EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2020
COM(2020) 224 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av Europeiska fonden för hållbar utveckling

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning 2

2. Genomföranderapportens syfte och omfattning 4

3. Europeiska fonden för hållbar utveckling och genomförandet av denna 4

3.1. EFHU-garantin 4

3.2. Blandfinansiering 6

3.2.1. Den afrikanska investeringsplattformen 6

3.2.2. Investeringsplattformen för grannskapsländer 6

4. Utvärderingsmetod 6

5. Resultat och svar på utvärderingsfrågor 7

5.1. Relevans 7

5.2. Ändamålsenlighet och mervärde 7

5.3. Effektivitet 9

5.4. Samstämmighet och samordning 10

5.5. Hållbarhet 10

6. Slutsatser och rekommendationer 10

1. SAMMANFATTNING

Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU) inrättades genom förordning (EU) 2017/1601 (nedan kallad *EFHU-förordningen*)[1], som är den rättsliga grunden för de innovativa finansiella verktyg som ingår i den externa investeringsplanen (EIP), i synnerhet budgetgarantier.

EIP består av tre pelare, varav EFHU är den första. Denna fond har som huvudsyfte att tillhandahålla ett integrerat finansiellt paket för att finansiera investeringar i Afrika och i det europeiska grannskapet. Där ingår både blandfinansiering och garantier. Genom den andra pelaren tillhandahålls tekniskt stöd till lokala myndigheter samt till företag eller kooperativ, för att dessa ska kunna utveckla bättre och mer livskraftiga projekt. Inom ramen för den tredje pelaren ges också tekniskt stöd till aktiviteter som underlättar strukturerade politiska dialoger och dialoger med den privata sektorn som förs med partnerländer och andra intressenter i syfte att förbättra investerings- och affärsklimatet.

Kommissionen har, tillsammans med sina partnerfinansinstitut, redan gjort stora framsteg när det gäller att genomföra EIP i praktiken, och det pågår många aktiviteter inom samtliga tre pelare.

Denna rapport bygger på en oberoende extern utvärdering som gjordes mellan juli 2019 och januari 2020. I utvärderingen betonades att EFHU är mycket relevant för investeringsbehoven i Afrika söder om Sahara och i EU:s grannskap samt för EU:s prioriteringar och åtaganden.

När det gäller **relevansen** kan det konstateras att EFHU klassificeras som **mycket relevant** i den nya finansieringsmodellen för global utveckling som bygger på målen för hållbar utveckling[2], tack vare EFHU:s roll som katalysator, dess riskdelningskapacitet och dess förmåga att förbättra partnerskap. Fonden anses därför vara ett av de bästa exemplen hittills på hur den nya modellen kan fungera i praktiken. Med EFHU kan EU sägas gå i täten för en ny generation av givare.

När det gäller **ändamålsenlighet och additionalitet** konstateras det i utvärderingen att de tidiga landsförlagda dialogerna garanterar att EFHU:s projektförteckning är förenlig med prioriteringarna i målen för hållbar utveckling.

Med EFHU kan EU göra två saker som är svåra att göra med andra EU-instrument: att stödja den privata sektorns utveckling och investeringar på lokal och regional nivå på ett mycket bredare sätt samt att stödja innovation på ett brett område.

När det gäller fondens **effektivitet** bekräftas det i den externa utvärderingen att EFHU:s styrningsstruktur underlättar öppenhet och samordning med alla berörda aktörer.

I fråga om **samstämmigheten** påpekas det i den oberoende externa utvärderingen att EFHU uppmuntrar till större samordning och anpassning mellan EU och finansinstitut. Med EFHU-garantin har man försökt att nå ut till fler finansinstitut, bland annat genom en modell för öppen tillgång[3] och en portföljstrategi som ger ökad flexibilitet.

---

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1601 av den 26 september 2017 om inrättande av Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU), EFHU-garantin och EFHU-garantifonden.

2 En modell för utvecklingsfinansiering som syftar till att uppnå målen för hållbar utveckling senast 2030, och som därför bidrar till att överbrygga den finansieringsklyfta som enligt FN står i vägen för detta.

3 Sedan sent 1970-tal har EEG/EU erbjudit budgetgarantier för att täcka riskerna i samband med finansieringsinsatser som genomförs av Europeiska investeringsbanken utanför EU:s gränser (det s.k. externa utlåningsmandatet, som senast utvärderades i SWD(2019) 333 final). Genom Europeiska fonden för hållbar utveckling kan EU erbjuda budgetgaranter till Europeiska investeringsbanken (EIB) och flera andra internationella finansinstitut eller institutioner för utvecklingsfinansiering i EU-medlemsstaterna.

Slutligen framhålls det i den externa utvärderingen att den stora efterfrågan för närvarande garanterar att EFHU förblir **hållbar** på längre sikt. Till detta kommer den potential som EFHU (särskilt garantierna) har när det gäller att testa och utveckla nya finansiella produkter.

