



Brüsszel, 2020.6.2.
COM(2020) 224 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK
az Európai Fenntartható Fejlődési Alap végrehajtásáról

Tartalomjegyzék

1.	Összefoglalás.....	2
2.	A végrehajtásról szóló jelentés célja és terjedelme.....	4
3.	Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap és végrehajtása	4
3.1.	EFFA-garancia.....	4
3.2.	Vegyes finanszírozás	6
3.2.1.	Afrikai Beruházási Platform	6
3.2.2.	Szomszédsági Beruházási Platform	7
4.	Az értékelés módszertana.....	7
5.	Megállapítások, válaszok az értékelés kérdéseire	7
5.1.	Relevancia.....	7
5.2.	Eredményesség és hozzáadott érték	8
5.3.	Hatékonyság.....	9
5.4.	Koherencia és koordináció.....	10
5.5.	Fenntarthatóság.....	11
6.	Következtetések és ajánlások	11

1. ÖSSZEFOGLALÁS

Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap (a továbbiakban: EFFA) az (EU) 2017/1601 rendelettel (a továbbiakban: EFFA-rendelet)¹ jött létre. A rendelet biztosít jogalapot az európai külső beruházási terv szerinti innovatív pénzügyi eszközök, így különösen a költségvetési biztosítékok alkalmazására.

Az európai külső beruházási terv három pillérből áll. Első pillére az EFFA, amelynek alapvető célja, hogy integrált pénzügyi csomagot biztosítson a beruházások finanszírozásához az afrikai és a szomszédsági régiókban. A vegyesfinanszírozási műveletek mellett ide tartoznak a biztosítékok is. Technikai segítségnyújtás a 2. pillérben történik a helyi önkormányzatok, valamint gazdasági társaságok és szövetkezetek részére, jobb és életképes projektek kidolgozásához. Technikai segítségnyújtás a 3. pillérhez sorolt tevékenységekhez is igénybe vehető, amelyek a partnerországokkal és más érdekelttel a befektetési és üzleti környezet javítása érdekében folytatott strukturált politikai és magánszektorbeli dialógust támogatják.

Pénzügyi partnerintézményeivel együttműködve az Európai Bizottság jól halad előre az európai külső beruházási terv gyakorlati megvalósításában, amelynek érdekében mindhárom pillérben számos tevékenység van folyamatban.

Ez a jelentés a 2019 júliusa és 2020 januárja között készült független külső értékelésre épül. Az értékelés hangsúlyozta, hogy az EFFA szubszaharai Afrika és a szomszédságpolitikai régiók beruházási igényei, valamint az uniós prioritások és kötelezettségvállalások tekintetében egyaránt kiemelten releváns.

A **relevanciát** illetően a „fenntartható fejlesztési célokra alapuló új globális fejlesztésfinanszírozási modell”² **kiemelten relevánsként** jellemzi az EFFA megközelítését, tekintettel az alap katalizátorszerepére, kockázatmegosztási eszközeire, valamint a partnerségek megerősítésére való képességére. Ennélfogva az alap példaértékű az új modell gyakorlati megvalósításában. Az EFFA elindításával az EU definiálja az „újgenerációs donor” fogalmát.

Az **eredményesség és adicionalitás** kapcsán az értékelés megállapítja, hogy az országon belüli párbeszéd biztosítja az EFFA beruházási terve és a fenntartható fejlesztési célok prioritásai közötti összhangot.

Az EFFA két dologra is lehetőséget ad az EU-nak, amelyeket az más uniós eszközökkel nehezen valósíthat meg: nagyobb szerepet vállalhat a magánszektor fejlesztésében és az alsóbb államszervezeti szinten végrehajtott beruházásokban, továbbá támogathatja a széles körű innovációt.

A **hatékonyság** kapcsán a külső értékelés megerősíti, hogy az EFFA irányítási struktúrája elősegíti az átláthatóságot és a koordinációt az érintett szereplőkkel.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1601 rendelete (2017. szeptember 26.) az Európai Fenntartható Fejlődési Alap (EFFA), az EFFA-garancia és az EFFA-garanciaalap létrehozásáról.

² Olyan modell, amelyben a fejlesztésfinanszírozás a fenntartható fejlesztési célok 2030-ig történő teljesítésére irányul, ennélfogva hozzájárul az ENSZ által e célkitűzés kapcsán feltárt finanszírozási hiány áthidalásához.

