EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.3.2020
COM(2020) 96 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni izvajanja Sklepa št. 466/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o odobritvi jamstva EU Evropski investicijski banki za izgube pri financiranju v podporo naložbenim projektom zunaj Unije

1. UVOD

V tem poročilu je povzeta ocena Komisije o izvajanju proračunskega jamstva EU, odobrenega Evropski investicijski banki (v nadaljnjem besedilu: EIB) za izgube, ki jih ima ta pri financiranju naložbenih projektov zunaj Unije, v obdobju 2014–2018. Celotna ocena je bila objavljena v delovnem dokumentu služb Komisije septembra 2019[1].

Proračunsko jamstvo EU, kot je določeno v zaporednih sklepih Evropskega parlamenta in Sveta, se običajno imenuje mandat Evropske investicijske banke za zunanja posojila (v nadaljnjem besedilu: zunanji mandat EIB)[2]. Ocena Komisije je naknadna, zajema pa obdobje od sredine leta 2014 do konca leta 2018, tj. zadnjega leta, za katero so na voljo popolni podatki. V skladu z zahtevo Evropskega parlamenta in Sveta je cilj ocene zagotoviti prispevek za morebiten nov sklep o kritju financiranja EIB z jamstvom EU po letu 2020[3].

Namen ocene je zlasti prispevati k oblikovanju prihodnjih proračunskih jamstev EU v okviru instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (v nadaljnjem besedilu: NDICI), ki ga je Komisija predlagala junija 2018. Nedavno so se začeli trialogi o zakonodajnem predlogu[4]. Ocena predstavlja enega od prispevkov Komisije k delu Skupine modrecev na visoki ravni za evropski finančni ustroj za razvoj[5].

Leta 2021 naj bi zunanji mandat EIB nadomestil širši instrument, imenovan Evropski sklad za trajnostni razvoj plus (v nadaljnjem besedilu: EFSD+), ki bo EIB in drugim mednarodnim finančnim institucijam ali razvojnim finančnim institucijam omogočil dostop do proračunskih jamstev EU v okviru „odprte finančne arhitekture“[6].

Komisija je v oceni proučila učinkovitost, uspešnost, ustreznost, skladnost in evropsko dodano vrednost proračunskega jamstva, ki je podlaga za sedanji zunanji mandat EIB, glede na pričakovanja, ki sta jih Evropski parlament in Svet prvotno izrazila v sklepu o zunanjem mandatu EIB.

Mandati Evropske investicijske banke za zunanja posojila so bili od leta 1977 del zunanje politike Evropske gospodarske skupnosti in pozneje Evropske unije. Osnovni namen proračunskega jamstva EU je povečati sposobnost EIB za prevzemanje tveganj, tako da se znatno omeji izpostavljenost EIB tveganju pri profilu, ki je v skladu s pravili, ki so jih sprejeli organi upravljanja EIB. Povedano drugače, jamstvo EU pomaga EIB, da izvaja naložbe v bolj

---

1 SWD(2019) 333 final.

2 Pravna podlaga je Sklep št. 466/2014/EU (v nadaljnjem besedilu: sklep o zunanjem mandatu EIB), kot je bil spremenjen s Sklepom (EU) 2018/412 po vmesnem pregledu. Jamstvo se zagotavlja na podlagi sporazuma o jamstvu med Komisijo in EIB, katerega zadnja različica je bila sklenjena 3. oktobra 2018.

3 Člen 20 sklepa o zunanjem mandatu EIB.

4 COM(2018) 460 final.

5 The future of the European financial architecture for development: An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development (Prihodnost evropskega finančnega ustroja za razvoj. Neodvisno poročilo Skupine modrecev na visoki ravni za evropski finančni ustroj za razvoj), oktober 2019, https://www.consilium.europa.eu//media/40967/efad-report_final.pdf.

6 Glej tudi sporočilo Komisije z naslovom Učinkovitejša finančna arhitektura za naložbe zunaj Evropske unije, COM(2018) 644 final.

tveganih okoljih zunaj EU na podlagi svojih obstoječih kapitala in rezerv, pri tem pa ohrani bonitetno oceno AAA.

