



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.5.2013
SWD(2013) 178 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

към

Предложението за Решение на Европейския парламент и на Съвета

за предоставяне на гаранция от ЕС на Европейската инвестиционна банка за загуби по операции по финансиране на инвестиционни проекти извън Съюза

{COM(2013) 293 final}
{SWD(2013) 179 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

към

Предложението за Решение на Европейския парламент и на Съвета

за предоставяне на гаранция от ЕС на Европейската инвестиционна банка за загуби по операции по финансиране на инвестиционни проекти извън Съюза

Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) извършва операции извън ЕС в подкрепа на външната му политика, като за част от тези операции се предоставя бюджетна гаранция от ЕС, предвиждана за всяка многогодишна финансова рамка (МФР). От над 30 г. Европейският съюз предоставя бюджетна гаранция на ЕИБ, ограничена с определени тавани и други условия, която покрива рискове от държавен и политически характер във връзка с нейните операции по отпускане и гарантиране на заеми, осъществявани извън ЕС в подкрепа на целите на външната му политика. През този период гаранцията беше предоставяна въз основа на редица решения. Цялостният обхват и общите условия на покритието на гаранцията от ЕС за външните операции на ЕИБ понастоящем са установени в Решение № 1080/2011/ЕС (наричано по-долу „действащото решение“). Срокът на действието му изтича на 31 декември 2013 г.

Необходимостта от бюджетна гаранция от ЕС произтича от уставното ѝ задължение да провежда операциите си по отпускане на заеми при подходящо равнище на сигурност и — в по-широк контекст — от необходимостта да се запази кредитоспособността на ЕИБ, за да не се засяга изпълнението на задачата ѝ да спомага за уравнилосеното и стабилно развитие на държавите — членки на ЕС. Гаранцията от ЕС е най-важното средство за осигуряване на съвместимост между финансовата структура на ЕИБ, която се отличава със значително по-високо отношение на дълговия капитал към собствения капитал, значително по-високия присъщ риск на кредитирането на трети държави и необходимостта да не се допуска понижаване на кредитния рейтинг ААА на ЕИБ и едновременно с това да се ограничава потреблението на капитал от страна на Банката. ЕИБ не заплаща нищо на ЕС за получената гаранция.

Операциите на Банката следва да се извършват в отговарящи на условията за финансиране държави (определени в действащото решение) в подкрепа на някоя от следните цели: i) развитие на местния частен сектор, по-специално подкрепа за МСП; ii) развитие на социалната и икономическата инфраструктура, включително транспорт, енергетика, инфраструктура за опазване на околната среда и информационни и комуникационни технологии; iii) ограничаване и приспособяване към изменението на климата.

Географският обхват на гаранцията от ЕС е разпределен на региони: държави на предприєдинителен етап, съседни и партньорски държави, Азия и Латинска Америка, Южна африка.

В действащото решение е установен общ таван от 27 484 милиарда EUR и пакет за операциите във връзка с изменението на климата от 2 милиарда EUR за периода 2007 — 2013 г. Общият таван се разделя на регионални тавани, докато пакетът за

операциите във връзка с изменението на климата е глобален и не се разпределя предварително по региони.

Съгласно член 16 от действащото решение Комисията представя ново предложение за следващата финансова рамка (2014 — 2020 г.) В действащото решение се изисква също така Комисията да проучи различни въпроси при изготвянето на предложението. При изготвянето Комисията взе предвид бюджетния механизъм, въз основа на който се предоставя гаранцията от ЕС, тъй като той се отразява на някои от анализирани в оценката на въздействието (ОВ) варианти за действие.

