III

(Parengiamieji aktai)

AUDITO RŪMAI

NUOMONĖ Nr. 8/2020

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalį ir 322 straipsnio 1 dalies a punktą)

dėl Komisijos pasiūlymo 2020/0100 (COD) dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl viešojo sektoriaus paskolų priemonės pagal Teisingos pertvarkos mechanizmą *(COM(2020) 453 final)*

(2020/C 373/01)

TURINYS

	Dalis	*Puslapis*
Įvadas	1–6	2
Bendrosios pastabos	7–11	3
Konkrečios pastabos	12–22	3
Rizika, susijusi su dotacijomis, nesusijusiomis su išlaidomis	12	3
Priemonės papildomumas	13–14	3
Klimato srities tikslas ir tvarumas	15–17	4
Priemonės finansavimas	18–20	4
Veiksmingumo rodikliai	21–22	5

Įvadas

1. 2019 m. gruodžio mėn. Komisija priėmė Komunikatą dėl Europos žaliojo kurso (COM(2019) 640 *final*), kuriuo siekiama pertvarkyti ES į modernią, efektyviai išteklius naudojančią ir konkurencingą ekonomiką, kurioje 2050 m. visai nebus grynojo išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio, ekonomikos augimas bus atsietas nuo išteklių naudojimo, taip pat nė vienas asmuo ir nė viena vietovė nebus palikti nuošalyje. 2020 m. sausio mėn. Komisija pasiūlė sukurti Europos žaliojo kurso investicijų planą, į kurį įtrauktas Teisingos pertvarkos mechanizmas. Šis mechanizmas skirtas regionams ir sektoriams, kuriuos labiausiai veikia perėjimas prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos, ir jame derinamos dotacijos ir grąžintino finansavimo formos, pavyzdžiui, paskolos, siekiant spręsti dėl perėjimo iškilusius socialinio, ekonominio ir poveikio aplinkai klausimus. Mechanizmas grindžiamas teritoriniais teisingos pertvarkos planais ir turi tris finansavimo ramsčius (žr. 1 diagramą).

1 diagrama

Siūloma Teisingos pertvarkos mechanizmo struktūra



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

2. Viešojo sektoriaus paskolų priemonė (toliau – Priemonė) yra trečiasis Teisingos pertvarkos mechanizmo ramstis. Ją sudarys 1,5 milijardo EUR vertės dotacija iš ES biudžeto ir iki 10 milijardų EUR nuosavų išteklių paskola iš Europos investicijų banko ir potencialiai kitų finansinių partnerių. Komisijos teigimu ([1]), 2021–2027 m. laikotarpiu pagal Priemonę turėtų būti sutelkta 25–30 milijardų EUR viešųjų investicijų.

3. Priemonė yra derinimo priemonė, kuri apibrėžiama kaip Komisijos ir, be kita ko, plėtros ar kitų viešųjų finansų įstaigų nustatyta bendradarbiavimo sistema, kuria siekiama derinti negrąžintinos paramos formas (dotacijas) ir grąžintinos paramos formas (paskolas) ([2]).

4. Konkretus Priemonės tikslas – padidinti viešojo sektoriaus investicijas, kuriomis tenkinami teritoriniuose teisingos pertvarkos planuose nurodytų ES regionų vystymosi poreikiai, atsirandantys dėl perėjimo prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos. Reglamento projekte siūloma tai padaryti sudarant palankesnes sąlygas finansuoti projektus, iš kurių negaunama pakankamai nuosavų pajamų ir kurie nebūtų finansuojami be paramos dotacijomis iš ES biudžeto. Dotacijos elementas, pavyzdžiui, padėtų viešojo sektoriaus subjektui finansuoti projektą, kuris kitu atveju nebūtų įgyvendinamas (arba būtų įgyvendinamas ne tokiu mastu) arba būtų atidėtas dėl biudžeto suvaržymų.

([1]) Žr. Komisijos komunikato „Tvarios Europos investicijų planas“ (COM(2020) 21 *final*) 22 puslapį.
([2]) Sąjungos bendrajam biudžetui taikomo Finansinio reglamento 2 straipsnis; 2018 m. liepos mėn.