A **koherencia** kapcsán a független külső értékelés megállapítja, hogy az EFFA ösztönzi az EU és pénzügyi partnerintézményei szorosabb koordinációját és összehangolását. Az EFFA-garanciával az EU több pénzügyi partnerintézménnyel törekszik együttműködésre, ennek keretében nyílt hozzáférésű modellt³, valamint nagyobb rugalmasságot biztosító portfóliómegközelítést alkalmaz.

Végül a külső értékelés rámutat, hogy az EFFA megközelítésének hosszú távú **fenntarthatóságát** a jelenlegi fokozott igény biztosítja. Ezt megerősíti, hogy az EFFA (elsősorban garanciák útján) lehetővé teszi új pénzügyi termékek kifejlesztését és tesztelését.

E pozitív megállapításokat az EFFA megvalósításának jelenlegi állapota is tükrözi. A vegyes finanszírozást illetően az afrikai kontinensen és az uniós szomszédságban eddig 154 vegyesfinanszírozási projekt jutott összesen 3,1 milliárd EUR támogatáshoz. Ez a 3,1 milliárd EUR összesen mintegy 30 milliárd EUR értékű beruházást tesz lehetővé elsősorban az energetikai és a közlekedési ágazatban, ugyanakkor hozzájárul a magánszektor és a mezőgazdaság fejlődéséhez is.

A biztosítékokat illetően 2020 áprilisáig hét garanciaszerződés aláírására már sor került. A Bizottság az első garanciaszerződést a NASIRA projekthez kapcsolódóan 2018 végén, valamivel több mint egy évvel az EFFA-rendelet elfogadását követően írta alá. A független külső értékelés vázlatos ismertetése szerint egy ilyen nagy és innovatív program ilyen rövid időn belüli létrehozása a hasonló mechanizmusokhoz képest gyorsnak tekinthető. A többi garanciaszerződés ezt követő aláírása megmutatta, hogy tartós horizontális kérdések (lásd lejjebb) tisztázása szükséges, ami ezután már biztosította az összes többi garanciaszerződés gyors megkötését a jelenlegi többéves pénzügyi keret vége előtt.

Az EFFA-garancia többek között olyan struktúrákat – pl. második veszteségviselő garanciákat – hasznosít, amelyek célja az új, nagyobb kihívást jelentő piacokra való belépés járulékos kockázatainak pontos megállapítása. Nagyobb hangsúlyt kap a magánbefektetők új beruházásaihoz nyújtott támogatás, ugyanakkor a garanciáknak a beruházások támogatása mellett célja a piacteremtés is, amely végső soron feleslegessé teheti a garanciatámogatást. Az EFFA-garancia ennél fogva jelentős fejlesztést képvisel a Bizottság külső együttműködése során alkalmazott eszköztárban.

A befektetési környezetet illetően a Bizottság csak 2019-ben több mint 600 millió EUR összeget bocsátott rendelkezésre az uniós partnerországok arra irányuló erőfeszítéseinek támogatásához, hogy vonzóbb befektetési célponttá válhassanak.

Összességében tehát az európai külső beruházási terv és az EFFA megfelelően halad előre, és néhány kihívás dacára az előzetes célszámokat várhatóan sikerül felülmúlniuk: az EFFA 47 milliárd EUR összegű beruházást ösztönöz a beruházási időszak végéig,

³ Az 1970-es évek vége óta az EGK/EU költségvetési biztosítékokkal fedezi az Európai Beruházási Bank Unión kívüli finanszírozási műveleteihez (az ún. külső hitelezési megbízatáshoz) kapcsolódó kockázatokat, e biztosítékok legutóbbi értékelését a SWD(2019) 333 final szolgálati munkadokumentum tartalmazza. Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap keretében az EU-nak lehetősége nyílik arra, hogy költségvetési biztosítékot nyújtson az EBB-nek, továbbá számos egyéb nemzetközi pénzügyi szervezetnek és uniós tagállami fejlesztésfinanszírozási intézménynek.

ehhez vissza nem térítendő támogatásokat ötvöző eszközök, valamint EFFA-garanciák formájában 4,6 milliárd EUR összegű forrást használ fel.

