



Briuselis, 2020 03 12
COM(2020) 96 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**dėl 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo Nr. 466/2014/ES,
kuriuo Europos investicijų bankui suteikiama ES garantija finansavimo operacijų,
kuriomis remiami investiciniai projektai ne Sąjungoje, nuostoliams atlyginti, taikymo
vertinimo**

1. ĮVADAS

Šioje ataskaitoje apibendrinamas Komisijos atliktas Europos investicijų bankui (EIB) suteiktos ES biudžeto garantijos, skirtos EIB finansavimo operacijų, kuriomis remiami investiciniai projektai ne Sąjungoje, nuostoliams atlyginti, įgyvendinimo 2014–2018 m. laikotarpiu vertinimas. Visas vertinimas buvo paskelbtas Komisijos tarnybų darbiniam dokumente 2019 m. rugsėjo mėn.¹

ES biudžeto garantija, kaip apibrėžiama vėlesniuose Europos Parlamento ir Tarybos sprendimuose, įprastai vadinama EIB išorės skolinimo įgaliojimu (ISĮ)². Komisijos vertinimas yra *ex post* pobūdžio ir apima laikotarpį nuo 2014 m. vidurio iki 2018 m. – paskutinių metų, kurių visi duomenys turimi, – pabaigos. Atsižvelgiant į Europos Parlamento ir Tarybos prašymą, siekiama, kad šiuo vertinimu būtų galima pasinaudoti rengiant galimą naują sprendimą dėl EIB finansavimo operacijų taikant ES garantiją po 2020 m.³

Visų pirma, šiuo vertinimu siekiama prisidėti prie būsimų ES biudžeto garantijų rengimo įgyvendinant Kaimynystės, vystymosi ir tarptautinio bendradarbiavimo priemonę (KVTBP), kurią 2018 m. birželio mėn. pasiūlė Komisija. Dėl pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto neseniai pradėti trišaliai dialogai⁴. Šis vertinimas yra vienas iš Komisijos įnašų į Kompetentingų asmenų aukšto lygio grupės Europos vystymosi finansinės struktūros klausimais darbą⁵.

Nuo 2021 m. išorės skolinimo įgaliojimą planuojama pakeisti platesnės aprėpties priemone – fondu „Europos darnaus vystymosi fondas +“ (EDVS+), taip pagal vadinamąją atvirąją finansinę struktūrą ES biudžeto garantijomis galės naudotis ne tik EIB, bet ir kitos tarptautinės finansų įstaigos (TFI) bei plėtros finansų įstaigos (VFI)⁶.

Atliekant vertinimą išanalizuotas biudžeto garantijos, kuri yra dabartinio ISĮ pagrindas, veiksmingumas, efektyvumas, svarba, nuoseklumas ir ES pridėtinė vertė, palyginant visa tai su pirminiais lūkesčiais, kuriuos Europos Parlamentas ir Taryba išklė ISĮ sprendime.

Europos investiciniam bankui suteikti išorės skolinimo įgaliojimai yra Europos ekonominės bendrijos, o nuo 1977 m. – Europos Sąjungos išorės politikos priemonė. ES biudžeto garantija teikiama visų pirma siekiant padidinti EIB pajėgumą prisiimti riziką, reikšmingai sumažinant EIB rizikos poziciją iki tokios, kuri atitiktų EIB valdymo organų nustatytas taisykles. Kitaip

¹ SWD(2019) 333 *final*.

² Teisinis pagrindas yra Sprendimas Nr. 466/2014/ES (ISĮ sprendimas), po laikotarpio vidurio peržiūros iš dalies pakeistas Sprendimu (ES) 2018/412. Garantija suteikiama Komisijai ir EIB sudarius garantijos susitarimą; paskutinės redakcijos susitarimas buvo sudarytas 2018 m. spalio 3 d.

³ ISĮ sprendimo 20 straipsnis.

⁴ COM(2018) 460 *final*.

⁵ Europos vystymosi finansinės struktūros ateitis: Kompetentingų asmenų aukšto lygio grupės Europos vystymosi finansinės struktūros klausimais nepriklausoma ataskaita, 2019 m. spalio mėn., https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf.