Създаден е Гаранционен фонд (ГФ), чието предназначение е защита на бюджета на ЕС от значително напрежение поради възможно неизпълнение по заеми, свързани главно с операциите на ЕИБ по външно финансиране и с други външни дейности. Гаранционният фонд се финансира с една годишна вноска от бюджета на ЕС. Следователно механизмът за финансиране на Гаранционния фонд, който има за цел поддържането на средствата в него на равнище 9 % от оставащите задължения, фактически създава ограничение на размера на бюджетната гаранция от ЕС. Въз основа на очакваните тенденции в действителното превеждане на средства по покрити от ГФ операции и изплащането им, сумата на финансиране, предвидена в документа с техническа информация, изпратен на 27 март 2013 г. от Европейската комисия във връзка с договарянето на индивидуалните програми за изпълнение на следващата многогодишна финансова рамка (1,193 милиарда EUR за финансиране на ГФ за финансовата рамка за 2014 — 2020 г. по текущи цени), би дала възможност за твърдо определен таван за операциите на ЕИБ от около 25 милиарда EUR.

С Решение № 1080/2011/ЕС регионалните тавани бяха повишени в сравнение с предходното решение¹. В съображенията на Решението законодателните органи ясно са посочили, че тези повишения са временни и извънредни, като целта им е да се реагира на проблемите във връзка с т.нар. Арабска пролет и да се отчете по-силната подкрепа на ЕИБ за партньорите на ЕС с оглед на кризата от 2009 — 2010 г. Това показва намерението на законодателните органи да поддържат цялостното регионално равновесие, което бе трудно договорено през 2009 г. в резултат на деликатен политически компромис. Затова се приема, че регионалното равновесие от 2009 г. следва да бъде основата на новото законодателно предложение.

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

Средата, в която извършва дейност ЕИБ, значително се промени и новото законодателно предложение за гаранцията от ЕС за следващата МФР бе изготвено при много по-трудни условия в сравнение с преди. По-конкретно, финансовата криза оказва значително въздействие върху условията на ЕИБ за финансиране и създаде рискове за кредитния рейтинг AAA на Банката. В този контекст в Оперативния корпоративен план за 2012 — 2014 г., одобрен в края на 2011 г., се предвижда значително намаление на общия размер на отпусканите заеми до равнището отпреди кризата, особено в областта на външната дейност. Наскоро одобреното увеличение на капитала на ЕИБ би ѝ дало възможност да повиши размера на кредитирането си в ЕС, но външната ѝ дейност няма да бъде засегната.

Тази промяна в стратегията бе отразена в обсъжданията по предложението за нова гаранция от ЕС заедно с други елементи, например сегашните икономически и финансови условия, които оказват влияние върху качеството на портфейла с външни

¹ Решение 633/2009/ЕО.

заеми, способността на ЕИБ да поема рискове и разширяването на географския обхват на дейността на Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) чрез включването в него на Средиземноморския регион, където стопанската ѝ дейност би могла да достигне 2,5 милиарда EUR годишно (което би било повече от общото финансиране от ЕИБ за този регион — с гаранция от ЕС и на собствен риск).

В този контекст в доклада за ОВ се очертават четири главни проблема:

- **Рискът от непълноценно използване на гаранцията от ЕС.**
- **Невъзможността на ЕИБ да извършва всички видове операции по микрофинансиране с гаранция от ЕС.**
- **Недостатъчното равнище на финансиране за дейности във връзка с изменението на климата и затруднението за ЕИБ да повиши размера на кредитирането си в тази област.**
- **Неясното положение на ЕИБ като главно средство за предоставяне на външна финансова помощ от ЕС.**

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА И ОСНОВАНИЯТА ЗА ПРЕДПРИЕМАНЕ НА ДЕЙСТВИЕ ОТ ЕС

Предложението е от изключителната компетентност на ЕС. Поради това принципът на субсидиарност не се прилага.

Конкретното правно основание за предприемане на действие от ЕС чрез предоставяне на гаранция от ЕС на ЕИБ за загуби по заеми и гаранции по заеми за проекти извън ЕС са членове 209 и 212 от Договора за функционирането на ЕС. ЕИБ е създадена съгласно член 309 от Договора, а Уставът ѝ е установен в протокол към Договорите.