2. A VÉGREHAJTÁSRÓL SZÓLÓ JELENTÉS CÉLJA ÉS TERJEDELME

Az EFFA-rendelet 17. cikkének (1) bekezdése szerint a Bizottság értékeli az EFFA kezdeti működését, kezelését, illetve a rendelet céljaihoz való tényleges hozzájárulását.

A lehető legteljesebb tájékoztatás érdekében, valamint az EFFA korai végrehajtási szakaszára tekintettel a Bizottság összeállította ezt a végrehajtási jelentést, amely magában foglalja a fő értékelési kritériumok – relevancia, hatékonyság, eredményesség, koherencia és hozzáadott érték – előzetes vizsgálatát. Ez a jelentés a 2019 júliusa és 2020 januárja között készült független külső értékelés eredményeire épül.

A jelentés a 2017. január 1. és 2019. szeptember 30. közötti időszakra (a határidő) terjed ki.

Az eszközök tekintetében a jelentés az Afrikai Beruházási Platformot és a Szomszédsgági Beruházási Platformot, ezen belül a vegyesfinanszírozási műveleteket és az EFFA-garanciát vizsgálja. Ennek megfelelően terjedelmét földrajzi értelemben szubszaharai Afrika, valamint a keleti és a déli szomszédsgáspolitikai régiók országai adják.

3. AZ EURÓPAI FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI ALAP ÉS VÉGREHAJTÁSA

Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap a külső beruházási terv első pillérét alkotja. Alapvető célja, hogy integrált pénzügyi csomagot biztosítson a beruházások finanszírozásához, kezdetben az afrikai és a szomszédsgági régiókban. Az EFFA két regionális beruházási platformból áll: az egyik – az Afrikai Beruházási Platform (AIP) – Afrika számára, a másik – a Szomszédsgági Beruházási Platform (NIP) – az uniós szomszédsgág számára. A platformok korábbi vegyesfinanszírozási eszközök, az Afrikai Beruházási Keret és a Szomszédsgági Beruházási Keret alapján jöttek létre. Az uniós vegyes finanszírozást új garanciaeszközzel kombinálják (EFFA-garancia). Céljuk, hogy bővítsék a migráció kiváltó okainak kezeléséhez, valamint a fenntartható fejlődési célok eléréséhez rendelkezésre álló forrásokat.

3.1. EFFA-garancia

Az **EFFA-garancia** az uniós külső beruházási terv kulcsfontosságú innovatív eleme, amelynek feladata, hogy csökkentse a partnerországokban végrehajtott fenntartható fejlődési beruházásokkal összefüggő kockázatokat, ezáltal pedig elősegítse a beruházások mozgósítását. Célja az Afrikában és az európai szomszédsgágban végrehajtott beruházások támogatásával a fenntartható és inkluzív gazdasági és társadalmi fejlődés elősegítése, a minél nagyobb addicionalitás elérése, valamint a magánszektorbeli források bevonása. Rendeltetése szerint a garancia kockázatcsökkentési eszköz, amely a piaci torzulások elkerülésével ösztönzi a magánforrásokból való finanszírozást.

Az EFFA-garancia általános költségvetésből elkülönített keretösszege 1,5 milliárd EUR, amely más felek hozzájárulásaiból kiegészíthető. 2019 végéig a Bill and Melinda Gates Foundation 50 millió USD, Dánia 9,6 millió EUR, Csehország 300 ezer EUR, Észtország 100 ezer EUR összeggel járult hozzá az alaphoz.

Az EFFA-rendelet 9. cikkének (4) bekezdése alapján a Bizottság a kiemelt területekhez igazodóan öt beruházási keretet hozott létre⁴:

- fenntartható energia és konnektivitás;
- a mikro-, kis- és középvállalkozások (mkkv-k) finanszírozása;
- fenntartható mezőgazdaság, vidéki vállalkozók és agráripár;
- fenntartható városok;
- digitalizálva fejlesztés.

A támogatható partnerek mindegyik beruházási keretre vonatkozóan kidolgozták javasolt beruházási programjaikat.