Jamstvo EU je bilo EIB običajno zagotovljeno za obdobje, ki se je ujemalo z večletnim finančnim okvirom EU. Sedemletno trajanje zunanjega mandata EIB je EIB precej pomagalo pri razvoju človeških in materialnih zmogljivosti, potrebnih za izvajanje naložb zunaj EU, ki se običajno pripravljajo več kot eno leto. Ker jamstvo EU zagotavlja predvidljivost in zmanjšuje tveganje, se pričakuje, da financiranje, ki se izvaja v okviru zunanjega mandata EIB, obravnava cilje in izpolnjuje pogoje, ki jih določata Evropski parlament in Svet.

Obseg jamstva EU, ki je podlaga za zunanji mandat EIB, se razlikuje glede na naravo financiranja: pri financiranju EIB, ki vključuje partnerje iz javnega sektorja (običajno za razvoj infrastrukture), se zagotovi skupno jamstvo, ki zajema operativna in politična tveganja. Skupno jamstvo krije tudi posojila EIB bankam ali gospodarskim družbam, ki imajo državno poroštvo in so financirana v okviru zasebnega mandata pobude za ekonomsko odpornost, vzpostavljenega po vmesnem pregledu zunanjega mandata EIB leta 2018. Skupno jamstvo EIB omogoča, da se odpove premiji za tveganje, ki bi jo sicer morala vključiti v svojo obrestno mero[7]. Posledično lahko partnerske države ali njihove institucije/gospodarske družbe najemajo posojila pri EIB po znatno nižjih stroških.

Nasprotno pa EU za financiranje EIB v zasebnem sektorju, ki nima državnega poroštva, zagotovi le jamstvo pri političnem tveganju, ki krije nekatere primere, podrobneje opredeljene v sporazumu o jamstvu z EIB: neplačilo zaradi nekonvertibilnosti valute, razlastitve, vojne ali državljanskih nemirov in odrekanja pravnega varstva pri kršitvi pogodbe. Jamstvo za politično tveganje, ki ga zagotovi EU, ne pomeni znižanja obrestne mere EIB. Vendar so cene posojil EIB za stranke kljub temu privlačne, ker ima EIB pri najemanju posojil na finančnih trgih nizke stroške.

Jamstvo EU krije prvih 65 % zapadlih izpostavljenosti EIB pri financiranju v okviru zunanjega mandata EIB na ravni portfelja. To pomeni, da mora EU, kadar posojilojemalec ne odplača posojila EIB in EIB unovči jamstvo EU za kritje manjkajočega plačila, v celoti plačati zahtevek za unovčitev jamstva do višine 65 % zajamčenega portfelja. EIB EU za zagotavljanje proračunskega jamstva ne plačuje provizij, prav tako za izvajanje mandata ne prejema nobenega neposrednega plačila od EU. Upravni stroški EIB v okviru zunanjega mandata EIB se krijejo iz pribitka, vključenega v obrestno mero EIB, v skladu z njeno standardno politiko oblikovanja cen posojil.

Zunanji mandat EIB je eden od instrumentov, ki jih EU uporablja za izvajanje svojih prednostnih nalog na področju zunanje politike. Sklep o zunanjem mandatu EIB se sklicuje na „splošne interese EU“ in načela, ki usmerjajo zunanje delovanje Unije, kot so opredeljena v

[7] Kot izjema od zgoraj navedenih pravil skupno jamstvo EU krije tudi projekte zasebnega sektorja v okviru zasebnega mandata pobude za ekonomsko odpornost, ki je bil vzpostavljen po vmesnem pregledu zunanjega mandata EIB leta 2018. Vendar se EIB premiji za tveganje ne odpove, temveč jo prenese na EU zaradi tveganja, ki ga prevzame EU.

Pogodbi. Poleg tega določa, da v „državah v razvoju […] financiranje EIB […] prispeva k doseganju ciljev politike Unije na področju razvojnega sodelovanja, zlasti k zmanjševanju revščine prek vključujoče rasti ter trajnostnega gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja“. V sedanjem sklepu o zunanjem mandatu EIB je opredeljenih več ciljev, ki naj bi jih podpiralo proračunsko jamstvo EU, in sicer razvoj lokalnega zasebnega sektorja ter razvoj socialne in gospodarske infrastrukture, ki sta lahko oba povezana s spodbujanjem ciljev blažitve podnebnih sprememb in prilagajanja nanje, regionalnega povezovanja ali dolgoročne ekonomske odpornosti.

