

Bruxelles, 12.3.2020.
COM(2020) 96 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o evaluaciji primjene Odluke br. 466/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. kojom se dodjeljuje jamstvo EU-a Europskoj investicijskoj banci protiv gubitaka u okviru financijskih operacija kojima se podržavaju ulagački projekti izvan Unije

1. UVOD

U ovom se izvješću iznosi sažetak Komisijine evaluacije provedbe proračunskog jamstva EU-a u razdoblju 2014.–2018. koje se dodjeljuje Europskoj investicijskoj banci („EIB”) protiv gubitaka u okviru EIB-ovih operacija financiranja kojima se podržavaju ulagački projekti izvan Unije. Cjelovita evaluacija objavljena je u Radnom dokumentu službi Komisije u rujnu 2019.¹

Proračunsko jamstvo EU-a kako je definirano u uzastopnim odlukama Europskog parlamenta i Vijeća obično se naziva „EIB-ov mandat za vanjsko kreditiranje”². Riječ je o Komisijinoj *ex-post* evaluaciji kojom je obuhvaćeno razdoblje od sredine 2014. do kraja 2018., odnosno posljednje godine za koju su dostupni potpuni podaci. Kao što su zatražili Europski parlament i Vijeće, evaluacijom se nastoje pružiti saznanja za moguću novu odluku o pokrivenosti EIB-ovih operacija financiranja jamstvom EU-a u razdoblju nakon 2020.³

Naime, evaluacijom se nastoji pridonijeti oblikovanju budućih proračunskih jamstava EU-a u kontekstu Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju koji je Komisija predložila u lipnju 2018. Nedavno su započeli trijaloz i o zakonodavnom prijedlogu⁴. Evaluacija je jedan od načina na koji Komisija pridonosi radu Skupine stručnjaka na visokoj razini za europsku financijsku strukturu za razvoj⁵.

Predviđeno je da se mandat za vanjsko kreditiranje od 2021. zamijeni općenitijim instrumentom, tj. Europskim fondom za održivi razvoj plus („EFOR plus”), čime bi proračunska jamstva EU-a u kontekstu „otvorene financijske strukture” postala dostupna EIB-u i drugim međunarodnim financijskim institucijama ili institucijama za financiranje razvoja⁶.

U evaluaciji su ispitani djelotvornost, učinkovitost, relevantnost, dosljednost i dodana vrijednost za EU proračunskog jamstva na kojem se temelji trenutni mandat za vanjsko kreditiranje s obzirom na očekivanja koja su Europski parlament i Vijeće prvotno izrazili u Odluci o mandatu za vanjsko kreditiranje.

Mandati za vanjsko kreditiranje povjereni Europskoj investicijskoj banci obilježje su vanjske politike Europske ekonomske zajednice te zatim i Europske unije od 1977. Obrazloženje na kojem se temelji proračunsko jamstvo EU-a jest da se njime poboljšava sposobnost EIB-a za

¹ SWD(2019) 333 final.

² Pravna je osnova Odluka br. 466/2014/EU („Odluka o mandatu za vanjsko kreditiranje”) kako je izmijenjena Odlukom (EU) 2018/412 nakon preispitivanja u sredini razdoblja. Jamstvo se dodjeljuje na temelju sporazuma o jamstvu između Komisije i EIB-a, a najnovija verzija takvog sporazuma zaključena je 3. listopada 2018.

³ Članak 20. Odluke o mandatu za vanjsko kreditiranje.

⁴ COM(2018) 460 final.

⁵ Budućnost europske financijske strukture za razvoj: neovisno izvješće Skupine stručnjaka na visokoj razini za europsku financijsku strukturu za razvoj, listopad 2019., https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf.

⁶ Vidjeti i Komunikaciju Komisije „Prema učinkovitijoj financijskoj strukturi za ulaganja izvan Europske unije”, COM(2018) 644 final.

preuzimanje rizika tako što se znatno ograničava izloženost EIB-a profilu rizičnosti u skladu s pravilima koja su utvrdila upravljačka tijela EIB-a. Drugim riječima, jamstvom EU-a pruža se pomoć EIB-u u poduzimanju operacija ulaganja u rizičnijim okruženjima izvan EU-a ovisno o njegovoj postojećoj razini kapitala i rezervi te ujedno u zadržavanju njegova kreditnog rejtinga na razini AAA.