⁶ Dar žr. Komisijos komunikatą „Veiksmingesnės investicijų už Europos Sąjungos ribų finansinės struktūros kūrimas“, COM(2018) 644 *final*.

tariant, ES garantija leidžia EIB vykdyti investicines operacijas didesnės rizikos aplinkoje už ES ribų remiantis esamu EIB kapitalo ir rezervų lygiu, ir kartu padeda jam išlaikyti AAA kredito reitingą.

Paprastai ES garantija suteikiama EIB tokiam laikotarpiui, kuris sutampa su ES daugiametės finansinės programos laikotarpiu. Tai, kad išorės skolinimo įgaliojimas suteikiamas septyneriems metams, veiksmingai padeda EIB plėtoti žmogiškuosius ir materialiuosius pajėgumus, kurių reikia norint už ES ribų vykdyti investicines operacijas, kurias parengti paprastai trunka ilgiau kaip metus. Atsižvelgiant į tai, kad ES garantija suteikia galimybę prognozuoti ir mažina riziką, tikimasi, kad pagal ISĮ vykdomos finansavimo operacijos padės pasiekti tikslus ir įvykdyti Europos Parlamento ir Tarybos nustatytas sąlygas.

ES garantijos, kuri yra ISĮ pagrindas, dydis skiriasi atsižvelgiant į tai, kokio pobūdžio finansavimo operacija yra vykdoma: EIB finansavimo operacijoms, kuriose dalyvauja viešojo sektoriaus partneriai (dažniausiai jos būna skirtos infrastruktūros plėtrai), suteikiama bendroji garantija, apimanti tiek veiklos, tiek politinę riziką. EIB paskolos bankams ar korporacijoms, kurioms teikiama valstybės garantija ir finansavimas pagal Ekonominio atsparumo iniciatyvos privatųjį įgaliojimą, suformuluotą 2018 m. atlikus ISĮ laikotarpio vidurio peržiūrą, taip pat taikoma bendroji garantija. Bendroji garantija leidžia EIB atsisakyti rizikos priedo, kurį priešingu atveju jam tektų įtraukti į savo palūkanų normą⁷. Atitinkamai, šalys partnerės arba jų institucijos ar įmonės gali skolintis iš EIB daug mažesnėmis sąnaudomis.

Kita vertus, EIB privačiojo sektoriaus operacijoms, kurioms valstybės garantija neteikiama, suteikiama tik ES politinės rizikos garantija, apimanti tam tikras situacijas, plačiau apibrėžiamas garantijos susitarime su EIB: nemokėjimą dėl valiutos nepervedimo, turto nusavinimo, karo bei pilietinių neramumų ar atsisakymo vykdyti teisingumą pažeidus sutartį. ES suteikta politinės rizikos garantija dar nereiškia, kad EIB palūkanų norma bus mažesnė. Vis dėlto dėl nedidelių EIB skolinimosi iš finansinių rinkų išlaidų EIB paskolų kainodara klientams išlieka patraukli.

ES garantija apima pirmuosius 65 proc. EIB neapmokėtos pozicijos vertės vykdant ISĮ finansavimo operacijas portfelio lygmeniu. Tai reiškia, kad kai paskolos gavėjas vėluoja grąžinti EIB paskolą ir EIB pareikalauja mokėti pagal ES garantiją, kad susigrąžintų trūkstamas sumas, ES privalo visiškai patenkinti kiekvieną reikalavimą mokėti pagal garantiją iki garantuojamo portfelio 65 proc. viršutinės ribos. EIB nemoka mokesčių ES už biudžeto garantijos suteikimą ir negauna jokio tiesioginio atlygio iš ES už įgaliojimo įgyvendinimą. EIB administracinės išlaidos vykdant ISĮ yra padengiamos iš antkainio, įtraukiamo į EIB palūkanų normą, laikantis jo įprastos paskolų kainodaros politikos.

⁷ Taikant minėtų taisyklių išimtį, privačiojo sektoriaus projektams, kuriems taikomas Ekonominio atsparumo iniciatyvos privatusis įgaliojimas, suformuluotas 2018 m. atlikus ISĮ laikotarpio vidurio peržiūrą, suteikiama ES bendroji garantija. Vis dėlto rizikos priedo neatsisakoma – jį, atsižvelgdamas į ES prisiimamą riziką, EIB perkelia ES.