2. GLAVNE UGOTOVITVE OCENE

Ocena Komisije ima pomembno omejitev, ker izvajanje naložb v okviru zunanjega mandata EIB traja več let, zlasti pri infrastrukturnih projektih. Zato so trenutno na voljo omejene informacije o dejanskih rezultatih in učinku financiranih projektov. Okvir EIB za merjenje rezultatov se za zdaj močno opira na predhodne ocene, podatki o doseženih rezultatih pa so na voljo z veliko zamudo. Zato je Komisija pri oceni upoštevala zlasti trenutno razpoložljive podatke o odobrenih in izplačanih zneskih financiranja, ugotovitve zunanje študije, ki je bila zaključena sredi leta 2018[8], in pripombe različnih deležnikov.

V skladu s sklepom o zunanjem mandatu EIB je zdaj do financiranja EIB v okviru proračunskega jamstva EU upravičenih 64 držav zunaj EU. EIB je sklenila okvirne sporazume s 57 od teh držav, v katerih lahko zdaj izvaja financiranje. V obdobju, ki se ocenjuje, je EIB odobrila financiranje v okviru svojega zunanjega mandata v 38 državah in v okviru instrumentov financiranja na lastno odgovornost[9] v šestih do dodatnih državah. Zunanji mandat omogoča EIB, da izvaja financiranje v državah z višjim tveganjem, kot bi ga lahko v okviru instrumentov financiranja na lastno odgovornost[10].

Skupna zgornja meja proračunskega jamstva EU za zunanje financiranje EIB v obdobju 2014–2020 je 32,3 milijarde EUR. Konec leta 2018 so neto odobrena financiranja EIB v okviru njenega zunanjega mandata 2014–2020 skupaj znašala 17,6 milijarde EUR, tj. približno 54 % skupne zgornje meje jamstva, kot je bila popravljena med vmesnim pregledom. Za primerjavo (sicer le približno zaradi drugačnega tržnega okolja ter geopolitičnega in regulativnega okvira) je bila konec leta 2011, tj. v podobnem času prejšnjega zunanjega mandata, stopnja uporabe 66 %. V obdobju 2014–2018 se je v okviru

[8] Ecorys in CEPS, 2018, Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate (Končno poročilo za oceno uporabe zunanjega mandata EIB 2014–2020), objavljeno skupaj z oceno Komisije.

[9] EIB ima trenutno štiri instrumente financiranja na lastno odgovornost v regijah, vključenih v zunanji mandat EIB, in sicer predpristopni instrument (PAF), instrument za financiranje sosedstva (NFF), instrument za podnebne ukrepe in okolje (CAEF) ter instrument za strateške projekte (SPF). Zadnja dva instrumenta zajemata tudi afriške, karibske in pacifiške države ter čezmorske države in ozemlja držav članic EU.

[10] V Delegiranem sklepu Komisije (EU) 2018/1102 z dne 6. junija 2018 je bil na seznam držav, upravičenih do financiranja v okviru zunanjega mandata EIB, dodan Iran, vendar zaenkrat še ni bil sklenjen okvirni sporazum.

zunanjega mandata EIB financiralo 189 projektov, ki so v povprečju znašali približno 90 milijonov EUR.

Razmeroma omejeno uporabo jamstva v okviru zunanjega mandata EIB 2014–2020 je mogoče delno pripisati dogajanju v Turčiji od leta 2016 in vojni v vzhodni Ukrajini od leta 2014[11]. Poleg tega so zgornje meje, določene v sedanjem sklepu o zunanjem mandatu EIB za (vzhodno in južno) sosedstvo EU, skupno za 6 milijard EUR višje od zgornjih mej v prejšnjem mandatu, čeprav se je zaradi vojne v Siriji in politične nestabilnosti v več drugih državah absorpcijska sposobnost zmanjšala. Ti zunanji dejavniki skupaj v veliki meri pojasnjujejo, zakaj je EIB do sredine leta 2018 razpoložljive zgornje meje jamstva porabila v manjši meri kot v isti fazi prejšnjega zunanjega mandata.

Drug pomemben količinski kazalnik **učinkovitosti** jamstva EU je mogoče dobiti z analizo stopenj izplačil v okviru zunanjega mandata EIB, tj. razmerja med financiranjem, ki ga je EIB dejansko izplačala, in zneski, odobrenimi v finančnih pogodbah, ki jih je EIB podpisala z njenimi partnerji (brez zneskov, ki so bili naknadno preklicani). Tako kot pri analizi stopenj uporabe jamstev je treba tudi pri analizi izplačil upoštevati razlike v tržnem okolju ter geopolitičnem in regulativnem okviru med obdobjema.

