



Списание за наука

„Ново знание“

ISSN 2367-4598 (Online)

ISSN 1314-5703 (Print)

Академично издателство „Талант“

*Висше училище по агробизнес и развитие на
регионите - Пловдив*

New Knowledge

Journal of Science

ISSN 2367-4598 (Online)

ISSN 1314-5703 (Print)

Academic Publishing House „Talent“

*University of Agribusiness and Rural Development
Bulgaria*

<http://science.uard.bg>

DEVELOPMENT OF ESIF FINANCIAL INSTRUMENTS IN THE PERIOD 2014-2020

Ivo Dimitrov

University of agribusiness and rural development, Plovdiv, Bulgaria

Abstract: The article presents an analysis of the development of the financial instruments of the European Structural and Investment Funds (ESIF) for the period 2014-2020.

Keywords: European Structural and Investment Funds, financial instruments.

РАЗВИТИЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕСИФ В ПЕРИОДА 2014-2020

Иво Димитров

Висше училище по агробизнес и развитие на регионите - Пловдив

Резюме: Статията представя анализ на развитие на финансовите инструменти на ЕСИФ за периода 2014-2020 г.

Ключови думи: Европейски структурни и инвестиционни фондове, финансови инструменти.

Европейската комисия (ЕК) предоставя насоки¹ под формата на работни документи за колеги и органи, участващи в мониторинга, контрола или изпълнението на финансовите инструменти на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ESIF).

Обясненията и тълкуванията на правилата на службите на Комисията имат за цел да улеснят изпълнението на програмата и да насърчат добрите практики.

По-долу са представени регулаторните насоки на ЕК относно прилагането на специфични регулаторни разпоредби, свързани с прилагането на финансовите инструменти на ЕСИФ.

Специфичните разпоредби относно финансовите инструменти са изложени в Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на общи разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство и отмяна на Регламент (ЕО) № 1083 на Съвета /2006 (СРР) и делегираните актове и актове за изпълнение, свързани със съответните членове от настоящия регламент². Други подходящи разпоредби за финансови инструменти (напр. Информация за приоритети/мерки, съфинансиране, допустими разходи и т.н.) могат да бъдат намерени в специфичните за фонда регламенти и приложимите хоризонтални разпоредби³.

Какво се променя за 2014-2020?

Промени, свързани с ЕФРР и ЕСФ

	2007-2013 г.	2014-2020 г.
Обхват	Подкрепа за предприятия, градско развитие, енергийна ефективност и възобновяеми енергии в строителния сектор	Подкрепа за всички тематични цели, обхванати от програмата
Настройвам	Доброволен анализ на пропуските за предприятия и на ниво холдингов фонд	Задължителна предварителна оценка
Опции за изпълнение	Финансови инструменти на национално или регионално ниво – само по поръчка	Финансови инструменти на национално, регионално, транснационално или трансгранично равнище: Специално разработени ИЛИ на заеми/гаранции от УО или УО Принос за инструменти на ниво ЕС

¹ fi-compass: <https://www.fi-compass.eu/resources/ec>

² Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>

³ EC Regulatory Guidance (EC short reference guide). Published on 21 April 2015
Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-ec-short-reference-guide>

	2007-2013 г.	2014-2020 г.
Плащания	Възможност за деклариране на Комисията 100% от сумата, платена за финансиране - не е свързана с плащания на крайни получатели	Поетапно плащания свързани до плащания на крайни получатели. Националното съфинансиране, което се очаква да бъде изплатено, може да бъде включено в искането за междинно плащане
Разходи и такси за управление, лихви, върнати ресурси, наследство	Правно основание, посочено в последователни изменения на разпоредбите и препоръки/тълкувания, изложени в три бележки на СОСОФ	Пълни разпоредби, изложени от самото начало в основни, делегирани и актове за изпълнение
Отчитане	Задължително отчитане само от 2011 г. нататък, по ограничен набор от показатели	Задължително отчитане от самото начало по редица показатели, свързани с финансовия регламент.

Промени, свързани с ЕЗФРСР

	2007-2013 г.	2014-2020 г.
Обхват	Подкрепа за всички генериращи приходи инвестиции по ПРСР	Подкрепа за всички генериращи приходи инвестиции по ПРСР
Настройвам	Предварителна оценка само за гаранционни фондове	Задължителна предварителна оценка за всеки FI
Опции за изпълнение	Финансови инструменти на национално или регионално ниво – само по поръчка	Финансови инструменти на национално, регионално, транснационално или трансгранично ниво: Фонд от фондове; Шивач-направено ИЛИ готово ИЛИ МА заеми/гаранции Принос към инструментите на ниво ЕС
Крайни получатели	Непряк достъп до FI - достъп само за тези, които имат заявления за безвъзмездна помощ по мярка по ПРСР, избрана от разплащателните агенции	Директен достъп до ФИ - всеки краен получател, който отговаря на критериите за допустимост и подбор, без да е необходимо да подава заявление до Разплащателната агенция
Плащания	Възможност за деклариране на Комисията 100% от сумата, платена за финансиране - не е свързана с плащания на крайни получатели	Поетапни плащания свързани да се плащания на крайните получатели
Разходи и такси за управление, лихви, върнати ресурси, наследство	Общо правно основание, заложено в правилата за прилагане	Пълни разпоредби, изложени от самото начало в основни, делегирани и актове за изпълнение
Отчитане	Без задължително отчитане - част от общия годишен отчет за изпълнението на програмата	Задължително отчитане от самото начало по редица показатели, свързани с финансовия регламент.