ISĮ yra viena iš priemonių, kurias ES naudoja įgyvendindama ES išorės politikos prioritetus. ISĮ sprendime minimas ES bendras interesas ir principai, kuriais grindžiami Sąjungos išorės veiksmai, kaip apibrėžta Sutartyje. Jame taip pat nustatyta, kad „besivystančiose šalyse <...> EIB finansavimo operacijomis <...> prisidedama siekiant Sąjungos vystomojo bendradarbiavimo politikos tikslų, visų pirma siekiant sumažinti skurdą pasitelkiant integracinį augimą ir tvarų ekonominį, aplinkosaugos bei socialinį vystymąsi“. Galiojančiame ISĮ sprendime apibrėžti keli tikslai, kurių siekiama suteikiant ES biudžeto garantiją, konkrečiai – vietos privačiojo sektoriaus plėtojimas, taip pat socialinės ir ekonominės infrastruktūros plėtojimas; abiejų šių tikslų galima siekti lygiagrečiai siekiant klimato kaitos švelninimo ir prisitaikymo prie jos, regioninės integracijos bei ilgalaikio ekonominio atsparumo tikslų.

2. PAGRINDINIAI VERTINIMO REZULTATAI

Komisijos atlikto vertinimo ribotumas labiausiai sietinas su tuo, kad investicinių operacijų įgyvendinimas pagal ISĮ trunka kelerius metus, ypač kai jos susijusios su infrastruktūros projektais. Todėl šiuo metu turima informacija apie finansuotų operacijų faktinius rezultatus ir poveikį yra ribota. Kol kas EIB rezultatų vertinimo sistema iš esmės grindžiama išankstiniais skaičiavimais, taigi duomenys apie pasiektus rezultatus tampa žinomi gerokai vėliau. Todėl Komisija atlikdama vertinimą daugiausia dirbo su tuo metu turėtais duomenimis apie pasirašytas ir išmokėtas finansavimo sumas, išorės tyrimo, užbaigto 2018 m. viduryje⁸, rezultatais ir įvairių suinteresuotųjų subjektų pateiktomis pastabomis.

Remiantis ISĮ sprendimu, 64 šalys, nepriklausančios ES, šiuo metu atitinka EIB finansavimo operacijų, vykdomų su ES biudžeto garantija, reikalavimus. Su 57 iš šių šalių EIB yra sudaręs preliminaruosius susitarimus, taigi šiuo metu gali jose vykdyti finansavimo operacijas. Vertinamuoju laikotarpiu, vykdydamas ISĮ, EIB pasirašė finansavimo operacijas 38 šalyse, o taikydamas savo riziką įgyvendinamas priemonės⁹ – dar šešiose šalyse. ISĮ sudaro sąlygas EIB vykdyti finansavimo operacijas didesnės rizikos šalyse, kuriose jis to negalėtų padaryti taikydamas savo riziką įgyvendinamas priemonės¹⁰.

EIB išorės operacijoms skirtos ES biudžeto garantijos bendroji viršutinė riba 2014–2020 m. laikotarpiu yra 32,3 mlrd. EUR. Pasirašytų EIB finansavimo operacijų pagal 2014–2020 m. ISĮ bendra grynoji suma 2018 m. pabaigoje sudarė 17,6 mlrd. EUR, t. y. apytikriai 54 proc. bendros garantijos viršutinės ribos, patikslintos atliekant laikotarpio vidurio peržiūrą. Atlikus palyginimą (deja, tik apytikrį – dėl skirtingos rinkos aplinkos, geopolitinių ir reguliavimo aplinkybių) nustatyta, kad 2011 m. pabaigoje, t. y. panašiu laiku kaip ir ankstesniu išorės

⁸ „Ecorys“ ir CEPS 2018 m. „2014–2020 m. išorės skolinimo įgaliojimo taikymo vertinimo galutinė ataskaita“, paskelbta kartu su Komisijos vertinimu.

⁹ Regionuose, kuriems taikomas ISĮ, EIB šiuo metu įgyvendina keturias savo riziką įgyvendinamas priemones, konkrečiai – pasirengimo narystei priemonę (PAF), Kaimynystės finansavimo priemonę (NFF), Klimato politikos ir aplinkos priemonę (CAEF) ir Strateginių projektų priemonę (SPF). Dvi paskutinės priemonės taip pat apima Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno valstybes ir ES valstybių narių užjūrio šalis bei teritorijas.

