III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 8/2020

(съгласно член 288, параграф 4 и член 322, параграф 1, буква а) от ДФЕС)

относно предложение 2020/0100 (COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно механизма за отпускане на заеми в публичния сектор в рамките на Механизма за справедлив преход *(COM(2020) 453 final)*

(2020/C 373/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	*Страница*
Въведение	1—6	2
Общи бележки	7—11	3
Конкретни коментари	12—22	3
Рискове при безвъзмездни средства, които не са свързани с разходи	12	3
Допълняемост на инструмента	13—14	3
Цел в областта на климата и устойчивост	15—17	4
Финансиране на Механизма	18—20	4
Показатели за изпълнението	21—22	5

Въведение

1. През декември 2019 г. Комисията прие Съобщение относно Европейския зелен пакт (COM (2019) 640 Final), което има за цел превръщането на Европейския съюз в модерна, ефективна по отношение на ресурсите и конкурентоспособна икономика, в която през 2050 г. няма да има нетни емисии на парникови газове до 2050 г., а икономическият растеж няма да зависи от използването на ресурсите и никой не е забравен. През януари 2020 г. Комисията предложи създаването на „План за инвестиции във връзка с Европейския зелен пакт“, в който е включен „Механизъм за справедлив преход“. Този механизъм е насочен към регионите и секторите, които са най-силно засегнати от прехода към неутрална по отношение на климата икономика, като предоставя комбинация от безвъзмездни средства и възстановими форми на финансиране, като например заеми, с цел справяне със социалното, икономическото и екологичното въздействие на прехода. Механизмът се основава на териториални планове за справедлив преход и включва три стълба на финансиране (вж. фигура 1.)

Фигура 1

Предложена структура на Механизма за справедлив преход



Източник: ЕСП въз основа на Европейската комисия.

2. Механизмът за отпускане на заеми в публичния сектор („Механизмът“) е третият стълб на Механизма за справедлив преход. Той ще се състои от безвъзмездни средства на стойност 1,5 млрд. евро от бюджета на ЕС и кредитен компонент в размер до 10 млрд. евро собствени ресурси от Европейската инвестиционна банка и евентуално от други финансови партньори. Според Комисията ([1]) се очаква Механизмът да мобилизира между 25 и 30 млрд. евро публични инвестиции през периода 2021—2027 г.

3. Механизмът е форма на предоставяне на смесено финансиране и се определя като рамка за сътрудничество, установена между Комисията и, наред с другото, с институции за развитие или други публични финансови институции с цел съчетаване на невъзстановими (безвъзмездни средства) и възстановими форми на подкрепа (заеми) ([2]).

4. Конкретната цел на Механизма е да се увеличат инвестициите в публичния сектор, за да се отговори на нуждите за развитие на регионите на ЕС, определени в териториалните планове за справедлив преход, произтичащи от предизвикателствата на прехода към неутрална по отношение на климата икономика. В проекта на регламент се предлага това да се постигне чрез улесняване на финансирането на проекти, които не генерират достатъчен поток от собствени приходи и които не биха били финансирани без елемента за предоставяне на безвъзмездни средства от бюджета на ЕС. Елементът на безвъзмездните средства например би помогнал на публичен орган да финансира проект, който иначе не би бил изпълнен (или не в същата степен) или би бил забавен поради бюджетни ограничения.

([1]) Вж. стр. 22 от Съобщение на Комисията „План за инвестиции за устойчива Европа“ (COM (2020) 21 final).
([2]) Член 2 от Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Съюза; юли 2018 г.

5. Въпреки че и трите стълба са насочени към едни и същи региони и територии, които са обект на териториални планове за справедлив преход, всеки от тях следва по принцип да бъде насочен към проекти с различни нужди от финансиране. Фондът за справедлив преход (първият стълб) подкрепя публични проекти предимно чрез предоставяне на безвъзмездни средства. InvestEU (вторият стълб) може да подкрепя публични и частни инвестиции, които генерират достатъчно приходи, за да бъдат подходящи за банково финансиране. Механизмът (трети стълб) финансира проекти в публичния сектор, които генерират поток от собствени приходи, но те не са достатъчни за покриване на инвестиционните разходи.

6. Правното основание на предложението на Комисията изисква консултация с Европейската сметна палата (ЕСП) ([3]), ето защо Европейският парламент и Съветът поискаха становището на ЕСП. С настоящото становище се изпълнява изискването за консултация. То се ограничава до предложението за механизъм за отпускане на заеми в публичния сектор в рамките на Механизма за справедлив преход и допълва и повтаря някои точки от становище № 5/2020 относно предложението на Комисията за създаване на Фонд за справедлив преход (COM (2020) 22 final).

Общи бележки

7. Ще бъдат необходими значителни инвестиции в рамките на целия ЕС, за да се извърши преход към неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г. Подкрепата от ЕС за този преход следва да бъде насочена към най-засегнатите региони и към областите, в които ще бъдат постигнати максимални ползи.