По отношение на Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), в допълнение към приложимостта на разпоредбите на КИР относно финансовите инструменти и в противоречие със ситуацията по Европейския фонд за рибарство, ЕФМДР включва задължение, което подпомагането се предоставя на предприятията в преработката сектор, различен от МСП, трябва да бъде чрез финансови инструменти (член 69.2 от ЕФМДР).

Приложимите дефиниции са изложени в редица правни основи: Финансовият регламент и правилата за неговото прилагане, CPR, специфичните регламенти на ЕСИ фонда и приложимата рамка за държавни помощи.

Първата отправна точка беше Финансовият регламент; следователно например през 2014-2020 г. се прави позоваване на „финансови инструменти“, а не на инструменти за финансов инженеринг, а самият CPR не съдържа конкретна дефиниция на финансови инструменти или на други съответни термини. Въпреки това, по време на договарянето на законодателната рамка, съзаконодателите добавиха в определенията на КИР термини, които не са включени във Финансовия регламент и са специфични за контекста на ЕСИФ, т.е. сметка на ескроу и фонд от средства. Подготвя се речник за публикуване в началото на 2015 г.

Какво е общото политическо послание?

И двете МФР, и политическите рамки на ЕСИФ подчертават необходимостта от по-широко използване на финансови инструменти през 2014-2020 г., особено в контекста на фискално съкращаване: следователно общата цел е да се осигури повече финансиране по ЕСИ чрез финансови инструменти в бъдеще. В този контекст Европейският съвет от октомври 2013 г. призова за значително увеличаване на използването на финансови инструменти за всички страни в сравнение с периода 2007-2013 г. и за удвояване на сумите на подкрепата от ЕСИФ, предоставена на МСП чрез финансови инструменти в страните по програмата.

Поради това управляващите органи трябва да обмислят използването на финансови инструменти като опция, когато е подходящо, но не и по причини за усвояване. Финансовите инструменти не могат да се разглеждат като начин за предварително зареждане на разходи или за избягване на автоматично отписване. Те са начин на доставка, а не самостоятелна цел.

Дейностите, подкрепяни от финансови инструменти, трябва да бъдат оценени от финансовия посредник или управляващия орган, за да могат да изплатят инвестицията. Следователно за ЕФРР, КФ, ЕЗФРСР и ЕФМДР те трябва да генерират приходи или приходи или спестявания от бъдещи разходи, докато за ЕСФ те трябва да се използват въз основа на капацитета на крайните получатели да възстановят заема. Трябва да се търсят синергии и допълване – финансовите инструменти чрез ЕСИФ трябва да отчитат и да работят заедно, когато това е оправдано с безвъзмездните средства от ЕСИФ, други инструменти на ЕС (финансови инструменти и безвъзмездни средства) и национални публични програми.

Освен това УО трябва да търсят критична маса и икономии от мащаба. Както Европейската сметна палата, така и Европейският парламент посочиха, че има място за консолидиране към по-големи по-ефективни инструменти. Въпреки че общите суми, предоставени чрез финансови инструменти, следва да се увеличат, това не трябва непременно да съответства на умножаване на броя на регионалните или местните инструменти. Въпреки че всеки случай трябва да се преценява по същество, общата линия на политиката е, че трябва да има консолидиране на ресурсите в национални или надрегионални инструменти, както и да се използва възможността за допринасяне към инструментите на ниво ЕС, когато е подходящо.

Какви са ползите от финансовите инструменти?

Ползите, свързани с финансовите инструменти, могат да бъдат обобщени по следния начин:

- Привличане на ресурси и повишено въздействие на програмите по ЕСИФ;
- Повишаване на ефективността и ефективността поради револвиращия характер на средствата, които остават в програмната област за бъдещо използване за подобни цели;
- По-добро качество на проектите, тъй като инвестициите трябва да бъдат изплатени;
- Достъп до по-широк спектър от финансови инструменти за изпълнение на политиката и участие и опит на частния сектор;
- Отдалечете се от културата на „зависимост от безвъзмездни средства“; и
- Привличане на подкрепа (и финансиране) от частния сектор към целите на публичната политика.

Каква е логиката на интервенция за финансови инструменти?

Управляващите органи ще трябва да преминат през стъпка по стъпка процес за определяне дали трябва да се използват или не финансови инструменти.

Първо, цялостното програмиране трябва да бъде сравнително напреднало. Програмирането вече може да даде първа индикация за потенциалното използване на финансовите инструменти на различни етапи, включително анализ на нуждите от развитие на национално и регионално ниво, избор на тематични цели, фокусни области, инвестиционни приоритети според анализ на неуспехите на пазара в областта на финансовите инструменти, настройка и описание на приоритетна ос, мерки и т.н. Например анализът може да насочи програмата към използване на финансови инструменти въз основа на предишен опит с финансови инструменти или да идентифицира обща пропуск по отношение на достъпа на МСП до финансиране.

След това трябва да има потенциал за използване на финансови инструменти. Както бе споменато по-горе, планираните дейности трябва да генерират или спестяват доход, а също така трябва да има интерес от страна на финансовите посредници и крайните получатели. Възможно е да има случаи, при които безвъзмездната финансова помощ с нисък процент на съфинансиране може да бъде по-добър вариант, например в случай на отрицателно съотношение финансови разходи и ползи по отношение на размера на заема, за разлика от таксите за управление и разходите.

И накрая, когато УО вижда възможността за използване на финансови инструменти, това се доразвива и потвърждава от предварителната оценка, посочена в CPR 37 (2).