Az e célra elkülönített 1,54 milliárd EUR összegű keretből 28 javasolt garanciaprogram részesült. Ezek a tervek szerint összesen 17,5 milliárd EUR összegű beruházást tesznek lehetővé. Kiemelt területek szerint a jóváhagyott garanciaösszeg a fenntartható energia és konnektivitás ágazatában 603,5 millió EUR, az mkkv-k és a mezőgazdaság részére közvetített hitelezésben 522 millió EUR, a digitalizációban 220 millió EUR, a fenntartható városok területén 167 millió EUR, a helyi fizetőeszközben történő finanszírozás támogatására előirányzott összeg pedig 22 millió EUR⁵.

A 28 garancia közül hét garanciaszerződés aláírására került sor 2020 áprilisáig⁶. A további szerződéskötéseknél hangsúlyváltás lehetséges annak érdekében, hogy az eszközök hozzájáruljanak egy olyan válaszlépéshez, amellyel az EU határozott és célzott segítséget nyújthat a partnerországoknak a koronavírus-világjárvánnyal szembeni védekezéshez⁷.

A gyors végrehajtással párhuzamosan megfelelő rendelkezéseket kell elfogadni, amelyek rögzítik az uniós költségvetési rendeletben⁸ és más uniós jogszabályokban a pénzügyi eszközökre és a költségvetési biztosítékokra vonatkozóan előírt szabályozási követelményeket. Így különösen a nem európai fejlesztési pénzügyi intézményekkel való szerződéskötés munka- és időigényesebb, mivel az uniós követelmények több tekintetben – például a pénzmosás elleni küzdelem és a nem együttműködő országok és területek kapcsán – szigorúbbak a nemzetközileg elfogadott normáknál. Az eredményes végrehajtás érdekében fontos tehát, hogy a Bizottság a pénzügyi partnerintézmények

⁴ C(2017) 7899 final.

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

⁶ Az FMO NASIRA garanciaeszköze, a CDP és az AfDB szigetvilági garanciaszerződése, az FMO vállalati programjához kapcsolódó garanciaszerződés, az EBRD energiaügyi infrastruktúrába eszközölt beruházások növelését célzó kerete, az AECID és a Világbank-csoport rugalmas városfejlesztési programja (RECIDE), a KfW afrikai energetikai garanciaeszköze (AEGF), valamint az EBB garanciaeszköze a kkv-k finanszírozási eszközhöz való hozzáférése érdekében.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_604; Koronavírus: Az EU globális szintű válasza a világjárvány ellen

⁸ Az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet.

kiválasztása és bevonása során kellő mértékben figyelembe vegye azok pénzügyi és működési kapacitását, ezáltal a szakpolitikai célkitűzéseket elősegítő pénzügyi infrastruktúrát építsen ki, és megfelelően biztosítsa az uniós források terén a hatékony és eredményes pénzügyi irányítást. Ehhez a Bizottságnak és partnereinek intenzív párbeszédet kell folytatnia, és összehasonlítható szerződéses rendelkezéseket kell elfogadnia.

Elengedhetetlen, hogy a szerződések kellően megalapozottak és átfogóak legyenek, továbbá igazodjanak az uniós költségvetési rendeletben és az EFFA-rendeletben előírt követelményekhez annak érdekében, hogy partnereink számára egyértelmű legyen, hogy milyen elvárásokat kell teljesíteniük az uniós adófizetők pénzéből támogatott garanciákkal.

3.2. Vegyes finanszírozás

A vegyes finanszírozás az uniós pénzügyi támogatásokat magán- vagy állami pénzügyintézetek által nyújtott hitelekkel vagy tőkebefektetésekkel ötvözve segíti elő a fenntartható gazdasági fejlődéshez hozzájáruló állami és magánberuházásokat. Az EFFA keretében a vegyes finanszírozás két regionális vegyesfinanszírozási platformon: az Afrikai Beruházási Platformon (AIP, korábban: Afrikai Beruházási Keret, AfIF), valamint a Szomszédsági Beruházási Platformon (NIP, korábban: Szomszédsági Beruházási Keret, NIF) keresztül valósul meg.

2017 és 2019 között összesen 3,75 millió EUR összegű vállalt befizetés érkezett a NIP vagyonkezelői alapjába, ebből 2,75 millió EUR Németországtól, 1 millió EUR Észtországtól.

3.2.1. Afrikai Beruházási Platform

Az Afrikai Beruházási Platform legfontosabb célkitűzése a partnerországok gazdasági és társadalmi fejlődésének előmozdítása többek között a magánszektor erőforrásainak mozgósításával, kiemelt figyelemmel a fenntarthatóságra és a tisztességes munkahelyek teremtésére, a társadalmi-gazdasági ágazatokra, valamint a fenntartható mezőgazdaságra.