¹⁰ 2018 m. birželio 6 d. Komisijos deleguotuoju sprendimu (ES) 2018/1102 į ISĮ reikalavimus atitinkančių šalių sąrašą įtrauktas Iranas, tačiau preliminarusis susitarimas kol kas nesudarytas.

įgaliojimo laikotarpiu, panaudojimo rodiklis buvo 66 proc. 2014–2018 m. laikotarpiu pagal ISĮ finansuotos 189 operacijos, kurių vidutinis dydis – apie 90 mln. EUR.

Santykinai nedidelį EIB 2014–2020 m. ISĮ garantijos viršutinių ribų panaudojimą iš dalies galima sieti su nuo 2016 m. Turkijoje vykstančiais pokyčiais ir nuo 2014 m. vykstančiu karu Rytų Ukrainoje¹¹. Be to, dabartiniu ISĮ sprendimu ES kaimyninėms šalims (rytinėms ir pietinėms) nustatytos garantijos viršutinės ribos bendrai yra 6 mlrd. EUR didesnės negu pagal ankstesnį įgaliojimą, tačiau dėl karo Sirijoje ir politinių neramumų keliose kitose šalyse sumažėjo pajėgumas lėšas įsisavinti. Vertinant bendrai, abu šie išorės veiksniai iš esmės paaiškina, kodėl iki 2018 m. pabaigos EIB nepanaudojo turimų garantijos ribų tiek, kiek tuo pat etapu ankstesniu išorės įgaliojimo laikotarpiu.

Kitą svarbų kiekybinį ES garantijos **veiksmingumo** požymį galima nustatyti atlikus išmokų pagal ISĮ lygio analizę, t. y. įvertinus santykį tarp EIB faktiškai išmokėtų sumų ir sumų, pasirašytų EIB finansavimo sutartyse su partneriais (atėmus sumas, kurios vėliau atšauktos). Atliekant išmokų analizę (kaip ir garantijos panaudojimo lygio analizę), būtina atsižvelgti į rinkos aplinkos ir geopolitinių bei reguliavimo aplinkybių skirtumus laiko atžvilgiu.

Iki 2018 m. pabaigos pagal 2014–2020 m. ISĮ EIB išmokėjo 5,8 mlrd. EUR arba 33 proc. pasirašytų operacijų grynosios vertės, o 2011 m. pabaigoje EIB buvo išmokėjęs 8,5 mlrd. EUR arba 44 proc. grynųjų sumų, pasirašytų pagal 2007–2013 m. išorės įgaliojimą.

Panašu, kad išmokų pagal 2014–2020 m. ISĮ mažesnį intensyvumą, palyginti su ankstesniu įgaliojimo laikotarpiu, galima paaiškinti tokiais išorės veiksniais kaip silpna reguliavimo sistema, teisės aktų nenuoseklumas, valdžios institucijų nestabilumas, menkas institucinis pajėgumas, darbuotojų kaita ir ilgai trunkančios bei neproduktyvios procedūros lėšas gaunančiose šalyse. Atsižvelgiant į tai, kad paskolos infrastruktūros projektams išmokamos, tik kai patenkinamos įvairios sąlygos, pavyzdžiui, susijusios su techniniu pasirengimu ir viešaisiais pirkimais, valstybių ir savivaldybių skolinimasi ypač veikia minėtieji veiksniai. Be to, daugelyje šalių valstybės skolinimasi iš EIB turi ratifikuoti parlamentas, todėl ilgėja projektų įgyvendinimo trukmė¹².

Kalbant apie veiksnius, sietinus su pačia ISĮ struktūra ir EIB įgyvendinimo ypatumais, didelės pasirašytų operacijų apimtys yra lengviau paviešinamos ir paprastai sulaukia daugiau dėmesio nei paskolų išmokėjimas. EIB valdymo organuose taip pat diskutuojama apie tai, ar EIB viduje veikianti paskatų sistema, įskaitant darbuotojų atlygio klausimą ir tai, kad santykiniai

¹¹ Po neteisėtos Krymo aneksijos ir karinio konflikto Rytų Ukrainoje 2014 m. liepos 16 d. gavęs Europos Vadovų Tarybos prašymą, EIB sustabdė naujų finansavimo operacijų Rusijoje pasirašymą.