3. ЦЕЛИ НА НОВАТА ГАРАНЦИЯ ОТ ЕС ЗА ВЪНШНИТЕ ОПЕРАЦИИ НА ЕИБ ПО ФИНАНСИРАНЕ

Общата цел на дейността на ЕИБ извън Съюза с гаранция от ЕС е да подпомага външната политика на Съюза, като финансира значими инвестиционни проекти в партньорските държави чрез съчетаване на бюджетните средства на ЕС (посредством финансирането на Гаранционния фонд за външна дейност, който осигурява гаранцията от ЕС) със собствените средства на ЕИБ.

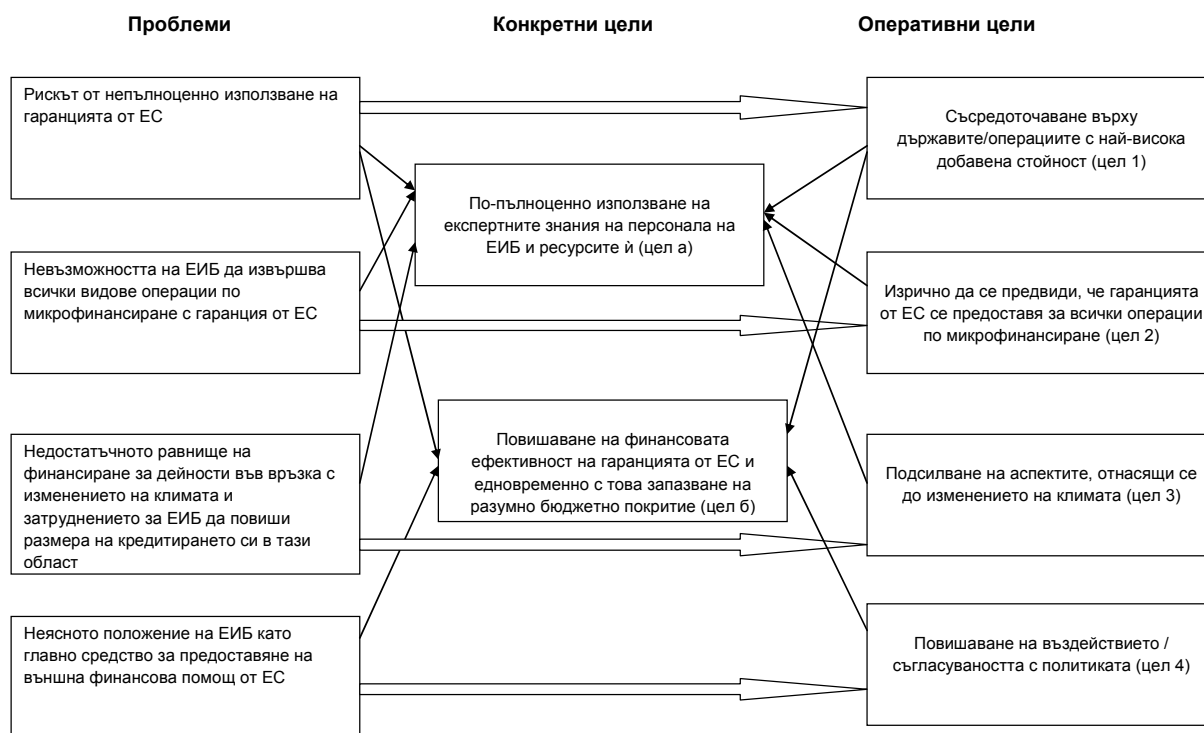
Посредством операциите си по финансиране извън Съюза с гаранция от ЕС ЕИБ следва да спомага за устойчивото икономическо и социално развитие и развитие по отношение на околната среда на партньорските държави, както и за партньорството им със Съюза. Освен това операциите на ЕИБ по финансиране в рамките на мандата следва да бъдат съобразени с по-общата рамка на регионалната политика на Съюза.

