеждни и адекватни показатели, изчислени въз основа на солидна методика.

### Показатели за изпълнение и мониторинг на ЕФСИ

**50** Ефективността на ЕФСИ по отношение на мобилизирането на допълнителни инвестиции се измерва чрез ключов показател за изпълнение (КПИ) 3 — „общ

<sup>39</sup> Съображение 8 от Регламента за ЕФСИ.

размер на инвестициите“ (или „мобилизирани инвестиции“)<sup>40</sup>. ЕИБ докладва също така зависимостта между приноса на ЕФСИ и изчисления общ размер на мобилизираните инвестиции чрез ключов показател за мониторинг (КПМ) 3 — „условен вътрешен гаранционен мултипликатор и външен гаранционен мултипликатор“ (или „мултипликатор“). Мултиплициращият ефект изразява общия размер на мобилизираните инвестиции като величина, която е кратна на общия размер на приноса на ЕФСИ. Освен това ЕИБ докладва размера на „мобилизирано частно финансиране“ (КПИ 4). Този показател се изчислява, като от общия размер на мобилизираните инвестиции (КПИ 3) се извади всяко публично финансиране (включително от Групата на ЕИБ). Пълен списък на показателите на ЕФСИ е представен в приложение IV.

**51** Първоначалната цел за КПИ 3 е била 315 млрд. евро нови инвестиции, мобилизирани до юни 2018 г. В Регламента за ЕФСИ не е уточнено дали целта се отнася за одобрените или за подписаните операции. Към 30 юни 2018 г. ЕИБ докладва, че изчисленият общ размер на мобилизираните допустими инвестиции за одобрените операции е на стойност 299 млрд. евро (95 % от първоначалната цел), докато стойността за подписаните операции е 236 млрд. евро (75 % от първоначалната цел), при изчислен общ мултиплициращ ефект 15 пъти (приложение I)<sup>41</sup>. Следователно, съгласно собствения му доклад за операциите, ЕФСИ почти е постигнал целта си по отношение на одобрените операции, но изостава по отношение на подписаните операции.

**52** Разликата между одобрени и подписани операции отразява обстоятелството, че понякога между одобряването на дадена операция и нейното пописване изминава значителен период от време, а някои одобрени операции изобщо не биват подписани. Например, установихме три операции, одобрени през 2016 г. като инвестиционни платформи, които все още очакваха подписване към края на 2017 г. Ето защо, тъй като докладваният размер на мобилизираните инвестиции от 299 млрд. евро е изведен на база одобрени, а не подписани операции, тази стойност в действителност представлява предварителна оценка.

---

<sup>40</sup> Споразумението за ЕФСИ и методиката за КПИ и КПМ на ЕФСИ определят КПИ 3 както следва:

- (i) За КИИ той представлява обема на допълнителните инвестиции, допустими за ЕФСИ (публични или частни, включително финансиране, мобилизирано чрез ЕИФ по ЕФСИ) в реалната икономика.
- (ii) За КМСП той представлява максималната сума на финансирането, предоставено на разположение на крайните получатели, умножена по 1,4.

<sup>41</sup> Годишен доклад за операциите на ЕФСИ към 30 юни 2018 г.

Икономическото въздействие на ЕФСИ се проявява само след отпускането на средствата и след реално осъществяване на инвестициите.

**53** Въпреки че от ЕФСИ се очаква да увеличи в максимална степен мобилизирането на частен капитал, където е възможно<sup>42</sup>, не е установена конкретна цел за КПИ 4, който измерва изпълнението на ЕФСИ в това отношение. В края на юни 2018 г. ЕИБ докладва, че операциите по ЕФСИ са мобилизирали частно финансиране в размер на 160,2 млрд. евро (т.е. 68 % от общия размер на мобилизираните инвестиции на база подписани операции)<sup>43</sup>.

**54** ЕИБ изчислява КПИ, като сумира своите разчети на очакваните мобилизирани инвестиции по всяка операция, а КПМ — като сумира съответните разчетни стойности на мултипликаторите<sup>44</sup>. Мобилизираните инвестиции са равни на допустимите инвестиционни разходи по проекти на ЕФСИ<sup>45</sup>. Следователно, мултиплициращият ефект изразява допустимите разходи като величина, която е кратна на приноса на ЕФСИ. Тези показатели се изчисляват на етапа на оценяване на проекта, преди одобряването на финансовата операция, въз основа на наличната към момента информация.

**55** Следователно, стойността, която ЕИБ докладва като „мобилизирана“, включва всички допустими инвестиции, генерирани от проекта като цяло, независимо от частта, която е реално мобилизирана от ЕФСИ. Понякога е възможно още преди встъпването на ЕИБ да е осигурено финансиране от други източници, и докладваното мобилизиране на средства да е основно за сметка на други публични източници на финансиране. В **каре 4** са посочени такива примери.

---

<sup>42</sup> Член 6, параграф 1, буква г) от Регламента за ЕФСИ.

<sup>43</sup> Годишен доклад за операциите на ЕФСИ към 30 юни 2018 г.

<sup>44</sup> Групата на ЕИБ извършва изчисленията въз основа на методики за изчисляване на мултипликаторите, одобрени от управителния съвет на ЕФСИ — Методика на ЕИБ за изчисляване на мултипликатора по ЕФСИ от октомври 2015 г. и Методика на ЕИФ за изчисляване на мултипликатора по ЕФСИ от декември 2015 г., осъвременена през март 2018 г. Въпреки че са установени в отделни документи за всеки от двата компонента на ЕФСИ (КИИ и КМСП), двете методики прилагат подобни принципи.

<sup>45</sup> Допустимите разходи по проект на ЕФСИ се получават, като от общия размер на ИПР се извадят недопустимите компоненти, като например разходите за земя или таксите за управление, както и разходите, финансирани от други финансови източници на ЕС.

## Каре 4

### Финансиране на инфраструктурен проект

Случаят се отнася за съфинансирането на проект чрез първостепенен заем. ЕИБ първоначално одобрява заем, представляващ около 29 % от допустимите разходи по проекта. При подписването на заема неговият размер е намален на около 9 % от допустимите разходи. Съществуващите първостепенни институционални съинвеститори компенсират разликата между първоначално одобреното и окончателно подписаното финансиране от ЕИБ, покривайки около 80 % от допустимите разходи.

ЕИБ докладва мултиплициращ ефект около 53 и размер на мобилизираните инвестиции равен на пълния размер на допустимите разходи по проекта, включително финансирането, осигурено преди интервенцията на ЕИБ. Мобилизираните инвестиции на ЕФСИ включват повече финансиране отколкото може да бъде пряко свързано с интервенцията по ЕФСИ.

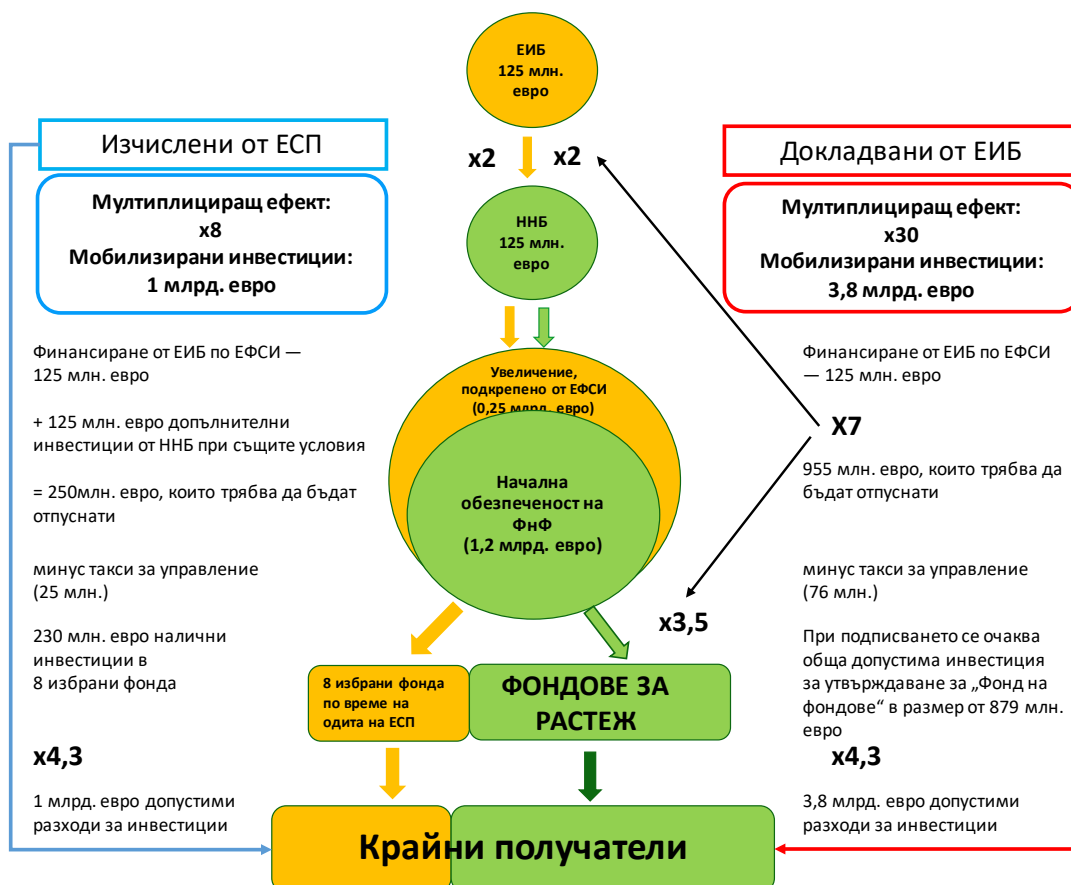
**56** Сметната палата разгледа случай, в който национален фонд на фондове (ФнФ)<sup>46</sup>, изцяло притежаван от ННБ, предоставя алтернативни източници на финансиране за дружества чрез фондове за растеж (ФР), фондове за рисков капитал и фондове за инкубатори. ФР заемат около 70 % от общия обем, финансиран от ФнФ. Фондът на фондове е установен преди ЕФСИ с първоначално финансово обезпечение от 1,2 млрд. евро. През 2015 г. ННБ увеличава финансовото обезпечение на ФнФ до 1,5 млрд. евро след обсъждания с ЕИБ относно финансирането от ЕФСИ за ФнФ.

**57** ЕИБ се съгласява да инвестира средства, подкрепени от ЕФСИ, в размер на 125 млн. евро, при условие че ННБ участва със същото финансиране. Чрез тази инвестиция ЕИБ се съгласява да поеме капиталов риск за определен брой ФР, представляващи част от общия портфейл от ФР на ФнФ. От всички 23 фонда за растеж в тогавашния портфейл на ФнФ, ЕИБ избира осем ФР, представляващи 12 % от общата стойност на ФР. ЕИБ изчислява общия размер на мобилизираните допустими инвестиции по ЕФСИ и мултипликатора на базата на общата изчислена стойност на портфейла от ФР като цяло, получавайки мултиплициращ ефект от 30 пъти и общ размер на мобилизираните инвестиции 3,8 млрд. евро. Прогнозните данни са на базата на информацията, налична при одобряването и подписването на операцията. Съгласно нашата оценка, реалното допълнително финансиране от ЕФСИ (125 млн. евро) в осемте избрани ФР, за които ЕИБ поема

<sup>46</sup> „Фонд на фондове“ е инвестиционна стратегия, при която един фонд инвестира в други видове фондове.

риска, в действителност е мобилизирано инвестиции в размер на 1 млрд. евро, а реалният мултиплициращ ефект е около 8 пъти (*фигура 8*).

### Фигура 8 — Пример за изчислени мобилизирани инвестиции в структура тип „фонд на фондове“



Източник: ЕСП

### Риск от двойно отчитане при изчисляването на общия размер на мобилизираните инвестиции и на мултиплициращия ефект

**58** Групата на ЕИБ може да финансира една инвестиция посредством няколко различни канали и операции. Това създава риск от двойно отчитане при изчисляването и докладването на общия размер на мобилизираните инвестиции и на мултиплициращия ефект.