5. Nors visi trys ramsčiai skirti tiems patiems regionams ir teritorijoms, kuriems taikomi teritoriniai teisingos pertvarkos planai, iš esmės kiekvienas iš jų turėtų būti skirtas projektams, kurių finansavimo poreikiai skiriasi. Teisingos pertvarkos fondas (pirmasis ramstis) viešuosius projektus visų pirma remia dotacijomis. Pagal programą „InvestEU“ (antrasis ramstis) gali būti remiamos viešosios ir privačiosios investicijos, iš kurių gaunama pakankamai pajamų, kad jos būtų finansiškai naudingos. Pagal Priemonę (trečiasis ramstis) finansuojami viešojo sektoriaus projektai, iš kurių gaunama nuosavų pajamų, tačiau jų nepakanka investicijų išlaidoms padengti.

6. Pagal Komisijos pasiūlymo teisinį pagrindą privaloma konsultuotis su Europos Audito Rūmais ([3]), todėl Europos Parlamentas ir Taryba Audito Rūmų paprašė pateikti nuomonę. Šia nuomone įvykdomas šis konsultavimosi reikalavimas. Ji skirta tik pasiūlymui dėl viešojo sektoriaus paskolų priemonės pagal Teisingos pertvarkos mechanizmą ir papildo bei pakartoja kai kuriuos mūsų Nuomonės Nr. 5/2020 dėl Komisijos pasiūlymo, kuriuo įsteigiamas Teisingos pertvarkos fondas (COM(2020) 22 *final*), punktus.

Bendrosios pastabos

7. ES siekiant pereiti prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos iki 2050 m. reikės didelių investicijų visoje ES. ES parama, skirta užtikrinti, kad šis perėjimas būtų sąžiningas ir teisingas, turėtų būti nukreipta į labiausiai paveiktus regionus ir regionus, kuriuose bus daromas didžiausias poveikis.

8. Pasiūlymo 1 ir 5 konstatuojamosiose dalyse Priemonė siejama su žaliuoju kursu, kaip atsaku į klimato ir aplinkos iššūkius, siekiant remti ES perėjimą prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos. Tačiau reglamento projekte nenustatyta aiški sąsaja su ES užmojais klimato srityje.

9. Pastebėjome, kad Komisija neatliko nei *ex ante*, nei poveikio vertinimų, kaip reikalaujama pagal Finansinio reglamento 209 straipsnį; jame teigiama, kad derinimo operacijos turi būti grindžiamos *ex ante* arba poveikio vertinimais, kuriuose pateikiami paaiškinimai dėl pasirinktos finansinės operacijos rūšies, atsižvelgiant į siekiamus politikos tikslus, susijusias finansines rizikas ir sutaupomas biudžeto lėšas. Tokia analize būtų paaiškintos priežastys, dėl kurių Komisija nusprendė naudoti derinimo paramą trečiajam Teisingos pertvarkos mechanizmo ramsčiui, ir nustatyti spręstini klausimai, reikiama lėšų suma, ES dalyvavimo pridėtinė vertė ir tikėtinas įvairių galimybių poveikis.

10. Kadangi nebuvo parengtas nei poreikių vertinimas, nei *ex ante* vertinimas, neaišku, kokio masto yra tikrasis Priemonės poreikis ir kiek ji bus veiksminga. Tokiomis aplinkybėmis būtų tikslinga, kad Komisija toliau analizuotų šiuos nežinomus veiksnius ir į juos atsižvelgtų metinėse finansinių priemonių ataskaitose, teikiamose pagal Finansinio reglamento 250 straipsnį.

11. Pasiūlyme numatytas finansavimas regionams ir teritorijoms, kurie jau gavo finansavimą vystymosi poreikiams, susijusiems su ES klimato tikslais, įskaitant specialų ES finansavimą. Nenustatėme, kad būtų buvusi atlikta išsami analizė, kokių rezultatų pasiekta ankstesniuoju ES finansavimu šiuose regionuose ir kokie yra likę šių regionų poreikiai. Mūsų nuomone, svarbu, kad šis klausimas būtų išnagrinėtas teisingos pertvarkos planuose.

