



Brüssel, 2.6.2020
COM(2020) 224 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Kestliku Arengu Fondi rakendamise kohta

Sisukord

1.	Kokkuvõte	2
2.	Rakendamisarunde eesmärk ja kohaldamisala.....	4
3.	Euroopa Kestliku Arengu Fond ja selle rakendamine.....	4
3.1.	EFSD tagatis	4
3.2.	Segarahastamine	6
3.2.1.	Aafrika investeerimisplatvorm.....	6
3.2.2.	Naabruspoliitika investeerimisplatvorm	6
4.	Hindamise metoodika	7
5.	Järeldused ja hindamisküsimuste vastused	7
5.1.	Asjakohasus	7
5.2.	Tulemuslikkus ja lisandväärtus.....	8
5.3.	Tõhusus.....	9
5.4.	Sidusus ja koordineerimine	9
5.5.	Kestlikkus	10
6.	Järeldused ja soovitused.....	11

1. KOKKUVÕTE

Euroopa Kestliku Arengu Fond (EFSD) on loodud määrusega (EL) 2017/1601 („EFSD määrus“)¹. See annab õigusliku aluse kasutada uuenduslikke rahastamisvahendeid, eelkõige eelarvetagatise, välisinvesteeringute kava raames.

Välisinvesteeringute kaval on kolm sammast. EFSD on välisinvesteeringute kava esimene samm, mille peamine eesmärk on tagada ühtne rahastamispakett investeeringute rahastamiseks Aafrika ja Euroopa naabruspoliitika piirkondades. See hõlmab nii segarahastamistoiminguid kui ka tagatise. Teise samba kaudu antakse tehnilist abi nii kohalikele omavalitsustele kui ka ettevõtetele, äriühingutele või ühistutele, et nad saaksid arendada paremaid ja elujõulisemaid projekte. Tehnilist abi antakse ka kolmanda samba tegevustele ehk tegevustele, mis toetavad struktureeritud poliitilist ja erasektori dialoogi partnerriikide ja teiste sidusrühmadega, et parandada investeerimiskliimat ning ettevõtluskeskkonda.

Koos partneritest finantseerimisasutustega on Euroopa Komisjon juba teinud suuri edusamme välisinvesteeringute kava rakendamisel, mille kõigi kolme samba raames paljud tegevused juba toimuvad.

Käesolev aruanne põhineb 2019. aasta juulist 2020. aasta jaanuarini tehtud sõltumatu välishindamisel. Kõnealuses hinnangus rõhutati, et EFSD on äärmiselt asjakohane, pidades silmas Sahara-taguse Aafrika ja ELi naabruspoliitika piirkondade investeerimisvajadusi ning samuti ELi prioriteete ja kohustusi.

Asjakohasusega seoses on EFSD lähenemisviisi kohta öeldud, et see on **äärmiselt asjakohane** uue kestliku arengu eesmärkidel põhineva ülemaailmse arengu rahastamismudeli seisukohast², arvestades EFSD katalüsaatori rolli, riskijagamismõimet ja võimet edendada partnerlussuhteid. Seega peetakse seda senini üheks parimaks näiteks uue mudeli toimimise kohta. EFSD loomisega määratleb EL mõiste „uue põlvkonna rahastaja“.

Tulemuslikkuse ja täiendavuse kohta öeldakse hinnangus, et varajases järgus peetak dialoog abisaava riigiga tagab EFSD ettevalmistatavate projektide kooskõla kestliku arengu eesmärkide prioriteetidega.

EFSD võimaldab ELil teha kahte asja, mida teiste ELi rahastamisvahendite abil oleks raske saavutada: palju laiemalt tegeleda erasektori arengu toetamise ja riigi haldusüksuste investeeringutega ning laiemalt toetada innovatsiooni.

Tõhususe seisukohast kinnitab välishinnang, et EFSD juhtimisstruktuur suurendab läbipaistvust ja hõlbustab koordineerimist kõikide asjassepuutuvate osapooltega.

Sidususe kohta märgib sõltumatu välishinnang, et EFSD soodustab parema koordineerimise ja kooskõla tekkimist ELi ja finantseerimisasutuste vahel. EFSD tagatise

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. septembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1601, millega luuakse Euroopa Kestliku Arengu Fond (EFSD), EFSD tagatis ja EFSD tagatisfond.

² Arengu rahastamise mudel, mis on suunatud kestliku arengu eesmärkide saavutamisele 2030. aastaks, aidates selle eesmärgi täitmiseks katta rahastamise puudujäägi, mille ÜRO on kindlaks teinud.

puhul on püütud kaasata rohkem finantseerimisasutusi, kasutades avatud juurdepääsu mudelit³ ja portfelli põhist lähenemisviisi, mis tagab suurema paindlikkuse.

Lõpetuseks rõhutatakse välishinnangus seda, et EFSD kui lähenemisviisi pikaajaline **kestlikkus** on praegu tagatud nõudluse kõrge tasemega. Seda kinnitab EFSD (eriti tagatiste osa) võime katsetada ja töötada välja uusi finantstooteid.

Need positiivsed järeldused nähtuvad EFSD rakendamise hetkeseisust. Segarahastamise poolel on segarahastamisprojektidele seni eraldatud 3,1 miljardit eurot, et rahastada 154 projekti Aafrika mandril ja ELi naabruspoliitika riikides. Selle 3,1 miljardi euro eesmärk on kaasata kokku ligikaudu 30 miljardi euro väärtuses investeringuid eelkõige energeetika- ja transpordisektoritesse, arendades ühtlasi era- ja põllumajandussektorit.