8. В съображения 1 и 5 от предложението се прави връзка между ФСП и Зеления пакт като отговор на предизвикателствата, свързани с климата и околната среда, за да се подкрепи преходът на ЕС към неутрална по отношение на климата икономика. Проектът на регламент обаче не установява ясна връзка с амбициите на ЕС в областта на климата.

9. Сметната палата констатира, че Комисията не е извършила предварителна оценка или оценка на въздействието, както се изисква в член 209 от Финансовия регламент, в който се посочва, че операциите за смесено финансиране трябва да се основават на предварителни оценки или оценки на въздействието, съдържащи обяснения относно вида на избраната финансова операция, като се вземат предвид преследваните цели на политиката и свързаните с тях финансови рискове и икономии за бюджета. Такъв анализ би обяснил защо Комисията е решила да използва смесена подкрепа за третия стълб на Механизма за справедлив преход и ще определи проблемите, които трябва да бъдат решени, размера на необходимото финансиране, добавената стойност на участието на ЕС и очакваните последици от различните варианти.

10. Тъй като не е изготвена оценка на нуждите или предварителна оценка, не е ясно до каква степен Механизмът е реално необходим и доколко той ще бъде ефективен. При тези обстоятелства би било целесъобразно Комисията да направи допълнителен анализ и да предприеме последващи действия във връзка с посочените неизвестни фактори в своите годишни доклади относно финансовите инструменти съгласно член 250 от Финансовия регламент.

11. Предложението предоставя финансиране за региони и територии, които вече са получили финансиране за нуждите на развитието, свързани с целите на ЕС в областта на климата, включително специално финансиране от ЕС. Одиторите не откриха цялостен анализ на резултатите, постигнати с отпуснатите в миналото средства в тези региони, нито на техните все още непосрещнати нужди. Сметната палата счита, че е важно този въпрос да бъде анализиран в плановете за справедлив преход.

Конкретни коментари

Рискове при безвъзмездни средства, които не са свързани с разходи

12. За да се намали финансовата тежест за бенефициентите, произтичаща от изплащането на заеми, безвъзмездните средства по линия на Механизма ще бъдат под формата на финансиране, което не е свързано с конкретни проектни разходи. Компонентът безвъзмездни средства ще представлява до 15 % от заема (и до 20 % в по-слабо развитите региони). Член 8, буква б) от проекта на регламент гласи, че проектите не могат да получават подкрепа по други програми на ЕС. Това ограничава риска от двойно финансиране от ЕС. Сметната палата обаче счита, че техническата помощ и консултантските ресурси могат да бъдат освободени от задължението, предвидено в посочения член, за да се даде възможност за полезни взаимодействия с други програми на ЕС в подкрепа на подготовката и изпълнението на допустимите проекти.

Допълняемост на инструмента

13. Съгласно член 8, буква г) от предложението Механизмът може да подкрепя само проекти, които не генерират достатъчен поток от собствени приходи, които да им позволят да бъдат финансирани без подкрепа от Съюза. По този начин Механизмът би могъл да увеличи достъпността на проектите, което би позволило на бенефициентите да ги изпълнят по-рано и в пълна степен. Сметната палата счита, че това изискване е необходимо, за да се предотврати замяната на потенциална подкрепа и инвестиции от други публични или частни източници, и по този начин да се гарантира допълняемост, както е определено в член 209, параграф 2, буква б) от Финансовия регламент.

([3]) Договор за функционирането на Европейския съюз, член 322, параграф 1, буква а).

14. Важно е Комисията целесъобразно да проверява и прилага това условие, свързано с генерирането на недостатъчен поток от собствени приходи, за да се гарантира, че всички избрани проекти отговарят на изискването за допълняемост, както е определено по-горе.

Цел в областта на климата и устойчивост

15. В съображение 14 от предложението се посочва, че в работните програми и поканите за представяне на предложения следва да бъдат определени специфични критерии за допустимост и за отпускане на безвъзмездни средства. Това изискване обаче не е допълнително прецизирано в членовете на проекта на регламент. Сметната палата счита, че определянето на редица основни или общи изисквания на равнището на ЕС би спомогнало да се гарантира неговата ефективност в ситуации, в които търсенето надвишава разпределените по държави безвъзмездни средства. По-специално могат да бъдат включени изисквания, като например:

— проектът следва да отговаря на нуждите, определени в териториалните планове за справедлив преход;

— безвъзмездните средства да спомагат за това проектът да бъде достъпен за бенефициента; и

— проектът следва да допринася за постигане на целите на ЕС.