¹² 2014–2018 m. kai kuriose

kaimyninėse šalyse įgyvendinimo pajėgumas nežymiai sumažėjo, palyginti su ankstesniu įgaliojimo laikotarpiu. Be to, didelės EIB finansavimo sumos, skirtos Ukrainai, buvo pasirašytos per santykinai trumpą laikotarpį 2014–2016 m. Taip pat pažymėtina, kad Lotynų Amerikoje žemesnį išmokų lygį pagal 2014–2020 m. ISĮ galima paaiškinti neseniai įvykusi perėjimu prie viešojo sektoriaus infrastruktūros investicijų klimato politikai remti, o šios srities paskolų išmokėjimas vyksta lėčiau, palyginti su paskolų privačiojo sektoriaus plėtrai išmokėjimu.

daugiau dėmesio skiriama įsipareigojimų apimčiai, o ne pačiam paskolų išmokėjimui ir kokybiniais aspektams, yra tinkama priemonė.

Dauguma ISĮ operacijų apima paskolas viešajam sektoriui, skirtas infrastruktūros plėtrai. 2018 m. pabaigoje jos sudarė beveik 11 mlrd. EUR pasirašytų operacijų vertės. Privačiojo sektoriaus plėtrai finansuoti skirtos operacijos, kurioms taikoma bendroji garantija, sudarė apytikriai ketvirtadalį visų pagal 2014–2018 m. ISĮ pasirašytų operacijų. Galiausiai, tos operacijos, kurioms taikoma politinės rizikos garantija, sudarė apie dešimtadalį visų pagal ISĮ pasirašytų operacijų. Pastarosiomis operacijomis finansuojami komerciniai bankai arba korporacijos, o šio tipo paskolų išmokėjimo tempas santykinai spartus.

ES garantija lėšų gavėjams užtikrina mažesnes EIB finansavimo, teikiamo ilgesniam laikotarpiui, išlaidas. Tokia padėtis yra labai palanki viešojo sektoriaus investicijoms, tačiau verčia susirūpinti, ar dėl to nenukenčia tie bankai ir įmonės, kurie finansavimą gauna iš kitų šaltinių ne tokiomis palankiomis sąlygomis. ISĮ sprendime nustatyta, kad finansavimo operacijos pagal ISĮ, „remiantis EIB atliktu įvertinimu, [privalo turėti] pridėtinės vertės“, bet nėra aiškaus reikalavimo dėl jų *papildomumo*, t. y. nereikalaujama užtikrinti, kad jomis nebūtų pakeista potenciali kitų viešų ar privačių šaltinių teikiama parama ir investicijos. Pastarasis reikalavimas EIB finansavimo operacijoms su ES biudžeto garantija bus taikomas po 2020 m.¹³

2019 m. balandžio mėn. Komisijos išleistose atnaujintose ISĮ regioninėse techninėse veiklos gairėse teigiama, kad „siekiant kiek įmanoma išvengti rinkos iškraipymo rizikos, kurią potencialiai gali sukelti EIB intervencija, kuriai taikoma ES biudžeto garantija, EIB turėtų atidžiai įvertinti EIB intervencijos pridėtinę vertę. Tai ypač svarbu nagrinėjant galimas operacijas didelio konkurencingumo ir (arba) rinkos sąlygomis (arba artimomis joms) veikiančiuose sektoriuose ir šalyse.“¹⁴ Rinkos iškraipymo rizikos klausimą būtų galima spręsti visų pirma plačiau taikant EIB palūkanų normų didėjančią moduliavimą, jei tai tinkama atsižvelgiant į rinkos sąlygas.

Geografiniu požiūriu ISĮ įgyvendinimas 2018 m. pabaigoje įvairiuose regionuose skiriasi:

- 2018 m. pabaigos duomenimis, pasirengimo narystei regione EIB panaudojo apie 41 proc. garantijos viršutinės ribos šiam regionui. ES garantija buvo būtina EIB operacijoms Vakarų Balkanuose finansuoti. Tačiau EIB veikla Turkijoje po 2016 m. sulėtėjo.
- Pietinėse kaimyninėse šalyse iki 2018 m. pabaigos EIB buvo panaudojęs apie pusę garantijos viršutinės ribos. EIB dažnai naudojasi *bendraja garantija*, net ir privačiojo sektoriaus operacijoms (kurioms taikoma valstybės garantija); kitu atveju joms būtų

¹³ 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 (OL L 193, 2018 7 30, p. 1.) 209 straipsnio 2 dalies b punktas.