A 2017–2019 közötti időszakban az Afrikai Beruházási Platform keretében az EU 1,8 milliárd EUR összeggel 78 művelethez járult hozzá, ezzel összesen 13,5 milliárd EUR összegű beruházást tett lehetővé szubszaharai Afrikában.

Az eddigi projektek elsősorban a közlekedési és energiaágazatra összpontosítottak, ezek az összes művelet 44 %-át, illetve 34 %-át tették ki. A jobb infrastrukturális és energiaellátottság egyaránt előfeltétele a későbbi eredményes növekedésnek. A fennmaradó projektek a magánszektor fejlesztésére, a környezetvédelemre, az információs és kommunikációs technológiákra, valamint a mezőgazdaságra irányultak⁹.

⁹ Részletes tájékoztatás az EFFA soron következő, 2019. évi operatív jelentésében található (megjelenés előtt).

3.2.2. Szomszédsági Beruházási Platform

A másik platformhoz hasonlóan a 2017–2019 közötti időszakban a Szomszédsági Beruházási Platform keretében az EU 1,3 milliárd EUR összeggel 76 művelethez járult hozzá. A finanszírozással a szomszédsági régióban lehetővé tett beruházások becsült összértéke 16,2 milliárd EUR.

A keleti és a déli szomszédság közötti regionális megoszlás 44 %–56 %. Az eddigi projektek elsősorban magánszektor fejlesztésére (33 %), az energiaágazatra (18 %), valamint a vízellátásra és higiéniára (18 %) összpontosítottak. A fennmaradó projektek a közlekedésre, a környezetvédelemre, az oktatásra, a városfejlesztésre, valamint a mezőgazdaságra irányultak¹⁰.

4. AZ ÉRTÉKELÉS MÓDSZERTANA

A végrehajtásról szóló jelentésben a bizottsági szolgálatok értékelik az EFFA kezdeti működését, kezelését, illetve az EFFA-rendelet céljaihoz való hozzájárulását. A Bizottság jelentése a független külső értékelést végző külső tanácsadók munkáján alapul.

A külső értékelésre azért volt szükség, hogy független szemszögből mutassa be az EFFA végrehajtásának kezdeti szakaszát. Az értékelés az e szakaszban lehetséges mértékig öt kritériumon (relevancia, hatékonyság, eredményesség, koherencia, hozzáadott érték) alapult.

5. MEGÁLLAPÍTÁSOK, VÁLASZOK AZ ÉRTÉKELÉS KÉRDÉSEIRE

5.1. Relevancia

Az értékelés első kérdése az EFFA relevanciájával kapcsolatos: *„Az EFFA-garancia, illetve az alap vegyesfinanszírozási eszközei megfelelnek-e annak az igénynek, hogy a fenntartható fejlődési célok időszakában új fejlesztésfinanszírozási modell szükséges, a két régió fejlesztési szükségleteinek, valamint az Unió prioritásainak és kötelezettségvállalásainak?”*

Válaszában a külső értékelés megállapítja, hogy az EFFA egyaránt kiemelten releváns az új globális fejlesztésfinanszírozási modell iránti igény, a két régió (szubszaharai Afrika és az uniós szomszédság) beruházási igényei, továbbá valamennyi uniós prioritás és kötelezettségvállalás tekintetében.

Az értékelés szerint az EFFA kiemelten releváns a „fenntartható fejlesztési célokon alapuló új globális fejlesztésfinanszírozási modell” követelményei szempontjából, különös tekintettel az alap katalizátorszerepére, kockázatmegosztási eszközeire, valamint a partnerségek megerősítésére való képességére. Az alap minden bizonnyal példaértékű az új modell gyakorlati megvalósításában.

¹⁰ Ugyanott.

Az EFFA bizonyítottan szakpolitikailag motivált. Szakpolitika-központúsága összeegyeztethető a fenntartható fejlődési célokkal és a partnerországok fejlesztési igényeivel, emellett szakpolitikai orientációjú iránymutatása révén kihatással van a pénzügyi partnerintézmények hitelkihelyezéseire is.