Други конкретни цели на ЕИБ в рамките на новия ѝ мандат следва да бъдат: i) по-пълноценно използване на експертните знания на персонала на Банката и ресурсите ѝ, ii) повишаване на ефективността на гаранцията от ЕС и едновременно с това запазване на разумно бюджетно покритие.

В този контекст оперативните цели на новата гаранция от ЕС следва да бъдат:

- **Географският обхват на гаранцията от ЕС да се съсредоточи върху получателите, при които гаранцията би имала най-висока добавена стойност (цел 1).**

- Изрично да се предвиди, че гаранцията от ЕС се предоставя за всички операции по микрофинансиране (цел 2), за да се достигне до най-бедните.
- Да се подсилат аспектите на гаранцията от ЕС, отнасящи се до изменението на климата, за да се насърчат операциите на ЕИБ в тази ключова част от външната дейност на ЕС (цел 3).
- Да се повиши въздействието на финансирането от ЕИБ чрез по-добро съгласуване с политиката на ЕС и чрез сближаване и взаимодействие с инструментите на ЕС (цел 4), за да могат промените в политиката да се отразяват по-задоволително и своевременно.



4. ВАРИАНТИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

В светлината на установения проблем и с цел постигане на конкретните политически и оперативни цели Комисията разгледа следните варианти за бъдещата гаранция от ЕС за външните операции на ЕИБ по финансиране:

Вариант 0: да не се приема ново решение — този вариант не бе анализиран подробно.

Вариант 1: да не се извършват изменения (в сравнение с Решение № 1080/2011/ЕС, чийто срок на действие ще бъде удължен до 31.12.2020 г.) — базов сценарий.

Вариант 2: да се измени съществуващата гаранция. В рамките на този вариант бяха разработени три подварианта. Всеки от тях бе определен като съчетание от 4 вида изменения за постигане на 4-те оперативни цели въз основа на взаимодействието и разпространението на ефектите от промените на всеки параметър. Главните характеристики на всеки подвариант са представени в таблицата по-долу:

Основни разлики между вариантите за действие при съпоставяне с базовия сценарий (да не се извършват изменения)

Постигане	на	Подвариант	Подвариант	Подвариант
-----------	----	------------	------------	------------