Tagatiste poolel oli 2020. aasta aprilliks alla kirjutatud juba seitse tagatislepingut. Komisjon kirjutas esimesele NASIRA projekti tagatislepingule alla 2018. aasta lõpul, vaid pisut üle aasta pärast EFSD määruse vastuvõtmist. Nagu sõltumatus välishinnangus rõhutatud, võib nii suure ja uuendusliku programmi sellise aja jooksul algatamist pidada teiste sarnaste mehhanismidega võrreldes kiireks. Järgnevate tagatislepingute allakirjutamine tõi välja vajaduse täpsustada teatavaid püsivaid horisontaalseid küsimusi (vt allpool), et tagada kõigi järgnevate tagatislepingute sujuv sõlmimine veel enne kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku lõppu.

Muu hulgas kasutab EFSD tagatis selliseid struktuure nagu teise järjekoha kahjumi tagatised, mille eesmärk on osutada täiendavatele riskidele, mis kaasnevad uutele keerukamatele turgudele minemisega. Rohkem keskendutakse erainvestorite täiendavate investeringute toetamisele ja tagatiste eesmärk ei ole mitte ainult investeringute toetamine, vaid ka turgude loomine, mis lõppkokkuvõttes võib välistada tagatise andmise vajaduse. EFSD tagatis on seega suur edasimineku komisjoni käsutuses olevate väliskoostöös kasutatavate rahastamisvahendite valikus.

Mis puutub investeerimiskliimasse, siis tegi komisjon ainuüksi 2019. aastal kättesaadavaks üle 600 miljoni euro, et toetada meie partnerriikide jõupingutusi saada investeringuid ligimeelitavateks kohtadeks.

Seega võib öelda, et mõnest katsumusest hoolimata kulgeb EIP ja EFSD töö kavakohaselt. Esialgne eesmärk peaks saama ületatud, kui EFSD suudab 4,6 miljardi euro väärtuses segarahastamistoetuste ja EFSD tagatiste abil kaasata investeerimisperioodi lõpuks 47 miljardi euro väärtuses investeringuid.

³ 1970. aastate lõpust on EMÜ/EL andnud eelarvetagatise, et katta Euroopa Investeerimispanka (EIP) finantseeringute riske ELi väljaspool (niinimetatud EIP välislaenude andmise volitus, mida viimati hinnati komisjoni talituste töödokumendis SWD(2019) 333 final). Euroopa Kestliku Arengu Fondist saab EL anda eelarvetagatise nii Euroopa Investeerimispankale kui ka mitmele teisele rahvusvahelisele finantseerimisasutusele või liikmesriikide arengut rahastavatele asutustele.

2. RAKENDAMISARUANDE EESMÄRK JA KOHALDAMISALA

EFSD määruse artikli 17 lõikes 1 on ette nähtud, et komisjon hindab EFSD esialgset toimimist, juhtimist ja tegelikku panust määruse ülesande ja eesmärkide täitmisel.

Selleks et esitada võimalikult palju teavet ja arvestades EFSD rakendamise varast etappi, esitas komisjon käesoleva rakendamisaruande, milles antakse esialgne hinnang põhiliste hindamiskriteeriumite kohta, milleks on asjakohasus, tõhusus, tulemuslikkus, sidusus ja lisandväärtus. Käesolev aruanne põhineb 2019. aasta juulist kuni 2020. aasta jaanuarini tehtud välishindamise tulemustel.

Aruanne hõlmab ajavahemikku 1. jaanuarist 2017 kuni 30. septembrini 2019 (ettenähtud tähtpäev).

Rahastamisvahendite seisukohast hõlmab aruanne Aafrika ja naabruspoliitika investeerimisplatvorme, sealhulgas nii segarahastamistoiminguid kui ka EFSD tagatisi. Sellest tulenevalt hõlmab geograafiline piirkond Sahara-tagust Aafrikat ja ELi naabruspoliitika (ida- ja lõunapoolseid) riike.

3. EUROOPA KESTLIKU ARENGU FOND JA SELLE RAKENDAMINE

EFSD on välisinvesteeringute kava esimene samm. Selle peamine eesmärk on tagada ühtne rahastamispakett, et rahastada investeeringuid esmajärjekorras Aafrika ja Euroopa naabruspoliitika piirkondades. EFSD koosneb kahest piirkondlikust investeerimisplatvormist: üks Aafrika jaoks – Aafrika investeerimisplatvorm („AIP“) – ja teine ELi naabruspoliitika riikide jaoks – naabruspoliitika investeerimisplatvorm („NIP“). Need platvormid on loodud varasemate segarahastamisvahendite, Aafrika investeerimisrahastu ja naabruspoliitika investeerimisrahastu põhjal. Nad ühendavad ELi segarahastamisvahendi uue tagatisvahendiga (EFSD tagatis). Eesmärk on kaasata rohkem ressursse rände algpõhjustega tegelemise ja kestliku arengu eesmärkide saavutamise jaoks.

3.1. EFSD tagatis

EFSD tagatis on ELi välisinvesteeringute kava üks olulisimaid uuenduslikke elemente, mida kasutatakse partnerriikides selleks, et vähendada kestlikku arengusse tehtavate investeeringute riske, soodustades nii investeeringute kaasamist. Eesmärk on toetada investeeringuid Aafrikas ja Euroopa naabruspoliitika riikides, et edendada kestlikku ja kaasavat majanduslikku ja sotsiaalset arengut, võimalikult palju suurendada täiendavust ning kaasata erasektori vahendid. Tagatis on mõeldud riskide leevendamiseks, et turumoonutusi tekitamata võimendada erasektoripoolset rahastamist.