**59** Методиката на ЕФСИ за КПИ и КПМ е отчела този риск и изисква корекции при докладването на обобщени показатели. На равнището на отделните операции обаче, методиката за изчисляване на мултипликатора съдържа указания относно прилагането на корекции, когато дадена операция по ЕФСИ се финансира и от КМСП, и от КИИ, но няма подробни указания за други сценарии,

като например случаите, когато ЕИБ подкрепя една инвестиция и пряко, и непряко чрез различни операции по ЕФСИ<sup>47</sup>.

**60** Установихме, че Групата на ЕИБ е правила такива корекции за дългови операции по ЕФСИ, финансирани съвместно от КМСП и КИИ. По време на одита обаче в оперативните доклади на ЕФСИ не са отбелязани случаи на прилагане на корекции за други видове двойно отчитане.

**61** Установихме случай, в който ЕИБ и ЕИФ са приели да инвестират пряко в два фонда, които ЕИБ е приела също така да подкрепя непряко чрез ФнФ<sup>48</sup>. ЕИБ отчита пряка инвестиция в размер на 40 млн. евро и изчислен размер на мобилизираните инвестиции по ЕФСИ 0,8 млрд. евро<sup>49</sup>. ЕИФ отчита пряка инвестиция в размер на 29 млн. евро и изчислен размер на мобилизираните инвестиции 0,3 млрд. евро<sup>50</sup>. ЕИФ отчита също така инвестиция в размер на 125 млн. евро във ФнФ и изчислен размер на мобилизираните инвестиции 3,8 млрд. евро. По този начин Групата на ЕИБ отчита финансиране по ЕФСИ на обща стойност 194 млн. евро (40+29+125 млн.), размер на мобилизираните инвестиции по ЕФСИ 4,9 млрд. евро (0,3+0,8+3,8 млрд.) и осреднен мултиплициращ ефект 25. Тя обаче не е приложила корекция за двойно отчитане. Нашата оценка с отчитане на двойното отчитане показва, че мобилизираните инвестиции за трите операции по ЕФСИ са 1 млрд. евро, а осредненият мултиплициращ ефект е 5. Фигура 9 илюстрира този случай.

---

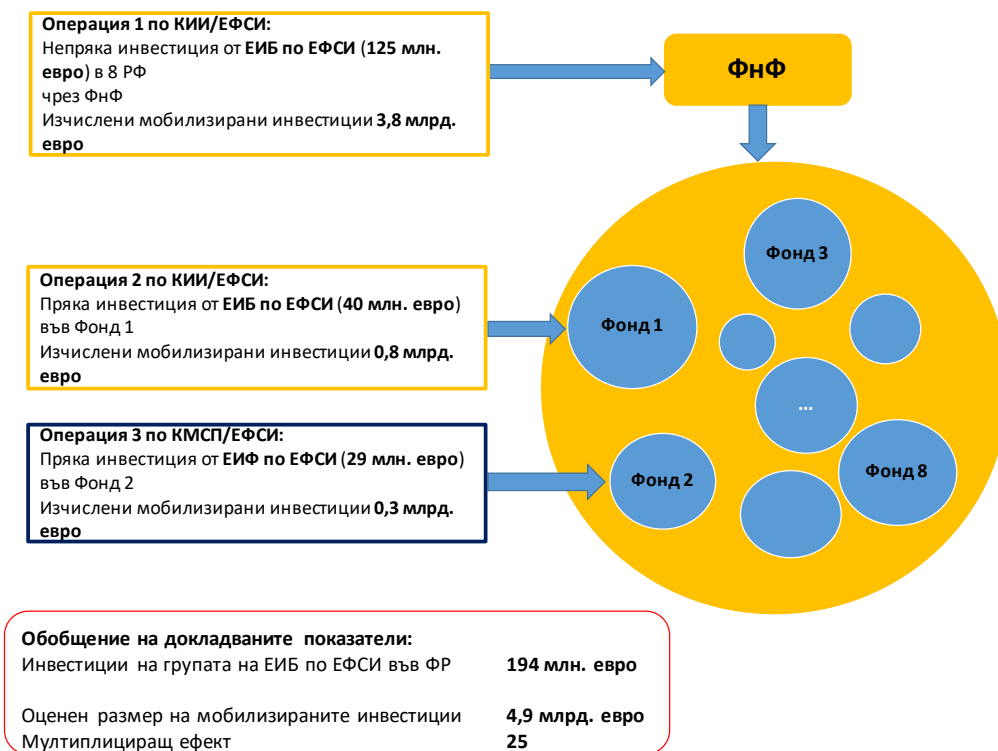
<sup>47</sup> Методика на ЕИБ за изчисляване на мултипликатори по ЕФСИ от октомври 2015 г.

<sup>48</sup> ФнФ е този, упоменат в параграф 56.

<sup>49</sup> Изчислен по следния начин: Целеви размер на фонда\*84 % (корекция за такси за управление)\*2,54\*90 % (приемайки 10 % съвместни инвестиции извън ЕС).

<sup>50</sup> Изчислен по следния начин: Реален размер на фонда\*75 % (корекция за такси за управление)\*2,5.

## Фигура 9 — Пример за случай на инвестиция във фондове за дялово участие през различни канали, довел до двойно отчитане на изчислените мобилизирани инвестиции



Източник: ЕСП.

### Сравнение с ефекта на лоста

**62** Тъй като финансовите инструменти на ЕС и ЕФСИ функционират по подобни начини, би следвало да има обща рамка за мониторинг и оценяване на тяхната ефективност по отношение на катализирането на инвестиции. В предишния си доклад<sup>51</sup> Сметната палата препоръча на Комисията да представи определение за ефекта на лоста на финансовите инструменти, което да е приложимо за всички области на бюджета на ЕС. Това определение следва ясно да посочи как се определят мобилизираните от ЕС средства и националните публични вноски, евентуално следвайки насоките на ОИСР по този въпрос.

**63** ЕИБ и Комисията въведоха *мултиплициращия ефект* специално за ЕФСИ, в съответствие с Регламента за ЕФСИ. За съществуващите финансови инструменти на ЕС, които се подкрепят от бюджета на ЕС, Комисията докладва *ефект на*

<sup>51</sup> Препоръка 3 от Специален доклад № 19/2016 на ЕСП „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“.

*лоста* в съответствие с изискванията на Финансовия регламент<sup>52</sup>. Докато мултиплициращият ефект изразява общия размер на мобилизираните инвестиции като величина, която е кратна на общия принос на ЕФСИ, ефектът на *лоста* изразява общия размер на финансирането, предоставено на крайния бенефициент, като величина, която е кратна на приноса на ЕС.

**64** *Ефектът на лоста* се изчислява въз основа на финансирането, предоставено на разположение на крайните бенефициенти, с изключение на евентуалните им участия във финансирането, които не са пряко свързани с финансовия инструмент. От друга страна, *мултиплициращият ефект* е базиран на инвестициите, осъществени от крайните получатели (т.е. със средства, поучени от ЕИБ/ЕИФ или от финансов посредник, подкрепян от Групата на ЕИБ, със собствени средства на получателя и/или със средства, предоставени от други инвеститори и т.н.). Ето защо стойността на *мултиплициращия ефект* в общия случай е по-висока от тази на *ефекта на лоста*<sup>53</sup>. На **фигура 10** е показана взаимовръзката между двата показателя, използвайки като пример операция, осъществявана чрез посредник<sup>54</sup>.

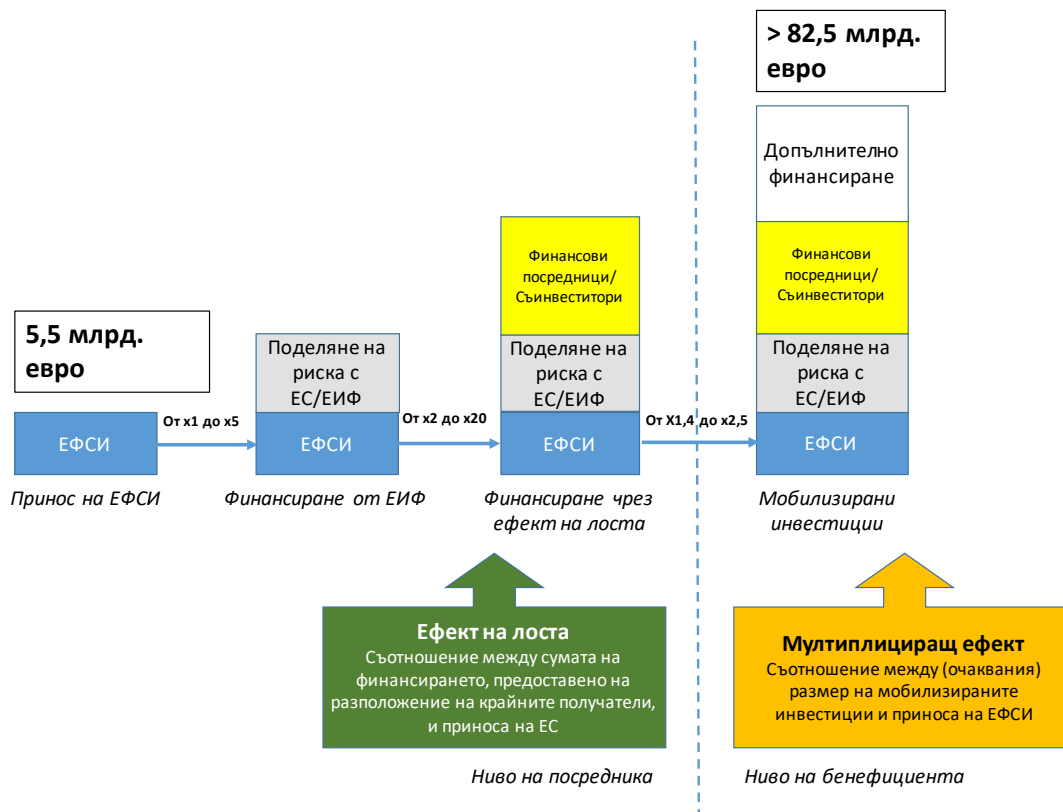
---

<sup>52</sup> В съответствие с член 140, параграф 8 от Финансовия регламент, Комисията следва да докладва *ефекта на лоста* за всеки финансов инструмент. Член 223 от правилата за прилагане допълнително определя *ефекта на лоста* като „равен на сумата за финансиране на допустимите крайни получатели, разделена на размера на финансовия принос на Съюза“.

<sup>53</sup> Например за InnovFin — кредитни услуги за изследвания и иновации по програма „Хоризонт 2020“, целевият ефект на *лоста* е 9 пъти, а мултиплициращият ефект е 18 пъти. (Източник: Проект на общ бюджет на Европейския съюз за финансовата 2019 година, работен документ, част X — Финансови инструменти, COM(2018) 600, май 2018 г., стр. 30).

<sup>54</sup> Операция, при която ЕИБ предоставя заем на местни банки или посредници, които впоследствие предоставят допълнително кредитиране на крайните бенефициенти.

## Фигура 10 — Опростен пример за взаимовръзка между различните равнища на финансовата верига при операции с участието на посредник



Източник: ЕСП, въз основа на илюстрациите в Методиката за изчисляване на мултипликатора ЕИФ-ЕФСИ от декември 2015 г., осъвременена през март 2018 г.

## ЕФСИ достига различни сектори, но географското му разпределение не е балансирано

**65** Подкрепата от ЕФСИ за проекти се предоставя въз основа на търсенето, без да е ограничена от секторни или географски квоти. Независимо от това, в инвестиционните насоки на ЕФСИ е посочено, че „прекомерна секторна или географска концентрация“ следва да се избягва<sup>55</sup>, а в стратегическата ориентация на ЕФСИ<sup>56</sup> са установени индикативни пределни стойности на тези концентрации за КИИ, които не са задължителни цели. Сумарният дял на подписаните по КИИ суми за всеки три държави членки не може да превишава 45 % от общия портфейл на ЕФСИ в края на инвестиционния период. Освен това, концентрацията

<sup>55</sup> Приложение II към регламента за ЕФСИ, раздел 8.