Konkrečios pastabos

Rizika, susijusi su dotacijomis, nesusijusiomis su išlaidomis

12. Siekiant sumažinti paramos gavėjų finansinę naštą, atsirandančią dėl paskolos grąžinimo, dotacijos pagal Priemonę bus skiriamos kaip finansavimas, nesusijęs su konkrečiomis projekto išlaidomis. Dotacijos dalis sudarys iki 15 % (mažiau išsivysčiusiuose regionuose – iki 20 %) paskolos. Reglamento projekto 8 straipsnio b punkte nustatyta, kad projektai negali būti remiami pagal jokią kitą ES programą. Taip išvengiama dvigubo ES finansavimo rizikos. Tačiau, mūsų nuomone, techninei pagalbai ir konsultaciniams ištekliams šiame straipsnyje nustatyta prievolė galėtų būti netaikoma, siekiant sudaryti galimybes išnaudoti sinergiją su kitomis ES programomis, kuriomis remiamas tinkamų finansuoti projektų rengimas ir įgyvendinimas.

Priemonės papildomumas

13. Remiantis pasiūlymo 8 straipsnio d punktu, pagal Priemonę galima remti tik tuos projektus, iš kurių negaunama pakankamai nuosavų pajamų, kad juos būtų galima finansuoti be ES paramos. Taigi Priemonė galėtų padidinti projektų prieinamumą, o tai leistų paramos gavėjams juos įgyvendinti anksčiau ir iki galo. Mūsų nuomone, šis reikalavimas yra būtinas siekiant užkirsti kelią galimos paramos ir investicijų iš kitų viešų ar privačių šaltinių pakeitimui ir taip užtikrinti papildomumą, kaip apibrėžta Finansinio reglamento 209 straipsnio 2 dalies b punkte.

([3]) Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 322 straipsnio 1 dalies a punktas.

14. Siekiant užtikrinti, kad visi atrinkti projektai atitiktų pirmiau apibrėžtą papildomumo reikalavimą, svarbu, jog Komisija tinkamai patikrintų, ar projektai atitinka sąlygą dėl negaunamų pakankamų nuosavų pajamų, ir ją taikytų.

Klimato srities tikslas ir tvarumas

15. Pasiūlymo 14 konstatuojamojoje dalyje minima, kad darbo programose ir kvietimuose teikti pasiūlymus turėtų būti apibrėžti konkretūs tinkamumo ir skyrimo kriterijai. Tačiau šis reikalavimas nėra išsamiau paaiškintas reglamento projekto straipsniuose. Mūsų nuomone, jei ES lygmeniu būtų nustatyti tam tikri pagrindiniai ar bendrieji reikalavimai, tai padėtų užtikrinti Priemonės veiksmingumą tais atvejais, kai paklausa viršija nacionalinius dotacijų asignavimus. Visų pirma galėtų būti įtraukti tokie reikalavimai:

— projektu turėtų būti tenkinami teritoriniuose teisingos pertvarkos planuose nustatyti poreikiai,

— dotacija turėtų būti reikšminga užtikrinant projekto prieinamumą jos gavėjui,

— projektu turėtų būti prisidedama siekiant ES klimato tikslų.

16. Be to, Priemonės sąlygos turėtų būti labiau susietos su ES klimato tikslais, pavyzdžiui, taikant ES taksonomijos ([4]) nustatytus kriterijus tais atvejais, kai Komisija turi įvertinti, kiek investicija yra tvari aplinkos atžvilgiu. Tai taip pat užtikrintų, kad pagal Priemonę nebūtų remiama veikla, dėl kurios padidėja grynasis išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekis.

17. Be to, reglamento projekte nėra sąlygų, pagal kurias projektai turėtų atitikti principą „nepakenk“, ypač atsižvelgiant į klimato kaitą. Priemonė taip pat neturėtų būti taikoma Teisingos pertvarkos fondo lėšomis netinkamai finansuoti veiklai ([5]), kuri konkrečiai apima investicijas, susijusias su iškastinio kuro gavyba, perdirbimu, paskirstymu, saugojimu ir deginimu. Taip siekiama užtikrinti, kad pagal Priemonę nebūtų remiamos investicijos į kitą mažiau aplinką teršiančią iškastinio kuro infrastruktūrą, kuri nepadėtų pasiekti neutralaus poveikio klimatui tikslo. Taip pat būtų išvengta atvejų, kai pagal Teisingos pertvarkos fondo reglamento 5 straipsnį atmesti projektai būtų pakartotinai teikiami ir finansuojami pagal Priemonę.