EFSD tagatis, mida kaetakse Euroopa Liidu üldeelarvest, ei ületa 1,5 miljardit eurot ja võimaldab kaasata teiste osapoolte toetusi. 2019. aasta lõpu seisuga oli täiendavaid toetusi saadud Bill ja Melinda Gatesi sihtasutuselt summas 50 miljonit USA dollarit, Taanilt summas 9,6 miljonit eurot, Tšehhi Vabariigilt summas 300 000 eurot ja Eestilt summas 100 000 eurot.

Nagu EFSD määruse artikli 9 lõikes 4 ette nähtud, kehtestas komisjon põhilistes prioriteetsetes valdkondades viis investeerimissuunda⁴:

- säästev energia ja ühenduvus,
- mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate rahastamine,
- säästev põllumajandus, maapiirkondade ettevõtjad ja põllumajanduslik ettevõtlus,
- säästvad linnad,
- digipööre.

Iga investeerimissuuna raames esitasid eri rahastamiskõlblikud lepingupartnerid oma ettepanekud, mida nimetatakse kavandatud investeerimisprogrammideks.

28-le kavandatud tagatisprogrammile on eraldatud 1,54 miljardit eurot. See summa peaks eeldatavalt kaasama kokku 17,5 miljardi euro väärtuses investeeringuid. Prioriteetsete valdkondade lõikes olid heaks kiidetud tagatiste summad järgmised: säästva energia ja ühenduvuse sektoris 603,5 miljonit eurot, mikro-, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele ja põllumajandusele vahendatud laenude sektoris 522 miljonit eurot, digipööride sektoris 220 miljonit eurot ja säästvate linnade sektoris 167 miljonit eurot, samas kui 22 miljonit eurot nähti ette kohalikus väeringus rahastamise toetamiseks⁵.

28 tagatislepingust seitse kirjutati alla 2020. aasta aprilliks⁶. Oodata on uusi allakirjutamisi, mille puhul on võimalik, et keskendutakse ELi poolt kindla ja sihitud panuse andmisele partnerriikide toetamiseks koroonaviiruse pandeemia vastases võitluses⁷.

Paralleelselt rakendamise kiirusega tuleb ELi finantsmääruse⁸ ja muude ELi õigusaktide kohaselt leppida kokku finantsinstrumentide ja eelarvetagatiste regulatiivsete nõuete rakendamise asjakohased sätted. Eelkõige on arvatust töö- ja ajamahukamaks osutunud lepingute sõlmimine ELi-väliste arenguabi rahastamise asutustega, kuna mõnikord lähevad ELi nõuded rahvusvaheliselt tunnustatud standarditest kaugemale, nt rahapesuvastases tegevuses ja koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide puhul. Rakendamise tulemuslikkuse tagamiseks on komisjonile seepärast oluline finantseerimisasutuste valimisel ja kaasamisel võtta nõuetekohaselt arvesse nende finants- ja tegutsemisvõimekust, et ehitada üles selline finantsstruktuur, mis aitaks poliitiliste eesmärkide saavutamisele kaasa ning tagaks piisaval määral liidu rahaliste vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise. See nõuab intensiivset dialoogi ja läbirääkimiste pidamist võrreldavate lepinguliste sätete üle komisjoni ja tema partnerite vahel.

⁴ C(2017) 7899 final.

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

⁶ Madalmaade Arengupanga FMO Nasira tagatisrahastu, Itaalia Arengupanga CDP ja Aafrika Arengupanga AfDP Archipelagose tagatisleping, Madalmaade Arengupanga FMO Ventures programmi tagatisleping, EBRD taastuvatesse energiaallikatesse investeerimise suurendamise raamistik, Hispaania rahvusvahelise arengukoostöö ameti AECID ja Maailmapanga Grupi vastupidavate linnade arendusprojekt (RECIDE), Saksamaa Arengupanga KfW Aafrika energeetika tagatisrahastu AEGF ja Euroopa Investeerimispanka VKEd rahastamisele juurdepääsu tagatisleping.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_604. Koroonaviirus: ELi üleilmne tegevus pandeemia tõkestamiseks.

⁸ Määrus (EL, Euratom) 2018/1046.

On oluline, et lepingud oleksid usaldusväärsed ja kõikehõlmavad ning kooskõlas ELi finantsmäärusest ja EFSD määrusest tulenevate nõuetega, et meie partneritele oleks selge, mida neilt ELi maksumaksja raha eest antud tagatise saamise eest eeldatakse.

3.2. Segarahastamine

Segarahastamine ühendab ELi rahalise toetuse teistelt avalik-õiguslikelt või erasektori rahastajatelt saadud laenude või paigutustega omakapitali, et võimendada avaliku ja erasektori investeeringuid, mis toetavad kestlikku majanduslikku arengut. EFSD raames rakendatakse segarahastamist kahe piirkondliku segarahastamisplatvormi kaudu, milleks on Aafrika investeerimisplatvorm (AIP, endine Aafrika investeerimisrahastu AfIF) ja naabruspoliitika investeerimisplatvorm (NIP, endine naabruspoliitika investeerimisrahastu NIF).

Aastatel 2017 kuni 2019 eraldati ja maksti NIPi usaldusfondi 3,75 miljonit eurot, millest 2,75 miljonit eurot tuli Saksamaalt ja 1 miljon eurot Eestist.