När det gäller genomförandet av EFHU kan det konstateras att de ovanstående positiva resultaten märks av även här. På blandfinansieringssidan har 3,1 miljarder euro hittills anslagits till 154 projekt i Afrika och i EU:s grannskap. Dessa 3,1 miljarder euro förväntas generera omkring 30 miljarder euro i sammanlagda investeringar, främst inom sektorerna energi och transport, men även den privata sektorn och jordbruket kommer att kunna utvecklas.

I april 2020 hade sju garantiavtal skrivits under. Kommissionen undertecknade det första garantiavtalet, för projektet Nasira, i slutet av 2018, bara lite drygt ett år efter det att EFHU-förordningen antogs. I den oberoende externa utvärderingen påpekas att inrättandet av detta stora och innovativa projekt har gått snabbt jämfört med andra liknande mekanismer. När man undertecknade de övriga garantiavtalen framgick att vissa övergripande frågor behövde klargöras (se nedan). Därefter skulle man snabbt kunna upprätta alla efterföljande garantiavtal innan den nuvarande fleråriga finansiella ramen löper ut.

Inom EFHU-garantin används bland annat strukturer som inriktas på de ytterligare risker som tillkommer vid ett inträde på nya, mer utmanande marknader, exempelvis garantier för en andra förlust. Större tonvikt läggs vid att stödja ytterligare investeringar från privata investerare, och garantierna syftar inte bara till att stödja investeringar men också till att skapa marknader, vilket i slutändan skulle kunna göra garantistödet överflödigt. EFHU-garantin är därmed ett viktigt nytt inslag i den uppsättning instrument som kommissionen använder i sitt yttre samarbete.

Enbart under 2019 har kommissionen gjort över 600 miljoner euro tillgängliga för att förbättra investeringsklimatet genom att stödja partnerländernas arbete för att blir mer attraktiva platser för investeringar.

EIP och EFHU kan därmed sägas vara på rätt väg överlag, och det ursprungliga målet bör – trots vissa utmaningar – kunna överträffas: i slutet av investeringsperioden förväntas EFHU ha gett upphov till investeringar på 47 miljarder euro med hjälp av 4,6 miljarder euro i blandfinansieringsbidrag och EFHU-garantier.

2. GENOMFÖRANDERAPPORTENS SYFTE OCH OMFATTNING

Enligt artikel 17.1 i EFHU-förordningen ska kommissionen utvärdera hur EFHU har fungerat i inledningsskedet, dess förvaltning och dess faktiska bidrag till förordningens syfte och mål.

Fondens genomförande befinner sig visserligen fortfarande i ett tidigt skede, men kommissionen beslutade att utarbeta denna genomföranderapport för att tillhandahålla så mycket information som möjligt. Rapporten innehåller den inledande bedömningen av de centrala utvärderingskriterierna relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet och mervärde. Den bygger på resultaten från en oberoende extern utvärdering som gjordes mellan juli 2019 och januari 2020.

Rapporten omfattar perioden från den 1 januari 2017 till slutdatumet den 30 september 2019.

De instrument som tas upp är investeringsplattformarna för Afrika och EU:s grannskap, som inbegriper både blandfinansieringsinsatser och EFHU-garantin, och omfattar de geografiska områdena Afrika söder om Sahara samt länderna i EU:s östra och södra grannskap.

3. EUROPEISKA FONDEN FÖR HÅLLBAR UTVECKLING OCH GENOMFÖRANDET AV DENNA

EFHU är den externa investeringsplanens (EIP) första pelare. Dess huvudsyfte är att tillhandahålla ett integrerat finansiellt paket för att finansiera investeringar som påbörjas i Afrika och i EU:s grannskap. EFHU består av två regionala investeringsplattformar: en för Afrika – den afrikanska investeringsplattformen – och en för EU:s grannskap – investeringsplattformen för grannskapsländer. Dessa plattformar är en vidareutveckling av två tidigare instrument för blandfinansiering: investeringsinstrumentet för Afrika och investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken. De kombinerar blandfinansiering från EU med ett nytt garantiinstrument (EFHU-garantin) och har som syfte att utöka de resurser som står till buds för att ta itu med de underliggande orsakerna till migration och att bidra till uppnåendet av målen för hållbar utveckling.

3.1. EFHU-garantin

EFHU-garantin är en viktig innovativ del av EU:s externa investeringsplan. Den används för att göra investeringar i hållbar utveckling i partnerländerna mindre riskabla, vilket hjälper till att mobilisera investeringar. Syftet är att stödja investeringar i Afrika och i det europeiska grannskapet för att främja hållbar och inkluderande ekonomisk och social utveckling, maximera additionaliteten och attrahera medel från den privata sektorn. Garantin ska fungera som en riskreduceringsmekanism, så att finansiering från den privata sektorn kan attraheras samtidigt som man undviker marknadssnedvridningar.