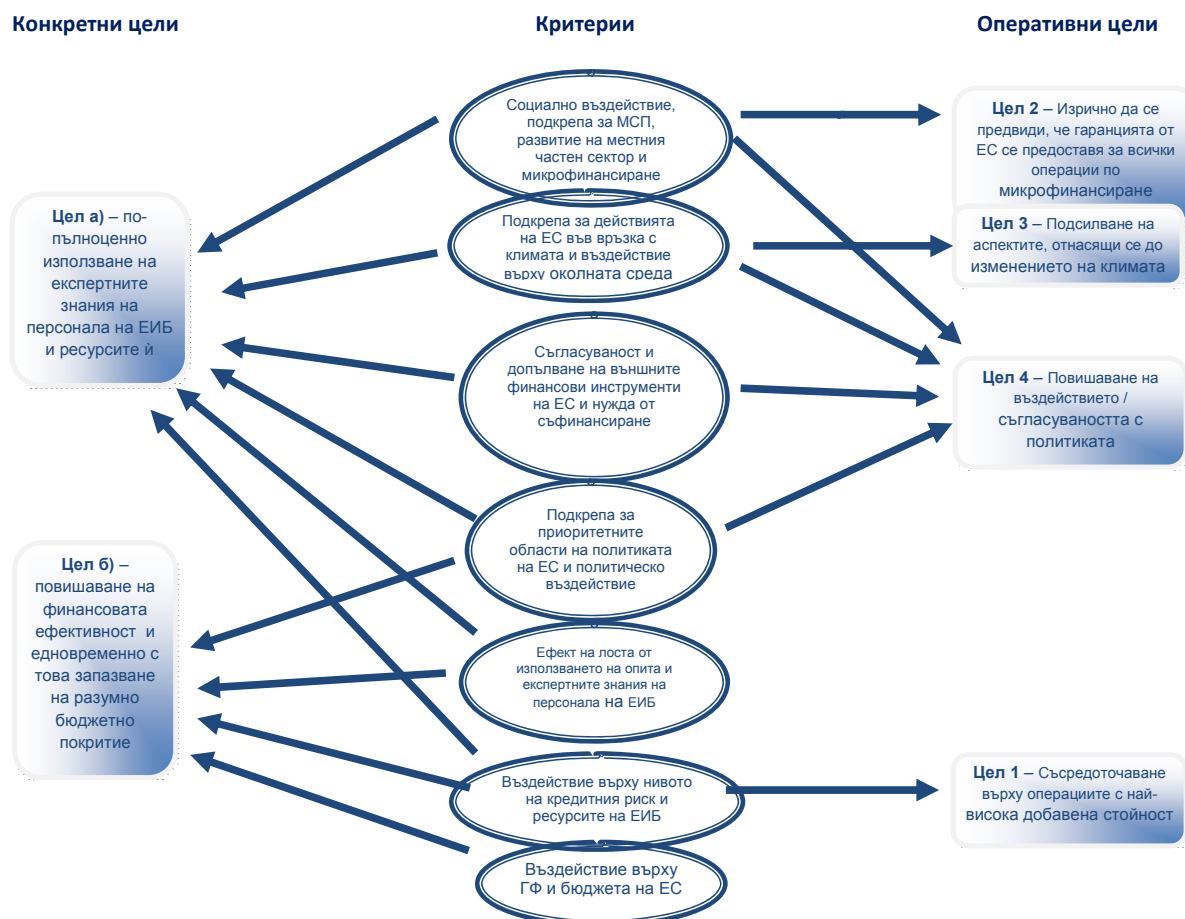
оперативните цели	CLOSE	MICRO	FOCUS
i) Съсредоточаване върху държавите/операции те с най-висока добавена стойност	Изключване на Азия и Латинска Америка и Южна Африка	Без промяна	Съсредоточаване върху получатели с по-ниска кредитоспособност (по динамичен начин)
ii) Да се предвиди изрично гаранция за всички операции по микрофинансиране	Всички операции по микрофинансиране са допустими, но търговският риск не се покрива от гаранцията от ЕС	Предварително определен пакет от 2 млрд. EUR за операции по микрофинансиране с цялостна гаранция от ЕС	Без промяна
iii) Засилване на аспекта, отнасящ се до изменението на климата	Увеличение на предварително определения пакет за операции във връзка с изменението на климата до 4 млрд. EUR	Установяване на регионални цели и включване на предварително определения пакет в общия таван	Цел за общия размер на кредитирането + наблюдение на намалението на емисиите на парникови газове
iv) Повишаване на въздействието / съгласуваността на политиката	Изготвяне на годишни документи за стратегията по държави	Актуализиране на техническите регионални оперативни насоки съгласно многогодишният о ориентиrowъчно планиране на външните финансови инструменти на ЕС	Актуализиране на техническите регионални оперативни насоки съгласно многогодишният о ориентиrowъчно планиране на външните финансови инструменти на ЕС

Вариант 3: да се предвиди гаранция за други финансови инструменти. Този вариант не бе анализиран подробно.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Следва да се отбележи, че не бе възможно да бъдат осигурени пълни количествени разчети за въздействието на всеки вариант, тъй като то ще зависи от изпълнението на Решението от ЕИБ. Всъщност регионалните тавани са ориентировъчни; те не са целеви размери на финансирането. Макар че изпълнението на Решението зависи много от управителните органи на ЕИБ и от способността на получателите да усвояват средства, на проектно равнище дейността на ЕИБ ще зависи особено от определянето на разумни и кредитоспособни проекти, от възможностите за съчетаване на безвъзмездни средства и заеми, от равнището на задлъжнялост на държавите получатели, от анализа на риска, от икономическите и политическите условия, от качеството на подготовката на проектите, от способностите на организаторите на проектите и т.н. Въпреки това бе извършен качествен анализ на основните въздействия на всеки вариант, като при възможност бяха посочвани и количествени данни.