A bizonyítékok szerint az európai külső beruházási terv (és annak részeként az EFFA) számos egyéb uniós kötelezettségvállalásra és prioritásra épít, és összhangban áll azokkal. Bizonyított az is, hogy az EFFA szélesebb körű szerepvállalást tett lehetővé az EU számára.

Mivel az EFFA csak a beruházási projektekhez kapcsolódó hitelezést és tőkebefektetéseket támogatja, nem helyettesítheti az ilyen projektekre nem vonatkozó költségvetés-támogatást, sem a nem hitelezhető szereplők (például nem kormányzati szervezetek) részére nyújtott közvetlen vissza nem térítendő támogatásokat.

5.2. Eredményesség és hozzáadott érték

Az értékelés második kérdése az eredményesség és a hozzáadott érték kritériumaival kapcsolatos: *„Teljesíti-e az EFFA a célkitűzéseket, és megfelel-e a különös uniós prioritásoknak? Biztosítja-e az addicionalitást a célszágok támogatása során?”*

Válaszában a külső értékelés megállapítja, hogy az EFFA megfelel a pénzügyi addicionalitás elvének, ígéretesnek mutatkozik a nem pénzügyi addicionalitás szempontjából, ezenkívül szélesebb körű szerepvállalást tett lehetővé. A láthatóság ugyan megfelel a rendeletben előírtaknak, „márkaépítés” útján ez tovább fokozható.

Az EFFA jelentős összegű egyéb forrást (ezen belül magánszektorbeli társfinanszírozást) vonz. Amint az a tanulmányból kiderül, a vegyes finanszírozást és a garanciákat együtt vizsgálva az EFFA 2019. szeptemberi adatai szerint a 4,03 milliárd EUR összegben jóváhagyott EFFA-támogatás 40,5 milliárd EUR összértékű beruházást mobilizál, az ebből adódó tőkeáttétel 10,04¹¹. Ez bizonyítja, hogy az EFFA modellje eredményesen vonz további pénzügyi forrásokat.

Az összesített adat elemeit számottevő összetettség és sokféleség jellemzi eszköz, ágazat, ország és régió tekintetében. A jövőbeni tőkeáttétel ennek megfelelően az EFFA eszköz, projekt és ország szerinti összetételétől függ majd. Ezenkívül a vegyesfinanszírozási eszközök és a garanciák eltérő addicionális forrásokat mobilizálnak a támogatott projektek különböző típusainak megfelelően.

A külső értékelés megállapítja továbbá, hogy a korai szakaszban folytatott országon belüli párbeszéd biztosítja az EFFA beruházási terve és a fenntartható fejlesztési célok prioritásai közötti összhangot. A bizonyítékok általános összhangot mutatnak számos fenntartható fejlődési cél prioritásaival és célkitűzéseivel. Projektszinten erős és minőségileg megalapozott addicionalitás mutatkozik, ennek számszerűsítése azonban sok

¹¹ Mindezt alátámasztják a 2019 végén frissített adatok is: 4,6 milliárd EUR összegben jóváhagyott támogatás 47 milliárd EUR összegű beruházást tesz lehetővé (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf).

esetben hiányzik. Szakpolitikai szinten vannak példák olyan esetekre, amikor az EFFA hozzájárult a szakpolitikai változáshoz, vagy megerősítette azt.

Az első aláírt garanciamegállapodás, a NASIRA, amelyet az FMO hajtott végre, jól példázza azt, hogy hogyan kezelik a migráció kiváltó okait; Azokat a vélt vagy valós kockázatokat kezeli, amelyek az EU szomszédos országában és a szubszaharai Afrika országában a nem megfelelően ellátott, sok esetben lakóhelyük elhagyására kényszerült vállalkozók hitelezésével függenek össze. Lehetővé teszi számukra a beruházási hitelekhez való hozzáférést azáltal, hogy a vállalkozói kölcsönportfóliókra fedezetet nyújtó garanciát kínál a helyi pénzügyi intézmények, például a bankok és a mikrofinanszírozási intézmények részére.

Az EFFA két dologra is lehetőséget ad az EU-nak, amelyeket az más uniós eszközökkel nehezen valósíthat meg – legalábbis a rendelkezésre álló forrásokból azonos léptékben: nagyobb szerepet vállalhat a magánszektor fejlesztésében és az alsóbb államszervezeti szinten végrehajtott beruházásokban, továbbá támogathatja az innovációt.