¹⁴ C(2019) 2747 final, p. 14, 24, 35 ir 38.

taikoma tik politinės rizikos garantija. Viešosios infrastruktūros projektus šiame regione dažnai vėluojama įgyvendinti.

- Rytinėse kaimyninėse šalyse EIB naudojami praktiškai vien tik ISĮ, kad padengtų savo finansines operacijas, o savo rizika beveik neskolina. EIB panaudojo didžiąją dalį regioninės garantijos viršutinės ribos (78 proc.), visų pirma siekdamas paremti Ukrainą, 2014 m. Rusijai neteisėtai aneksavus Krymo pusiasalį ir tebevykstant destabilizavimo veiksams. Vis dėlto nemažos dalies ISĮ operacijų įgyvendinimas dar tik turi būti pradėtas, o paskolų išmokėjimo lygis išlieka labai žemas (2018 m. pabaigoje – 23 proc. pasirašytų operacijų grynosios vertės).
- Įgyvendinant ISĮ labiausiai pasistūmėta Lotynų Amerikoje ir Pietų Afrikoje, deja, ir čia panaudotas vos dešimtadalis ES biudžeto garantijos viršutinės ribos. Kalbant apie Aziją ir Vidurinę Aziją, ES garantijos panaudojimo lygis yra aukštas, bet įgyvendinimas vertinant paskolų išmokėjimo lygius – ganėtinai žemas.

ISĮ viršija tikslus, kuriuos ES teisės aktų leidėjas nustatė siekdamas paremti klimato kaitos švelninimo ir prisitaikymo prie jos veiksmus. Su klimatu susijęs finansavimas, pasirašytas pagal 2014–2018 m. ISĮ, sudaro 34 proc. visos pasirašyto finansavimo apimties, taigi viršija 25 proc. tikslą.

ES garantijos **efektyvumas** ir **pridėtinė vertė** atitinka teisės aktų leidėjų lūkesčius. Palyginti su biudžeto lėšomis, atidėtomis garantijų fonde, bet kuriuo laiku lėšų gavėjams suteikiama maždaug 11 kartų daugiau EIB finansavimo ir iš viso sutelkiama daugiau kaip 20 kartų daugiau investicijų¹⁵. Mokėti pagal ES biudžeto garantiją vykdant operacijas pagal 2014–2020 m. ISĮ iki šiol nepareikalauta. Kaip aiškinama Komisijos metinėse ataskaitose, EIB pareikalavo mokėti pagal ES garantiją už nuo 2012 m. Sirijoje vykdomas kelias operacijas, taip pat vieną operaciją Tunise (Enfidos oro uoste). Visos šios operacijos vykdytos pagal ankstesnius išorės įgaliojimus; įsiskolintas sumas siekiama susigrąžinti. Per ankstesnius dešimtmečius panaudotos Išorės veiksmų garantijų fondo sumos yra susigrąžintos.

ISĮ yra paskata EIB savo lėšomis finansuoti gana daug skolinimo operacijų, sudarančių iki 50 proc. bendro finansavimo ribos vienam projektui, nes ES garantija, kuria grindžiamas ISĮ, teikiama tik EIB, ne kitiems bendro investavimo partneriams. 2017 m. pradėtas taikyti kitoks ES intervencijos modelis pasitelkiant Europos darnaus vystymosi fondo (EDVF) garantiją: šiuo atveju ES garantija gali būti pirmojo arba antrojo nuostolio garantija, apsauganti ne tik įgyvendinančiąją finansų įstaigą, bet ir (arba daugiausia) kitus bendro investavimo partnerius. Taikant EDVF modelį atidėjinių norma turi būti gerokai aukštesnė (dabar – 50 proc.), nes numatoma, kad ES intervencijos (aiškiai nukreiptos ir į mažiausiai išsivysčiusias šalis) finansinė rizika bus didesnė, tačiau šis modelis gali būti tinkamesnis siekiant finansuoti operacijas, kuriose privačiojo sektoriaus investicijų pritraukimas yra svarbus tikslas, susijęs ir su atlygio principu pagal EDVF garantiją.

¹⁵ Nustatyta atidėjinių norma sudaro 9 proc. negrąžintų sumų su garantija. EIB finansavimas paprastai padengia iki 50 proc. visų projekto investicinių sąnaudų.