Jamstvo EU-a tradicionalno se dodjeljuje EIB-u na razdoblje koje se podudara s višegodišnjim financijskim okvirom EU-a. Sedmogodišnje trajanje mandata za vanjsko kreditiranje korisno je jer EIB može razviti ljudske i materijalne kapacitete potrebne za poduzimanje operacija ulaganja izvan EU-a čije pripreme u pravilu traju više od jedne godine. Budući da se jamstvom EU-a postiže učinak predvidljivosti i smanjenja rizika, očekuje se da će se operacijama financiranja poduzetima u okviru mandata za vanjsko kreditiranje ostvariti ciljevi i ispuniti uvjeti koje su utvrdili Europski parlament i Vijeće.

Područje primjene jamstva EU-a na kojem se temelji mandat za vanjsko kreditiranje razlikuje se ovisno o vrstama operacija financiranja: Sveobuhvatnim jamstvom kojim su obuhvaćeni operativni i politički rizici pokrivaju se EIB-ove operacije financiranja u korist partnera u javnom sektoru (obično su namijenjene razvoju infrastrukture). Sveobuhvatnim jamstvom pokriveni su i EIB-ovi zajmovi bankama ili trgovačkim društvima koji primaju državno jamstvo i financiranje na temelju mandata za privatni sektor u okviru inicijative za jačanje otpornosti koji je osmišljen 2018. nakon preispitivanja mandata za vanjsko kreditiranje u sredini razdoblja. EIB na temelju sveobuhvatnog jamstva može odustati od premije za rizik koju bi inače morao uključiti u svoju kamatnu stopu⁷. Stoga su partnerske zemlje ili njihove institucije/poduzeća mogli od EIB-a dobiti zajam uz znatno niži trošak.

Za razliku od toga, operacije EIB-a u privatnom sektoru za koje nije dano državno jamstvo pokrivene su samo jamstvom političkog rizika koje daje EU i kojim se pokrivaju određene situacije koje su detaljnije definirane u sporazumu o jamstvu s EIB-om: neplaćanje zbog neprenošenja valute, izvlaštenje, rat ili građanski nemiri, ili uskraćivanje sudske zaštite u slučaju kršenja ugovora. Iz jamstva političkog rizika koje osigurava EU ne proizlazi smanjenje kamatne stope EIB-a. Međutim, cijene zajmova EIB-a i dalje su privlačne klijentima zbog niskih troškova zaduživanja EIB-a na financijskim tržištima.

Jamstvom EU-a pokriva se prvih 65 % nepodmirene izloženosti EIB-a u okviru operacija financiranja na razini portfelja obuhvaćenih mandatom za vanjsko kreditiranje. To znači da kada zajmoprimac ne ispuní obveze povezane sa zajmom EIB-a, a EIB aktivira jamstvo EU-a kako bi nadoknadio neplaćeni iznos otplate, EU je dužan u potpunosti poštovati svaki zahtjev za aktiviranje jamstva do gornje granice od 65 % portfelja obuhvaćenog jamstvom. EIB ne plaća naknade EU-u za to što mu EU daje proračunsko jamstvo te EIB ne prima nikakvu izravnu isplatu od EU-a za provedbu mandata. Administrativni troškovi EIB-a u kontekstu

⁷ Iznimno od navedenih pravila, sveobuhvatnim jamstvom EU-a pokrivaju se projekti privatnog sektora obuhvaćeni mandatom za privatni sektor u okviru inicijative za jačanje otpornosti koji je osmišljen 2018. nakon preispitivanja mandata za vanjsko kreditiranje u sredini razdoblja. Međutim, nije se odustalo od premije za rizik, već ju je EIB prenio na EU s obzirom na rizik koji je preuzeo EU.

mandata za vanjsko kreditiranje pokrivaju se iz povećanja EIB-ove kamatne stope u skladu s njegovom standardnom politikom određivanja cijena zajma.