<sup>56</sup> „Стратегическа ориентация на ЕФСИ“, 15 декември 2015 г.

на подписаните по КИИ операции в който и да е сектор не може да е по-висока от 30 %.

**66** В тази връзка Сметната палата анализира разпределението на портфейла на ЕФСИ по сектори и държави членки. Тя изследва също така ролята на ННБИ и на инвестиционните платформи по отношение на географската концентрация. Освен това, сътрудничеството и координацията между ЕИБ и ННБИ, включително на равнището на инвестиционните платформи, следва да усъвършенстват профила на проектите, разглеждани от ЕФСИ, като способстват за набелязването и разработването на проекти, и по този начин да допринасят за постигането на по-добър географски обхват.

### Секторно и географско разпределение на ЕФСИ

**67** По отношение на разпределението по сектори към 30 юни 2018 г., концентрацията на покритието от КИИ на ЕФСИ за различните сектори е в рамките на пределната стойност от 30 %, като концентрацията на финансовата подкрепа за енергетиката е 27 %, за изследванията, разработките и иновациите — 22 %, за МСП и ДСПК — 19 % и за транспорта — 15 %. Останалата част се разпределя между ИКТ, околната среда и ефективното използване на ресурсите, и човешкия капитал<sup>57</sup>.

**68** Към 30 юни 2018 г. финансирането по КИИ е концентрирано (47 %) в три държави членки<sup>58</sup>, с което е превишена пределната стойност за географска концентрация на ЕФСИ, установена в стратегическата ориентация на ЕФСИ, а именно 45 % във всеки три държави членки. За КМСП не са установени пределни стойности на концентрацията, но същите три държави членки получават 30 % от финансирането.

**69** Няколко проучвания насочват вниманието към небалансираното географско разпределение на ЕФСИ към края на 2016 г.<sup>59</sup> Последната „Независима оценка на Регламента за ЕФСИ“ от юни 2018 г. също съдържа извод, че финансирането от

<sup>57</sup> Съответно 9 %, 5 % и 3 %.

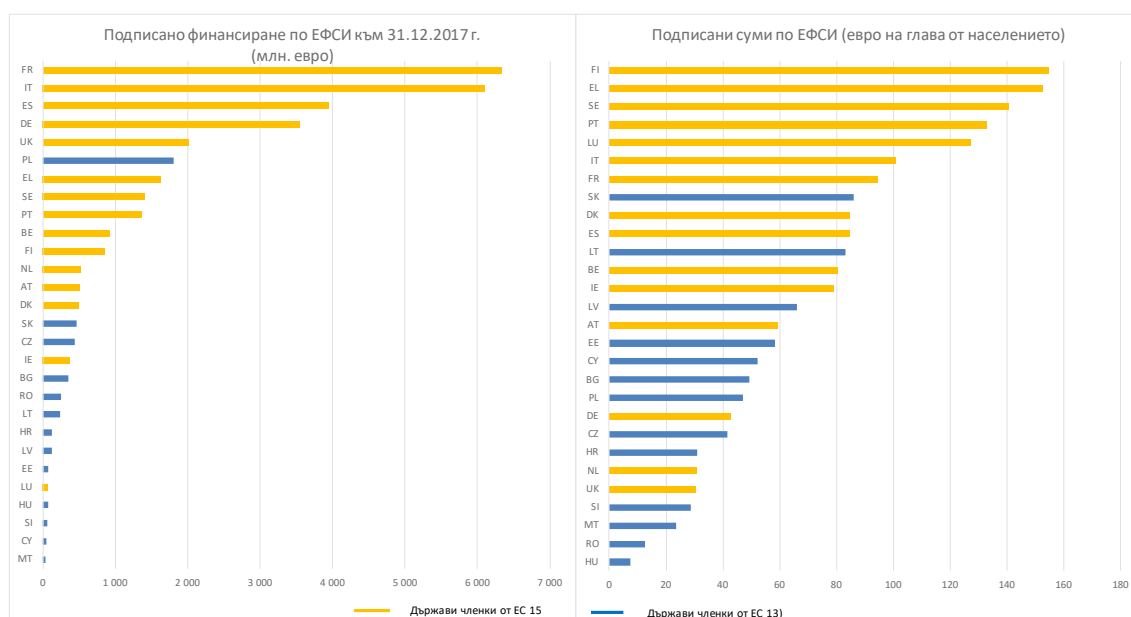
<sup>58</sup> Франция (18 % или 6,2 млрд. евро), Италия (17 % или 6 млрд. евро) и Испания (12 % или 4,3 млрд. евро).

<sup>59</sup> ЕИБ, „Оценка на функционирането на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)“, септември 2016 г., раздел 2.2, стр. 6 и 7, и Ernst & Young, „Специален одит на прилагането на Регламент 2015/1017“, 14 ноември 2016 г.

ЕФСИ все още остава силно концентрирано<sup>60</sup> към края на 2017 г. По-конкретно, в оценката е посочено, че 82 % цялото подписано финансиране по ЕФСИ е било предназначено за 15-те държави, които са били членки на ЕС преди разширяването му през 2004 г. („ЕС 15“).

**70** Финансирането от ЕФСИ е било предоставено предимно на страните от ЕС 15, както в абсолютно изражение, така и на глава от населението. Финансирането от ЕФСИ е било предназначено за потребностите от инвестиции на някои от най-силно засегнатите от кризата страни — Франция, Испания, Гърция и Португалия. Въпреки че средният БВП на глава от населението за държавите от ЕС 13 е значително по-нисък от този за ЕС 15, държавите от ЕС 13 са получили по-малко подпомагане от ЕФСИ на глава от населението (**фигура 11**). ЕСП отбелязва обаче, че ЕФСИ не е инструмент на политиката на сближаване и функционира според търсенето.

### Фигура 11 — Географско разпределение на подписаното финансиране по ЕФСИ към 31 декември 2017 г.



*Бележка:* Не са представени операциите по КМСП, които обхващат няколко държави.

*Източник:* ЕСП, въз основа на доклади за операциите по ЕФСИ през 2017 и данни на Евростат.

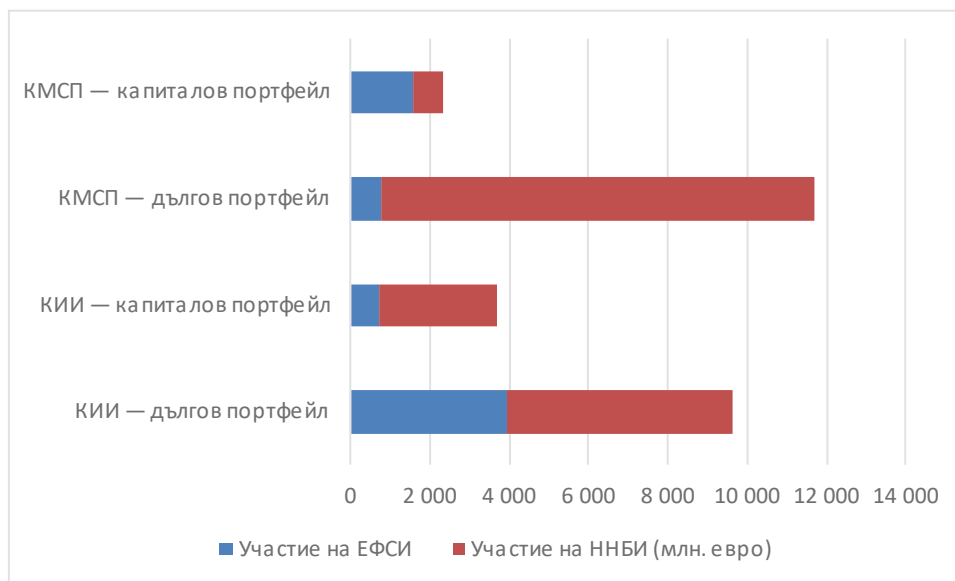
### Принос на ННБИ към географската диверсификация

**71** Към 31 декември 2017 г. общият размер на участието на ННБИ в проекти по ЕФСИ възлиза на 20,4 млрд. евро подписани операции, разпределени между

<sup>60</sup> „Независима оценка на Регламента за ЕФСИ“, юни 2018 г., стр. 11.

140 операции на ЕФСИ. Това все още е далеч от индикативната сума до 34 млрд. евро, която ННБИ първоначално се ангажираха да предоставят при стартирането на ЕФСИ през 2015 г. На **фигура 12** е показано тяхното участие в отделните подкомпоненти на ЕФСИ.

### Фигура 12 — Участие на ННБИ в подписаните операции по ЕФСИ към 31 декември 2017 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни на ЕИБ и ЕИФ.

**72** Операциите по КИИ са съфинансирани основно от ННБИ в четири държави членки — Франция, Германия, Италия и Испания. Те реализират 27 от 39-те подписани операции с ННБИ (69 %) към 31 декември 2017 г. и поемат 3,6 млрд. евро или 77 % от общия размер на подписаните суми по ЕФСИ, който е 4,7 млрд. евро. Съфинансираните от ННБИ операции по КМСП също са съсредоточени предимно в Италия, Франция и Германия (дългов портфейл) и подкрепят инвестициите (след изключване на операциите с участието на няколко държави) основно в Испания, Франция и Германия (капиталов портфейл). В **приложение V** е представена подробна информация за участието на ННБИ по държави членки.

**73** Поради голямото разнообразие от ННБИ в ЕС и разликите помежду им по отношение на опит, спектър от дейности и участие във финансови инструменти, съществуват значителни разлики в приносите им към ННБИ, в резултат на което се наблюдава географска концентрация в държавите членки с утвърдени ННБИ. Всъщност, редица държави членки не разполагат със собствени национални насърчителни банки и са започнали да създават такива едва наскоро. Ролята на Консултантския център е да предоставя техническа подкрепа на по-слабо развитите ННБИ в различни области.

## Принос на инвестиционните платформи към географската диверсификация

**74** ННБИ като цяло считат, че инвестиционните платформи са подходящи за подпомагане на финансирането на по-малки или по-рискови проекти, като съчетават финансиране от няколко източника и оптимизират разпределението на риска между различни инвеститори.

**75** Появата на инвестиционни платформи обаче е била бавна, особено през първата година и половина от функционирането на ЕФСИ. Това се дължи първо на времето, отделено за установяване на правилата и работните процедури на тези платформи (една година) и второ — на сложността, свързана с договарянето на споразуменията за съвместно финансиране.

**76** През 2016 г. управителният съвет на ЕФСИ е одобрил три инвестиционни платформи по КМСП<sup>61</sup>. Всички платформи са създадени към италианската ННБИ Cassa Depositi e Prestiti, но една от инвестиционните платформи е отворена и към други ННБИ. През 2017 г. не са одобрявани и/или подписвани нови инвестиционни платформи по КМСП. Към края на 2017 г. инвестиционният комитет е одобрил 35 инвестиционни платформи по КИИ<sup>62</sup> за финансиране от ЕФСИ в размер на 4,2 млрд. евро или 11 % от общия размер на одобреното финансиране по КИИ на ЕФСИ. 21 от тях са подписани<sup>63</sup> и 88,5 млн. евро или 3,3 % са предоставени за операции, класифицирани като инвестиционни платформи.