3.2.1. Aafrika investeerimisplatvorm

Aafrika investeerimisplatvormi peamine eesmärk on edendada majanduslikku ja sotsiaalset arengut partnerriikides, kaasates selleks muu hulgas erasektori ressursse, keskendudes kestlikkusele ja inimväärsete töökohtade loomisele, sotsiaal-majanduslikele sektoritele ning säästvale põllumajandusele.

Aastatel 2017 kuni 2019 on EL eraldanud Aafrika investeerimisplatvormi kaudu 78 projektile 1,8 miljardit eurot, kaasates sellega Sahara-taguses Aafrikas kokku 13,5 miljardi euro väärtuses investeeringuid.

Senini on projektid keskendunud eelkõige transpordi- ja energeetikasektorile, moodustades vastavalt 44 % ja 34 % toimingutest. Parema taristu ja energia kättesaadavuse tagamine on mõlemad tulevase tõhusa majanduskasvu eeltingimused. Ülejäänud projektid on suunatud erasektori arengule, keskkonnale, IKT-le ja põllumajandusele⁹.

3.2.2. Naabruspoliitika investeerimisplatvorm

Samamoodi on EL panustanud aastatel 2017–2019 naabruspoliitika investeerimisplatvormi kaudu 1,3 miljardit eurot 76 projekti jaoks. Hinnangute kohaselt aitab see rahastamine naabruspoliitika riikides kaasata ligikaudu 16,2 miljardi euro väärtuses investeeringuid.

Piirkondlik jagunemine naabruspoliitika ida- ja lõunapoolsete riikide vahel on vastavalt 44 % ja 56 %. Senini on projektid keskendunud peamiselt erasektori arengule (33 %),

⁹ Üksikasjaliku teabe leiab peagi avaldatavast EFSD 2019. aasta tegevusaruandest (avaldamisel).

energeetikale (18 %) ning veevärgile ja kanalisatsioonile (18 %). Ülejäänud projektid on suunatud transpordile, keskkonnale, haridusele, linnade arengule ja põllumajandusele¹⁰.

4. HINDAMISE METOODIKA

Rakendusaruandes on esitatud komisjoni talituste hinnang EFSD esialgsele toimimisele, selle juhtimisele ning panusele EFSD määruse ülesannete ja eesmärkide täitmisel. Käesolev komisjoni aruanne põhineb sõltumatu välishindamise teinud väliskonsultantide tööol.

Välishindamine telliti selleks, et saada sõltumatu arvamus EFSD rakendamise esimese etapi kohta, ning see põhines nii palju kui selles etapis võimalik viiel hindamiskriteeriumil, milleks olid asjakohasus, tõhusus, tulemuslikkus, sidusus ja lisandväärtus.

5. JÄRELDUSED JA HINDAMISKÜSIMUSTE VASTUSED

5.1. Asjakohasus

Esimene hindamisküsimus puudutab EFSD asjakohasust ja on järgmine: „*Kas EFSD tagatise/segarahastamise vahendid vastavad üleskutsele luua kestliku arengu eesmärkide ajastul uus arengu rahastamise mudel ja kas nad vastavad nende kahe piirkonna investeerimisvajadustele ning ELi prioriteetidele ja kohustustele?*“

Vastuseks sellele küsimusele on välishinnangus märgitud, et ülemaailmse arengu uue rahastamismudeli vajadust arvestades on EFSD äärmiselt asjakohane ning samamoodi on EFSD väga asjakohane nii kahe regiooni (Sahara-taguse Aafrika ja ELi naabruspoliitika riikide) investeerimisvajadusi kui ka ELi prioriteetide ja kohustuste hulka arvestades.

Leiti, et EFSD on äärmiselt asjakohane uue kestliku arengu eesmärkidel põhineva ülemaailmse arengu rahastamismudeli vajadusi silmas pidades, eriti arvestades tema katalüsaatorirolli, riskide jagamist ja partnerlussuhete arendamist. EFSDd peetakse uue mudeli toimimise senini üheks tõenäoliselt parimaks näiteks.

Tõendid näitavad, et EFSD juhindub poliitikast. EFSD poliitika on kooskõlas kestliku arengu eesmärkidega, partnerriikide nõudlusega (vajadustega) ning ta mõjutab partneritest finantseerimisasutuste laenuandmist, andes nende laenude kohta poliitikasuunistel põhinevaid juhiseid.

Tõendid näitavad, et välisinvesteeringute kava – ja EFSD kui osa sellest – põhineb sidusalt mitmel muul ELi kohustusel ja prioriteedil. Samuti näitavad tõendid, et EFSD on võimaldanud ELil ulatuslikumalt tegutseda.

Arvestades asjaolu, et EFSD toetab ainult investeerimisprojektidega seotud laene ja paigutusi omakapitali, ei saa ta olla eelarvetoetuste asendaja, mis ei võimalda toetada

¹⁰ Sama.

projekte ega anda otsetoetusi üksustele, millel ei ole laenuvõtmisvõimet, näiteks valitsusvälistele organisatsioonidele.

5.2. Tulemuslikkus ja lisandväärtus

Teine hindamisküsimus puudutab tulemuslikkuse ja lisandväärtuse kriteeriume ning on järgmine: „Kas EFSD täidab oma eesmärgi ja vastab konkreetsetele ELi prioriteetidele ning pakub täiendavust sihtriikide toetamisel?“

Vastuseks sellele küsimusele on välishinnangus märgitud, et EFSD pakub rahaliste vahendite täiendavust, näitab esimesi märke mitterahalisest täiendavusest ja on võimaldanud laiemat osalust. Isegi kui nähtavus on määruse sätetega kooskõlas, saab seda oma n-ö kaubamärgi väljatöötamise abil veelgi paremaks muuta.