Mandat za vanjsko kreditiranje jedan je od instrumenata kojima se EU koristi za provedbu prioriteta vanjske politike EU-a. U Odluci o mandatu za vanjsko kreditiranje spominju se „opći interes EU-a” i načela na kojima se temelji vanjsko djelovanje Unije kako su definirani u Ugovoru. U toj se odluci ujedno navodi da „[u] zemljama u razvoju [...], EIB-ovim operacijama financiranja [...] doprinosi se ciljevima politike razvojne suradnje Unije, osobito smanjenju siromaštva uključivim rastom te održivim gospodarskim, okolišnim i socijalnim razvojem”. U trenutačnoj se Odluci o mandatu za vanjsko kreditiranje utvrđuje nekoliko ciljeva koje treba poduprijeti proračunskim jamstvom EU-a, konkretno razvoj lokalnog privatnog sektora i razvoj socijalne i gospodarske infrastrukture koji se mogu nadopunjavati podupiranjem ciljeva ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe njima, ostvarenja regionalne integracije ili dugoročne gospodarske otpornosti.

2. GLAVNI ZAKLJUČCI EVALUACIJE

Ključni nedostatak Komisijine evaluacije povezan je s činjenicom da provedba operacija ulaganja u okviru mandata za vanjsko kreditiranje traje nekoliko godina, posebno kada se radi o infrastrukturnim projektima. Stoga do danas ima vrlo malo informacija o stvarnim rezultatima i učincima financiranih operacija. EIB-ov okvir za mjerenje rezultata zasad uvelike ovisi o prethodnim procjenama, a podaci o ostvarenim rezultatima dobivaju se nakon dugog vremenskog odmaka. Stoga su u Komisijinoj evaluaciji uglavnom upotrijebljeni trenutačno dostupni podaci o iznosima financiranja koji su potpisani i isplaćeni, zaključci vanjske studije dovršene sredinom 2018.⁸ te primjedbe koje su iznijeli razni dionici.

U skladu s Odlukom o mandatu za vanjsko kreditiranje 64 zemlje izvan EU-a trenutačno ispunjavaju uvjete za EIB-ove operacije financiranja u okviru proračunskog jamstva EU-a. EIB je zaključio okvirne sporazume s 57 od te 64 zemlje te stoga trenutačno može poduzimati operacije financiranja u 57 zemalja. EIB je u razdoblju obuhvaćenom evaluacijom potpisao operacije financiranja u 38 zemalja u okviru mandata za vanjsko kreditiranje te u šest dodatnih zemalja u okviru svojih instrumenata na vlastiti rizik⁹. Zahvaljujući mandatu za vanjsko kreditiranje EIB može poduzimati operacije financiranja u zemljama višeg rizika do kojih ne bi inače mogao doprijeti uz instrumente na vlastiti rizik¹⁰.

⁸ Ecorys i Centar za studije europskih politika (CEPS), 2018., „Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate” (Konačno izvješće za evaluaciju primjene mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2020.) objavljeno uz Komisijinu evaluaciju.

⁹ EIB trenutačno ima četiri instrumenta na vlastiti rizik u regijama obuhvaćenima mandatom za vanjsko kreditiranje, a to su Instrument za pretprijetnu pomoć, Instrument za financiranje u susjedstvu, Instrument za klimatsku politiku i okoliš te Instrument za strateške projekte. Posljednjim dvama navedenim instrumentima obuhvaćene su i afričke, karipske i pacifičke zemlje te prekomorske zemlje i područja država članica EU-a.

¹⁰ Delegiranom odlukom Komisije (EU) 2018/1102 od 6. lipnja 2018. Iran je dodan na popis zemalja koje ispunjavaju uvjete mandata za vanjsko kreditiranje, ali u ovoj fazi ne postoji nikakav okvirni sporazum.