EFHU-garantin ska inte överstiga 1,5 miljarder euro och ska komma från den allmänna budgeten, med en möjlighet för andra parter att bidra. Fram till slutet av 2019 hade bidrag från andra aktörer gjorts som bland annat omfattade 50 miljoner US-dollar från Bill and Melinda Gates Foundation, 9,6 miljoner euro från Danmark, 300 000 euro från Tjeckien och 100 000 euro från Estland.

I enlighet med artikel 9.4 i EFHU-förordningen och inom ramen för de huvudsakliga prioriterade områdena fastställde kommissionen följande fem investeringsfönster[4].

- Hållbar energi och sammankoppling.
- Finansiering av mikroföretag samt små och medelstora företag.
- Hållbart jordbruk, landsbygdsutveckling och jordbruksföretag.
- Hållbara städer.
- Digitalisering för utveckling.

För varje investeringsfönster lade ett antal berättigade motparter fram sina förslag, s.k. föreslagna investeringsprogram.

Ett belopp på 1,54 miljarder euro har anslagits till 28 föreslagna garantiprogram. De förväntas generera omkring 17,5 miljarder euro i sammanlagda investeringar. Garantibeloppen inom de prioriterade områdena uppgick till 603,5 miljoner euro till hållbar energi och sammankoppling, 522 miljoner euro i lån från intermediärer till mikroföretag samt små och medelstora företag och till jordbruket, 220 miljoner euro till digitalisering, 167 miljoner euro till hållbara städer och 22 miljoner euro för att stödja finansiering i lokal valuta[5].

Av tjugoåtta garantier undertecknades sju garantiavtal i april 2020[6]. Fler kommer att undertecknas, eventuellt med en ändrad inriktning avsedd att bidra till ett robust och målinriktat svar från EU till stöd för partnerländernas insatser under covid-19-pandemin[7].

Dessa måste inte bara genomföras snabbt, utan man måste också komma överens om lämpliga bestämmelser för att man ska uppfylla de lagstiftningsmässiga kraven avseende finansiella instrument och budgetgarantier som finns i EU:s budgetförordning[8] och annan EU-lagstiftning. Det har särskilt visat sig att det är mer arbetsamt och tidskrävande att sluta avtal med icke-europeiska institutioner för utvecklingsfinansiering, eftersom EU-kraven ibland är mer långtgående än kraven enligt internationellt godkända standarder, exempelvis om bekämpande av penningtvätt och icke samarbetsvilliga jurisdiktioner. För att garantera ett ändamålsenligt genomförande är det därför viktigt att kommissionen tar vederbörlig hänsyn till finansinstitutens finansiella och operativa kapacitet när den väljer ut och involverar dem. ‚Detta för att man ska kunna bygga upp en finansiell arkitektur som bidrar till de politiska målen och för att på ett lämpligt sätt säkerställa en sund ekonomisk förvaltning av unionens medel. Det kräver en intensiv dialog och framförhandling av jämförbara avtalsklausuler mellan kommissionen och dess partner.

Det är oerhört viktigt att avtalen är helt igenom sunda och heltäckande samt att de är förenliga med kraven i EU:s budgetförordning och EFHU-förordningen. Det behövs för att våra partner tydligt ska veta vilka resultat de förväntas uppnå tack vare garantierna, vilka finansieras av medel från EU:s skattebetalare.

---

4 C(2017)7899 final.

5 https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/181213-28-guarantees-table_en.pdf

6 FMO:s garantiinstrument Nasira, CDP:s och AfDB:s garantiöverenskommelse Archipelagos, FMO:s garantiavtal för Ventures-programmet, EBRD:s ram för att öka investeringarna i förnybar energi, Aecids och Världsbanksgruppens program för utveckling av motståndskraftiga städer (Recide), KfW:s afrikanska energigarantiinstrument AEGF samt EIB:s garantiavtal om små och medelstora företags tillgång till finansiering.

7 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_20_604, ”Coronaviruset – EU:s globala åtgärder för att bekämpa pandemin”

8 Förordning (EU, Euratom) 2018/1046.

3.2. Blandfinansiering

Blandfinansiering kombinerar finansiellt stöd från EU med lån eller aktiekapital från andra offentliga och privata finansiärer i syfte att attrahera offentliga och privata investeringar som bidrar till en hållbar ekonomisk utveckling. Inom ramen för EFHU tillhandahålls blandfinansiering genom två regionala blandfinansieringsplattformar: den afrikanska investeringsplattformen (tidigare ”investeringsinstrumentet för Afrika”) och investeringsplattformen för grannskapsländer (tidigare ”investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken”).

Mellan 2017 och 2019 utlovades och betalades 3,75 miljoner euro till förvaltningsfonden för investeringsplattformen för grannskapsländer, varav 2,75 miljoner euro från Tyskland och 1 miljon euro från Estland.