**77** ННБИ участват в 17 от всички 21 инвестиционни платформи, подписани по КИИ, като в някои случаи едни и същи ННБИ участват в няколко инвестиционни платформи. Установяването на инвестиционни платформи зависи в голяма степен от участието на публични субекти (ННБИ, международни финансови институции

---

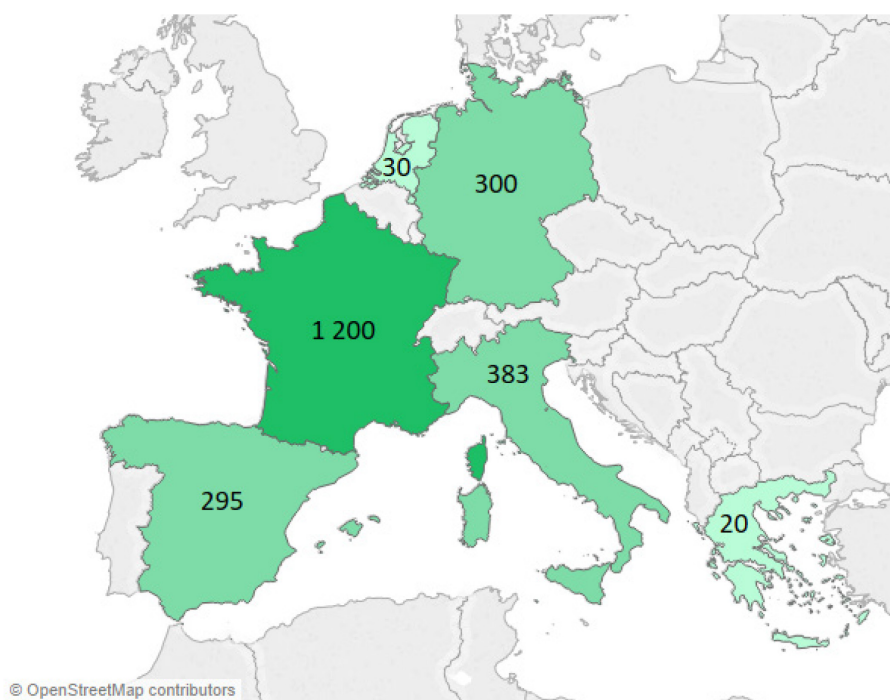
<sup>61</sup> Тематична ИП по ЕФСИ за италиански МСП (ползва подкрепа от КМСП на ЕСИФ в размер на 112,5 млн. евро чрез гаранционния инструмент на COSME); ITAtch — тематична ИП по ЕФСИ за трансфер на технологии в Италия (ползва 50 % или до 100 млн. евро съвместни капиталови инвестиции от ЕИФ, основно от ресурсите на подкомпонент 2 за капиталови продукти на КМСП) и „Съвместна инициатива на ЕИФ и НПИ за секюритизация“ (ENSI) (съвместна платформа за сътрудничество и поделяне на риска между ЕИФ и ННБИ в контекста на новия инструмент за секюритизация, планиран по КМСП на ЕФСИ).

<sup>62</sup> 29 операции по КИИ на ЕФСИ, четири глобални разрешения и две споразумения за съфинансиране с Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>63</sup> За финансиране по ЕФСИ в размер на 2,65 млрд., представляващи 10 % от общия размер на подписаното финансиране по КИИ на ЕФСИ.

или управляващи органи). Инвестиционните платформи са установени предимно в държавите членки с много активни и утвърдени ННБИ (като Франция, Италия, Германия и Испания) (**фигура 13**). Тези именно държави формират най-големия обем от финансирането по ЕФСИ и най-големия брой операции.

### Фигура 13 — Финансиране от ЕФСИ за инвестиционни платформи към 31 декември 2017 г. (млн. евро).



Източник: ЕСП, по данни на ЕИБ.

**78** През първите три години от функционирането на ЕФСИ инвестиционните платформи са способствали в сравнително ограничена степен за географското диверсифициране на портфейла на ЕФСИ, включително в полза на по-малките и по-слабо развитите пазари и/или на държавите членки с по-малко опитни ННБИ или без никакви ННБИ.

**79** Регламентът за ЕФСИ 2.0 укрепва ролята на инвестиционните платформи, като предлага повече възможности за комбиниране на проекти и като позволява използването на модела на пълно делегиране за тези платформи и ННБИ в случаите на подпроекти с принос на ЕФСИ под 3 млн. евро. Доколкото тези нови възможности ще подобрят използването на инвестиционните платформи в държави членки без добре развити ННБИ зависи, наред с другото, от това, на ННБИ да бъде предоставена подкрепа, включително техническа помощ.

## Заклучения и препоръки

**80** Първоначално ЕФСИ е трябвало да използва гаранция от бюджета на ЕС в размер на 16 млрд. евро и собствени средства на ЕИБ в размер на 5 млрд. евро, за да генерира финансиране от Групата на ЕИБ на стойност около 61 млрд. евро, като целта е била до юли 2018 г. да бъдат мобилизирани допълнителни 315 млрд. евро за стратегически инвестиции в инфраструктура и МСП, обхващащи повечето области на политиките на ЕС и всички държави членки.

**81** Сметната палата заключава, че ЕФСИ е бил ефективен по отношение на привличането на финансиране в подкрепа на значителни допълнителни инвестиции в ЕС. Докладваният изчислен размер на мобилизираните инвестиции обаче не взема предвид факта, че някои операции на ЕФСИ са изместили други видове операции на ЕИБ и финансови инструменти на ЕС, или факта, че част от подкрепата от ЕФСИ е отишла за проекти, които са могли да бъдат финансирани от други източници, макар и при различни условия. Освен това е необходимо да се предприемат действия за подобряване на географското разпределение на инвестициите, подпомагани от ЕФСИ.

**82** Установихме, че Групата на ЕИБ е одобрила финансови операции по ЕФСИ в размер на 59,3 млрд. евро към 30 юни 2018 г. Нещо повече, ЕИБ е одобрила финансови операции по ЕФСИ в размер на 65,5 млрд. евро към 17 юли 2018 г. За това постижение са способствали редица фактори, включително присъщата гъвкавост на инструмента и рационализираните механизми за управление.

**83** Подкрепата от ЕФСИ е позволила на ЕИБ да увеличи над четири пъти обема на кредитните си дейности с по-висок риск в сравнение с 2014 г. Въпреки това, подписаните от ЕИБ операции по специални дейности, свързани с ЕФСИ, са по-малко от планираните ([точки 15–23](#)).

**84** При прилагането на КИИ на ЕФСИ, ЕИБ е разчитала основно на своите класически дългосрочни първостепенни инвестиционни заеми, но е използвала в ограничена степен подчинени дългови продукти за корпоративно или проектно финансиране. ЕИБ също така е разработила нови капиталови и дългови продукти, които се реализират чрез посредници и са насочени към МСП и ДСПК. ЕИБ е подписала обаче по-малко от очаквания брой споразумения за поделение на риска с финансови посредници, основно поради продължителните и сложни процедури за предварителна надлежна проверка и за делегиране ([точки 24–29](#)).

## Препоръка 1 — Насърчаване на обосноваването използване на по-рискови продукти на ЕИБ по ЕФСИ

---

По отношение на операциите с ННБИ, ЕИБ следва да потърси възможности за увеличаване на използването на по-широк набор от подчинено дългово финансиране, когато това е надлежно обосновано. Това може да спомогне да се гарантира, че финансирането от ЕФСИ допълва финансирането, осигурявано от ННБИ. ЕИБ следва също така да насърчи използването на подходящи продукти за поделение на риска за всички ННБИ, и особено за тези, които понастоящем са недостатъчно представени в операциите на ЕФСИ.

**Срок за изпълнение: през оставащия период на прилагане на ЕФСИ (до края на 2020 г.).**

**85** До известна степен някои от подкрепяните от ЕФСИ проекти са могли да бъдат финансирани чрез други финансови инструменти на ЕС под централно управление. Освен това, ЕСП отбеляза необходимост да се вземат под внимание евентуални припокривания между операции на ЕФСИ в рамките на КИИ и финансовите инструменти при споделено управление (*точки 30—37*).

## Препоръка 2 — Да се насърчава взаимното допълване между финансовите инструменти на ЕС и бюджетните гаранции на ЕС

---

В контекста програмите по новата Многогодишна финансова рамка, Комисията следва да предложи финансовите инструменти на ЕС да бъдат съгласувани и взаимно допълващи се по отношение на съответните цели на политиките, които следва да бъдат постигнати, неефективността на пазара, която трябва да бъде преодоляна и критериите за допустимост на проектите, които ще бъдат финансирани, с цел да не се допусне конкуриране между инструментите.

**Срок за изпълнение: при приемането на предложенията за разходни програми по Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.**

**86** Оценката на ЕИБ, извършена с цел прилагане на определението от Регламента за ЕФСИ за допълняемост и за класифициране на операции като специални дейности, не означава непременно, че финансираният проект не е можел да бъде изпълнен без подпомагане по ЕФСИ. Резултатите от проучването на ЕСП подчертават, че е имало възможност част от проектите, финансирани по КИИ, да бъдат предприети дори без подкрепата на ЕФСИ, и финансирането от ЕИБ

е било предпочетено основно заради по-ниската му цена и/или защото ЕИБ е предложила по-дълъг срок за погасяване. Установихме конкретни случаи, в които проекти по ЕФСИ са могли да бъдат финансирани от частни или други публични източници и дори от ЕИБ като нормални операции (**точки 38—47**).

### **Препоръка 3 — Да се усъвършенства преценката дали проектите по ЕФСИ не са могли да бъдат финансирани от други източници**

---

През етапа на оценяване на проекта ЕИБ следва да направи оценка на възможното заместване на други източници на финансиране. ЕИБ следва да използва тази информация при оценяването на допустимостта на операциите по ЕФСИ.

**Срок за изпълнение: през оставащия период на прилагане на ЕФСИ (до средата на 2019 г.).**

**87** Установихме, че използваната методика за изчисляване на мобилизираните инвестиции и на мултиплициращия ефект в някои случаи надценява степента, в която подкрепата от ЕФСИ реално индуцира допълнителни инвестиции в реалната икономика. Въпреки че по време на одита действащата методология дава насоки как да се прилагат корекции за двойно отчитане, тя не предоставя подробни указания за всички видове случаи. Липсата на съпоставими показатели за изпълнение и мониторинг за всички инструменти на ЕС намалява прозрачността и на способността за оценяване на резултатите (**точки 48—64**).

### **Препоръка 4 — Да се подобри оценяването на размера на мобилизираните инвестиции**

---

- а) За всички инструменти за подкрепа на инвестициите по време на следващата МФР Комисията следва да дефинира набор от показатели за измерване на продуктите и резултатите от бюджетните гаранции (като ЕФСИ), по реалистичен начин, който позволява извършването на сравнения с други финансови инструменти на ЕС. По-специално, ако като показатели се използват „мобилизирани инвестиции“ и „мултиплициращ ефект“, методиката за изчисляване и механизмите за докладване следва да отразяват по подходящ начин до каква степен подкрепата от гаранция от бюджета на ЕС реално индуцира или мобилизира други инвестиции;

**Срок за изпълнение: при изготвянето на предложения за нови финансови инструменти.**

- б) Методиката за изчисляване на мултиплициращия ефект на ЕФСИ, разработена съвместно от Комисията и ЕИБ, следва да предприеме пропорционални мерки, за да гарантира, че случаите, когато ЕИБ подкрепя една инвестиция и пряко, и непряко чрез различни операции на ЕФСИ, биват установявани и коригирани своевременно, с цел да не се допусне двойно отчитане.

**Срок за изпълнение: до средата на 2019 г.**

**88** Към края на 2017 г., разпределението на КИИ на ЕФСИ по сектори е била в рамките на индикативните пределни стойности, установени в стратегическата ориентация на ЕФСИ. Подписаните операции за финансиране по ЕФСИ обаче не са били достатъчно балансирани в географски аспект. Страните с най-висока степен на усвояване на ЕФСИ са били тези с най-развити и активни национални насърчителни банки или институции. Инвестиционните платформи показват потенциал за финансиране на по-малки проекти и за съчетаване на различни източници на финансиране, но засега появата им е бавна и приносът им за географската диверсификация на ЕФСИ не е голям. Подобряването на географския баланс и използването на инвестиционните платформи ще зависи, наред с другото, от предоставянето на подкрепа, в т.ч. техническа помощ, за по-слабо развитите ННБИ. (точки 65—79).

### **Препоръка 5 — Да се подобри географското разпределение на инвестициите, подпомагани от ЕФСИ**

---

Комисията и ЕИБ следва да извършват оценка чрез Управителния съвет на ЕФСИ на основните причини за наблюдаваното географско разпределение и да предоставят препоръки какви действия да се предприемат през останалия период на изпълнение на ЕФСИ. Управителният съвет на ЕФСИ следва да прави оценка на ефекта от предприетите мерки.