Ukupna gornja granica proračunskog jamstva EU-a za vanjske operacije EIB-a u razdoblju 2014.–2020. iznosi 32,3 milijarde EUR. Krajem 2018. kumulativni neto potpisani iznosi EIB-ovih operacija financiranja u okviru mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2020. iznosili su 17,6 milijardi EUR, tj. otprilike 54 % iznosa ukupne gornje granice obuhvaćene jamstvom kako je ona revidirana tijekom preispitivanja u sredini razdoblja. Za usporedbu (iako je riječ samo o približnom iznosu zbog različitog tržišnog okruženja, geopolitičkog i regulatornog konteksta), krajem 2011., tj. u sličnom trenutku prethodnog mandata, stopa iskorištenosti bila je 66 %. U okviru mandata za vanjsko kreditiranje tijekom razdoblja 2014.–2018. financirano je 189 operacija čija je prosječna vrijednost bila otprilike 90 milijuna EUR.

EIB-ova relativno mala iskorištenost iznosa gornje granice obuhvaćene jamstvom u okviru mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2020. može se djelomično pripisati kretanjima u Turskoj od 2016. i ratu u istočnoj Ukrajini od 2014.¹¹ Štoviše, iznos gornje granice obuhvaćene jamstvom koji se na temelju trenutne Odluke o mandatu za vanjsko kreditiranje dodjeljuje susjedstvu EU-a (istočnom i južnom) ukupno je za 6 milijardi EUR veći nego iznos gornje granice u prethodnom mandatu, dok je sposobnost apsorpcije manja zbog rata u Siriji i političke nestabilnosti u nekoliko drugih zemalja. Sveukupno gledano, tim se vanjskim čimbenicima uvelike objašnjava zašto je EIB do kraja 2018. manje iskoristio dostupne iznose gornje granice obuhvaćene jamstvom u odnosu na isti trenutak u prethodnom mandatu za vanjsko kreditiranje.

Drugi bitan kvantitativni pokazatelj **djelotvornosti** jamstva EU-a može se dobiti analizom stopa isplate u okviru mandata za vanjsko kreditiranje, tj. omjera između iznosa financiranja koji je EIB stvarno isplatio i iznosa potpisanih u ugovorima o financiranju sklopljenim između EIB-a i njegovih partnera (umanjeno za naknadno poništene iznose). Kao što je to napravljeno u analizi stopa iskorištenosti jamstva, analizom isplata treba uzeti u obzir međuvremenske razlike u tržišnom okruženju i geopolitičkim i regulatornim kontekstima.

EIB je do kraja 2018. isplatio 5,8 milijardi EUR u okviru mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2020., što je 33 % neto potpisanih iznosa, dok je krajem 2011. EIB isplatio 8,5 milijardi EUR ili 44 % neto iznosa potpisanih u okviru njegova mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2007.–2013.

Čini se da se sporiji ritam isplata u okviru mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2020. u odnosu na prethodni mandat objašnjava uglavnom vanjskim čimbenicima kao što su slabi regulatorni okviri, rascjepkano zakonodavstvo, nestabilnost države, mali institucionalni kapacitet, fluktuacija zaposlenika te spori i neučinkoviti postupci u zemljama primateljicama. Državni i općinski zajmovi posebno su osjetljivi na takve čimbenike s obzirom na to da je prije isplate zajmova za infrastrukturu potrebno ispuniti nekoliko uvjeta, npr. uvjete u pogledu

¹¹ EIB je na zahtjev Europskog vijeća od 16. srpnja 2014. obustavio potpisivanje novih operacija financiranja u Rusiji s obzirom na nezakonito pripojenje Krima i vojni sukob u istočnoj Ukrajini.

tehničke pripreme i nabave. Nadalje, kada država uzima zajam od EIB-a, u brojnim zemljama taj se zajam mora odobriti u parlamentu, što produljuje trajanje provedbe projekta¹².

Kada je riječ o čimbenicima koji se odnose na model mandata za vanjsko kreditiranje ili EIB-ovu provedbu, lakše je izvještavati o velikim potpisanim iznosima te se njima u pravilu posvećuje veća pozornost nego isplatama. U tijeku je i rasprava u okviru upravljačkih tijela EIB-a o primjerenosti sustava poticaja u EIB-u, među ostalim s obzirom na primitke zaposlenika i povezani naglasak na iznose preuzetih obveza u odnosu na isplate i aspekte kvalitete.