EFSD kaasab märkimisväärselt muid rahastamisallikaid (sealhulgas erasektori kaasrahastamist). Uuringu kohaselt näitavad EFSD 2019. aasta septembri andmed, et 4,03 miljardi euro väärtuses EFSD segarahastamist ja tagatise kokku aitasid kaasata 40,5 miljardi euro väärtuses investeringuid – see teeb keskmiseks finantsvõimenduse näitajaks 10,04¹¹. See näitab, et EFSD mudel on suurema hulga raha ligimeelitamisel tulemuslik.

Selle üldnäitaja taga on märkimisväärne keerukus ja mitmekesisus rahastamisvahendite, sektorite, riikide või piirkondade lõikes. Tulevane finantsvõimendus sõltub seega EFSD rahastamisvahendi, projekti ja riigi koosmõjust. Peale selle saab segarahastamise ja tagatistega kaasata eri liiki täiendavaid vahendeid, mis osutab, et nende abil on võimalik toetada eri liiki projekte.

Välishinnangus on lisaks leitud, et varases etapis partnerriigis kohapeal dialoogi pidamine tagab selle, et EFSD ettevalmistavad projektid on kestliku arengu eesmärkide prioriteetidega kooskõlas, ning esialgsed tõendid näitavad, et üldiselt on vastavus paljude kestliku arengu prioriteetide ja eesmärkidega olemas. Täiendavus projekti tasandil tundub olevat tugev ja kvalitatiivselt põhjendatud, kuid harva kvantifitseeritud. Poliitika tasandil on näiteid selle kohta, et EFSD toetas või tugevdas poliitika muutmist.

Esimene allakirjutatud tagatisleping, Madalmaade Arengupanga FMO rakendatav NASIRA, on heaks näiteks selle kohta, kuidas tegeleda rände algpõhjustega – selles käsitletakse suuri riske, mis kaasnevad sellistele alateenindatud ettevõtjatele laenu andmisega ELi naaberriikides ja Sahara-taguses Aafrikas, kellest paljud olid sunnitud oma kodudest põgenema. See annab neile juurdepääsu investeerimislaenudele, pakkudes kohalikele finantsasutustele (näiteks pankadele ja mikrorediidiasutustele) portfelligarantiisid, mis sisaldavad ettevõtjatele mõeldud laene.

¹¹ Seda kinnitavad 2019. aasta lõpu andmed: 4,6 miljardi euro heakskiitmine tegi kättesaadavaks 47 miljardi euro väärtuses investeringuid https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf.

EFSD aitab ELil teha kahte asja, mida teiste ELi rahastamisvahenditega oleks – vähemalt samas mahus ja sama eelarvega – raske saavutada: tegutseda palju ulatuslikumalt erasektori arengu ja riigi haldusüksuste investeeringute toetamiseks ning toetada innovatsiooni.

Nähtavus on EFSD määruse ja ELi suunistega kooskõlas, aga mõned katsumused ja võimalused on veel ees. Muu hulgas on võimalik kommunikatsioonistrateegia määratlust projekti tasandil parendada, luua ELi arengutoetusele oma kaubamärgi kuvand ja samuti näha olemasolevale teavitustegevusele ette piisavad järelmeetmed, eriti erasektoris.

5.3. Tõhusus

Kolmas hindamisküsimus puudutab EFSD tõhusust ja on järgmine: „*Mil määral aitavad EFSD ülesehitus, disain, funktsioneerimine, juhtimine ja struktuur saavutada EFSD eesmäärke?*“

Vastuseks sellele küsimusele on välishinnangus märgitud, et praeguse ülesehituse puhul on nii EFSD üldjuhtimine kui ka finantsjuhtimine määrusega kooskõlas.

Välishinnangus on kinnitatud, et EFSD juhtimisstruktuur hõlbustab läbipaistvat juhtimist ja partnerlust ning on EFSD määrusega kooskõlas.

Vestluste käigus toodi välja ja rõhutati teatavaid probleeme ning rakenduslikke küsimusi. Need on seotud järgmisega: toodete mitmekesisusega toimetulek EFSD sees (s.t segarahastamine ja tagatised), tegevusprotsessi ja ajakava mõjud; personali jõudlus ja ülesannete jagunemine; teadmushaldus. Need probleemid võivad tuleneda arengukõverast, arvestades et tagatisprogrammid on alles kujunemisjärgus. Analüüsi põhjal järeldatakse uuringus, et EFSD tegevuste korraldamise kava vajab üksikasjalikumat läbivaatamist, mis võtaks luubi alla: i) tegevusprotsessi eesmärgi ja ülesehituse; ii) organisatsiooni struktuuri; iii) personali oskused ja koolituse ning iv) teadmushalduse.

Isegi kui segarahastamistoetused kehtestatakse arvutuste põhjal ja kasutada oleva eelarve piires, peaks arvutuste kvantifitseerimist senisest regulaarsemalt kasutama. EFSD tagatise puhul muudeti ja kohandati kavandatud investeerimisprogrammide eraldisi selliselt, et need vastaksid programmi kavandamisel ette nähtud programmide jaotusele viie investeerimissuuna vahel.