EIB je v okviru svojega zunanjega mandata 2014–2020 do konca leta 2018 izplačala 5,8 milijarde EUR, kar pomeni 33 % neto podpisanih financiranj, medtem ko je do konca leta 2011 izplačala 8,5 milijarde EUR oziroma 44 % neto zneskov, odobrenih v okviru svojega zunanjega mandata 2007–2013.

Zdi se, da so razlog za počasnejše izplačevanje v okviru zunanjega mandata EIB za obdobje 2014–2020 v primerjavi s prejšnjim mandatom predvsem zunanji dejavniki, kot so šibki regulativni okviri, razdrobljena zakonodaja, nestabilnost vlade, nizke institucionalne zmogljivosti, fluktuacija zaposlenih ter počasni in neučinkoviti postopki v državah prejemnicah. Državna in občinska posojila so še zlasti občutljiva na tovrstne dejavnike, saj je treba pred izplačilom posojil za infrastrukturo izpolniti številne pogoje, na primer v zvezi s tehničnimi pripravami in javnimi naročili. Poleg tega je treba v številnih državah zadolževanje države pri EIB ratificirati v parlamentu, kar podaljša časovni okvir izvajanja projekta[12].

Kar zadeva dejavnike, povezane z zasnovo zunanjega mandata EIB ali izvajanjem s strani EIB, je lažje obveščati o visokih zneskih odobrenega financiranja, ki so običajno tudi deležni večje pozornosti kot izplačila. Poleg tega v organih upravljanja EIB poteka razprava o

[11] EIB je na zahtevo Evropskega sveta z dne 16. julija 2014 začasno prekinila odobritve novih financiranj v Rusiji zaradi nezakonite priključitve Krima in vojaškega spopada v vzhodni Ukrajini.

[12] V nekaterih državah sosedstva so se zmogljivosti za izvajanje v obdobju 2014–2018 nekoliko poslabšale v primerjavi z obdobjem prejšnjega mandata. Poleg tega so bili veliki zneski za financiranje EIB za Ukrajino odobreni v sorazmerno kratkem času v letih 2014–2016. Nizke stopnje izplačil v Latinski Ameriki v okviru zunanjega mandata EIB 2014–2020 je mogoče pojasniti tudi z nedavno preusmeritvijo k naložbam v infrastrukturo javnega sektorja v podporo podnebnim ukrepom, ki se običajno izplačujejo počasneje od posojil za razvoj zasebnega sektorja.

ustreznosti sistema spodbud v EIB, tudi glede plač osebja in sorazmernega poudarka na obsegu obveznosti v primerjavi z izplačili in vidiki kakovosti.

Večina financiranj v okviru zunanjega mandata EIB so posojila javnemu sektorju za razvoj infrastrukture, ki so konec leta 2018 predstavljala za skoraj 11 milijard EUR odobrenih financiranj. Financiranje za razvoj zasebnega sektorja, krito s skupnim jamstvom, je predstavljalo približno četrtino odobrenih financiranj v okviru zunanjega mandata EIB v obdobju 2014–2018. Financiranja, krita v okviru jamstva pri političnem tveganju, pa so predstavljala približno desetino financiranj, ki jih je EIB odobrila v okviru svojega zunanjega mandata. Tako se financirajo poslovne banke ali podjetja, izplačila pa so razmeroma hitra.

Upravičenci imajo na podlagi jamstva EU nižje stroške financiranja EIB, ki se zagotavlja za daljša obdobja. To je zelo koristno za naložbe v javnem sektorju, vendar vzbuja skrbi, da so banke in podjetja, ki dobijo financiranje drugje po manj ugodnih pogojih, zaradi tega v slabšem položaju. Sklep o zunanjem mandatu EIB določa, da mora financiranje v okviru mandata EIB imeti „na podlagi lastne ocene EIB dodano vrednost“, vendar ni izrecne zahteve po njegovi dodatnosti, da bi se preprečila nadomestitev potencialne pomoči in naložb iz drugih javnih ali zasebnih virov. Ta zahteva bo veljala za financiranje EIB, krito s proračunskim jamstvom EU po letu 2020[13].