Većina operacija u okviru mandata za vanjsko kreditiranje sastoji se od zajmova javnom sektoru za razvoj infrastrukture. Na njih se od kraja 2018. odnosi gotovo 11 milijardi EUR potpisanih operacija. Operacije kojima se financira razvoj privatnog sektora, no koje su pokrivene sveobuhvatnim jamstvom, činile su otprilike jednu četvrtinu potpisa u okviru mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2018. Naposljetku, operacije pokrivene jamstvom političkog rizika činile su jednu desetinu iznosa potpisanih u okviru mandata za vanjsko kreditiranje. Posljednje navedenim operacijama osigurava se financiranje za komercijalne banke ili trgovačka društva te se ono vrši uz relativno brze stope isplate.

Zahvaljujući jamstvu EU-a korisnici imaju niže troškove financiranja koje im osigurava EIB u duljim razdobljima. To je vrlo korisno u slučaju ulaganja u javnom sektoru, no pojavljuju se razlozi za zabrinutost jer se u nepovoljan položaj stavljaju banke i poduzeća koja drugdje dobivaju financijska sredstva po manje povoljnim uvjetima. U Odluci o mandatu za vanjsko kreditiranje propisuje se da operacije financiranja u okviru tog mandata moraju imati „dodanu vrijednost na temelju vlastite ocjene EIB-a”, no nije naveden izričiti zahtjev da moraju imati *dodanu vrijednost* u smislu sprječavanja zamjene moguće potpore i ulaganja iz drugih javnih ili privatnih izvora. Posljednje navedeni zahtjev primjenjivat će se na EIB-ove operacije financiranja obuhvaćene proračunskim jamstvom EU-a u razdoblju nakon 2020.¹³

U ažuriranim regionalnim tehničkim operativnim smjernicama u okviru mandata za vanjsko kreditiranje, koje je Komisija objavila u travnju 2019., navodi se sljedeće: „Kako bi se što je više moguće izbjegao rizik od narušavanja tržišta čiji bi uzrok mogla biti intervencija EIB-a pokrivena proračunskim jamstvom EU-a, EIB bi posebnu pozornost trebao posvetiti dodanoj vrijednosti svoje intervencije. To je posebno važno kada se proučavaju moguće operacije u sektorima i zemljama u kojima postoje snažno tržišno natjecanje i/ili tržišni uvjeti, ili uvjeti

¹² U nekim se zemljama susjedstva mogućnost provedbe donekle pogoršala u razdoblju 2014.–2018. u odnosu na prethodno razdoblje mandata. Štoviše, tijekom relativno kratkog dijela razdoblja 2014.–2016. potpisani su veliki iznosi EIB-ova financiranja namijenjeni Ukrajini. Osim toga, niže stope isplate u Latinskoj Americi u okviru mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2020. mogu se objasniti nedavnim preusmjeravanjem na ulaganja javnog sektora u infrastrukturu kako bi se poduprle klimatske mjere, a isplate na temelju takvih zajmova uglavnom su sporije nego kada je riječ o zajmovima za razvoj privatnog sektora.

¹³ Članak 209. stavak 2. točka (b) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, SL L 193, 30.7.2018., str. 1.

koji su gotovo tržišni¹⁴.” Rizik od narušavanja tržišta mogao bi se otkloniti posebno tako da se više upotrebljava mogućnost povećavanja kamatnih stopa EIB-a po potrebi s obzirom na tržišne uvjete.

U geografskom smislu provedba mandata za vanjsko kreditiranje od kraja 2018. razlikuje se od regije do regije:

- EIB je do kraja 2018. u pretpristupnoj regiji iskoristio 41 % iznosa gornje granice obuhvaćene jamstvom za tu regiju. Jamstvo EU-a bilo je neophodno EIB-u za financiranje operacija na zapadnom Balkanu. Međutim, aktivnosti EIB-a u Turskoj smanjile se u razdoblju nakon 2016.;
- EIB je u južnom susjedstvu do kraja 2018. iskoristio polovinu iznosa gornje granice obuhvaćene jamstvom. EIB se često oslanjao na *sveobuhvatno jamstvo* čak i u slučaju operacija za razvoj privatnog sektora (pokrivenih državnim jamstvom), a inače bi te operacije bile pokrivene samo jamstvom političkog rizika. Često se kasni s provedbom projekata javne infrastrukture u toj regiji;
- EIB se u istočnom susjedstvu oslanjao gotovo isključivo na mandat za vanjsko kreditiranje kako bi pokrio svoje operacije financiranja i gotovo uopće nije odobravao kreditiranje na vlastiti rizik. EIB je iskoristio većinu iznosa gornje granice obuhvaćene jamstvom za regiju (78 %), posebno kako bi pružio potporu Ukrajini u kontekstu ruskog nezakonitog pripojenja Krimskog poluotoka 2014. i neprekidnog destabilizirajućeg djelovanja. Međutim, provedba brojnih operacija u okviru mandata za vanjsko kreditiranje tek treba započeti i stopa isplate i dalje je vrlo niska (23 % neto potpisanih iznosa od kraja 2018.);
- najveći napredak u provedbi mandata za vanjsko kreditiranje ostvaren je u Latinskoj Americi i Južnoj Africi, no na njih otpada tek desetina iznosa gornje granice obuhvaćene proračunskim jamstvom EU-a. Kada je riječ o Aziji i središnjoj Aziji, stopa iskorištenosti jamstva EU-a visoka je, no provedba je prilično slaba kada se promatraju razine isplate.

U okviru mandata za vanjsko kreditiranje premašuju se ciljevi koje je utvrdio zakonodavac EU-a i kojima se nastoje poduprijeti ublažavanje klimatskih promjena i prilagodba njima. Financiranje povezano s klimom koje je potpisano u okviru mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2018. čini 34 % svih potpisanih iznosa financiranja i taj je postotak veći od cilja od 25 %.

Učinkovitost i dodana vrijednost jamstva EU-a u skladu su s očekivanjima zakonodavaca. U usporedbi s proračunskim iznosima koji se izdvajaju u jamstveni fond, korisnicima se u svakom trenutku osigurava 11 puta više financijskih sredstava EIB-a, a mobilizira se 20 puta više ukupnih ulaganja¹⁵. Do danas nije zatraženo aktiviranje proračunskog jamstva EU-a u pogledu operacija izvršenih u okviru mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2020. Kako je opisano u godišnjim izvješćima Komisije, EIB je zatražio aktiviranje jamstva EU-a povezanog s nizom operacija u Siriji koje su se provodile od 2012. te jednom operacijom u

¹⁴ C(2019) 2747 final, str. 14., 24., 35. i 38.

¹⁵ Stopa izdvajanja rezervacija iznosi 9 % nepodmirenog iznosa pokrivenog jamstvom. Financijskim sredstvima EIB-a u pravilu se pokriva do 50 % ukupnih troškova ulaganja u projekt.

Tunisu (zračna luka Enfidha). Sve su te operacije obuhvaćene prethodnim mandatima za vanjsko kreditiranje te se trenutačno poduzimaju aktivnosti za povrat nepodmirenih iznosa. Vraćeni su iznosi povučeni prethodnih desetljeća iz Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja.

EIB se u okviru mandata za vanjsko kreditiranje potiče da iz vlastite bilance kreditira relativno velike iznose zajmova, do svoje gornje granice sufinanciranja po projektu od 50 %, s obzirom na to da se jamstvom EU-a na kojem se temelji mandat za vanjsko kreditiranje pokriva samo EIB, a ne i ostali suulagatelji. Različiti model intervencije EU-a uveden je 2017. u okviru jamstva Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR), a u tom slučaju jamstvo EU-a može dobiti oblik tranše prvog ili drugog gubitka kojim se štiti ne samo financijska institucija koja provodi operaciju, već i (ili uglavnom) ostali suulagatelji. U modelu jamstva EFOR-a potrebna je puno veća stopa izdvajanja rezervacija (trenutačno 50 %) zbog očekivanog većeg financijskog rizika intervencije EU-a, a jasno je i da je model namijenjen najmanje razvijenijim zemljama, no može biti pogodniji za financiranje operacija u kojima je privlačenje ulaganja iz privatnog sektora važan cilj koji je povezan i s načelom naknade u okviru jamstva EFOR-a.