Priemonės finansavimas

18. Komisija siūlo, kad dotacijos komponentas būtų daugiausia sudarytas iš numatomo atidėjinių, skirtų Europos strateginių investicijų fondo (ESIF) ([6]) nustatytai biudžeto garantijai, pertekliaus. ESIF reglamente teigiama, kad iš 26 milijardų EUR biudžeto garantijos iki 35 % (9,1 milijardo EUR) bus atidėta į specialų garantijų fondą, siekiant išvengti tiesioginių reikalavimų ES biudžetui. Komisija apskaičiavo (remdamasi EIB 2019 m. gruodžio 31 d. duomenimis), kad galimi viso portfelio nuostoliai bus mažesni už pirmiau minėtą atidėjinių sumą ir kad garantijų fondas nepanaudos daugiau kaip 1 milijardo EUR, o juos būtų galima perskirti Priemonei.

19. Komisija atliko šiuos skaičiavimus remdamasi įvairiomis prielaidomis prieš COVID-19 krizę. Tačiau ši krizė gali tiesiogiai paveikti daugelį EIB paskolų, užtikrintų ESIF garantija, gavėjų ir dėl to ateinančiais metais gali padidėti reikalavimų pagal garantiją suma.

20. Savo ankstesnėje nuomonėje dėl ESIF ([7]) nurodėme, kad, ESIF reglamento (ESIF 2.0) pakeitimu sumažinus atidėjinių normą nuo 50 % iki 35 %, padidėjo rizika, kad garantijų fondui skirta suma bus nepakankama ir kad gali prireikti tiesioginio lėšų pareikalavimo iš biudžeto. Manome, kad siekiant išlaikyti apdairų požiūrį apribojant bendrą finansinės rizikos poveikį, susijusį su dideliais neapibrėžtaisiais ESIF garantijos įsipareigojimais, būtina atnaujinta analizė, siekiant užtikrinti, kad Priemonei būtų galima skirti 1 milijardą EUR.

([4]) Kaip nustatyta Europos Parlamento ir Tarybos reglamente Nr. 2020/852 (OL L 198, 2020 6 22, p. 13).
([5]) Pasiūlymo, kuriuo įsteigiamas Teisingos pertvarkos fondas (COM(2020) 22), 5 straipsnis.
([6]) Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2015/1017 (OL L 169, 2015 7 1, p. 1).
([7]) Nuomonė Nr. 2/2016 „ESIF: pirmalaikis pasiūlymas dėl pratęsimo ir didinimo“ (OL C 465, 2016 12 13, p. 1).

Veiksmingumo rodikliai

21. Reglamento projekto priede pateikiamas ribotas pagrindinių rodiklių skaičius. Tai daugiausia išdirbio rodikliai (pavyzdžiui, pasirašytų paskolų apimtis, projektų skaičius pagal sektorius). Kitaip nei Teisingos pertvarkos fondo (kuriuo siekiama panašių tikslų kaip ir Priemone) reglamento projekte, į pasiūlymą neįtraukti atskiri rezultatų rodikliai ir neapibrėžti išdirbio rodikliai, susiję su socialiniu ir ekonominiu perėjimo prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos poveikiu. Taip pat neįtraukta prievolė nustatyti tokių rodiklių atskaitos tašką ir tikslą. Be to, nėra nei perėjimo poveikio aplinkai rodiklių, nei rodiklių, kuriais būtų aiškiai nustatytas tikslas remti perėjimą iš daug anglies dioksido išskiriančių sektorių. Tokie rodikliai galėtų būti apibrėžti reglamento projekto priede, arba prievolė juos apibrėžti galėtų būti įtraukta į 14 straipsnio 3 dalį.

22. Iš siūlomų rodiklių tik ketvirtas pagrindinis veiksmingumo rodiklis (paramą gaunančių projektų skaičius) suskirstytas pagal regionus ir teritorijas, kuriems taikomas teritorinis teisingos pertvarkos planas. Siekiant tinkamai stebėti Priemonės įgyvendinimą, būtų gerai, jei visi siūlomi rodikliai, įskaitant dotacijų ir paskolų sumas, prireikus būtų suskirstyti pagal regionus.

Šią nuomonę Audito Rūmai priėmė Liuksemburge 2020 m. rugsėjo 24 d.

Audito Rūmų vardu
Klaus-Heiner LEHNE
Pirmininkas