3.2.1. Den afrikanska investeringsplattformen

Den afrikanska investeringsplattformen ska framför allt främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i partnerländerna, bland annat genom att mobilisera resurser från den privata sektorn. Tonvikten ligger på hållbarhet, skapande av anständiga arbetstillfällen och hållbart jordbruk.

Under perioden 2017–2019 har EU genom den afrikanska investeringsplattformen bidragit med 1,8 miljarder euro till 78 insatser och genererat sammanlagda investeringar i Afrika söder om Sahara till ett värde av 13,5 miljarder euro.

De flesta projekten har hittills varit inriktade på transport- och energisektorerna, med 44 % respektive 34 % av insatserna. Bättre infrastruktur och större tillgång till energi är nödvändiga förutsättningar för framtida ekonomisk tillväxt. Övriga projekt har inriktats på utveckling av den privata sektorn, miljö, IKT och jordbruk.[9]

3.2.2. Investeringsplattformen för grannskapsländer

På liknande sätt har EU under perioden 2017–2019 bidragit med 1,3 miljarder euro till 76 insatser genom investeringsplattformen för grannskapsländer. Denna finansiering förväntas hjälpa till att generera investeringar i grannskapet till ett sammanlagt värde av omkring 16,2 miljarder euro.

Den regionala fördelningen mellan det östra och det södra grannskapet är 44 % respektive 56 %. De flesta projekt har hittills fokuserat på utveckling av den privata sektorn (33 %), energi (18 %) samt vatten och sanitet (18 %). Övriga projekt har genomförts på områdena transporter, miljö, utbildning, stadsutveckling och jordbruk.[10]

4. UTVÄRDERINGSMETOD

Genomföranderapporten innehåller en utvärdering gjord av kommissionens avdelningar av hur EFHU har fungerat i inledningsskedet, dess förvaltning och dess bidrag till EFHU-förordningens

[9] Mer ingående information tillhandahålls i den kommande verksamhetsrapporten för EFHU 2019 (ännu ej offentliggjord).

[10] Som ovan.

syfte och mål. Kommissionens rapport bygger på en oberoende extern utvärdering gjord av externa konsulter.

Den externa utvärderingen beställdes för att ge en oberoende översyn av det inledande genomförandet av EFHU och byggde, i den utsträckning som är möjlig i detta skede, på de fem utvärderingskriterierna relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet och mervärde.

5. RESULTAT OCH SVAR PÅ UTVÄRDERINGSFRÅGOR

5.1. Relevans

Den första utvärderingsfrågan handlar om EFHU:s relevans och lyder som följer: *”Tillgodoser EFHU-garantin/blandfinansieringsverktygen behovet av en ny modell för utvecklingsfinansiering anpassad till målen för hållbar utveckling, och är de anpassade till investeringsbehoven i de två regionerna samt EU:s prioriteringar och åtaganden?”*

Som svar på denna fråga konstaterades det i den externa utvärderingen att EFHU är mycket relevant när det gäller behovet av en ny global modell för utvecklingsfinansiering och även mycket relevant för investeringsbehoven i de två regionerna (Afrika söder om Sahara och EU:s grannskap) samt för samtliga av EU:s prioriteringar och åtaganden.

När det gäller kraven på en ny EU-finansieringsmodell för global utveckling anpassad till målen för hållbar utveckling befanns EFHU vara mycket relevant, särskilt tack vare dess roll som katalysator, dess riskdelningskapacitet och dess förmåga att utveckla partnerskap. Fonden anses vara ett av de bästa exemplen hittills på hur denna nya modell kan tillämpas i praktiken.

Det kan också konstateras att EFHU är politiskt styrd. Den politiska inriktningen är förenlig med målen för hållbar utveckling och med partnerländernas efterfrågan (behov), och utlåningen från finansinstitutens partnervägleds av de politiska prioriteringarna.

Det framgår också att EIP – liksom EFHU, som är en del av denna – bygger vidare på och är förenliga med ett antal andra EU-åtaganden och EU-prioriteringar. EFHU har också gjort det möjligt för EU att bredda sitt engagemang.

Med tanke på att EFHU bara stöder lån och aktiekapital för investeringsprojekt kan fonden inte ersätta budgetstöd, som inte är avsett för projekt, eller direktbidrag till enheter som inte har kapacitet att låna, såsom icke-statliga organisationer.

5.2. Ändamålsenlighet och mervärde

Den andra utvärderingsfrågan handlar om kriterierna ändamålsenlighet och mervärde: *”Uppfyller EFHU målen och EU:s särskilda prioriteringar och skapar fonden additionalitet genom sitt stöd till målländerna?”*

När det gäller detta konstateras det i den externa utvärderingen att EFHU uppfyller målen för finansiell additionalitet, visar tidiga tecken på att kunna uppfylla målen för icke-finansiell additionalitet och har möjliggjort ett bredare engagemang. Synligheten överensstämmer med förordningen, men det finns utrymme att förbättra den genom att bygga upp ett ”varumärke”.