Програмиране на ФИ 2014-2020

Финансови инструменти в предварителната оценка

Регламентът предвижда, че предварителната оценка „трябва да оцени... обосновката за предложената форма на подкрепа“. Предварителната оценка е анализ на пропуските на високо ниво, извършен успоредно с програмирането, който оценява съответствието на предложените приоритети и действия с оценката на нуждите. В този контекст той следва също да включва разглеждане на финансови инструменти или други форми на подкрепа като инструменти за изпълнение, които да допринесат за тези избрани приоритети и действия. Това би трябвало да помогне за определяне на потенциалното включване на финансовите инструменти като инструмент за предоставяне, както е уместно.

Това може да има различни последици в зависимост от контекста. Например, в случай на ДЧ, където се предлагат безвъзмездни средства за МСП, а не финансови инструменти, предварителната оценка може да установи, че трябва да се обърне повече внимание на финансовите инструменти. В случай на ДЧ, където се предлагат само финансови инструменти, предварителната оценка може да установи, че елементът за безвъзмездна помощ трябва да бъде въведен отново.

Оценката трябва да бъде логична и да включва съображения като: предимства и недостатъци на всяка опция, съответни елементи от специфичната пазарна неефективност, водещи до избор на тематична цел / фокусна област / инвестиционен приоритет, потенциалния характер на дейностите, генериращи приходи, и финансовата устойчивост на публични цели (потенциално повторно използване на средства за разлика от еднократната безвъзмездна помощ).

Финансови инструменти в договора за партньорство

Няма правно основание за включване на информация за финансови инструменти в Споразумението за партньорство (СП). Все пак би било полезно да се включи обща информация за използването на финансови инструменти във връзка със съответните тематични цели и/или инвестиционни приоритети, когато се предвижда използването на финансови инструменти. Освен това, ако държавите -членки планират да създадат финансов инструмент на национално ниво с вноски от повече от една програма (например регионални програми на ЕСИФ, допринасящи за един финансов инструмент), тази информация също може да бъде включена в ЗЗ. Ако се планира принос за „инициативата за МСП“, единната национална програма за фонд трябва да бъде включена в списъка на програмите по ЕФРР и ЕЗФРСР, според случая.

Финансови инструменти в програмите

Всеки финансов инструмент, подкрепян от ЕСИФ, трябва да е в съответствие със съответната програма, нейните цели по приоритети (и фокусни области за ЕЗФРСР); правила за допустимост (по мерки за ЕЗФРСР); разпоредби, свързани с разходите; елементи на съфинансиране; изисквания за мониторинг и отчитане. Докато някои общи и общи за всички правила на ЕСИФ са дефинирани в СРР, специфичните за фонда правила (например свързани със споразумението за финансиране) играят специална роля за финансовите инструменти, създадени по ЕЗФРСР. Ще бъде необходимо също да се спазват специфичните за сектора правила за ЕФМДР.

Оперативни програми на ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд

Член 96, параграф 2, буква б), iii) от КПП изисква за всяка приоритетна ос описание на действията... „и планираното използване на финансови инструменти“. Следователно трябва да бъде посочено на ниво приоритетна ос, когато има разглеждане на финансов инструмент(и) въз основа на предварителната оценка на Оперативната програма и по отношение на тематичните цели, избрани в ПА, допълнени, доколкото е подходящо, с информацията вече са налични във всяка текуща предварителна оценка (и).

Това може да бъде под формата на обширен текст в съответната приоритетна ос, отнасящ се до възможността за предоставяне на инвестициите чрез финансови инструменти или друга форма на подкрепа, или комбинация от двете. УО трябва да даде сигнал, че предвижда използването на финансови инструменти. Това може да бъде допълнено, доколкото е възможно, с допълнителна информация, но ще трябва да се постигне подходящ баланс между предоставянето нито на твърде много, нито на твърде малко информация, за да се избегне последваща промяна на програмата. Важно е също така да се избягва предварително изпреварване на резултатите от предварителната (ите) оценка (и) за ФИ (ите).

Например, не е задължително да се идентифицира конкретният финансов инструмент в оперативната програма. Тази конкретна информация може да бъде определена само чрез предварителната оценка, която може да бъде завършена малко след приемането на програмата или по всяко време по време на изпълнението.

Изключение от горното общо правило е, когато УО желаят да се възползват от стимулите да прилагат 10% допълване за цяла приоритетна ос, доставена чрез финансови инструменти, или искат да направят принос към инструмент на ниво ЕС и да прилагат 100% процент на съфинансиране за цялата приоритетна ос за вноските по ОП в подкрепа на

финансов инструмент на ниво ЕС. В такива случаи е очевидно, че някои елементи от предварителната оценка, като например информацията за размера на помощта, която трябва да бъде предоставена чрез финансови инструменти, ще трябва да бъдат налични преди финализирането на изграждането на съответната приоритетна ос или, ако това стане достъпно едва по -късно, трябва да се направи програма за промяна.

Програми за развитие на селските райони на ЕЗФРСР

Първо програмиране на ПРСР 2014-2020

УО могат да програмират финансови инструменти от самото начало, по време на първото приемане на ПРСР 2014-2020 г. По принцип УО трябва да посочи на ниво мярка или обикновено за няколко мерки, когато има разглеждане на финансов инструмент(и) въз основа на предварителната оценка на Програмата за развитие на селските райони и по отношение на приоритета и/или фокуса избрана област, допълнена, доколкото е възможно, с информацията, която вече е налична във всяка текуща(и) предварителна оценка(и).