EFSD järelevalveraamistiku ülesehitus on kooskõlas ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistikuga, aga EFSD suutlikkust esitada andmeid, mida saaks konsolideerida ja koondada, tuleks parandada, arvestades järgnevat: i) mõne pakutud näitaja meetodika vajab veel kokkuleppimist, ii) põhisektorite näitajate piiratud lisandväärtus ja võrreldavuse puudumine ning iii) pinged komisjoni talituste aruandlusvajaduste ja finantseerimisasutustes kasutatavate süsteemide vahel ning järelevalvele lähenemise viisi vahel: Finantseerimisasutused peavad andma aru kahe raamistiku (ELi ja sisemise) kohta, mis suurendab kulusid ning julgustab kitsamalt keskendumat ühisjoontele (sarnastele või võrreldavatele näitajatele).

5.4. Sidusus ja koordineerimine

Neljas hindamisküsimus puudutab EFSD sidusust ja koordineerimist ning on järgmine: „*Mil määral on EFSD-l olemas vahendid, mida on vaja selleks, et tagada sisemine sidusus ELi piirkondlike strateegiate ja poliitikaga ning finantseerimisasutuste tegevusega?*“

Oma vastuses kaalub välishinnang EFSD sidusust kolmel eri tasandil: a) EFSD koostisosade vahel, b) muude ELi toetuse vormidega ja c) finantseerimisasutuste tegevustega.

EFSD koostisosade vahelisest sidususest rääkides võib EFSD tagatisprogrammide kasutuselevõtmine mõjutada tulevaste segarahastamistoetuste valikut ning ahendada nii tagatiste kasutamise põhjendatust segarahastamise puhul kui ka struktureeritud fondides sissemakstava riskikapitali kohaldatavust esimese järjekoha kahju seeria puhul. Seepärast võib teatav vormiline ratsionaliseerimine olla vajalik, et parandada EFSD tootevaliku sidusust. Sünergia parandamiseks võib osutuda vajalikuks vaadata läbi teatavad töö- ja projekttsükli aspektid.

Muus vormis toetustega sidususe kohta leitakse uuringus, et EFSD kujutab endast diferentseeritud vahendite komplekti ja täiendab muid toetuse vorme. Uuring kinnitab, et EFSD toomine välisinvesteeringute kava alla ühena selle kolmest sambast peaks edendama suuremat täiendavust ja koordineerimist EFSD ja muude ELi toetuse vormide vahel.

Segarahastamistoimingud on suhteliselt hästi koordineeritud muus vormis toetustega peamiselt tänu ELi delegatsioonide vahetule osalemisele. Sellest hoolimata pööratakse tähelepanu nende rollile ja kaasamisele seoses segarahastamisprojektide üksikasjaliku koostamise ja EFSD tagatiste tegeliku rakendamisega.

EFSD soodustab paremat koordineerimist ja kooskõla tekkimist ELi ja finantseerimisasutuste vahel. EFSD tagatistega on püütud kaasata rohkem finantseerimisasutusi, kasutades muu hulgas suuremat paindlikkust pakkuvat avatud juurdepääsu mudelit ja portfelli põhise lähenemisviisi.

5.5. Kestlikkus

Viies hindamisküsimus puudutab EFSD kestlikkust ja on järgmine: „*Kas EFSD tagatis ja segarahastamistoimingud on kestlikud?*“

Vastuseks on välishinnangus märgitud, et EFSD-l on potentsiaali võtta eesmärgiks kestlikud poliitikareformid, kuigi see on sõnaselge eesmärgina välja toodud vaid vähestes projektides ja programmides.

EFSD on kestliku arengu eesmärkidega kooskõlas ja vastavust kontrollitakse projekti/programmi tasandil. Soolisi ja muid valdkondadevahelisi näitajaid võetakse samuti arvesse, aga pole selge, kuidas EFSD saab tulemuslikkust jälgida, kui järelevalveraamistik on piiratud, näiteks finantseerimisasutuste suutlikkus koguda eristatud andmeid, kui nad töötavad selliste vahendavate finantseerimisasutuste kaudu, millel ei pruugi olla sellist liiki andmete kogumiseks vajalikku süsteemi.

EFSD kui lähenemisviisi pikaajaline kestlikkus on praegu tagatud suure nõudlusega. Seda kinnitab EFSD (eriti tagatiste osa) võime katsetada ja töötada välja uusi finantstooteid.

6. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Selles peatükis võetakse saadud kogemused kokku ja esitatakse sõltumatu välishindamise järelduste alusel mõned soovitusel. Siin tuuakse välja komisjoni talituste vastused ja kui see on asjakohane, viidatakse meetmetele, mis on esitatud komisjoni aruandes nõukogule Euroopa arengualase finantsstruktuuri kõrgetasemelise eksperdirühma soovitude kohta¹².

Asjakohasus:

Asjakohasusest silmas pidades soovitatakse välisaruandes töötada välja konkreetsete investorirühmade jaoks kohandatud riskide vähendamise paketid ja kasutada ära tugevat turupositsiooni, et kaasata rohkem rahastajaid eesmärgiga saavutada suurem riske vähendav mõju.

Komisjoni vastus:

Soovitused on heaks kiidetud ning komisjon on nõus analüüsi laiendama ja keskenduma erasektorile, et suurendada EFSD rahastamisvahendi ligitõmbavust. Komisjon juba töötab sellist lähenemisviisi välja, tehes seda kas eraldiseisvate programmide kaudu või looduskapitali ja ringmajandusse investeerimise valdkondlike uuringute teel.

Eelkõige on kavas teha tööd selleks, et suurendada võimalusi investeerida rohelisse ja ringmajandusse.