EFHU mobiliserar stora belopp i annan finansiering (inbegripet privat medfinansiering). Enligt studien visar EFHU-uppgifter från september 2019 att EFHU-godkännanden av blandfinansiering och garantier till ett värde av 4,03 miljarder euro mobiliserar 40,5 miljarder euro i sammanlagda

investeringar, vilket ger en genomsnittlig finansiell hävstångseffekt på 10,04.[11] Det visar att EFHU-modellen lyckas attrahera mer finansiering.

Bakom detta genomsnitt döljer sig emellertid en stor komplexitet och stora skillnader i fråga om instrument, sektor, land och region. Den framtida hävstångseffekten kommer därför att bero på EFHU:s blandning av instrument, projekt och länder. Blandfinansiering och garantier mobiliserar också olika typer av ytterligare finansiering som återspeglar de olika typer av projekt som stöds.

Enligt den externa utvärderingen ger de tidiga landsförlagda dialogerna upphov till en projektförteckning för EFHU som är anpassad till prioriteringarna i målen för hållbar utveckling, och de inledande resultaten tyder på en stor överensstämmelse med många av prioriteringarna och målsättningarna för målen för hållbar utveckling. Additionaliteten på projektnivå förefaller vara stark och kan intygas i fråga om kvaliteten, men den kvantifieras sällan. På politisk nivå finns exempel på att EFHU har hjälpt till att åstadkomma eller förstärkt en politisk förändring.

Det första garantiavtalet som undertecknades, för Nasira

[11] Detta bekräftas av uppdateringen i slutet av 2019: godkännanden på 4,6 miljarder euro leder till investeringar till ett värde av 47 miljarder euro, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf.

som genomförs av FMO, är ett bra exempel på hur de bakomliggande orsakerna till migration beaktas. Nasira hanterar den höga risken (såväl upplevd som verklig) med utlåning till underutnyttjade företagare i länder i EU:s grannskap och i Afrika söder om Sahara, varav många har tvingats fly från sina hem. Instrumentet kommer att ge dem tillgång till lån från investeringsbanker genom att erbjuda portföljgarantier som omfattar företagslån till lokala finansinstitut, t.ex. banker och mikrofinansieringsinstitut.

Genom EFHU kan EU göra två saker som är svåra att göra med hjälp av andra EU-instrument – åtminstone i samma skala och med befintliga budgetar: att stödja den privata sektorns utveckling och investeringar på lokal och regional nivå på ett mycket bredare sätt samt att stödja innovation.

Synligheten lever upp till förväntningarna i EFHU-förordningen och EU-riktlinjerna, men på detta område kvarstår vissa utmaningar och möjligheter. Bland annat skulle man kunna utforma kommunikationsstrategin på projektnivå bättre, bygga upp ett ”varumärke” för EU:s utvecklingsstöd samt följa upp de befintliga kommunikationsaktiviteterna bättre, särskilt med den privata sektorn.

5.3. Effektivitet

Den tredje utvärderingsfrågan, om EFHU:s effektivitet, lyder som följer: *”I vilken utsträckning bidrar EFHU:s inrättande, utformning, förvaltning och struktur till uppnåendet av fondens mål?”*

Den externa utvärderingens svar på denna fråga är att EFHU:s styrning, så som den är inrättad för tillfället, efterlever förordningen, vilket också är fallet med den ekonomiska förvaltningen.

I utvärderingen bekräftas också att EFHU:s styrningsstruktur underlättar öppen förvaltning och partnerskap samt är förenlig med EFHU-förordningen.

Vissa utmaningar och operativa problem identifierades och betonades under intervjuerna. Dessa rörde hanteringen av EFHU:s produktdiversifiering (dvs. blandfinansiering och garantier), affärsprocessen och effekterna av att välja rätt tidpunkt, personalkapacitet och ansvarsfördelning samt kunskapsförvaltning. Dessa problem kan härledas till inlärningskurvan, med tanke på att garantiprogrammens genomförande nyligen har påbörjats. Mot bakgrund av analysen drar man i studien slutsatsen att det behövs en grundligare genomgång av EFHU:s driftsplan med inriktning på i) affärsprocessens syfte och utformning, ii) organisationens struktur, iii) personalens färdigheter och utbildning, och iv) kunskapsförvaltning.

Blandfinansieringsbidrag fastställs utifrån beräkningar och med hänsyn till den tillgängliga budgeten, men man borde kvantifiera dessa beräkningar oftare. När det gäller EFHU-garantin ändrades och anpassades anslagen till föreslagna investeringsprogram efter en programplaneringsövning som var avsedd att garantera att programmen fördelas mellan de fem fönstren på ett lämpligt sätt.