Основните въздействия бяха определени във връзка с оперативните и конкретните цели на новата гаранция от ЕС. Оценените основни въздействия бяха: i) подкрепа за приоритетните области на политиката на ЕС, в т.ч. разширяването, политиката спрямо съседните държави и развитието на трети държави, както и политическо въздействие, ii) съгласуваност и допълване на външните финансови инструменти на ЕС и нужда от съфинансиране, iii) ефект на лоста от използването на опита и експертните знания на персонала на ЕИБ, iv) социално въздействие, подкрепа за МСП, развитие на местния частен сектор, микрофинансиране в партньорски държави, v) подкрепа за дейността на ЕС във връзка с изменението на климата и въздействие върху околната среда, vi) въздействие върху Гаранционния фонд и бюджета на ЕС, vii) въздействие върху нивото на кредитния риск/кредитния рейтинг и ресурсите на ЕИБ. Следва да се отбележи, че последните два критерия (въздействие върху ГФ и бюджета на ЕС и въздействие върху нивото на кредитния риск/кредитния рейтинг и ресурсите на ЕИБ) вероятно са най-важните, тъй като те фактически определят границите, в които може да се изпълнява Решението.



Въз основа на анализа в доклада се представя оценка на въздействието на всеки вариант от гледна точка на ефективността, ефикасността и съгласуваността в сравнение с базовия сценарий. Различните варианти бяха оценени качествено въз основа на количествените разчети на службите на Комисията за вероятното им въздействие.

От гледна точка на Комисията административните разходи за прилагането на анализирания вариант следва да бъдат същите като при прилагането на базовия сценарий.

Оценката показва, че взети заедно, вероятните въздействия на подварианти CLOSE и MICRO не биха били много по-големи от това на базовия вариант. От друга страна, подвариант FOCUS би оказал повече положителни въздействия и получи по-висока оценка от другите анализирани варианти, особено по отношение на отражението върху бюджета, на съгласуваността и на допълването на политиката и инструментите на ЕС.

	БАЗОВ ВАРИАНТ	CLOSE	MICRO	FOCUS
Подкрепа за приоритетни области на политиката на ЕС, в т.ч. разширяването, политиката спрямо съседните държави и развитието на трети държави, както и политическо въздействие	0	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : +	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : - <u>C</u> : +	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : + <u>C</u> : +
Съгласуваност и допълване на външните финансови инструменти	0	<u>Efv</u> : 0	<u>Efv</u> : -	<u>Efv</u> : +

на ЕС и нужда от съфинансиране		<u>Efc</u> : - <u>C</u> : +	<u>Efc</u> : - <u>C</u> : -	<u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : +
Ефект на лоста от използването на опита и експертните знания на персонала на ЕИБ	0	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : + <u>C</u> : +	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : - <u>C</u> : -	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : + <u>C</u> : +
Социално въздействие, подкрепа за МСП, развитие на местния частен сектор, микрофинансиране в партньорски държави	0	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : -	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : - <u>C</u> : 0	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : 0
Подкрепа за дейността на ЕС във връзка с изменението на климата и въздействие върху околната среда	0	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : - <u>C</u> : 0	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : +	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : + <u>C</u> : +
Въздействие върху Гаранционния фонд и бюджета на ЕС	0	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : - <u>C</u> : -	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : - <u>C</u> : -	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : 0
Въздействие върху нивото на кредитния риск/кредитния рейтинг и ресурсите на ЕИБ	0	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : + <u>C</u> : n.a.	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : - <u>C</u> : n.a.	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : n.a.
Цялостно средно въздействие	0	- "+": 6 "0": 5 "-": 9	- "+": 4 "0": 4 "-": 12	+ "+": 10 "0": 10 "-": 0

Забележка: Efv = ефективност, Efc = ефикасност, C = съгласуваност, n.a. = няма данни

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

От представените качествени оценки е очевидно, че FOCUS е най-подходящият вариант. Следва да се отбележи, че при този вариант цел № 3 не би била постигната, тъй като според оценката бюджетната гаранция от ЕС не е подходящо средство за покриване на всички видове операции на ЕИБ по микрофинансиране в регионите, обхванати от гаранцията от ЕС.