Mandat za vanjsko kreditiranje ima **važnu** ulogu u podupiranju ciljeva vanjske politike EU-a. Međutim, većina jamstava u okviru tog mandata trenutačno se dodjeljuje za podupiranje operacija u zemljama s višim srednjim dohotkom i EIB financira tek nekoliko operacija u najmanje razvijenijim zemljama. To se može smatrati nedostatkom kada je riječ o relevantnosti mandata za vanjsko kreditiranje u odnosu na politiku razvojne suradnje EU-a koji treba otkloniti pri oblikovanju budućih jamstava EU-a, pri čemu valja uzeti u obzir ograničenja u pogledu održivosti duga.

Dosljednost i usklađenost operacija u okviru mandata za vanjsko kreditiranje s politikama EU-a i intervencijama država članica mogli bi se poboljšati, među ostalim i snažnijim upravljanjem politikama u EU-u te boljom razmjenom informacija između EIB-a i službi Komisije tijekom cijelog projektnog ciklusa. Komisija na temelju postupka iz članka 19. Statuta EIB-a daje mišljenja o predviđenim operacijama EIB-a. Pozitivno mišljenje Komisije znači da se predviđena operacija može obuhvatiti mandatom za vanjsko kreditiranje i pokriti jamstvom EU-a. Međutim, to se savjetovanje provodi u relativno ranoj fazi i razina razmjene informacija tijekom postupka iz članka 19. često nije dovoljno visoka.

Kako bi se, među ostalim, poboljšala koordinacija na višoj razini u pogledu mogućih operacija financiranja koje utvrdi EIB, tijekom nekoliko godina dijaloga EIB i Komisija dogovorili su neobvezujuće mjere. EIB i Glavna uprava Komisije za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR) potpisali su u studenome 2018. zajedničku obavijest u kojoj su izrazili uzajamnu predanost poboljšanju razmjene informacija o mogućim operacijama EIB-a u okviru mandata za vanjsko kreditiranje. Štoviše, Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) sve više u ranoj fazi dostavljaju povratne informacije o okvirnim pregledima novih mogućih operacija o kojima EIB podnosi izvješće Komisiji svaka tri mjeseca.

Pritužbe dionika povezane s operacijama u okviru mandata za vanjsko kreditiranje čine 45 % ukupnog broja svih pritužbi evidentiranih na temelju Pritužbenog mehanizma EIB-a u razdoblju 2014.–2018. To je znak da su operacije u zemljama obuhvaćenima mandatom za vanjsko kreditiranje vrlo rizične za ugled EIB-a u odnosu na manje od 10 % udjela koji imaju u ukupnom opsegu poslovanja EIB-a, no EIB je ipak utvrdio da većina tih pritužbi nije čvrsto utemeljena. Iz kritika pojedinačnih operacija u okviru mandata za vanjsko kreditiranje koje daje civilno društvo proizlazi ključni prijedlog povezan sa sustavom, to jest da treba proširiti i ojačati odredbe u ugovorima EIB-a o financiranju kojima se omogućuje obustava isplata u slučaju kršenja ljudskih prava te ekoloških i socijalnih standarda u cjelokupnoj fazi provedbe. Mogla bi se poboljšati i razmjena informacija između EIB-a i Komisije o primjeni takvih odredbi.

3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Kako bi se povećala dodana vrijednost proračunskih jamstava EU-a na temelju Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju u razdoblju nakon 2020., iz primjene mandata za vanjsko kreditiranje u razdoblju 2014.–2020. može se izvući nekoliko pouka:

- za potrebe oblikovanja politika korisno bi bilo bolje razlučiti koji se učinak jamstva EU-a na ostvarivanje financijske prednosti koja se prenosi korisnicima nastoji postići i. u javnom sektoru te ii. u privatnom sektoru. Iako mogu postojati razlozi politike da se smanje troškovi operacija financiranja u korist određenih vrsta partnera iz javnog sektora, to nije nužno slučaj ako je riječ o financiranju privatnog sektora;
- opravdano je stalno posvećivati pozornost smanjenju rizika od narušavanja tržišta i mogla bi se oblikovati jasnija politika primjene ključnih mjera ublažavanja, kao što je povećanje kamatnih stopa kako bi se pri financiranju privatnog sektora odrazili lokalni tržišni uvjeti;
- razlog za primjenu sveobuhvatnog jamstva u financiranju privatnog sektora valja pomno analizirati;
- moglo bi se još više poticati financiranje u lokalnoj valuti.