**Срок за изпълнение: през оставащия период на прилагане на ЕФСИ (до края на 2019 г.).**

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Lazaros S. Lazarou — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 08 януари 2019 г.

*За Сметната палата*

Klaus-Heiner Lehne  
*Председател*

# Приложения

## Приложение I — Докладвани данни за операциите по ЕФСИ към 30 юни 2018 г.

Подписано финансиране по ЕФСИ и оценен размер на мобилизираните инвестиции към 30 юни 2018 г.

(суми в млн. евро)

Компоненти		Брой подписани операции	Подписано финансиране по ЕФСИ	в т.ч. отпуснати суми	Оценен размер на мобилизираните допустими инвестиции (подписани операции)	Мобилизирано частно финансиране Размер на средствата	% от оценения размер на мобилизираните инвестиции	Оценен размер на мобилизираните инвестиции (одобрения) <sup>1</sup>	Мултипликатор
КИИ	Дългови операции	235	26 778	12 912	90 743	54 743	60 %	130 157	11,5
	Операции от капиталов тип <sup>2</sup>	77	3 684	707	58 451	48 058	82 %	62 720	15,6
	<b>Общо</b>	<b>312</b>	<b>30 462</b>	<b>13 619</b>	<b>149 193</b>	<b>102 801</b>	<b>69 %</b>	<b>192 877</b>	<b>13,3</b>
КМСП	Дългови операции	254	8 191		58 343	38 498	66 %	67 366	38,4
	Капиталови операции	130	4 236		28 508	18 977	67 %	38 645	9,9
	<b>Общо</b>	<b>384</b>	<b>12 428</b>		<b>86 851</b>	<b>57 475</b>	<b>66 %</b>	<b>106 011</b>	<b>19,8</b>
Общо за ЕФСИ	Дългови операции	489	34 970		149 086	93 242	63 %	197 523	16,5
	Капиталови операции	207	7 920		86 958	67 035	77 %	101 365	13,1
	<b>Общо</b>	<b>696</b>	<b>42 890</b>		<b>236 045</b>	<b>160 277</b>	<b>68 %</b>	<b>298 888</b>	<b>15,0</b>
	<b>% от заложената цел</b>				<b>75 %</b>			<b>95 %</b>	

Финансиране по ЕФСИ за одобрени операции по КИИ, което все още не е подписано	12 657
Индикативен обем на одобренията по КИИ/ЕФСИ, очаквани през следващите 12 месеца	12 858

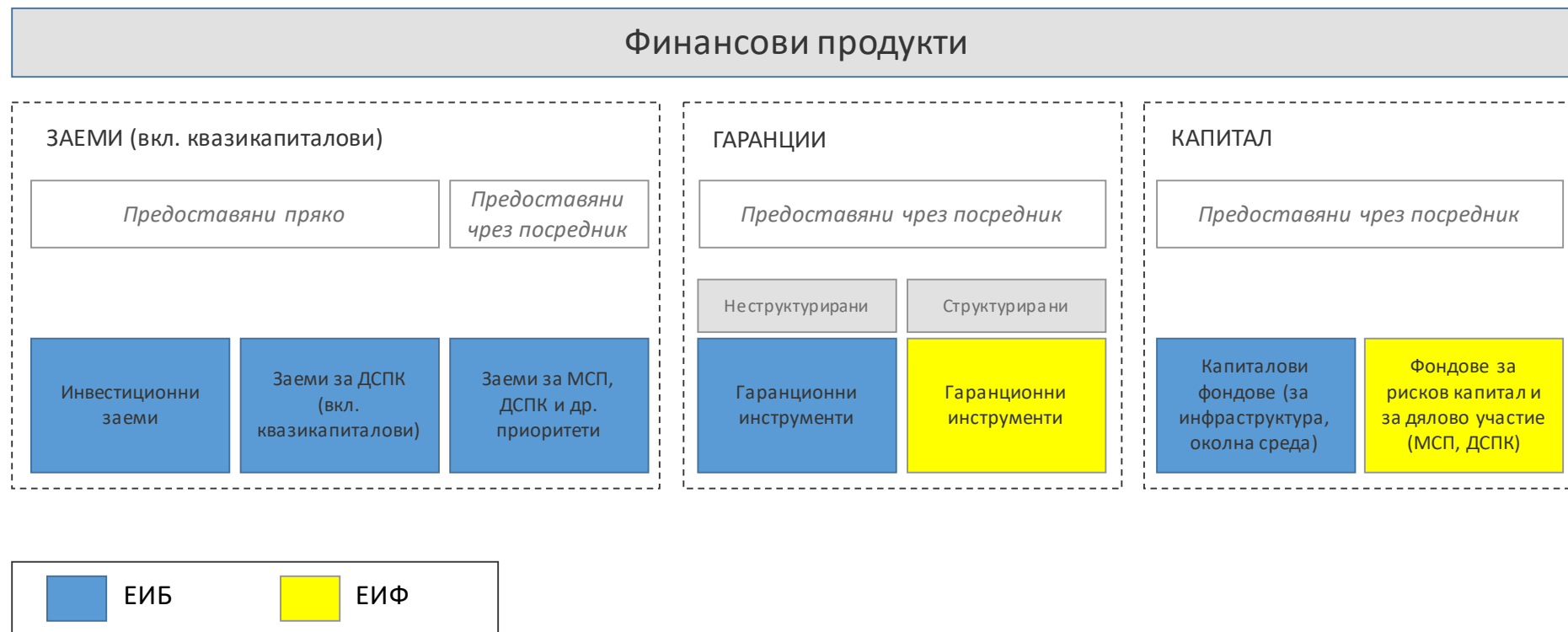
<sup>1</sup> Одобрените операции по ЕФСИ включват всички операции, одобрени от инвестиционния комитет на ЕФСИ към 30 юни 2018 г. (с изключение на отменените или приключените)

<sup>2</sup> Сумите по операциите от капиталов тип по КИИ се отпускат постепенно в съответствие с поканите за вноски, отправяни от фондовете.

Отпуснатите суми съответстват както на договорите, гарантирани от ЕС, така и на договорите, сключени на собствен риск на ЕИБ

Източник: Годишен доклад за операциите на ЕФСИ към 30 юни 2018 г.

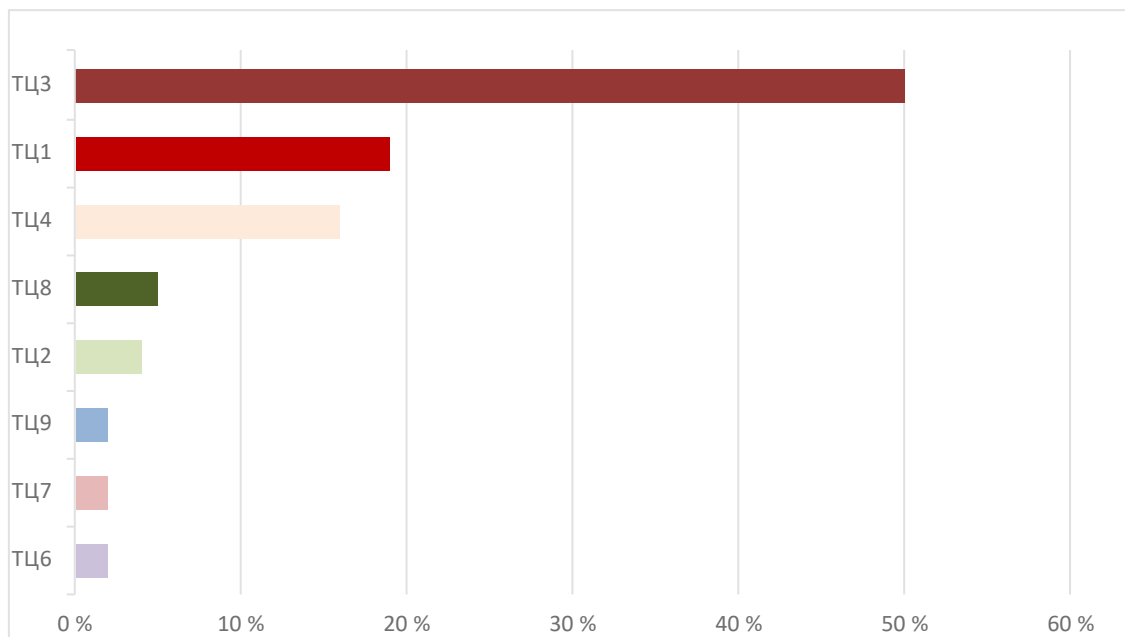
## Приложение II — Категории продукти на Групата на ЕИБ



Източник: Презентация на ЕИБ, озаглавена „Изпълнение на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)“, януари 2018 г., слайд 10.

### Приложение III — Финансови инструменти на ЕСИФ за периода 2014—2020 г.

Поети ангажименти към финансови инструменти съгласно споразуменията за финансиране като процент от общия размер на ангажиментите по тематични цели (ТЦ) на база докладване към края на 2016 г. на общите поети задължения в размер на 13,3 млрд. евро (ЕСИФ).



ТЦ 1 — изследвания и иновации (19 %)

ТЦ 2 — информация, комуникации и технологии (4 %)

ТЦ 3 — конкурентоспособност на МСП (50 %)

ТЦ 4 — нисковъглеродна икономика, т.е. основно в енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници (16 %)

ТЦ 6 — устойчиви ресурси (2 %)

ТЦ 7 — устойчив транспорт (2 %)

ТЦ 8 — заетост и мобилност на работната сила (5 %)

ТЦ 9 — умения, образование, учене (2 %)

*Източник:* Доклад на ГД „Регионална и селищна политика“, озаглавен „Финансови инструменти по Европейските структурни и инвестиционни фондове (за програмния период 2014—2020 г.)“, декември 2017 г.

## Приложение IV — Списък на показателите за изпълнение и мониторинг на ЕФСИ

Ключов показател за изпълнение (КПИ)/ Ключов показател за мониторинг (КПМ)	Описание	Цел/пределна стойност	
Използване на гаранцията на ЕС и изпълнение на целите и критериите	КПИ 1	Показател за оценка на <b>добавената стойност</b> на операциите с разбивка по елементи, както следва: - КИИ: (i) принос към целите на политиките, подкрепяни от ЕФСИ, (ii) качество и надеждност на проекта и (iii) технически и финансов принос. - КМСП: (i) оценка на въздействието, (ii) оценка на качеството и (iii) принос към операцията.	В Регламента за ЕФСИ не е определена качествена цел за този КПИ.
	КПИ 2 <sup>(1)</sup>	<b>Дял на операциите, подписани като „специални дейности“</b> (по брой операции и размер на средствата). Бележка: Операциите по КМСП се считат за напълно отговарящи на условията за класифициране като „специални дейности“ (100 %).	В Регламента за ЕФСИ не е определена цел за този КПИ.
	КПМ 1 <sup>(1)</sup>	<b>Географска концентрация:</b> - разбивка на подкрепените операции по държави и - брой на обхванатите държави.	Пределна стойност на концентрацията — 45 % за три държави членки.
	КПМ 2 <sup>(1)</sup>	<b>Секторна концентрация</b> с разбивка по обеми на подписаните операции, подкрепени с гаранцията на ЕС.	Пределна стойност на концентрацията — 30 % за три сектора.
Принос към прякото икономическо въздействие и към мобилизирането на финансови средства	КПИ 3	<b>Общ обем на (мобилизирани) инвестиции</b> <sup>(2)</sup> : - КИИ: обем на допълнителните инвестиции, допустими за ЕФСИ (публични или частни, включително финансирането, мобилизирано чрез ЕИФ по ЕФСИ) в реалната икономика. - КМПС: максималната сума на финансирането, предоставено на разположение на крайните получатели („максимален обем на портфейла“), умножена по 1,4 за гаранциите или допустимия целеви размер на фонда/окончателния размер на фонда, умножен по 2,5 за капиталовите продукти.	Да се генерират инвестиции в общ размер на 315 млрд. евро до 4 юли 2018 г. (3 години след датата на влизане в сила на Регламент № 1017/2015 за ЕФСИ).
	КПИ 4	<b>Мобилизирано частно финансиране:</b> КИИ: обща сума на частното финансиране, мобилизирано от гарантираните операции по ЕФСИ, определена само въз основа на капацитета за финансиране и за поемане на риск, осигурен от субекти, различни от публични.	В Регламента за ЕФСИ не е определена цел за този КПИ. Вместо това, член 6 от Регламента за ЕФСИ изисква проектите „да спомогат, където това е възможно, за максималното мобилизиране на капитал от частния сектор“.
	КПМ 3	<b>Мультиплициращ ефект:</b> условен вътрешен мултипликатор на гаранциите и външен мултипликатор на инвестициите	Имплицитна цел от 15 пъти.
	КПМ 4	<b>Въздействие върху заетостта:</b> Прогнозен брой на създадените или запазените преки работни места.	В Регламента за ЕФСИ не е определена цел за този КПМ.
	КПМ 5 <sup>(1)</sup>	<b>Дял на операциите, финансирани съвместно с ННБИ</b> , по брой операции и размер на средствата.	В Регламента за ЕФСИ не е определена цел за този КПМ.
	КПМ 6 <sup>(1)</sup>	<b>Дял на операциите, финансирани съвместно с ЕСИФ</b> и с други инструменти на ЕС, различни от ЕФСИ, по брой операции и размер на средствата.	В Регламента за ЕФСИ не е определена цел за този КПМ.