Това може да бъде под формата на обширен текст в раздела, общ за няколко мерки, отнасящи се до възможността за предоставяне на инвестициите чрез финансови инструменти или безвъзмездни средства, или чрез комбинация от двете. УО, които са завършили предварителните си оценки преди приемането на програмата, или са напреднали достатъчно с предварителната оценка (позволявайки им да идентифицират пазарната разлика/неоптимални ситуации, бюджети и възможности за изпълнение), трябва да опишат това в подробности в техните ПРСР, за да се избегне необходимостта от допълнителни модификации.

Като минимум, УО трябва да сигнализира, че предвижда използването на финансови инструменти (по мярка или общо за няколко мерки). Това може да бъде допълнено, доколкото е възможно, с допълнителна информация, но ще трябва да се постигне подходящ баланс между предоставяне нито на твърде много, нито на твърде малко информация, за да се избегне последваща промяна на програмата, и гарантиране в същото време на съгласуваност със стратегията на програмите и SWOT анализ. Държавите-членки обаче се съветват да не изпреварват резултатите от каквато и да е бъдеща предварителна оценка. Ако такава бъдеща предварителна оценка доведе до съществени разлики между първоначално предвидения в ПРСР подход и този, който трябва да бъде въведен от УО (включително по финансови въпроси), програмите ще трябва да бъдат модифицирани.

Ако финансовите елементи на мярката, като например процент на вноските, са различни за финансовия инструмент (и) от тези за безвъзмездните средства (включително когато УО иска да използва стимула от 10 процентни пункта за максималния размер на вноските, предвиден в член 59 (4)(d) от R 1305/2013), тогава УО трябва да гарантира, че е извършена предварителната оценка или че е достатъчно напреднала, за да позволи пълното програмиране на финансовия(ите) инструмент(и) към момента на приемането.

В рамките на програмния период 2014-2020 г.

Когато УО реши да създаде финансов инструмент, подпомаган от своя ПРСР в рамките на програмния период, и досега не е предвидена възможност за използване на финансови инструменти, той следва да промени програмата си. Промяна на ПРСР е необходима, например, когато финансов инструмент е създаден по мярка или за конкретна операция, която не е програмирана досега, или когато финансовият инструмент е посочен само като потенциален вид подкрепа по програмирана мярка за безвъзмездна помощ или обикновено за няколко програмирани мерки за безвъзмездна помощ, но без допълнителна конкретна информация за нейното създаване и изпълнение. УО следва да опише в своя ПРСР финансовия инструмент, който ще бъде създаден, и основните му елементи.

Всеки финансов инструмент получава вноски от бюджетите на отделните мерки. Ако мярката не е програмирана и не са планирани съответните бюджети, тогава УО трябва да осигури необходимото отваряне на съответната мярка към финансовия инструмент и неговата бюджетна подкрепа.

Член 59, параграф 4, буква в) от Регламента за ЕЗФРСР (R 1305/2013) предвижда, че максималният размер на приноса на ЕЗФРСР е 100% за вноските във финансови инструменти на ниво ЕС, докато за финансови инструменти, създадени при споделено управление, член 59(4)(d) от същия регламент предвижда максималната ставка на приноса на ЕЗФРСР, приложима за съответната мярка, да бъде увеличена с 10 процентни пункта.

Трябва да се отбележи, че някои мерки на ЕЗФРСР включват различни видове операции и дейности (напр. съгласно членове 19 или 20 от R 1305/2013). Следователно е възможно да се предостави безвъзмездна помощ за един вид операция и подкрепа по финансови инструменти за друг вид операция (инвестиции), като и двете попадат в обхвата на една единствена мярка. Правилата за допустимост, свързани със съответната мярка (например вид крайни получатели, вид инвестиции и обхват на изпълнение и т.н.), трябва да се спазват, а предоставената подкрепа трябва да остане в рамките на CPR и регламентите на ЕЗФРСР. Това също трябва да бъде добре документирано в ПРСР.

Възможно е също така да има различни целеви групи (т.е. крайни получатели) за финансовия инструмент в сравнение с целевите групи съгласно подхода за безвъзмездна помощ за една и съща мярка. Това трябва да бъде дефинирано от предварителната оценка на финансовия инструмент и посочено в описанието на мярката в програмата. Допълняемостта с другите ЕСИ фондове също трябва да се вземе предвид.

Морски програми и програми за риболов на ЕФМДР

Като се има предвид ограниченото усвояване на финансови инструменти по ЕФР през 2007-2013 г., за периода 2014-2020 г. създаването на финансови инструменти в сектора на рибарството и аквакултурите по ЕФМДР ще бъде ново предизвикателство за УО, разположено в често малки администрации на рибарството. При спазване на резултатите от предварителната оценка, следователно може да е важно да се опита да избегнем създаването на изцяло нови инструменти, специфични за сектора, а по-скоро да надграждаме върху съществуващи национални, регионални или местни финансови инструменти (специфични за сектора или други). Друга алтернатива е да се проучат взаимодействията с други финансови инструменти, вече създадени в ЕФРР, ЕСФ или ЕЗФРСР, или да бъдат създадени в периода 2014-2020 г.

Всяка оперативна програма по ЕФМДР е програмирана въз основа на стратегически подход, включващ оценка на силните страни, слабостите, възможностите и заплахите, и като се вземат предвид резултатите от оценката на нуждите. Следователно стратегията на ОПФ за ЕФМДР определя приоритетите, целите, целите и мерките, избрани за постигане на целите. Следователно финансовите институции за сектора на рибарството и аквакултурите следва да се съсредоточат върху целите, определени в стратегията на ОП по ЕФМДР.