16. Освен това условията на Механизма следва да бъдат по-тясно обвързани с постигането на целите на ЕС в областта на климата, например чрез използване на критерии, установени от таксономията на ЕС ([4]) в случаите, когато Комисията трябва да оцени степента, в която дадена инвестиция е екологично устойчива. Това също така ще гарантира, че Механизмът избягва подпомагащите дейности, водещи до нетно увеличение на емисиите на парникови газове.

17. Освен това проектът на регламент не съдържа никакво условие проектите да отговарят на принципа „да не се нанася вреда“, по-специално по отношение на изменението на климата. Дейностите, които не отговарят на условията за финансиране от Фонда за справедлив преход ([5]), които включват по-конкретно инвестиции, свързани с производството, преработката, разпространението, съхранението и изгарянето на изкопаеми горива, също следва да бъдат изключени от обхвата на Механизма. Целта е да се гарантира, че по негова линия не се подкрепят инвестиции в друга, по-малко замърсяваща инфраструктура за изкопаеми горива, което не би спомогнало за постигането на целта за неутралност по отношение на климата. Това също така ще предотврати възможността проектите, отхвърлени съгласно член 5 от Регламента за Фонда за справедлив преход, да бъдат представени повторно и финансирани по линия на Механизма.

Финансиране на Механизма

18. Комисията предлага компонентът безвъзмездни средства да се финансира предимно от очаквания излишък от обезпечението за бюджетната гаранция, създадена от Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) ([6]). В Регламента за ЕФСИ се посочва, че до 35 % (9,1 млрд. евро) от бюджетната гаранция в размер на 26 млрд. евро ще бъдат осигурени в специален гаранционен фонд, за да се предотвратят преки искания за плащане от бюджета на ЕС. Комисията е изчислила (въз основа на данни на ЕИБ към 31 декември 2019 г.), че потенциалните загуби от общия портфейл ще бъдат под посочената обезпечена сума, че няма да бъдат изразходени повече от 1 млрд. евро и че те биха могли да бъдат преразпределени към Механизма.

19. Комисията направи това изчисление въз основа на редица предположения преди създадената от COVID-19 криза. Кризата обаче може да засегне пряко значителен брой бенефициенти на заеми от ЕИБ, обезпечени с гаранция от ЕФСИ, и по този начин да доведе до по-голям размер на исканията за активиране на гаранцията през следващите години.

20. В своето предишно становище относно ЕФСИ ([7]) Сметната палата констатира, че намаляването на процента на обезпечаване от 50 % на 35 % чрез изменение на Регламента за ЕФСИ (ЕФСИ 2.0) увеличава риска от недостатъчен размер на средствата, вложени в гаранционния фонд, и от изискване на гаранцията пряко от бюджета на ЕС. За да се поддържа предпазлив подход за ограничаване на цялостната финансова експозиция към значителните условни задължения на гаранцията по ЕФСИ, Сметната палата счита, че е необходим актуализиран анализ, за да се гарантира, че за Механизма могат да бъдат разпределени 1 млрд. евро.

([4]) Както е установено с Регламент (ЕС) 2020/852 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 198, 22.6.2020 г., стр. 13).
([5]) Член 5 от Предложение за регламент за създаване на Фонда за справедлив преход (COM(2020) 22).
([6]) Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 169, 1.7.2015 г., стр. 1).
([7]) Становище № 2/2016 „ЕФСИ — ранно предложение за разширяване на обхвата и удължаване на срока на действие“ (ОВ C 465, 13.12.2016 г., стр. 1).

Показатели за изпълнението

21. В приложението към проекта на регламент са изброени ограничен брой ключови показатели. Това са предимно показатели за крайните продукти (напр. обем на подписаните заеми, брой на проектите по сектори). За разлика от проекта на регламент за Фонда за справедлив преход (който преследва цели, сходни с тези на Механизма), предложението не включва отделни показатели за резултатите и не определя показатели за крайните продукти от гледна точка на социалното и икономическото въздействие на прехода към неутрална по отношение на климата икономика. То не включва и задължението за определяне на базова и целева стойност за тези показатели. Също така няма показатели за въздействието на прехода върху околната среда, нито показатели, които да предоставят ясна информация относно целта за подпомагане на прехода от секторите с високи въглеродни емисии. Такива показатели могат да бъдат определени или в приложението към проекта на регламент, или в член 14, параграф 3 може да бъде включено задължение за тяхното определяне.

22. От предложените показатели само по отношение на ключов показател за изпълнение 4 (брой на проектите, получаващи подкрепа) има разбивка по региони и територии, засегнати от териториалния план за справедлив преход. С цел задоволително проследяване на изпълнението на Механизма би било добре всички предложени показатели, включително размерът на безвъзмездните средства и заемите, да бъдат представени с разбивка по региони, когато е уместно.

Настоящото становище беше прието от Европейската сметна палата в Люксембург на заседанието ѝ от 24 септември 2020 г.

За Сметната палата
Klaus-Heiner LEHNE
Председател