V posodobljenih regionalnih tehničnih operativnih smernicah, ki jih je Komisija izdala aprila 2019, je določeno, da mora EIB skrbno proučiti dodano vrednost svojih posredovanj, kritih s proračunskim jamstvom EU, da se, kolikor je mogoče, prepreči tveganje izkrivljanja trga, ki bi ga lahko povzročilo posredovanje EIB. To je še zlasti pomembno pri proučevanju možnih financiranj v sektorjih in državah, v katerih obstajajo močna konkurenca in/ali tržni pogoji oziroma razmere blizu tržnim pogojem[14]. Tveganje izkrivljanja trga je mogoče obravnavati zlasti z večjo uporabo možnosti za prilagajanje obrestnih mer EIB navzgor, kadar je to ustrezno glede na tržne pogoje.

V geografskem smislu se izvajanje zunanjega mandata EIB do konca leta 2018 razlikuje glede na regijo:

- v predpristopni regiji je EIB do konca leta 2018 uporabila približno 41 % zgornje meje jamstva za to regijo. Jamstvo EU je bilo nujno za financiranja EIB na Zahodnem Balkanu. Vendar so se dejavnosti EIB v Turčiji po letu 2016 zmanjšale;
- v južnem sosedstvu je EIB do konca leta 2018 uporabila približno polovico zgornje meje jamstva za to regijo. Pogosto se je opirala na skupno jamstvo tudi pri financiranju zasebnega sektorja (kritem z državnim poroštvom), pri katerih bi se sicer uporabilo samo

[13] Člen 209(2)(b) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193, 30.7.2018, str. 1).

[14] C(2019) 2747 final, str. 14, 24, 35 in 38.

kritje z jamstvom pri političnem tveganju. Pri izvajanju projektov javne infrastrukture v tej regiji je pogosto prihajalo do zamud;

- v vzhodnem sosedstvu se je EIB pri kritju svojega financiranja skoraj izključno zanašala na svoj zunanji mandat in skoraj ni izdajala posojil na lastno odgovornost. Uporabila je večino regionalne zgornje meje jamstva (78 %), zlasti za pomoč Ukrajini zaradi ruske nezakonite priključitve Krimskega polotoka leta 2014 in nadaljnjega destabilizacijskega delovanja. Vendar pa se številna financiranja v okviru zunanjega mandata EIB še niso začela izvajati in stopnja izplačil ostaja zelo nizka (23 % neto odobrenih financiranj konec leta 2018);
- izvajanje zunanjega mandata EIB je najbolj napredovalo v Latinski Ameriki in Južni Afriki, ki pa predstavljata le desetino celotnega proračunskega jamstva EU. Stopnja uporabe jamstva EU v Aziji in Srednji Aziji je visoka, izvajanje v smislu stopenj izplačil pa je razmeroma nizko.

Zunanji mandat EIB presega cilje, ki jih je določil zakonodajalec EU v zvezi s podporo blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje. Financiranje v zvezi s podnebjem, odobreno v okviru zunanjega mandata EIB v obdobju 2014–2018, zajema 34 % celotnega odobrenega financiranja, tj. nad ciljem 25 %.

Učinkovitost in **dodana vrednost** jamstva EU ustreza pričakovanjem zakonodajalcev. V primerjavi s proračunskimi zneski, predvidenimi v jamstvenem skladu, je upravičencem v vsakem trenutku zagotovljeno približno 11-krat več financiranja EIB, mobiliziranih pa je več kot 20-krat toliko skupnih naložb[15]. Doslej za financiranja v okviru zunanjega mandata EIB 2014–2020 ni bilo treba v nobenem primeru unovčiti proračunskega jamstva EU. Kot je opisano v letnih poročilih Komisije, je EIB od leta 2012 unovčila jamstvo EU v zvezi z več financiranji v Siriji in enim financiranjem v Tuniziji (letališče Enfidha). Vsa ta financiranja spadajo v prejšnje zunanje mandate, v teku pa so prizadevanja za izterjavo neplačanih zneskov. Zneski, ki so se črpali iz Jamstvenega sklada za zunanje ukrepe v preteklih desetletjih, so bili izterjani.