ЕФМДР включва списък с недопустими операции. Например операции, увеличаващи риболовния капацитет на кораб или които се състоят от изграждането или вноса на риболовни кораби, са недопустими. Други правила, специфични за фондовете в ЕФМДР, определят специфични условия за прилагане на мерките (за смяна на двигател, подпомагане при стартиране на млади рибари, обучение на борда, постоянно и временно прекратяване) или определят дати за постепенно прекратяване (2017 г. за постоянно прекратяване; 2019 за помощ за съхранение).

Изпълнение на финансови инструменти през 2014-2020 г.

Предварителна оценка

Задължителната предварителна оценка за финансови инструменти, предвидена в член 37, параграф 2 от CPR, е ключова новост за 2014-2020 г. Въвеждането му е насочено към осигуряване на надеждно вземане на решения от страна на управляващите органи по отношение на използването на финансови инструменти. Не трябва да се бърка с предварителната оценка съгласно CPR 55, която е част от процеса на програмиране.

Предварителната оценка може да се извършва на етапи. Той няма официален краен срок (т.е. не се изисква преди приемането на програмата), но трябва да бъде завършен преди решението да се направи приносът на програмата към финансовия инструмент. Той трябва да обхваща всеки финансов инструмент, или вече съфинансиран през предходния програмен период, или нов, но работата може да се комбинира в една предварителна оценка. Същата предварителна оценка може да се използва и за оправдаване на вноските от повече от един ЕСИ фонд за един и същ финансов инструмент.

Изискванията на предварителната оценка са, както следва:

– Анализ на пазарни неуспехи, неоптимални инвестиционни ситуации и инвестиционни нужди за области на политиката и тематични цели или инвестиционни приоритети, които трябва да бъдат разгледани с оглед да се допринесе за постигането на специфични цели, определени в приоритет, и да бъдат подкрепени чрез финансови инструменти. Този анализ се основава на наличната методология за добри практики;

– Оценка на добавената стойност на финансовите инструменти, разглеждани за подкрепа от ЕСИ фондовете, съгласуваност с други форми на публична намеса, насочени към същия пазар, възможни последици за държавната помощ, пропорционалността на предвидената интервенция и мерки за минимизиране на изкривяването на пазара;

– Оценка на допълнителни публични и частни ресурси, които потенциално могат да бъдат увеличени от финансовия инструмент до нивото на крайния получател (очакван ефект на ливъридж), включително, според случая, оценка на необходимостта и нивото на преференциалното възнаграждение за привличане на партньорски ресурси от частни инвеститори и/или описание на механизмите, които ще бъдат използвани за установяване на необходимостта и степента на такова преференциално възнаграждение, като например конкурентен или подходящо независим процес на оценка;

– Оценка на извлечените поуки от подобни инструменти и предварителни оценки и оценки, извършени от държавата-членка в миналото, и как тези уроци ще бъдат приложени в бъдеще;

– Предложената инвестиционна стратегия, включително проучване на възможностите за договорености за изпълнение по смисъла на член 38, финансови продукти, които ще се предлагат, целеви крайни получатели, предвидена комбинация с безвъзмездна помощ, ако е подходящо;

– Спецификация на очакваните резултати и как се очаква съответният финансов инструмент да допринесе за постигането на специфичните цели, определени в рамките на съответния приоритет или мярка, включително показатели за този принос;

– Разпоредби, позволяващи предварителната оценка да бъде преразглеждана и актуализирана според изискванията по време на изпълнението на всеки финансов инструмент, който е бил приложен въз основа на такава оценка, когато по време на фазата на изпълнение управляващият орган счита, че предварителната оценка може вече да не представлява точно пазарните условия, съществуващи към момента на въвеждане.

Предварителната оценка ще трябва да съдържа всички елементи, изложени по-горе. Това не е същото като оценката на JEREMIE / JESSICA, извършена за някои вноски от ЕФРР към инструментите за финансов инженеринг през 2007-2013 г.

Предварителната оценка може да бъде финансирана от техническата помощ на програмата за периода 2007-2013 г. или 2014-2020 г. УО има избор между извършването на самата работа и нейното възлагане на външни лица, въпреки че изглежда, че като цяло ще е необходим консултант от съображения за административен капацитет, експертен опит и независимост на оценката.

Що се отнася до методологията и подхода, предварителните оценки за различни видове финансови инструменти вероятно ще се различават значително и зависят от много фактори-вид финансов инструмент, икономически сектор и целеви групи, план за изпълнение и др. Общите и МСП- Бяха предоставени и представени специфични

методологии за предварителна оценка на добри практики, разработени в сътрудничество с групата на ЕИБ.

И накрая, предварителната оценка трябва да бъде представена на комитета за мониторинг на програмата за информация и нейните обобщени констатации и заключения трябва да бъдат публикувани в рамките на три месеца от датата на тяхното финализиране (напр. на уебсайта на УО).

Комбинация от средства и форми на подкрепа

В CPR става ясно, че всички видове комбинации ще бъдат възможни: комбинация от различни вноски по програмата и различни фондове в един финансов инструмент, комбинация от финансови инструменти и безвъзмездни средства и други форми на подкрепа.

Комбинирането на средства от различни източници в един финансов инструмент може да допринесе за извличане на ползи от предимствата на критичната маса и икономии от мащаба, както и да обхване по-широк спектър от политически цели. В този случай всеки поток от финансиране ще представлява отделна операция и ще трябва да допринася съответно за целите на съответната приоритетна ос. Освен това ще трябва да се съхраняват отделни записи за отчитане и за одитни цели, както и специфични за сектора условия за допустимост.