Općenitije govoreći, u evaluaciji su utvrđene sljedeće ključne preporuke za poboljšanje provedbe mandata za vanjsko kreditiranje, bitne i za oblikovanje proračunskih jamstava EU-a u razdoblju nakon 2020. u kontekstu Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju:

- potrebno je istražiti mogućnosti pravodobnijeg izvješćivanja i evaluacije stvarno postignutih rezultata te bolje analize stvarnih učinaka;
- EIB treba s Komisijom razmjenjivati više informacija o djelotvornoj primjeni ugovornih odredbi na temelju kojih EIB može obustaviti isplate u slučajevima neusklađenosti projekata s ekološkim, socijalnim, poreznim standardima te standardima u pogledu ljudskih prava i transparentnosti;
- EIB, službe Komisije i ESVD moraju bolje surađivati pri definiranju optimalne veličine predviđenih operacija ulaganja prilagođenih svakoj zemlji korisnici (i kako bi se osigurala

održivost duga) kako bi se tim zemljama pomoglo da brže iskoriste odobreno financiranje u okviru mandata za vanjsko kreditiranje;

- treba posvećivati stalnu pozornost smanjenju rizika od narušavanja tržišta pri financiranju poduzeća iz privatnog sektora. Naime, treba predvidjeti stroža ograničenja u pogledu upotrebe sveobuhvatnog jamstva EU-a, na primjer tako da se ograniči njegovo područje primjene samo na ulaganja u javnom sektoru i/ili da se traži primjerena naknada za jamstvo EU-a; potrebno je osigurati učinkovitu provedbu nedavno dogovorenih *Unaprijeđenih načela mješovitog povlaštenog financiranja koja se odnose na operacije institucija za financiranje razvoja u privatnom sektoru*;
- potrebno je bolje uskladiti operacije u okviru mandata za vanjsko kreditiranje s politikama EU-a tako da se snažnije upravlja politikama u EU-u, a EIB, Komisija i ESVD bolje surađuju. Posljednje navedeno uključuje koordinaciju u ranoj fazi, sadržajnije informacije koje EIB treba dostaviti tijekom „savjetovanja u skladu s člankom 19.” prije no što se odobre operacije financiranja te zajedničko praćenje provedbe projekta;
- potrebno je prilagoditi geografsku pokrivenost mogućih okvira EU-a za vanjsko ulaganje u razdoblju nakon 2020. i dodjelu jamstva EU-a u različitim regijama na temelju prioriteta vanjske politike EU-a u razdoblju nakon 2020. i potreba partnerskih zemalja;
- potrebno je ostvariti snažnije sinergijske učinke između prednosti EIB-a koje se sastoje u niskim troškovima zajmova i prednosti ostalih financijskih institucija koje se sastoje u prisutnosti na terenu, sektorskom stručnom znanju i učinku na razvoj.

Prednosti i nedostaci trenutnog mandata za vanjsko kreditiranje bitni su za opsežniju raspravu o europskoj financijskoj strukturi za razvoj u razdoblju nakon 2020. Financiranje ulaganja u infrastrukturu u javnom sektoru u velikim iznosima i uz male troškove moglo bi se i dalje podupirati u okviru proračunskog jamstva EU-a namijenjenog za tu određenu vrstu operacija, no tako da institucije EU-a snažnije upravljaju politikama. Kada je riječ o financiranju privatnog sektora, davanje prednosti privlačenju privatnih sredstava za zajedničko ulaganje može zahtijevati drukčije oblikovano jamstvo koje je manje usmjereno na iznose koje izravno daje EIB (ili neke druge uključene međunarodne financijske institucije) i čije se cijene određuju više u skladu s razinama na tržištu.