ISĮ atlieka **svarbų** vaidmenį siekiant ES išorės politikos tikslų. Vis dėlto didžioji dalis ISĮ garantijos dabar yra paskirta operacijoms didesnes nei vidutinės pajamas gaunančioms šalims remti, o mažiausiai išsivysčiusiose šalyse EIB finansavo vos kelias operacijas. Dėl to ISĮ vaidmuo vykdančią ES vystomojo bendradarbiavimo politiką gali būti laikomas nepakankamai svarbiu. Šį trūkumą reikia spręsti rengiant būsimas ES garantijas, kartu atsižvelgiant į su skolos tvarumu susijusius apribojimus.

ISĮ operacijų **nuoseklumas** ir suderinamumas su ES politika ir valstybių narių intervencijomis galėtų būti pagerintas, be kita ko, užtikrinant tvirtesnę ES vykdomą politikos valdymą ir geresnę dalijimąsi informacija tarp EIB ir Komisijos tarnybų per visą projekto ciklą. Komisija teikia nuomones apie numatomas EIB operacijas pagal procedūrą, nustatytą EIB statuto 19 straipsnyje. Teigiama Komisijos nuomonė reiškia, kad numatoma operacija gali būti įtraukta į ISĮ sritį ir kad jai gali būti taikoma ES garantija. Vis dėlto ši konsultacija vykdoma santykinai ankstyvu etapu, tad informacija, kuria dalijamasi vykstant 19 straipsnyje nurodytam procesui, dažnai yra nepakankama.

Per ne vienus metus trukusį dialogą EIB ir Komisijos tarnybos nustatė tam tikrą teisiškai neprivalomą tvarką, kad pagerintų, be kita ko, ankstyvojo etapo koordinavimą, susijusį su EIB nustatytomis potencialiomis finansavimo operacijomis. 2018 m. lapkričio mėn. EIB ir Komisijos Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas (Kaimynystės politikos ir plėtros derybų GD) pasirašė bendrą dokumentą, kuriuo įtvirtino abipusį įsipareigojimą intensyviau keistis informacija apie potencialias EIB operacijas pagal ISĮ. Be to, Komisija ir EIVT vis aktyviau ankstyvuoju etapu pateikia grįžtamosios informacijos dėl preliminarinių nustatytų naujų potencialių operacijų apžvalgų, kurias EIB pateikia Komisijai kas ketvirtį.

Suinteresuotųjų subjektų skundai, susiję su ISĮ operacijomis, sudaro 45 proc. visų skundų, užregistruotų laikantis EIB skundų nagrinėjimo tvarkos 2014–2018 m. laikotarpiu. Tai rodo, kad operacijos ISĮ šalyse kelia reikšmingą riziką EIB reputacijai, atsižvelgiant į tai, kad jos sudaro mažiau kaip 10 proc. visos EIB veiklos apimtį, nors daugelis iš šių skundų, kaip nustatė EIB, neturi tvirto pagrindo. Esminis sisteminis siūlymas, kylantis iš pilietinės visuomenės kritikos dėl atskirų ISĮ operacijų, yra siūlymas plėsti ir griežtinti EIB finansavimo sutarčių nuostatas, kuriomis leidžiama stabdyti paskolų išmokėjimą tais atvejais, kai įgyvendinimo etapu yra pažeidžiamos žmogaus teisės ir aplinkosaugos bei socialiniai standartai. EIB ir Komisijos dalijimąsi informacija, susijusia su tokių nuostatų taikymu, taip pat būtų galima pagerinti.

3. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Siekiant kuo labiau padidinti ES biudžeto garantijų papildomumo lygį pagal KVTBP reglamentą po 2020 m., tam tikros patirties galima pasisemti iš 2014–2020 m. ISĮ įgyvendinimo.

- Politikos formavimo tikslais būtų naudinga aiškiau atskirti pageidaujamą ES garantijos poveikį finansiniam pranašumui, kuris suteikiamas lėšų gavėjams i) viešajame sektoriuje ir ii) privačiame sektoriuje. Nors gali būti politinių priežasčių mažinti finansavimo operacijų, vykdomų kartu su tam tikrų tipų viešojo sektoriaus partneriais, išlaidas, tai nebūtinai būtų taikytina privačiojo sektoriaus finansavimui.
- Nuolatinis dėmesys rinkos iškraipymo rizikos mažinimui yra pagrįstas; taip pat galėtų būti formuojama aiškesnė politika, kaip naudoti pagrindines švelninimo priemones, kaip antai palūkanų normų didėjančių moduliavimą siekiant atspindėti vietos rinkos sąlygas privačiojo sektoriaus finansavimo srityje.
- Bendrųjų garantijų taikymo privačiojo sektoriaus vystymuisi finansuoti loginį pagrindą reikėtų atidžiai peržiūrėti.
- Galėtų būti toliau skatinama teikti finansavimą vietine valiuta.