Muude rahastajate kaasamise ettepanekut võetakse arvesse. Täiendavaid toetusi on juba kaasatud ja tulevikus võivad rahastajad (ELi liikmesriigid või teised) soovida EFSDsse panustada rahaliste vahendite ülekandmise teel kas i) olemasoleva juhtimisstruktuuri raames ii) või sihtotstarbelise struktuuri kaudu, mis vajab erinevat juhtimissüsteemi.

Tulemuslikkus ja täiendavus:

Tulemuslikkuse ja täiendavuse seisukohast soovitatakse välisaruandes portfelli hallata selliselt, et silmapaistvama koha saaksid uuemad kestliku arengu eesmärkidega seotud sektorid ja sihtmärgid (nt digiteerimine, säästvad linnad ja põllumajandus). Lisaks soovitatakse parandada taotlusvormi täiendavuse osa ja nähtavust erasektori partnerite seas.

Komisjoni vastus: need soovitusel on teretulnud ja heaks kiidetud.

- Komisjon rõhutab jätkuvalt poliitiliste prioriteetide saavutamise vajadust. Luues EFSD tagatise jaoks konkreetset investeerimissuunad põllumajandusele, digiteerimisele ja säästvatele linnadele, astus komisjon olulise sammu selle poole, et soodustada

¹² COM(2020) 43 final, komisjoni aruanne nõukogule Euroopa arengualase finantsstruktuuri kõrgetasemelise eksperdirühma soovitude kohta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>.

investeeringuid nendesse valdkondadesse. Toetades EFSD kaudu selliseid investeeringuid, jätkab komisjon ka rände, sealhulgas ebaseadusliku rände konkreetsete sotsiaal-majanduslike algpõhjustega tegelemist, oma päritoluriiki tagasi pöörduvate rändajate kestliku taasintegreerimise toetamist ning transiit- ja vastuvõtivate kogukondade tugevdamist. Naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi (NDICI) ettepanekus¹³ teeb komisjon ettepaneku luua ülemaailmse ulatusega EFSD+, millest saab EFSD järglane järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ajal. Ettepaneku kohaselt järgib EFSD+ põhimõtet „kõigepealt poliitika“, mis tähendab seda, et rakendamishandite kasutamine peaks olema programmdokumentidega kooskõlas. Kõnealustes dokumentides on sätestatud ELi ja partnerriikide prioriteedid, mis hõlmavad uuemaid kestliku arengu eesmärkidel põhinevaid sektoreid, nagu digiteerimine, säästvad ja arukad linnad ning säästev põllumajandus, ning nendega täiendatakse ja tugevdatakse jõupingutusi, mis on tehtud liidu rändepoliitika kontekstis kolmandate riikide puhul. Vastavad muudatused tehakse taotlusvormi läbivaatamisel tulevikus. Allkirjutatud tagatislepingutesse on sisse kirjutatud tulemusnäitajad ja nende hilisem järelevalve.

- Komisjon tunnistab vajadust järjepideva kaubamärgi arenduse ja kirjelduse järele, mis tugevdaks ELi ülemaailmse arengu strateegiat. Aruandes nõukogule¹⁴ töi komisjon välja mitu võimalikku meetet, mis tagaksid järjepidevuse eri rakenduspartnerite ja osapoolte suhtes. Samuti kiidab komisjon heaks liikmesriikide osaluse suurenemise ühise kaubamärgi arenduse abil, mis võimaldaks saavutada EFSD senisest laiema kasutajaskonna ja ulatuse.

Tõhusus:

Tõhususe seisukohast soovitatakse välishinnangus alkatada tegevusprotsessi läbivaatamine, hinnata riskihindamisel kasutatava andmebaasi valikut ja töötada välja tulemuste mõõtmise näitajate metoodikad.

Komisjoni vastus: Need soovitusel on teretulnud ja heaks kiidetud.

Tegevusprotsessi läbivaatamine on seotud uue finantsstruktuuri käimasoleva läbivaatamisega. EFSD on uudne ja uuenduslik rahastamisvahend, mille jaoks võeti EFSD määruse jõustumisel kasutusele uued menetlused. Ettepaneku kohaselt rajaneb tulevane EFSD+ põhimõttel „kõigepealt poliitika“ ning avatud ja koostööpõhisel ülesehitusel, millel on oma konkreetne juhtimissüsteem¹⁵. Põhimõtte „kõigepealt poliitika“ rakendamisel võimaldab programmitöö kehtestada pikaajalised prioriteedid meie koostööle partnerriikidega, muu hulgas segarahastamise ja tagatiste kasutamisele nende prioriteetide saavutamisel. Programmitöö on kaasav ja pidevalt korduv protsess, mis nõuab konsultatsioonide pidamist partnerriikide, liikmesriikide, kodanikuühiskonna organisatsioonide, era- ja avaliku sektori ning finantseerimisasutustega, samuti nõukogu ja Euroopa Parlamendi kaasamist.

¹³ COM(2018) 460 final, ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahend.

¹⁴ COM(2020) 43 final.

¹⁵ COM(2018) 460 final.

Personali oskuste täiendamise koolitused toimuvad ning neid arendatakse veelgi edasi, arvestades praeguseid ja tulevaseid vajadusi. Käimasolevate meetmete puhul, nagu on märgitud hiljutises komisjoni aruandes nõukogule¹⁶, suurendab komisjon oma suutlikkust ja rahastamisalaseid eriteadmisi, laiendades arengu rahastamise ja projektide finantsjuhtimise valdkonnas töötajate koolitamist ning ajakohastades veelgi selliste töötajate oskusi, kes on spetsialiseerunud rahastamisvahendite õiguslikele, rahalistele ja eelarvelistele eripäradele. Samuti võtab komisjon endiselt vastu finantseerimisasutustest lähetatud eksperte. Sellest tulenev suurem suutlikkus aitab komisjonil ELi eelarvet kaitsta ja paremini toime tulla eelarvetagatistega kaetud riski prognoositud suurenemisega järgmisel programmitöö perioodil.