EFHU:s övervakningsram är anpassad till ramverket för resultatet av EU:s internationella utvecklings- och samarbetsåtgärder, men dess förmåga att generera uppgifter som kan konsolideras och aggregeras bör förbättras, med beaktande av följande: i) för vissa av de föreslagna indikatorerna har man ännu inte kommit överens om en metod, ii) de grundläggande sektorsindikatorerna har ett begränsat mervärde och kan inte jämföras i tillräcklig utsträckning, och iii) spänningar förekommer mellan kommissionens avdelningars rapporteringsbehov och de finansinstitutens egna system och övervakningspraxis, eftersom finansinstituten måste rapportera om två ramar (EU:s och sin interna), vilket leder till ökade kostnader och främjar en smalare inriktning på gemensamma områden (liknande eller jämförbara indikatorer).

5.4. Samstämmighet och samordning

Den fjärde utvärderingsfrågan tog upp EFHU:s samstämmighet och samordning. Den lyder som följer: *”I vilken utsträckning kan EFHU säkerställa samstämmighet internt, i relation till EU:s strategier och politik i regionerna, och till finansinstitutens insatser?”*

I den externa utvärderingen behandlas EFHU:s samstämmighet på tre olika nivåer: a) mellan EFHU:s olika delar, b) med andra former av EU-stöd och c) med finansinstitutens verksamhet.

När det gäller samstämmigheten mellan EFHU:s olika delar konstateras att lanseringen av EFHU-garantiprogrammen eventuellt kan påverka de framtida typerna av blandfinansieringsbidrag, och göra det mindre relevant att använda garantier i blandfinansiering, och även påverka möjligheten att använda inbetalt riskkapital för trancher i första-förlustläge i strukturfonder. Därför kan vissa formella rationaliseringar bli nödvändiga för att göra EFHU:s ”produktmix” mer samstämmig. Operativa aspekter och projektcykelaspekter kan behöva ses över för att öka synergieffekterna.

I fråga om samstämmigheten med andra former av stöd konstateras det i studien att EFHU erbjuder en differentierad uppsättning av verktyg och kompletterar andra sorters stöd. I studien bekräftas också att beslutet att göra EFHU till en av de tre pelarna i EIP bör kunna ge större komplementaritet och samordning mellan EFHU och andra former av EU-stöd.

Blandfinansieringsinsatserna är relativt väl samordnade med andra former av stöd, vilket till största delen beror på EU-delegationernas direkta inblandning. Deras roll och inblandning när det gäller den detaljerade utformningen av blandfinansieringsprojekten och det faktiska genomförandet av EFHU-garantierna uppmärksammas emellertid.

EFHU främjar större samordning och anpassning mellan EU och finansinstituten. Med EFHU-garantierna har man strävat efter att involvera flera finansiella instrument, bland annat genom en modell för öppen tillgång och en portföljstrategi som ger ökad flexibilitet.

5.5. Hållbarhet

Den femte utvärderingsfrågan handlar om EFHU:s hållbarhet och lyder: *”Är EFHU-garantin och blandfinansieringsinsatserna hållbara?”*

I den externa utvärderingen anges det att EFHU skulle kunna användas för att driva på politiska reformer för hållbarhet, men att bara ett fåtal projekt och program har detta som uttryckligt mål.

EFHU är förenlig med målen för hållbar utveckling och efterlevnaden kontrolleras på projekt-/programnivå. Kön och andra övergripande indikatorer beaktas också men det framgår inte tydligt hur EFHU kommer att kunna övervaka resultaten, eftersom det finns begränsningar i övervakningsramen. Det gäller exempelvis finansinstitutens kapacitet att samla in disaggregerade data när de arbetar via finansiella intermediärer som inte alltid har möjlighet att samla in sådana data.

Den stora efterfrågan garanterar för närvarande att EFHU förblir hållbar på längre sikt. Till detta kommer den potential som EFHU (särskilt garantierna) har när det gäller att testa och utveckla nya finansiella produkter.

6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I detta kapitel presenteras erfarenheter och rekommendationer, baserat på resultaten från den oberoende externa utvärderingen. Svar från kommissionens avdelningar presenteras också, och i

tillämpliga fall hänvisas det till åtgärder i rapporten från kommissionen till rådet om rekommendationerna från högnivågruppen av experter om den europeiska finansiella arkitekturen för utveckling[12].

Relevans:

När det gäller relevansen rekommenderas det i den externa rapporten att skräddarsydda riskreduceringspaket bör tas fram för särskilda investerargrupper och att den starka marknadspositionen bör utnyttjas för att attrahera fler givare i syfte att ytterligare reducera riskerna.

Kommissionens svar:

Rekommendationerna godkänns och kommissionen går med på att i större utsträckning analysera och rikta in sig på den privata sektorn för att göra EFHU-instrumentet mer attraktivt. Kommissionen håller redan på att utveckla denna strategi, antingen genom enskilda program eller genom sektorsvisa studier om investeringar i naturkapital och den cirkulära ekonomin.

Mer specifikt kommer mer att göras för att förbättra investeringsmöjligheterna inom den gröna och cirkulära ekonomin.