Zunanji mandat EIB spodbuja EIB, da razmeroma velik obseg posojil prenese na svojo bilanco stanja, in sicer do zgornje meje 50 % sofinanciranja na projekt, saj jamstvo EU, ki podpira zunanji mandat EIB, krije le EIB, na pa tudi drugih sovlagateljev. Leta 2017 je bil uveden drugačen model posredovanja EU prek jamstva Evropskega sklada za trajnostni razvoj (EFSD), pri katerem se lahko jamstvo EU zagotovi kot del prve ali druge izgube, ki ne ščiti le izvajalske finančne institucije, temveč tudi (ali predvsem) druge sovlagatelje. Model EFSD zahteva precej višjo stopnjo rezervacij (trenutno 50 %) zaradi pričakovanega večjega finančnega tveganja, povezanega s posredovanjem EU, poleg tega pa je jasno usmerjen na najmanj razvite države, pri čemer je morda bolj primeren za financiranja, pri katerih je pomemben cilj privabljanje naložb zasebnega sektorja, kar je povezano tudi z načelom nadomestila v okviru jamstva EFSD.

[15] Stopnja rezervacij je določena na ravni 9 % neporavnanih zneskov v okviru jamstva. Financiranje EIB običajno pokriva do 50 % skupnih stroškov naložbe v projekt.

Zunanji mandat EIB ima **pomembno** vlogo pri podpiranju ciljev zunanje politike EU. Vendar je večina jamstva v okviru zunanjega mandata EIB trenutno odobrena za podporo financiranju v državah z višjim srednjim dohodkom, tako da EIB financira zelo malo naložb v najmanj razvitih državah. To je mogoče razumeti kot pomanjkljivost v skladnosti zunanjega mandata EIB s politiko razvojnega sodelovanja EU, ki jo bo treba obravnavati pri oblikovanju prihodnjih jamstev EU, pri tem pa upoštevati omejitve v zvezi z vzdržnostjo dolga.

Skladnost in povezovanje financiranj v okviru zunanjega mandata EIB s politiko EU in posredovanji držav članic bi bilo mogoče izboljšati, tudi z okrepljenim usmerjanjem politike s strani EU ter obsežnejšo izmenjavo informacij med EIB in službami Komisije v projektnem ciklu. Komisija izdaja mnenja o predvidenih financiranjih EIB po postopku iz člena 19 statuta EIB. Če Komisija predloži pozitivno mnenje, se lahko načrtovano financiranje vključi v zunanji mandat EIB in krije z jamstvom EU. Vendar se to posvetovanje opravi v razmeroma zgodnji fazi in obseg informacij, izmenjanih v postopku na podlagi člena 19, pogosto ni zadosten.

V večletnem dialogu so bili vzpostavljeni nezavezujoči dogovori med EIB in službami Komisije, da se med drugim izboljša predhodno usklajevanje glede potencialnih financiranj, ki jih opredeli EIB. Novembra 2018 sta EIB in Generalni direktorat Komisije za sosedstvo in širitvena pogajanja (GD NEAR) podpisala skupno obvestilo, v katerem sta izrazila vzajemno zavezanost izboljšanju izmenjave informacij o potencialnih financiranjih EIB v okviru zunanjega mandata EIB. Poleg tega Komisija in ESZD vedno pogosteje zagotavljata zgodnje povratne informacije o okvirnih pregledih novo opredeljenih potencialnih financiranj, ki jih EIB vsako četrtletje predloži Komisiji.

Pritožbe deležnikov v zvezi s financiranji v okviru zunanjega mandata EIB predstavljajo 45 % vseh pritožb, registriranih v pritožbenem mehanizmu EIB v obdobju 2014–2018. Iz tega je razvidno, da financiranja v državah, zajetih v zunanjem mandatu EIB, pomenijo veliko tveganje za ugled EIB, saj predstavljajo manj kot 10-odstotni delež celotnega obsega poslovanja EIB, čeprav EIB pri številnih od teh pritožb ugotovi, da zanje ni utemeljenih razlogov. Ključni sistemski predlog, ki izhaja iz kritik civilne družbe glede posameznih financiranj v okviru zunanjega mandata EIB, je razširiti in okrepiti klavzule v pogodbah EIB o financiranju, ki omogočajo začasno prekinitev izplačil v primeru kršitev človekovih pravic ter okoljskih in socialnih standardov tekom izvajanja. Izboljšala bi se lahko tudi izmenjava informacij med EIB in Komisijo o uporabi takšnih klavzul.