Mis puudutab riskihindamise jaoks sobiliku andmebaasi valimist, siis tegeleb komisjon koostöös finantseerimisasutuste ekspertide ja muude partneritega sellise sihtotstarbelise tarkvara väljatöötamisega, mis aitaks EFSD+ tagatise raames riske modelleerida, võttes arvesse konkreetseid probleeme arengu- ja üleminekuriikides ning tuginedes ülemaailmsete tekkivate turgude (GEMs) riskiandmebaasi andmetele. Spetsialistide nõuanded riskiprofiili ja tagatise eest makstava tasu kohta parandavad komisjoni suutlikkust teha kindlaks tagatavate investeerimisprojektide portfellid. Need nõuanded aitavad samuti jälgida ja juhtida riski akumulatsiooni portfellis.

Lõpetuseks on komisjon tulemuste raamistikku praeguseks allakirjutatud tagatislepingutes juba kasutanud. Näitajate loetelu ning aruandluse sagedus ja vorm on osa finantseerimisasutustega allkirjastatud tagatislepingutest. Praegu tehakse tööd tulemuste kohta käiva aruandluse ühtlustamise nimel.

Sidusus:

Välishindamises soovitatakse EFSD olemasolevat tootevalikut täiendavalt määratleda, võttes arvesse lisandväärtust ja tõhusust, ning anda finantseerimisasutustele selged suunised. Lisaks soovitatakse edasi arendada avatud juurdepääsu mudelit, mis on juba suurendanud osalevate finantseerimisasutuste mitmekesisust, et parandada toimingute sidusust ja tõhusust.

Komisjoni vastus: need soovitused on heaks kiidetud. Tootevalikut määratletakse täiendavalt EFSD+ kasutuselevõtu raames. Naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi ettepanekus kohaldatakse eelarvetagatiste ja muude abi vormide suhtes programmitööd¹⁷, et need vastaksid kindlaksmääratud vajadustele ja prioriteetidele ning oleksid muude abi andmise viisidega kooskõlas.

Komisjon toetab avatud finantsstruktuuri mudelit ja seda lähenemisviisi püütakse uue programmitöö tsükli jooksul veelgi enam rakendada. Segarahastamise ja eelarvetagatiste sujuvam juhtimine nähakse ette Euroopa Kestliku Arengu Fondi+ (EFSD+) ühtse rahastamispaketi raames.

¹⁶ COM(2020) 43 final.

¹⁷ Naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi määruse ettepaneku (COM(2018) 460 final) artikli 12 lõikes 1 on sätestatud: „Käesoleva määruse rakendamine toimub geograafiliste programmide puhul mitmeaastaste ühe ja mitme riigi sihtprogrammidega.“

Samuti soovib komisjon tungivalt, et arengut rahastavate asutuste konsortsiumid, mille koosseisu kuulub vähemalt üks väike finantseerimisasutus, esitaksid omalt poolt ettepanekuid. Lisaks otsib komisjon praegu võimalusi sambapõhise hindamise hõlbustamiseks ja toetamiseks, et kaasatust veel enam suurendada.

Kestlikkus:

Kestlikkuse seisukohast soovitatakse välishinnangus, et EFSD projektides kaalutaks järjepidevalt, kas seosed poliitikareformide eesmärkidega on olemas, et saavutada võimalikult suur sünergia ja soodustada parema kooskõla tekkimist kolmanda samba tegevustega. Lisaks soovitatakse jälgida nõudluse taset EFSD eri toodete järele ja töötada välja teadmushaldussüsteem, mis koguks järelteavet finantsuunduste kohta, et leida ja levitada parimaid tavaid.

Komisjoni talituste vastus: need soovitused on heaks kiidetud.

Komisjon jätkab tööd, et siduda kolmanda samba raames investeeringute kaasamine investeerimiskliima parandamise toetamisega, soodustamaks välisinvesteeringute kava ühtset lähenemisviisi. See hõlmab lähenemisviisi „kõigepealt poliitika“ edendamist, tõhusama avaliku ja erasektori dialoogi toetamist peamiste sidusrühmadega, sh arengut rahastavate asutustega, et tuvastada investeeringuid takistavad asjaolud, sidemete arendamist valitsustega, et tegeleda poliitikareformidega, ning tehnilise abi andmist avaliku ja erasektori osalejatele ja nende suutlikkuse suurendamist.

Soovituse jälgida nõudlust EFSD toodete järele saab siduda esimese soovitusega. Mis puudutab teadmushaldussüsteemi, siis integreeritakse EFSD välistegevuse uude teadmushaldussüsteemi OPSYS, mille spetsiaalseid mooduleid saab vajaduse korral kohandada.

Selliste platvormide kasutamine nagu ELi väliskoostöö segarahastamise platvorm, spetsialistide võrgustik ja segarahastamisplatvormide tehnilise hindamise koosolekud, on viis tuua kokku olulised rahvusvahelised ja Euroopas asuvad arengut rahastavad asutused, et arutada ELi väliskoostöö tõhustamise eesmärgil parimaid tavaid, muutuvaid lähenemisviise ja paremat kooskõlastamist.