Det har diskuterats om andra givare ska inkluderas. Ytterligare bidrag har redan inkommit och i framtiden kommer givare (EU-medlemsstater eller andra) eventuellt att vilja bidra till EFHU genom en överföring av medel antingen i) inom ramen för den befintliga styrningsstrukturen eller ii) genom en särskild struktur med en egen styrning.

Ändamålsenlighet och additionalitet:

På området ändamålsenlighet och additionalitet rekommenderas det i den externa rapporten att portföljen bör förvaltas på ett sätt som ger större plats åt de ”nyare” sektorerna och målsättningarna inom målen för hållbar utveckling (t.ex. digitalisering, hållbara städer och jordbruk). Det rekommenderas också att ansökningsblankettens avsnitt om additionalitet förbättras, liksom att synligheten gentemot partner i den privata sektorn ökas.

Kommissionens svar: Dessa rekommendationer är välkomna och godtas.

Kommissionen kommer fortsatt att lägga tonvikten vid att uppnå de politiska prioriteringarna. Kommissionens inrättande av specifika fönster för EFHU-garantin för jordbruk, digitalisering och hållbara städer kan göra mycket för att uppmuntra till investeringar på dessa områden. Genom att stödja sådana investeringar genom EFHU kommer kommissionen också att fortsätta ta itu med specifika socioekonomiska grundorsaker till migration, inbegripet irreguljär migration, och att bidra till en hållbar återanpassning av migranter som återvänder till sina ursprungsländer och att stärka transit- och värdsamhällena. I sitt förslag till ett instrument för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI)[13] inrättar kommissionen den världsomspännande Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+), som kommer att ersätta EFHU i nästa fleråriga budgetram. Enligt förslaget skulle EFHU+ följa ”policy first”-principen, som innebär att dessa genomförandeverktyg ska användas på ett sätt som överensstämmer med programplaneringsdokumenten. Dessa dokument skulle fastställa EU:s och

[12] COM(2020) 43 final, Rapport från kommissionen till rådet om rekommendationerna från högnivågruppen av experter om den europeiska finansiella arkitekturen för utveckling https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN

[13] COM(2018) 460 final, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete.

partnerländernas prioriteringar, vilket skulle omfatta de nya målen för hållbar utveckling, inbegripet digitalisering, hållbara och smarta städer och hållbart jordbruk, och skulle också komplettera och stärka de insatser som gjorts inom ramen för unionens migrationspolitik med tredjeländer. De olika ändringarna kommer att tas upp i den framtida översynen av ansökningsformuläret. Resultatindikatorerna och övervakningen av dessa har inkluderats i de undertecknade garantiavtalens text.

Kommissionen håller med om att det finns ett behov av en konsekvent varumärkesstrategi och ett narrativ som kan förstärka EU:s globala utvecklingsstrategi. I en rapport till rådet[14] presenterade kommissionen flera förslag på åtgärder för att säkerställa konsekvens mellan de olika genomförandepartnerna och aktörerna. Kommissionen välkomnar också ett ökat ägarskap för medlemsstaterna genom denna gemensamma varumärkning, vilket kommer att bredda EFHU:s publik och räckvidd.

Effektivitet:

I den externa bedömningen rekommenderas det att affärsprocessen bör ses över, att valet av databas för riskbedömning bör utvärderas samt att metoder för indikatorerna för resultatmätning bör tas fram för större effektivitet.

Kommissionens svar: Dessa rekommendationer är välkomna och godtas.

Översynen av affärsprocessen ska kopplas till den pågående översynen av den nya finansiella arkitekturen. EFHU är ett nyskapande och innovativt instrument för vilket nya processer skapades i och med EFHU-förordningens ikraftträdande. Det föreslås att den kommande EFHU+ ska baseras på ”policy first”-principen och på en öppen och samarbetspräglad struktur med en specifik styrning.[15] Som ett sätt att tillämpa ”policy first”-principen skulle det vid programplaneringen kunna fastställas långsiktiga prioriteringar för vårt samarbete med partnerländer, inbegripet med hjälp av metoder såsom blandfinansiering och garantier, i syfte att arbeta mot dessa prioriteringar. Programplaneringen är en inkluderande och iterativ process som kräver samråd med partnerländer, medlemsstater, det civila samhällets organisationer, privat och offentlig sektor och finansinstitut samt deltagande från rådets och Europaparlamentets sida.

Fortbildning av personal pågår och kommer att utvecklas ytterligare i enlighet med de nuvarande och framtida behoven. Såsom påpekas i den nyligen offentliggjorda rapporten från kommissionen till rådet[16] håller kommissionen på att öka sin kapacitet och finansieringskompetens genom att erbjuda personalen mer fortbildning om utvecklingsfinansiering och ekonomisk förvaltning av projekt och att höja kompetensen hos anställda som arbetar med de specifika rättsliga, finansiella och budgetära aspekterna på finansiella instrument. Kommissionen kommer också att fortsätta att ta emot utstationerade experter från finansinstitut. Denna utökade kapacitet kommer att göra det lättare för kommissionen att skydda EU:s budget och hantera den förutsedda ökningen av exponeringar som täcks av budgetgarantier under nästa programperiod.