<sup>(1)</sup> Данните са на база подписани операции, а данните за останалите КПИ и КПМ са на база предварителни оценки преди завършването на проекта.

<sup>(2)</sup> В приложение II към споразумението за ЕФСИ, КПИ 3 за КИИ и за КМСП е посочен като „общ размер на подкрепените инвестиции и финансиране на оборотен капитал“. В докладите за операциите по КИИ и КМСП на ЕФСИ е посочен и като „общ размер на мобилизираните инвестиции, допустими по ЕФСИ“.

Източник: Споразумение за ЕФСИ, приложение II и „Методика на ЕФСИ за определяне на ключовите показатели за изпълнение и мониторинг (КПИ/КПМ)“, документ № 12 от SB/07/2015 от 15 декември 2015 г.

## Приложение V — Операции на ЕФСИ с участието на ННБИ към 31 декември 2017 г.

Държава	Компонент за инфраструктура						Компонент за МСП					
	Дългови операции с участието на ННБИ			Капиталови операции с участието на ННБИ			Дългови операции с участието на ННБИ			Капиталови операции с участието на ННБИ		
	Брой операции	Участие на ЕФСИ (млн. евро)	Участие на ННБИ (млн. евро)	Брой операции	Участие на ЕФСИ (млн. евро)	Участие на ННБИ (млн. евро)	Брой операции	Участие на ЕФСИ (млн. евро)	Участие на ННБИ (млн. евро)	Брой операции	Участие на ЕФСИ (млн. евро)	Участие на ННБИ (млн. евро)
Белгия							2	5,7	76,3	1	30,0	10,0
България	1	150,0	75,0				2	2,4	37,6			
Чешка република							1	19,5	391,7			
Дания							6	47,6	303,7			
Германия	4	1 004,4	2 192,0				12	111,4	1 511,9	3	110,0	30,0
Естония							1	4,5	115,5			
Ирландия							3	37,3	370,8	1	30,0	15,0
Испания	2	531,9	10,0	4	210,0	1 720,0	3	87,5	1 480,5	4	155,0	99,4
Франция	6	845,0	2 090,5	4	215,0	635,0	6	140,0	740,0	4	145,0	88,0
Хърватия	1	50,0	50,0				1	2,0	10,0			
Италия	6	781,0	582,5	1	21,8	50,0	5	226,2	4 801,8	2	60,0	55,0
Латвия							2	3,6	29,4			
Унгария							2	13,4	325,0			
Нидерландия	1	100,0	54,0							1	30,0	3,0
Австрия	1	70,0	13,8				1	3,5	81,5	1	12,5	5,0
Полша	3	158,3	156,8				1	17,2	365,8			
Словения	1	51,0	37,0				1	8,1	171,9			
Финландия										1	22,5	32,5
Швеция							3	24,0	120,1			
Обединено кралство	1	148,0	75,4				2	5,1	25,4	1	54,0	25,9
Няколко държави	1	75,0	332,6	2	300,0	550,0				21	916,0	419,2
<b>Общо</b>	<b>28</b>	<b>3 964,7</b>	<b>5 669,7</b>	<b>11</b>	<b>746,8</b>	<b>2 955,0</b>	<b>54</b>	<b>759,0</b>	<b>10 958,8</b>	<b>40</b>	<b>1 565,0</b>	<b>783,0</b>

*Бележка:* От капиталовия подкомпонент на КМСП са изключени девет операции с участие на ННБИ, за които размерът на подписаните суми е 0 евро към 31.12.2017 г.

*Източник:* ЕСП, въз основа на данни на ЕИБ и ЕИФ.

## Речник на термините

**Изменено и допълнено Споразумение за ЕФСИ:** Споразумение за изменение и допълване от 21 юли 2016 г. между Европейския съюз и Европейската инвестиционна банка, отнасящо се до Споразумението от 22 юли 2015 г. относно управлението на Европейския фонд за стратегически инвестиции и предоставянето на гаранцията на ЕС.

**Инвестиционни платформи (ИП):** Съгласно Регламента за ЕФСИ, това са операции, които:

- i) включват дружества със специална цел (фонд за дялово участие или инфраструктурен фонд, или друг вид дружества със специална цел), споразумение за поделяне на риска или споразумение за систематично съфинансиране с ННБИ;
- ii) подкрепят няколко проекта, включително инфраструктурни проекти;
- iii) включват участия от публични субекти (ННБИ, международни финансови институции или управляващи органи) или приноси от публични източници на финансиране.

**Класифициране на заемите:** ЕИБ използва система за класифициране на заемите за целите на вътрешната оценка на кредитния риск по нейните операции за кредитиране. Системата за класифициране на заемите е важна част от процеса на оценяване и мониторинг на заемите. Тя се използва също така като база за устойчивостяването на кредитния риск.

**Компонент за инфраструктура и иновации (КИИ):** Гарантирани от ЕФСИ операции, които подкрепят инвестиции в инфраструктура и иновации, и се осъществяват от ЕИБ. КИИ се състои от два портфейла с операции: дългови операции и операции от капиталов тип.

**Компонент за малки и средни предприятия (КМСП):** Гарантирани от ЕФСИ операции, които са насочени към подобряване на достъпа до финансиране за МСП и дружества със средна пазарна капитализация (ДСПК), и се осъществяват от ЕИФ. КМСП се състои от два портфейла с операции: дългови операции и операции от капиталов тип.

**Малки дружества със средна пазарна капитализация (ДСПК):** Малки дружества със средна пазарна капитализация са образувания с до 499 служители, които не са МСП (член 2 от Регламента за ЕФСИ). ДСПК имат до 3 000 служители.

**Малки и средни предприятия (МСП):** Микро, малки и средни предприятия съгласно определението в член 2 от приложението към Препоръка 2003/361/ЕО на Комисията.

**Механизъм за свързване на Европа (МСЕ):** Финансов инструмент на ЕС, насочен към инфраструктурните инвестиции и трансевропейските мрежи в областта на транспорта, енергетиката и цифровите услуги. Инструментът е създаден въз основа на Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година за създаване на Механизъм за свързване на Европа, за изменение на Регламент (ЕС) № 913/2010 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 680/2007 и (ЕО) № 67/2010 (ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 129).

**Многогодишна финансова рамка (МФР):** Седемгодишен план за разпореждане с бюджетни средства на ЕС, представляващ финансово изражение на неговите приоритети. Периодът на действащата МФР започна през 2014 г. и ще приключи през 2020 г.

**Национални насърчителни банки или институции (ННБИ):** Юридически лица, извършващи финансови дейности на професионална основа, на които е възложено от държава членка или от субект на държава членка, независимо дали на централно, регионално или местно равнище, да извършват дейности в областта на развитието или насърчаването.

**Подпис:** Събитие, изразяващо се в подписването на договор за финансиране от ЕИБ.

**Подчинен дълг:** Представлява заем или ценна книга, който(която) се нарежда след други заеми или ценни книги по отношение на претенциите към активи или печалби. Нарича се също така „подчинен заем“ или „второстепенен дълг“. В случай на неизпълнение от страна на заемополучателя, кредиторите, които притежават подчинен дълг, ще бъдат удовлетворени едва след като притежателите на първостепенен дълг получат дължимите им суми в пълен размер.

**Програма InnovFin:** Финансов инструмент по програма „Хоризонт 2020“, чиято цел е да улеснява и увеличава достъпа до финансиране за иновативни предприятия и други иновативни субекти в Европа. Инструментът се прилага от Групата на ЕИБ и се състои от гаранционен механизъм за МСП (InnovFin SMEG), механизъм за капиталово финансиране (InnovFin Equity или IFE) и преки операции, осъществявани от ЕИБ (InnovFin EIB).

**Регламент за ЕФСИ (или Регламент за ЕФСИ 1.0):** Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 г. за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 — Европейски фонд за стратегически инвестиции (ОВ L 169, 1.7.2015 г., стр. 1).

**Регламент за ЕФСИ 2.0:** Регламент (ЕС) 2017/2396 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 година за изменение на регламенти (ЕС) № 1316/2013 и (ЕС) 2015/1017 по отношение на удължаването на срока на действие на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), както и въвеждането на технически подобрения за този фонд и за Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси (ОВ L 345, 27.12.2017 г., стр. 34).

**Регламент за „Хоризонт 2020“:** Регламент (ЕС) № 1291/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.) и за отмяна на Решение № 1982/2006/ЕО (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 104).

**Специални дейности:** ЕИБ нарича своите финансови операции с по-висок риск „специални дейности“. Тук се включват дълговите операции с очаквана загуба над 2 % и всички операции от капиталов тип.

**Финансов регламент (приложим през периода 1 януари 2013 г. — 30 юли 2018 г.):** Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета, отменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046 (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

## **ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

### **„ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА СТРАТЕГИЧЕСКИ ИНВЕСТИЦИИ: ДЕЙСТВИЯТА, НЕОБХОДИМИ ЗА ПЪЛНИЯ УСПЕХ НА ЕФСИ“**

#### **КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ**

I. Комисията и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) желаят да предоставят следната допълнителна информация.

Стимулирането на инвестициите и създаването на работни места е основен приоритет на Комисията. От световната икономическа и финансова криза насам ЕС страда от систематично ниски равнища на инвестициите. По-специално, до 2014 г. инвестициите бяха намалели значително под дългосрочната си историческа средна стойност. В отговор на ниските равнища на инвестициите през ноември 2014 г. Комисията стартира Плана за инвестиции за Европа с цел в рамките на три години да бъдат мобилизирани инвестиции в размер на 315 милиарда евро. Въз основа на успеха си Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) бе разширен през 2017 г. с повишена цел за мобилизиране на поне 500 милиарда евро инвестиции до края на 2020 г. (ЕФСИ 2.0). В ЕФСИ 2.0 се разглеждат също така трите основни проблема по отношение на първата година на изпълнение на ЕФСИ: да се подобрят допълняемостта, географският баланс и прозрачността. До 17 юли 2018 г. ЕФСИ успешно помогна за преодоляване на пропуските в инвестициите чрез мобилизиране в ЕС на инвестиции в размер на 334,8 милиарда евро. Въпреки неотдавнашното ускоряване на набирането на инвестиции в ЕС темповете на инвестиране все още не са достигнали историческите средни стойности. Ето защо трябва да продължат усилията за връщане на инвестициите към дългосрочната им устойчива тенденция, като се обърне особено внимание на приоритетите на политиката на ЕС. Поради това Комисията предложи да бъде продължена амбициозната програма за подпомагане на инвестициите в следващата многогодишна финансова рамка, т.е. програмата InvestEU.

IV. Комисията и ЕИБ считат, че в резултат на въвеждането на ЕФСИ по-голямата част от останалите финансови инструменти получиха в действителност значителен тласък вместо да бъдат заменени. Освен това обхватът на някои от съществуващите финансови инструменти беше пренасочен, за да бъдат намалени някои от установените припокривания с ЕФСИ.