За комбинирането на финансови инструменти на ЕСИФ с безвъзмездни средства по ЕСИФ или други форми на подкрепа има две възможности. Първо, ще бъде възможно за някои специфични видове безвъзмездни средства (субсидия за лихвени проценти, субсидия за гаранционни такси или техническа поддръжка, както е предвидено в член 37, параграф 7 от CPR и посочено в член 5 от Делегирания акт) и финансовите инструменти да се комбинират в рамките на една и съща операция и да се третират като един финансов инструмент. Други видове безвъзмездни средства или други форми на подкрепа не могат да се считат за част от операция, включваща финансов инструмент. Второ, ще бъде възможно операции, включващи безвъзмездни средства или други форми на подкрепа, от една страна, а от друга страна, операции, включващи финансови инструменти, да бъдат комбинирани за финансиране на една и съща инвестиция на ниво краен получател, но като отделни и отделни операции.

Общият ръководен принцип за всички случаи е, че един и същ разход не може да бъде деклариран два пъти пред Комисията. Безвъзмездните средства не се използват за възстановяване на подкрепа, получена от финансови инструменти, а финансовите инструменти не се използват за предварително финансиране на безвъзмездни средства.

Съфинансиране

Въвежда се значителна допълнителна гъвкавост, при която националните публични и частни съфинансиращи вноски по програмите могат да се предоставят на нивото на финансовия инструмент (фонд от фондове или финансов посредник) или на нивото на инвестицията в крайния получател (включително вноски в натура, когато е приложимо, с изключение на ЕЗФРСР). Националното съфинансиране не трябва да се изплаща предварително на финансовия инструмент, но може да бъде предоставено на по-късни етапи от прилагането на финансовия инструмент. Членът относно плащанията съдържа разпоредби, позволяващи пълно възстановяване на вноските по ЕСИФ, дори когато материалното съфинансиране е предоставено на по-късен етап. Въпреки това, той трябва да бъде предоставен преди края на периода на допустимост.

В много финансови инструменти ще присъства частен принос и се насърчава да увеличи ливъридж (може да се изисква и от правилата за държавна помощ). За политиката на сближаване програмите, основани на общите допустими разходи, могат да улеснят съфинансирането и изпълнението (УО да вземе предварително решение).

Вноските в натура са възможни само под формата на земя и недвижими имоти за развитие на селските райони, развитие на градовете или регенерация на градовете, когато земята или недвижимите имоти са част от инвестицията и когато са изпълнени условията съгласно CPR 69 (1).

Допустимост

(1) Какви видове финансови инструменти са допустими? Какво представлява допустимите разходи при закриването?

Подкрепата по програмата на ЕСИФ, предоставена чрез финансови инструменти, ще бъде под формата на заеми, гаранции и собствен капитал/рисков капитал. Самостоятелните субсидии за лихвени проценти и субсидиите за гаранционни такси не се считат за финансови инструменти (докато ако се комбинират в една операция с финансови инструменти, разпоредбите, приложими за финансовите инструменти, ще се прилагат и за тях).

Допустимите разходи при закриването включват:

– Плащания към крайни получатели (например действително изплатени заеми) и в полза на крайните получатели.

– Ресурси, заделени за договори за гаранции, независимо дали са непогасени или вече са настъпили на падежа, с цел покриване на евентуални искания за гаранция за загуби, покриващи множество суми от основни нови заеми или други рискови инструменти за нови инвестиции в крайни получатели, ефективно изплатени преди края на периода на допустимост. Гаранционният продукт трябва да е разработен въз основа на предварителна оценка на риска (НЕ е същото като предварителната оценка)

– Субсидии за капитализирани лихвени проценти или субсидии за гаранционни такси, които се плащат за период, не по-дълъг от 10 години след периода на допустимост, използван в комбинация с финансови инструменти и изплащани в ескроу сметка, специално създадена за тази цел.

– Разходи за управление и такси, включително капитализирани разходи за управление или такси за инструменти на базата на собствен капитал и микрокредит, които трябва да бъдат платени за период не по-дълъг от 6 години след периода на допустимост, по отношение на инвестиции в крайни получатели, които са настъпили в рамките на периода на допустимост и при плащане в ескроу сметка, специално създадена за тази цел.

– В случай на инструменти, базирани на собствен капитал, насочени към предприятия, за които споразумението за финансиране е подписано преди края на 2017 г., които до края на периода на допустимост са инвестирали най-малко 55%, ограничен размер на плащанията към крайните получатели трябва да се извършват в рамките на 4 години след края на периода на допустимост, ако са внесени в ескроу сметка, специално създадена за тази цел.

(2) Други въпроси за допустимост: ДДС, оборотни средства, завършени проекти, капитализирани разходи, дълготрайност

ДДС

ДДС на ниво краен получател е допустим само за подлежащия на възстановяване вид помощ и във връзка с поддържаната инвестиция. Когато финансовите инструменти се комбинират с безвъзмездни средства по параграф 7 или 8 от член 37 от CPR, разпоредбите на съответния член за безвъзмездните средства се прилагат към частта за безвъзмездна помощ.

Оборотен капитал

Оборотният капитал може да бъде включен като част от подкрепата, предоставяна на предприятията при тяхното създаване, като капитал на ранен етап (начален капитал и начален капитал), разширителен капитал, капитал за укрепване на общите дейности на предприятието или реализиране на нови проекти, навлизане на нови пазари или нови разработки от съществуващи предприятия. Това има за цел да стимулира частния сектор

като доставчик на финансиране за предприятията и само в рамките на приложимите правила за държавна помощ.