3. SKLEPI IN PRIPOROČILA

Da bi povečali dodatnost proračunskega jamstva EU v okviru uredbe o instrumentu NDICI po letu 2020, je mogoče na podlagi zunanjega mandata EIB 2014–2020 oblikovati naslednje ugotovitve:

- pri oblikovanju politike je koristno jasneje razlikovati med želenim vplivom jamstva EU na finančno korist, preneseno na upravičence (i) v javnem sektorju in (ii) v

zasebnem sektorju. Čeprav morda obstajajo politični razlogi za zmanjšanje stroškov financiranj za nekatere vrste partnerjev v javnem sektorju, ni nujno, da to velja tudi za financiranje zasebnega sektorja;

- ves čas moramo biti pozorni na zmanjševanje tveganj za izkrivljanje trga in smiselno bi bilo oblikovati jasnejšo politiko za uporabo ključnih blažitvenih ukrepov, kot je prilagajanje obrestnih mer navzgor, da se pri financiranju zasebnega sektorja upoštevajo lokalni tržni pogoji;
- potreben je skrben nadzor nad razlogi za uporabo skupnih jamstev pri financiranju razvoja zasebnega sektorja;
- bolj bi lahko spodbujali zagotavljanje financiranja v lokalni valuti.

Širše gledano so v oceni opredeljena naslednja ključna priporočila za izboljšave pri izvajanju zunanjega mandata EIB, ki so pomembna tudi za oblikovanje proračunskih jamstev EU po letu 2020 v okviru uredbe o instrumentu NDICI:

- proučiti je treba možnosti za hitrejše poročanje in oceno dejanskih doseženih rezultatov ter obsežnejšo analizo dejanskih učinkov;
- EIB bi morala s Komisijo deliti več informacij o učinkoviti uporabi pogodbenih klavzul, ki EIB omogočajo začasno prekinitev izplačil v primeru neskladnosti projektov z okoljskimi in socialnimi standardi, človekovimi pravicami ter standardi na področju davkov in preglednosti;
- EIB, službe Komisije in ESZD bi morale bolje sodelovati pri določanju optimalnega obsega predvidenih naložb, prilagojenih državam upravičenkam (tudi za zagotavljanje vzdržnosti dolga), ter državam upravičenkam pomagati, da hitreje uporabijo financiranje, odobreno v okviru zunanjega mandata EIB;
- pri financiranju podjetij v zasebnem sektorju bi si bilo treba dosledno prizadevati za zmanjševanje tveganj izkrivljanja trga. Zlasti bi bilo treba predvideti strožje omejitve za uporabo skupnega jamstva EU, na primer z omejitvijo njegovega obsega le na naložbe v javnem sektorju in/ali z zahtevo po ustreznem nadomestilu za jamstvo EU. Zagotoviti bi bilo treba učinkovito izvajanje nedavno sprejetih načel z naslovom Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations (Izboljšana načela kombiniranega financiranja pod ugodnimi pogoji za dejavnosti razvojnih finančnih institucij v zasebnem sektorju).
- Okrepiti bi bilo treba usklajevanje financiranj v okviru zunanjega mandata EIB s politikami EU z okrepljenim usmerjanjem politike s strani EU in tesnejšim sodelovanjem med EIB, Komisijo in ESZD. To vključuje usklajevanje v zgodnji fazi, bistvene informacije, ki jih mora zagotoviti EIB v posvetovanjih na podlagi člena 19 pred odobritvijo financiranja, in skupno spremljanje izvajanja projektov.
- Geografsko pokritost možnih zunanjih naložb EU po letu 2020 in dodelitev jamstva EU po različnih regijah bi bilo treba prilagoditi glede na prednostne naloge EU na področju zunanje politike po letu 2020 in potrebe partnerskih držav.
- Prizadevati bi si bilo treba za boljše sinergije med prednostmi EIB, kot so nizki stroški posojil, in prednostmi drugih finančnih institucij, kot so lokalna prisotnost, sektorsko strokovno znanje in vpliv na razvoj.

Prednosti in slabosti sedanjega zunanjega mandata EIB so pomembne za širšo razpravo o evropski finančni strukturi za razvoj po letu 2020. Obsežno in poceni financiranje naložb v javnem sektorju bi bilo mogoče še naprej podpirati s proračunskim jamstvom EU, namenjenim tej posebni vrsti financiranj, vendar z okrepljenim usmerjanjem politik s strani institucij EU. Kar zadeva financiranje zasebnega sektorja, bo zaradi večjega poudarka na privabljanje zasebnega sovlaganja morda potrebno drugače zasnovano jamstvo, ki bo manj osredotočeno na obseg, ki ga neposredno zagotavlja EIB (ali druga vključena mednarodna finančna institucija), njegova cena pa bo bližje tržni ravni.