Нито една от заинтересованите страни не е възразила срещу избрания вариант. Подвариант FOCUS съответства на мнението на повечето от участвалите в консултацията лица. По-конкретно, участвалите неправителствени организации (НПО), членовете на парламента и държавите членки, както и Ръководният комитет от авторитетни личности (създаден към момента на междинния преглед на действащото решение) посочиха, че е необходимо да се изясни кога е най-висока добавената стойност от финансирането на ЕИБ с гаранция от ЕС и да се намери начин ЕИБ да бъде насърчена да използва гаранцията предимно в тези случаи. Споменатите НПО поставиха под въпрос нуждата от разширяване на обхвата на гаранцията от ЕС чрез включването на всички видове операции по микрофинансиране в него (както искат

някои членове на парламента) предвид на съществуването на други субекти в тази област. Освен това участвалите в консултацията НПО поискаха да се създаде механизъм на ЕИБ за наблюдение на въглеродните емисии във връзка с операциите на ЕИБ по финансиране.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

В новото законодателно предложение разпоредбите за наблюдение и оценка ще бъдат подсилени в сравнение със сегашното положение. По-конкретно, ще бъдат запазени и усъвършенствани показателите за оперативно наблюдение, разработени наскоро от ЕИБ (рамка за измерване на резултатите — РИР).

Освен това напредъкът в изпълнението на конкретните цели ще бъде следен чрез основни показатели, обхващащи следните области: i) договорени средства по региони, ii) действително преведени средства по региони, iii) напредък в постигането на балансирано разпределение на дейността по държави, iv) разпределение на дейността по цели, v) общ размер на отпуснатите заеми за операции във връзка с изменението на климата в сравнение с целите за финансирането и въздействие под формата на абсолютно и относително намаление на емисиите на парникови газове, vi) брой на проектите, оценени въз основа на климатичния риск, vii) брой и размер на средствата по операциите, по които има отпуснати и безвъзмездни средства от ЕС, viii) брой и размер на средствата по операциите, съфинансирани с други международни финансови институции.

Въз основа на тази тристълбова система, създадена от ЕИБ в съответствие с РИР, ще бъде разработен и подробен набор от показатели за резултатите. Предназначението на РИР е да покаже как заемите на ЕИБ създават крайни продукти, които дават възможност за получаване на резултати и след време водят до въздействия, които съответстват на целите по мандата на ЕИБ.

Що се отнася до финансирането на проекти, с които се насърчават действия във връзка с изменението на климата, допустимостта на такива операции ще бъде определяна въз основа на договорени критерии, като се използват и при нужда се стесняват съществуващите определения на ЕИБ за наблюдение на разходите във връзка с изменението на климата. ЕИБ ще проучи различни усъвършенствани методики за включване на въглеродните емисии и за повишаване на климатичната устойчивост на инвестициите си, както и за отразяване на климатичния риск при оценяването на проектите. Едновременно с това ЕИБ следва да продължи разработването на методики за оценяване на климатичния риск, за да повиши климатичната устойчивост на всички съответни операции и да включи определянето на цените на въглеродните емисии в анализа на разходите и ползите. Ограничителните условия за допустимост и критерии за проектите с високи въглеродни емисии следва също да бъдат усъвършенствани в съответните отраслови политики.

В законодателния акт ще бъдат предвидени редовни доклади, както и в Решение № 1080/2011/ЕС. Комисията ще докладва ежегодно на Европейския парламент и Съвета за изпълнението на мандата от страна на ЕИБ. Ежегодният доклад ще бъде публикуван на интернет сайта на Комисията.

Три години след началото на мандата ще бъде извършена междинна оценка.