Оборотният капитал, който е спомагателен и е свързан с нова инвестиция в сектора на земеделието или горите, който получава подкрепа от ЕЗФРСР чрез финансови инструменти, създадени в съответствие с CPR, може да бъде допустим разход (член 45, параграф 5 от R 1305/2013). Тя не надвишава 30% от общия размер на допустимите разходи за инвестицията (или нейната част), подкрепена от финансовия инструмент, и съответното искане се надлежно обосновава. За горското стопанство той е допълнително ограничен до максимум 200 000 евро (горско стопанство "de minimis").

Завършени проекти

Що се отнася до безвъзмездните средства, финансовите инструменти не трябва да предоставят подкрепа за завършени проекти. Изключение от това правило са финансовите инструменти, които подпомагат инфраструктурата с цел подпомагане на градското развитие или градското възстановяване или разнообразяване на селскостопанските дейности в селските райони. В тези случаи такава подкрепа може да включва сумата, необходима за реорганизация на портфейл от дългове за инфраструктура, съставляваща част от новата инвестиция, до максимум 20% от общия размер на подпомагането по програмата от финансовия инструмент до инвестицията.

Мониторинг и докладване

Годишни и окончателни доклади за изпълнение

Предвид специфичните процедури и структури за предоставяне на финансови инструменти, наличието и отчитането на мониторингови данни за използването на бюджетните ресурси от фондовете на ЕСИ е от ключово значение за всички заинтересовани страни по ЕСИФ, тъй като позволява да се направят заключения относно действителното изпълнение на подкрепените инструменти и корекции, които може да са необходими, за да се гарантира тяхната ефективност.

Следователно управляващите органи ще трябва да предоставят специфично отчитане на операциите, включващи финансови инструменти, като приложение към годишния доклад за изпълнението. Това ще бъде подобно на отчитането за ЕФРР и ЕСФ съгласно настоящия регламент, с добавяне на редица елементи (ливъридж, изпълнение), за да приведе отчитането на ЕСИФ в съответствие с Финансовия регламент. За КФ, ЕЗФРСР и ЕФМДР това отчитане е новост. Службите на Комисията от 2016 г. нататък ще трябва да събират тази информация в обобщения за всеки ЕСИ фонд.

Комитет за наблюдение

Комитетът за наблюдение има специфична отговорност да проучва финансовите инструменти. Комитетът за наблюдение също трябва да получи предварителната оценка „за информация“ и стратегическия документ за финансовия инструмент, прилаган директно от управляващия орган или междинния орган „за проверка“, и трябва да бъде информиран за методологията за разходите и таксите за управление и получават годишни отчети за ефективно заплатените разходи и такси за управление, както и специфичните отчети за финансови инструменти, посочени в точка 9.1 по -горе.

Одит

Финансовите инструменти са част от операции, поддържани с ресурси на ЕСИФ в рамките на приоритет на програма, и като такива следва да подлежат на нормални разпоредби за управление и контрол, както е предвидено в CPR, освен ако не е посочено друго.

Разпоредбите на CPR относно одита позволяват контрол на нивото на крайния получател само ако не са налични необходими документи на нивото на управляващия орган или орган, прилагащ финансовия инструмент, или има доказателства, че наличните документи на тези нива не представляват верен и точен запис. Освен това органите,

прилагащи финансови инструменти, ще отговарят за осигуряването на наличност на подкрепящи документи и не налагат на крайните получатели изисквания за водене на записи, които надхвърлят необходимото. Член 9 от Делегирания акт също така определя специфични договорености относно разпоредбите за управление и контрол, включително доказателства за допустими разходи и разпоредби за проверки на ръководството, подходяща одитна пътека и задължаване на фирма, работеща по общ рамков договор, за проверки на място или одити на финансови инструменти, изпълнени от ЕИБ.

Споразуменията за финансиране трябва да съдържат разпоредби относно отговорностите и задълженията на УО, органите, изпълняващи финансовите инструменти и крайните получатели в случай на нередности и финансови корекции. Разпоредбите за управление и контрол ще отразяват спецификата на всички фондове, обхванати от CPR.

Следва да споменем и следните насоки:

European Structural and Investment Funds Guidance for Member States and Programme Authorities CPR_37_7_8_9 Combination of support from a financial instrument with other forms of support. Published on 11 September 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/european-structural-and-investment-funds-guidance-member-states>

Financial instruments - Overview of changes in Title IV of the CPR following the Omnibus regulation. Published on 06 March 2019. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/financial-instruments-overview-changes-title-iv-cpr-following>

Този информационен документ е изготвен от Европейската комисия, за да предостави преглед на промените относно финансовите инструменти, въведени в дял IV от Регламент (ЕС) 1303/2014 (CPR) с Омнибус регламент (Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046).

Целта на този документ е да предостави подкрепа на управляващите органи и други заинтересовани страни, които искат да разберат по-добре новите правила и да ги използват.

EC Regulatory Guidance (Guidance Note on implementation options for financial instruments by or under the responsibility of the managing authority). Published on 30 October 2017. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-guidance-note-implementation-options>

В правната рамка за периода 2014-2020 г. управляващият орган на финансов инструмент има възможността да избира между няколко варианта за изпълнение на финансов инструмент(и), според случая. Целта на това ръководство е да обясни възможностите за прилагане на управлението на финансови инструменти съгласно член 38, параграф 1, буква б) от Регламента за общите разпоредби.