När det gäller valet av databas för riskbedömning håller kommissionen, tillsammans med experter från finansinstitut och andra partner, på att ta fram särskild programvara som kan hjälpa till att ta fram riskmodeller för EFHU+-garantin, med beaktande av de särskilda utmaningarna i utvecklingsländer och övergångsländer och grundat på uppgifter från databasen över risker på globala framväxande marknader (*Global Emerging Markets Risk Database*). Tillhandahållandet av expertråd om riskprofilen och garantiersättningen kommer att öka kommissionens förmåga att

14 COM(2020) 43 final.
15 COM(2018) 460 final.
16 COM(2020) 43 final.

identifiera de portföljer av investeringsprojekt som ska garanteras. Denna rådgivning kommer också att underlätta övervakningen och förvaltningen av den ackumulerade portföljrisken.

Slutligen har kommissionen använt en resultatram i de garantiavtal som hittills har undertecknats. Uppsättningen av indikatorer och rapporteringens frekvens och format ingår i de garantiavtal som undertecknas med finansinstitutionerna. Arbete pågår för att harmonisera resultatrapporteringen.

Samstämmighet:

I den externa utvärderingen rekommenderas det att EFHU:s nuvarande produktmix i högre grad ska fastställas med hänsyn till mervärde och effektivitet och att finansinstituten ska ges tydliga riktlinjer. Det rekommenderas vidare att man ska bygga vidare på modellen med öppen tillgång. Det har visat sig öka mångfalden bland de deltagande finansinstituten och göra insatserna mer samstämmiga och effektiva.

Kommissionens svar: Dessa rekommendationer godtas. Produktmixen kommer att definieras ytterligare vid genomförandet av EFHU+. I förslaget om NDICI kommer budgetgarantierna att vara föremål för programplanering tillsammans med de andra formerna av stöd[17], vilket innebär att de kommer att vara förenliga med de behov och prioriteringar som konstateras och samordnas med andra stödmetoder.

Kommissionen välkomnar modellen med en öppen finansiell arkitektur, och den kommer att användas i ännu högre grad i den nya programplaneringscykeln. Man planerar att förenkla styrningen av blandfinansiering och budgetgarantier i samband med det integrerade finansiella paketet i EFHU+.

Kommissionen uppmuntrar också i allra högsta grad konsortier av institutioner för utvecklingsfinansiering att lämna in förslag som omfattar minst ett litet finansinstitut. Kommissionen håller för närvarande också på att undersöka sätt att underlätta och stödja bedömningen av pelare för att göra den mer inkluderande.

Hållbarhet:

När det gäller hållbarhet rekommenderas det i den externa utvärderingen att EFHU-projekt på ett konsekvent sätt ska beakta kopplingar med de politiska reformmålen, i syfte att maximera synergieffekter och öka anpassningen till aktiviteter inom den tredje pelaren. Det rekommenderas också att man ska övervaka nivåerna på efterfrågan för olika EFHU-produkter och att man ska utveckla system för kunskapsförvaltning avsedda att samla in efterhandsinformation om finansiell innovation, så att bästa praxis kan identifieras och spridas.

Svar från kommissionens avdelningar: Dessa rekommendationer godtas.

Kommissionen kommer att fortsätta sitt arbete med att koppla investeringsmobilisering till stöd till ett bättre investeringsklimat inom ramen för den tredje pelaren, med målet att förbättra EIP:s integrerade metod. Det omfattar bland annat att främja ”policy first”-hållningen, att verka för en utökad offentlig-privat dialog med viktiga intressenter, däribland institutioner för utvecklingsfinansiering, för att identifiera investeringshinder, att samarbeta med regeringar i

[17] I artikel 12.1 i förslaget till en förordning om NDICI (COM(2018) 460 final) fastslås att ”[g]enomförandet av denna förordning ska för geografiska program ske genom fleråriga vägledande landprogram och flerlandsprogram”.

fråga om politiska reformer samt att erbjuda offentliga och privata aktörer tekniskt stöd och kapacitetsuppbyggnad.

När det gäller övervakningen av efterfrågan på EFHU-produkter kan denna rekommendation kopplas samman med den första rekommendationen. När det gäller system för kunskapsförvaltning kommer EFHU att integreras i det nya kunskapsförvaltningssystemet för EU:s yttre åtgärder, Opsys, eventuellt med särskilt anpassade moduler.

Användningen av plattformar som EU-plattformen för kombinerade mekanismer vid externt samarbete, nätverket av praktiker och blandfinansieringsplattformarnas tekniska bedömningsmöten, är alla sätt att sammanföra viktiga internationella och europeiska institutioner för utvecklingsfinansiering, så att de kan diskutera bästa praxis, nya tillvägagångssätt och bättre samordning, till nytta för EU:s externa samarbete.