Kalbant plačiau, atlikus vertinimą suformuluotos šios pagrindinės rekomendacijos dėl ISĮ įgyvendinimo tobulinimo – jos taip pat svarbios rengiant po 2020 m. galiosiančias ES biudžeto garantijas, įgyvendinant KVTBP reglamentą:

- išnagrinėti galimybes, kaip būtų galima geriau užtikrinti, kad faktinių gautų rezultatų ataskaitos ir vertinimai būtų pateikiami laiku, o faktinis poveikis būtų geriau išanalizuojamas.
- EIB turėtų Komisijai suteikti daugiau informacijos, kaip veiksmingai taikyti sutartines nuostatas, kuriomis EIB leidžiama stabdyti paskolų išmokėjimą tais atvejais, kai nesilaikoma aplinkosaugos, socialinių, žmogaus teisių, mokesčių ir skaidrumo standartų.
- EIB, Komisijos tarnybos ir EIVT turėtų glaudžiau bendradarbiauti apibrėždami optimalų numatomų investicinių operacijų dydį, atsižvelgiant į finansavimą gaunančių šalių specifiką (taip pat siekiant užtikrinti skolos tvarumą), ir padėti lėšas gaunančioms šalims greičiau pasinaudoti patvirtintu ISĮ finansavimu.
- Nuolat skirti dėmesį rinkos iškraipymo rizikos mažinimui, kai finansavimas skiriamas privačiojo sektoriaus įmonėms. Visų pirma, numatyti griežtesnius ES bendrosios garantijos teikimo apribojimus, pavyzdžiui, numatant, kad ji aprėptų tik viešojo sektoriaus investicijas, ir (arba) reikalaujant tinkamo atlygio už ES garantiją. Užtikrinti veiksmingą neseniai priimtų *pažangių suderintų lengvatinių lėšų teikimo principų, skirtų VFĮ privačiojo sektoriaus operacijoms*, gyvendinimą.
- Didinti ISĮ operacijų suderinamumą su ES politika, užtikrinant tvirtesnę ES vykdomą politinį valdymą ir glaudesnę EIB, Komisijos ir EIVT veiksmų koordinavimą. Pastarasis apima ankstyvojo etapo koordinavimą, išsamesnės informacijos teikimą prieš tvirtinant finansavimo operacijas (tai turi daryti EIB vykstant konsultacijoms pagal 19 straipsnį) ir bendrą projektų įgyvendinimo stebėseną.
- Patikslinti galimų ES išorės investavimo nišų po 2020 m. geografinę aprėptį ir ES garantijos paskirstymą įvairiuose regionuose, remiantis ES išorės politikos prioritetais po 2020 m. ir šalių partnerių poreikiais.
- Siekti tvirtesnės sinergijos tarp EIB pranašumo – nedidelių skolinimosi išlaidų – ir kitų finansų įstaigų pranašumo – buvimo vietoje, kompetencijos konkrečiuose sektoriuose ir vystomojo poveikio.

Į dabartinio ISĮ pranašumus ir trūkumus svarbu atsižvelgti platesnio masto debatuose dėl Europos vystymosi finansinės struktūros po 2020 m. Viešojo sektoriaus infrastruktūros investicijų didelės apimties finansavimas nedidelėmis sąnaudomis galėtų ir toliau būti remiamas ES biudžeto garantija, skirta šio konkretaus tipo operacijoms, tačiau užtikrinant tvirtesnį ES institucijų vykdomą politinį valdymą. Kalbant apie privačiojo sektoriaus finansavimą, vis daugiau dėmesio skiriama privačiojo sektoriaus investicijų pritraukimui, todėl gali reikėti kitokios struktūros garantijos – mažiau orientuotos į apimtį, kurias tiesiogiai užtikrina EIB (arba kita susijusi TFĮ), ir su artimesne rinkos lygiams kainodara.