EC Regulatory Guidance (Guidance for Member States on the selection of bodies implementing financial instruments). Published on 02 August 2016. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-guidance-member-states-selection-bodies>

Това ръководство се отнася за финансови инструменти, използващи Европейските структурни и инвестиционни фондове (ESIF). Управляващите органи, които използват финансови инструменти като инструмент за постигане на целите на програма ЕСИФ, могат или да поемат задачи по изпълнението директно, да инвестират в капитала на новосъздадено или съществуващо юридическо лице, или да поверят задачи по изпълнението на други органи. В последния случай член 38, параграф 4, буква б) от Регламента за общите разпоредби предоставя различни възможности за възлагане на задачи по изпълнението на финансови инструменти. Това ръководство има за цел да предостави разяснения относно тези възможности.

EC Regulatory Guidance (Guidance for Member States on Article 42(1)(d) CPR– Eligible management costs and fees). Published on 08 December 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-guidance-member-states-article-421d-cpr>

Това ново регулаторно ръководство е предназначено да осигури последователни подходи и да отговори на въпросите на държавите -членки относно подходите, които управляващите органи трябва да прилагат във връзка с член 42, параграф 1, буква г) от Регламента за общите разпоредби (CPR).

Член 42, параграф 1, букви г), (2), (5) и (6) от CPR установява нов подход към допустимото управление, както е посочено допълнително в членове 12, 13 и 14 на CDR. Следователно съдържанието на новия насоките се фокусират върху това как да се прилага новият подход към разходите за управление и таксите на органите, прилагащи финансови инструменти в съответствие с член 38, параграф 4, буква б) от POP. Подробностите включват информация за: разходи и такси; въвеждане на изискване за тяхната производителност; и нов метод за изчисляване на праговете. Представени са и други свързани теми.

EC Regulatory Guidance (Guidance for Member States on Article 41 CPR– Request for payment). Published on 15 July 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-guidance-member-states-article-41-cpr>

EC Regulatory Guidance (Guidance for Member States on Article 37(4) CPR, Support to enterprises/working capital). Published on 21 April 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-guidance-member-states-article-374-cpr>

New guidelines on combining European Structural and Investment Funds with the European Fund for Strategic Investments. Published on 22 February 2016. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/new-guidelines-combining-european-structural-and-investment>

Брошурата предоставя преглед на възможните комбинации от ЕФСИ и ЕСИ фондове, на ниво проект или чрез финансов инструмент като инвестиционна платформа. Той ще бъде обогатен с опита, извлечен от конкретни случаи и обратна връзка, получена от заинтересованите страни.

Повече информация:

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2016/02/22-02-2016-investment-plan-for-europe-new-guidelines-on-combining-european-structural-and-investment-funds-with-the-efsi

New Guidance note about interest and other gains generated by European Structural & Investment Funds support paid to financial instrument (Article 43 Common provisions regulation). Published on 25 February 2016. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/new-guidance-note-about-interest-and-other-gains-generated>

Насоки на Европейската комисия, за да се изясни как държавите-членки трябва да се справят с лихвите или други печалби, генерирани от инвестирането на вноски на европейските структурни и инвестиционни фондове (ESIF) във финансови инструменти. В контекста на ЕСИФ терминът „управление на касата“ се използва във връзка с член 43 от Регламента за общите разпоредби, който предвижда инвестиране на приноса на ЕСИФ във финансов инструмент, следвайки принципите на доброто финансово управление, и регулира използването на лихви и други печалби, генерирани от него.

Това ново Ръководство беше изготвено във връзка с въпроси, повдигнати на Комисията от държавите-членки по отношение на това как да се справят с проблемите на

управлението на хазната (и по-специално отрицателните лихвени проценти в резултат на икономическата/финансова криза).

Много държави-членки са финализирали своите предварителни оценки и сега съставят своите финансови инструменти, поради което Ръководството е уместно, тъй като те трябва да вземат решение и да включат разпоредби за управление на съкровищата за споразуменията за финансиране с мениджърите на фондове. Съдържанието в Ръководството обхваща начина, по който трябва да се третира ресурсите от печалбите от управлението на хазната и предоставя информация за няколко конкретни случая (включително въпроса за третирането на отрицателни лихвени проценти).

UPDATED Guidance on State Aid in European Structural and Investment (ESI) Funds Financial instruments in the 2014-2020 programming period. Published on 30 April 2021. Updated on 15 June 2021: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/updated-guidance-state-aid-european-structural-and-investment>

Актуализираният работен документ на служителите има за цел да улесни прилагането на правилата за държавна помощ в областта на финансовите инструменти и да посочи различни възможности за постигане на съответствие с държавните помощи. Актуализираното ръководство отразява промените, въведени от Регламента за омнибус, и включва ново приложение, предоставящо практически обяснения и примери, свързани с често задавани въпроси, повдигнати от заинтересованите страни.

Guidance for Member States on Article 46 - reporting on financial instruments and on Article 37(2)(c) - leverage effect. Published on 07 June 2019. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/guidance-article-46-reporting-article-37-2c-leverage>

Този документ предоставя технически насоки за това как да се тълкуват и прилагат правилата на ЕС на член 46 CPR – отчитане на финансови инструменти и на член 37, параграф 2, буква в) CPR – ефект на ливъридж.

Документът предоставя обясненията и тълкуванията на службите на Комисията на споменатите правила, за да се улесни изпълнението на програмата и да се насърчат добрите практики.

EC Regulatory Guidance (Guidance for Member States on Article 37(2) CPR– Ex-ante assessment). Published on 21 April 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-guidance-member-states-article-372-cpr-ex>

Източници:

1. EC Regulatory Guidance (EC short reference guide). Published on 21 April 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-ec-short-reference-guide>

2. fi-compass: <https://www.fi-compass.eu/resources/ec>

3. Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>