VI. Операциите по линия на ЕФСИ се определят въз основа на търсенето. Ето защо, ако изискванията за удължен срок на падеж или по-ниско обезпечение са достатъчни, за да се осигури финансиране за крайните получатели, в съответствие с принципите на доброто финансово управление, Комисията и ЕИБ не настояват за осигуряване на подчинено финансиране, когато то не е необходимо, за да се предизвика инвестицията.

VII. Въведени бяха смекчавачи мерки, за да се преодолее припокриването между дълговия инструмент (ДИ) на Механизма за свързване на Европа (МСЕ) и ЕФСИ. В този контекст Комисията и ЕИБ предложиха изменение на Споразумението за делегиране на ДИ на МСЕ и пренасочване на ДИ на МСЕ, за да се увеличи допълняемостта му с други финансови инструменти и с ЕФСИ, което се очаква да бъде финализирано до края на годината. ДИ на МСЕ беше пренасочен към по-иновативни и пионерски проекти. В областта на транспорта беше поставен акцент по-специално върху проекти, допринасящи за повишаване на екологосъобразността на транспорта.

VIII. Групата на ЕИБ счита, че финансирането, предоставено по линия на ЕФСИ, не е напълно съпоставимо с други източници на финансиране, тъй като при него обикновено се предлагат различни условия и поради това не може да се счита, че то ги замества.

Освен това критериите за допълняемост на ЕФСИ 2.0 бяха допълнително засилени.

IX. Мобилизираните по методологията инвестиции представляват най-добрата прогноза за очакваните инвестиции в реалната икономика, като действителните суми се ревизират при приключването на проекта. Поради това, по подразбиране, предварително мобилизираните инвестиции представляват приблизителна оценка към момента на одобряването, а не надценяване или подценяване.

Предложението на Комисията за Регламента за InvestEU съдържа по-широк набор от показатели за изпълнение и мониторинг. Освен това в новия Финансов регламент (ЕС 2018/1046) се определят и поясняват както концепциите за ефект на ливъридж, така и за мултиплициращ ефект.

X. Географската концентрация не може да бъде изчислена единствено въз основа на обема на сключените договори за операции по финансиране във всяка държава членка. При разглеждането на географската концентрация трябва да се вземе предвид размерът на икономиките и населението на отделните държави членки.

Комисията признава значението на географската диверсификация на ЕФСИ. В това отношение Комисията и ЕИБ прилагат няколко мерки за подобряване на географския баланс. Те включват засилено сътрудничество с националните насърчителни банки (ННБ), включително чрез създаване на инвестиционни платформи и модели за засилено сътрудничество (например Европейски инвестиционен фонд — платформа за собствен капитал на националните насърчителни банки), улесняване на комбинирането на европейски структурни инвестиционни фондове и ЕФСИ и по-целенасочена информационна дейност на местно равнище, по-специално чрез консултантския център.

XI. Комисията и ЕИБ приемат съответните им препоръки и се позовават на отговорите си в раздела за препоръки.

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

6. ЕФСИ е преди всичко инструмент, който се основава на търсенето.

В инвестиционните насоки на ЕФСИ се предвижда да се полагат максимални усилия, за да се гарантира, че ще бъдат обхванати широк кръг от сектори и региони.

В рамките на Компонента за малки и средни предприятия (КМСП) при отделните продукти се използват стимули за постигане на разширен обхват и избягване на концентрация.

## **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

### **Каре 1 — Специални дейности и ЕФСИ**

Второ тире, първи параграф:

Рисковият профил на операциите в рамките на КМСП е сравним или по-рисков спрямо рисковия профил на специалните дейности на ЕИБ. Те представляват капиталови или гарантирани експозиции с по-високо равнище на кредитен риск (кредитен рейтинг под инвестиционното равнище) и не биха могли да бъдат финансирани от собствените ресурси на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ).

24. В правилата за операциите с инвестиционни платформи и националните насърчителни банки и институции (ННБИ) се посочва, че подчинението трябва да се счита за предпочитан вариант, ако е изпълнимо и ако структурата носи добавена стойност предвид нуждите от финансиране на организаторите и общите разходи за финансиране.

30. Основната цел на ЕИБ по ЕФСИ винаги е била да се активизират и привличат нови инвеститори. Това бе постигнато като ЕИБ се постави в по-подчинена кредитна позиция в полза на други привлечени инвеститори.

33. В Регламента за ЕФСИ се предвижда, че гаранцията на ЕС по ЕФСИ допълва съществуващите инструменти.

Що се отнася до дълговия инструмент (ДИ) на МСЕ:

Стартирането на ЕФСИ през 2015 г. имаше заместващ ефект върху ДИ на МСЕ. Това се потвърждава от вътрешната оценка на ЕФСИ от ЕИБ, независимата оценка на ЕФСИ от Комисията и средносрочната оценка на МСЕ от Комисията.

Ето защо бяха въведени следните смекчаващи мерки:

- през септември 2015 г. и юли 2017 г. управителният комитет на ДИ на МСЕ представи преразгледани насоки на политиката с цел осигуряване на взаимно допълване между инструментите. Решено беше ДИ на МСЕ да бъде съсредоточен върху по-иновативните и пионерски проекти по отношение на финансовата структура, секторния сегмент или държавата. В областта на транспорта беше поставен акцент по-специално върху проекти, допринасящи за повишаване на екологосъобразността на транспорта.
- Комисията и ЕИБ предложиха изменение на Споразумението за делегиране на ДИ на МСЕ и пренасочване на ДИ на МСЕ, за да се увеличи допълняемостта му с други финансови инструменти и с ЕФСИ, което се очаква да бъде финализирано до края на годината.

Подобна оценка и пренасочване бяха предприети за InnovFin през юни 2017 г.

Освен това Комисията би искала да изтъкне, че първоначалното захранване по линия на ЕФСИ позволява да се постигнат по-бързо целите на всяка конкретна програма на ЕС и да се подпомогне надвишаването на първоначалните цели, когато първоначалното захранване се превръща в действително допълване.

36. Размерът на недостига на инвестиции в ЕС означава, че има място и необходимост от намеса от страна на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондовете), централно управляваните и националните финансови инструменти. Оценката на добавената стойност на финансовите инструменти и съгласуваността с други форми на обществена интервенция, която включва ЕФСИ, когато е уместно, са съществени изисквания преди ЕСИ фондовете да бъдат ангажирани с финансови инструменти, с което рискът от припокриване да бъде сведен до минимум.

37. ЕФСИ би могъл да допълва ЕСИ фондовете и да увеличи ефекта на ливъридж и ефективността на интервенциите, както е описано в брошурата „Европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове и Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) — осигуряване на координация, взаимодействия и взаимно допълване“, изготвена от Комисията през февруари 2016 г. С Регламент 2018/1046 беше въведен нов, целеви вариант за използване на средствата от ЕФСИ и ЕСИ фондовете чрез взаимно допълване.

40. Освен това съгласно Регламента за ЕФСИ „означава подкрепата от ЕФСИ за операциите, които са насочени към преодоляване на неефективност на пазара или на неоптимални инвестиционни ситуации и които не биха могли да бъдат осъществени през периода, в рамките на който може да се използва гаранцията на ЕС, или не биха могли да бъдат осъществени в същата степен от ЕИБ, ЕИФ или със съществуващите финансови инструменти на Съюза без подкрепа от ЕФСИ“.

При оценката на допълняемостта винаги се вземат под внимание пазарните неуспехи и неоптималните инвестиционни ситуации, независимо от това дали операцията е специална дейност или не.

С Регламента за ЕФСИ 2.0 допълнително беше подобро определението за допълняемост чрез по-ясно определяне на статута на специална дейност и други елементи, които представляват убедителни признаци за допълняемост. В този контекст ЕИБ оценява потенциала за натрупване на всяка операция.

41. Извадката от операциите по компонента за инфраструктура и иновации (КИИ) се състои от 15 проекта, договори за които са сключени през първата година от прилагането на ЕФСИ. Процесът на оценяване на проектите от страна на ЕИБ бе засилен с течение на времето по отношение на проектите, подкрепяни от 2017 г., което не е напълно отразено в констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП).

44. С Регламента за ЕФСИ 1.0 бе създадена връзка между допълняемостта и статута на специална дейност. ЕИБ отбелязва, че е предоставила качествена оценка на допълняемостта в документацията, представена на инвестиционния комитет след стартирането на ЕФСИ. В изменения Регламент за ЕФСИ допълнително се пояснява определението за допълняемост и затова документацията, предоставена на инвестиционния комитет, включва по-широка оценка на аспектите на допълняемостта (включително относно наличието на неефективност на пазара или на неоптимални инвестиционни ситуации).

45. С Регламента за ЕФСИ 2.0 беше подобро определението за допълняемост чрез по-ясно определяне на статута на специална дейност и други елементи, които представляват убедителни признаци за допълняемост.

### **Каре 2 — Пример за проект по ЕФСИ, който е можело да бъде финансиран от пазара макар и не при толкова благоприятни условия**

ЕИБ счита, че проектът представлява неоптимална инвестиционна ситуация (ниско разпространение на газоснабдителни услуги в тази държава членка и замяна на по-силно замърсяващи енергийни източници), който нямаше да бъде финансиран без подкрепата на ЕФСИ. Условията за финансиране, предложени от ЕИБ, бяха по-подходящи за вида на инвестициите отколкото предлаганите от пазара.

### **Каре 3 — Пример за операция по ЕФСИ, която е заместила традиционното финансиране от ЕИБ**

Според ЕИБ с хибридната облигация не е изместено традиционното финансиране от ЕИБ, тъй като тя има характеристики, като например дялово участие и изключване на експозициите при изчисляването на отношението на ливъридж, които позволяват създаването на продукт със значително по-силно „допълваща“ степен от класическия заем от ЕИБ. Всъщност хибридната облигация, като подчинен инструмент, носи не само ликвидност (както е при обичайния първостепенен заем от ЕИБ), но оказва допълнително въздействие чрез увеличаване на финансовата възможност на кредитополучателя за допълнителни инвестиции.

55. След като подкрепата за ЕФСИ бъде счетена за допълнителна и одобрена от инвестиционния комитет на ЕФСИ, допустимите инвестиционни разходи по ЕФСИ, свързани с одобрената операция, се включват към целта за мобилизиране на инвестиции по ЕФСИ.

### **Каре 4 — Финансиране на инфраструктурен проект**

Размерът на мобилизираните инвестиции бе изчислен въз основа на одобрената методология. Намаляването на размера на заема беше следствие от привличането на частни инвеститори, но въпреки това заемът от ЕИБ беше от съществено значение за преодоляване на недостига на финансиране в рамките на предвиденото време за осъществяване. Без ЕИБ останалите финансиращи организации не биха могли да преодолеят недостига чрез увеличаване на размера на заемите си.

Чрез отношението между обема на финансирането от ЕИБ по ЕФСИ и размера на мобилизираните допустими инвестиции по ЕФСИ се осигурява специфична за проекта оценка на степента, до която подкрепата от ЕФСИ може да бъде свързана с нови инвестиции. Точните причинно-следствени отношения за осигуряване на финансиране обикновено е трудно да бъдат демонстрирани и не могат да бъдат убедително доказани, по-специално предварително или по време на етапа на проектиране или изпълнение. В зависимост от наличността на данни впоследствие може да се извърши статистически анализ, за да се направи оценка на причинно-следствената връзка.

59. В методиката на ЕИБ за изчисляване на множители по ЕФСИ, приета през 2015 г., вече е обяснено в общи линии как да бъдат оценени мобилизираните инвестиции, когато за един проект се предоставя повече от едно финансиране от ЕИБ по ЕФСИ. През октомври 2018 г. управителният съвет на ЕФСИ одобри актуализирана Методика на ЕИБ за изчисляване на множители по ЕФСИ. В допълнение към това Методиката на ЕИФ за изчисляване на множители по ЕФСИ беше актуализирана през март 2018 г. Тези методологии се прилагат на етапа на одобрението.

60. Вж. отговора на Комисията по точка 59.

61. ЕИФ и ЕИБ могат да потвърдят за посочения случай, че са актуализирани суми във връзка с установеното припокриване с КМСП и са преразгледани в официалните доклади и на уебсайта на ЕФСИ веднага щом припокриването е било установено.

63. В новия Финансов регламент (ЕС 2018/1046) се определят и поясняват двете концепции: ефект на ливъридж и мултиплициращ ефект.

64. Чрез двата показателя — *ефект на ливъридж* и *мултиплициращ ефект* — се измерва различен, но свързан ефект от намесата на ЕС. Използването на двете понятия е пряк резултат от различните основни актове.

Вж. също отговора по точка 63.

68. Географската концентрация не може да бъде изчислена единствено въз основа на инвестициите, мобилизирани във всяка държава членка. При разглеждането на географската концентрация трябва да се вземе предвид размерът на икономиките и населението на отделните държави членки.

Комисията признава значението на географската диверсификация на ЕФСИ. В това отношение Комисията и ЕИБ прилагат няколко мерки за увеличаване на географския баланс. Те включват засилено сътрудничество с ННБ, включително чрез създаване на инвестиционни платформи и модели за засилено сътрудничество (например Европейски инвестиционен фонд — платформа за собствен капитал на националните насърчителни институции) и по-целенасочена информационна дейност на местно равнище, по-специално чрез консултантския център.

70. За да се разбере относителната полза и въздействие на ЕФСИ за отделните държави членки, е важно да се оцени и представи ползата и въздействието по отношение на макроикономическите показатели.

Националният брутен вътрешен продукт (БВП) също представлява относимо измерение. Държавите от ЕС-13 като група още през 2016 г. се възползваха от ЕФСИ с дял, равен на дела им в икономиката на ЕС. До края на 2017 г. техният дял във финансирането от ЕФСИ възлиза на 12 % и така надхвърля кумулативния им дял от 8,6 % в БВП на ЕС.

71. Налице е съществено забавяне между одобряването и подписването на договора за операцията (като се добавя и по-голямата сложност на договарянето на условията с ННБИ), размерът на участието на ННБИ ще се увеличи значително, тъй като има много такива одобрени операции на етапа на преговорите към 31 декември 2017 г.

72. Посочените държави членки имат ННБ с нивото на опит и сложност, необходимо за реализиране на по-рискови финансови продукти.

77. Вж. бележките към точка 72, в които се обяснява, че инвестиционните платформи са продукти, изискващи по-висок технически капацитет, отколкото традиционните продукти, предлагани на ННБИ. Ето защо не е изненадващо, че най-опитните и добре развити ННБИ проявиха интерес към реализирането на тези структури съвместно с ЕИБ, като тук е включен значителен брой държави членки (вж. коментара по точка 78 по-долу).

78. От октомври 2018 г. одобрените платформи за инвестиции включват 14 държави членки и обхващат редица сектори, сред които цифровия сектор, сектора на околната среда, транспортния и енергийния сектор, със силен акцент върху малките и средните предприятия и дружествата със средна пазарна капитализация.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

80. През първите три години от изпълнението си ЕФСИ допринесе за успешното подпомагане на инвестициите и създаването на работни места в ЕС. До 17 юли 2018 г. ЕФСИ помогна за мобилизиране на инвестиции в размер на 334,8 милиарда евро, обхващащи всички държави членки. Две трети от набраните 334,8 милиарда идват от частни ресурси, което означава, че ЕФСИ е постигнал също така целта за мобилизиране на частни инвестиции. Освен това се очаква около 697 000 малки и средни предприятия (МСП) да се възползват от финансирането, подкрепено от ЕФСИ. По оценка на икономическия отдел на ЕИБ и на Съвместния изследователски център на Комисията (JRC) операциите на ЕФСИ вече са подкрепили повече от 750 000 работни места, като до 2020 г. техният брой ще нарасне спрямо базовия сценарий на 1,4 милиона. Благодарение на успеха на ЕФСИ срокът му беше удължен до края на 2020 г. с цел дотогава да бъдат достигнати допълнителни инвестиции в размер на 500 милиарда евро.

81. Комисията и ЕИБ считат, че в резултат на въвеждането на ЕФСИ по-голямата част от останалите финансови инструменти получиха в действителност значителен тласък вместо да бъдат заменени. Освен това обхватът на някои от съществуващите финансови инструменти беше пренасочен, за да бъдат намалени някои от установените припокривания с ЕФСИ.

Вж. също отговорите на Комисията по точка 33.

### **Препоръка 1 — да се насърчава обоснованото използване на продукти с по-висок риск от ЕИБ по ЕФСИ**

В ролята си на изпълнителен орган на ЕФСИ, ЕИБ приема препоръката.

### **Препоръка 2 — да се насърчава взаимно допълване между финансовите инструменти на ЕС и бюджетните гаранции на ЕС**

Комисията приема препоръката и счита, че тя вече е била разгледана чрез законодателни предложения за МФР след 2020 г. По-специално, Комисията предложи да се рационализират и подобрят централно управляваните инструменти на ЕС за подпомагане на инвестициите.

Налице е предложение всички инструменти за подпомагане на инвестициите в областта на вътрешните политики на ЕС да бъдат изпълнявани в една програма InvestEU в рамките на четири отделни компонента на политиката, за да се осигури взаимно допълване. Това би подобрило взаимното допълване между различните инвестиционни инструменти на ЕС, като се избягва дублирането и припокриването.

**Препоръка 3 — да се подобри оценяването на това дали потенциалните проекти по ЕФСИ биха могли да бъдат финансирани от други източници**

ЕИБ, в ролята си на изпълнителен орган на ЕФСИ, приема препоръката и счита, че тя вече е изпълнена за ЕФСИ 2.0.

В съответствие с инвестиционните насоки ЕИБ счита, че при разработването на нови продукти по ЕФСИ, банката е взела под внимание този въпрос с цел да предложи широк спектър от продукти, отговарящи на пазарните нужди, като същевременно насърчава частните инвестиции в проекти без това да е за сметка на частното пазарно финансиране. На оперативното ниво, след влизането в сила на регламента за ЕФСИ 2.0, ЕИБ вече е включила качествена оценка на допълняемостта, включително на наличието на неефективност на пазара или на неоптимални инвестиционни ситуации (както и наличието на допълнителни и алтернативни източници на финансиране и техните условия). ЕИБ представя тази оценка в съответствие с повишените изисквания в Регламента за ЕФСИ по отношение на предложенията, представени на инвестиционния комитет. ЕИБ припомня, че анализът на изтласкването на други източници на финансиране би трябвало да приведе доказателства за противостоящите фактори. Поради фрагментацията на финансовия пазар на практика е невъзможно да бъдат приведени доказателства за противостоящите фактори.

87. В методиките за изчисляване на множители по ЕФСИ се предвижда всяко двойно отчитане да се елиминира веднага щом бъде установено и при одобряването да се взема под внимание само мобилизираните нарастващи инвестиции. В случаите, разгледани от ЕСП, ЕИБ потвърждава, че коригира двойното отчитане веднага щом информацията стане налична в съответствие с методологията. Мобилизираните инвестиции представляват най-добрата прогноза за очакваните инвестиции в реалната икономика, като действителните суми се ревизират при приключването на проекта. Поради това, по подразбиране, предварително мобилизираните инвестиции представляват приблизителна оценка към момента на одобряването, а не надценяване или подценяване.

В новия Финансов регламент (ЕС 2018/1046) се определят и поясняват двете концепции: ефект на ливъридж и мултиплициращ ефект.

**Препоръка 4 — да се оценяват по-реалистично мобилизираните инвестиции**

Комисията приема препоръка 4.а.

а) Комисията предложи съгласуван набор от показатели за всички инструменти за инвестиционна подкрепа за следващата МФР, чрез които да бъдат измервани очакваните резултати в съответствие с Финансовия регламент. Методиката трябва да остане приложима като се вземат предвид също разходите и административната тежест за крайните бенефициери, финансовите посредници, партньорите по изпълнението и Комисията.

б) Комисията и ЕИБ приемат препоръка 4.б и считат, че е изпълнена след одита на ЕСП.

В това отношение управителният съвет на ЕФСИ вече е одобрил през октомври 2018 г. актуализирана Методика на ЕИБ за изчисляване на множители по ЕФСИ. В допълнение към това Методиката на ЕИФ за изчисляване на множители по ЕФСИ беше актуализирана през март 2018 г. Тези методики се прилагат на етапа на одобрение, като се гарантира, че за

целите на ЕФСИ се отчитат само мобилизираните нарастващи инвестиции. И в двете вече одобрени актуализации на методиките се разяснява концепцията за прогнозните допълнителни допустими мобилизирани инвестиции на ЕФСИ, по-специално по отношение на последващото финансиране по ЕФСИ и чрез съвместни инвестиции.

88. Географската концентрация не може да бъде изчислена единствено въз основа на обема на сключените договори за операции по финансиране във всяка държава членка. При разглеждането на географската концентрация трябва да се вземе предвид размерът на икономиките и населението на отделните държави членки.

Комисията признава значението на географската диверсификация на ЕФСИ. В това отношение Комисията и ЕИБ прилагат няколко мерки за увеличаване на географския баланс. Те включват засилено сътрудничество с ННБ, включително чрез създаване на инвестиционни платформи и модели за засилено сътрудничество (например Европейски инвестиционен фонд — платформа за собствен капитал на националните насърчителни институции) и по-целенасочена информационна дейност на местно равнище, по-специално чрез консултантския център.

**Препоръка 5 — да се подобри географското разпределение на инвестициите, подпомагани от ЕФСИ**

Комисията и ЕИБ приемат тази препоръка.

## Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата (ЕСП) представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“, с ръководител Lazaros S. Lazarou — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Leo Brincat, със съдействието на Romuald Kayibanda — ръководител на неговия кабинет, и Annette Farrugia — аташе в кабинета; Ralph Otte — главен ръководител; Gabriela-Elena Deica — ръководител на задача; Martin Puc — ръководител на задача; James McQuade, Мария Жекова, Mircea-Cristian Martinescu и Felipe Andres Miguelez — одитори. Michael Puper предостави езикова подкрепа.



От ляво на дясно: Romuald Kayibanda, James McQuade, Gabriela-Elena Deica, Annette Farrugia, Leo Brincat, Martin Puc, Valérie Tempez-Erasmi.

<b>Събитие</b>	<b>Дата</b>
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	4.7.2017 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	18.10.2018 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	8.1.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	24.1.2019 г.

PDF ISBN 978-92-847-1684-5 doi:10.2865/28162 QJ-AB-19-001-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-1713-2 doi:10.2865/85396 QJ-AB-19-001-BG-Q

Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) спомага за финансирането на стратегически инвестиции в ключови области като инфраструктура, научни изследвания и иновации, образование, енергия от възобновяеми източници и енергийна ефективност. Той изпълнява ролята на гаранция от бюджета на ЕС за Групата на ЕИБ. Целта на ЕФСИ е да даде възможност ЕИБ и ЕИФ да осигурят допълнително финансиране за допустими проекти в ЕС и да мобилизират допълнителни публични и частни инвестиции за тези проекти.

ЕСП заключи, че ЕФСИ е помогнал за това ЕИБ да осигури финансиране с по-висок риск за осъществяване на инвестиции, финансирал е много инвестиционни проекти, които иначе нямаше да бъдат изпълнени, привлякъл е допълнителни публични и частни инвестиции за тези проекти и е подкрепил инвестиции в много сектори на политика на територията на ЕС. Одиторите обаче установиха, че част от подкрепата на ЕФСИ е заменила други видове финансиране от ЕИБ и ЕС, част от финансирането е било отпуснато за проекти, които са могли да бъдат финансирани от частни или други публични източници, понякога прогнозните стойности на допълнителните инвестиции, привлечени от ЕФСИ, са завишени, а по-голямата част от инвестициите са отишли основно в няколко по-големи държави членки от ЕС-15 с утвърдени национални насърчителни банки.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)  
Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2019 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.