Bár a láthatósági helyzet az EFFA-rendeletnek és az uniós iránymutatásoknak megfelelő, kihívások és lehetőségek egyaránt vannak e tekintetben. Ide tartoznak a kommunikációs stratégia projektszintű meghatározásának lehetséges javításai, az uniós fejlesztési támogatások márkájának felépítése, valamint a meglévő kommunikációs tevékenységek megfelelő nyomon követése, különösen a magánszektorban.

5.3. Hatékonyság

Az értékelés harmadik kérdése az EFFA hatékonyságával kapcsolatos: *„Milyen mértékben járul hozzá az EFFA felépítése, kialakítása, működése, kezelése és szerkezete az alap céljainak eléréséhez?”*

Válaszában a külső értékelés megállapítja, hogy jelenlegi felépítésében az EFFA irányítása és pénzügyi irányítása egyaránt megfelel a rendeletnek.

A külső értékelés megerősíti, hogy az EFFA irányítási struktúrája elősegíti az átlátható kezelést és partnerkapcsolatokat, és megfelel az EFFA-rendeletnek.

A meghallgatásokon felszínre kerültek és hangsúlyt kaptak bizonyos kihívások és működési problémák is. Az érintett területek a következők: az EFFA-termékek sokféleségének (vegyesfinanszírozási eszközök, garanciák), az üzleti folyamatok, valamint az időbeli ütemezés hatásának kezelése; a személyi állomány kapacitása, a feladatok megosztása; tudásmenedzsment. A fenti problémák a tanulási folyamat velejáróinak tekinthetők, mivel a garanciaprogramok még korai szakaszban járnak. Az elemzés alapján a tanulmány arra a következtetésre jut, hogy az EFFA operatív tervét részletesebben felül kell vizsgálni az alábbi szempontok mentén: i. az üzleti folyamat célja és kialakítása; ii. a szervezeti felépítés; iii. a személyi állomány készségei és képzése; iv. tudásmenedzsment.

Noha a vissza nem térítendő támogatásokat ötvöző eszközök kialakítása számítás alapján, a „rendelkezésre álló keret” figyelembevételével történik, célszerű lenne gyakrabban támaszkodni számszerűsített adatokra. Az EFFA-garancia esetében a javasolt beruházási

programokra elkülönített összegek módosítása, kiigazítása egy olyan programozási műveletnek megfelelően történt, amely azt a célt szolgálta, hogy a programok az öt keret mindegyikére kiterjedjenek.

Az EFFA felügyeleti keretének kialakítása igazodik az EU együttműködési és fejlesztési eredménykeretéhez, azonban az alábbi szempontok figyelembevételével alkalmasabbá kell tenni összevonható és összesíthető adatok előállítására: i. egyes javasolt mutatókra vonatkozóan a módszertanról még nem született megállapodás; ii. a fő ágazatok mutatói csekély hozzáadott értéket képviselnek és nem összehasonlíthatók; valamint iii. feszültségek húzódnak a bizottsági szolgálatok adatszolgáltatási igényei és a pénzügyi partnerintézmények saját rendszerei, felügyeleti megközelítése között: a pénzügyi partnerintézményeknek kétféle (uniós és belső) keretre vonatkozóan kell adatot szolgáltatniuk, ami egyrészt növeli a költségeiket, másrészt arra ösztönzi őket, hogy szorosabban összpontosítsanak a közös alapokra (a hasonló vagy összehasonlítható mutatókra).

5.4. Koherencia és koordináció

Az értékelés negyedik kérdése az EFFA koherenciájával és koordinációjával kapcsolatos: *„Mennyire képes az EFFA biztosítani a koherenciát az alapon belül, továbbá a régiókra vonatkozó uniós stratégiákkal és szakpolitikákkal, valamint a pénzügyi partnerintézmények működésével kapcsolatban?”*

Válaszában a külső értékelés három szinten vizsgálja az EFFA koherenciáját: a) az EFFA elemei körében; b) az uniós támogatás egyéb formáival összefüggésben; valamint c) a pénzügyi partnerintézmények tevékenységével összefüggésben.

Az EFFA-elemek egymással való koherenciáját illetően az EFFA-garanciaprogramok elindítása befolyásolhatja a vissza nem térítendő támogatásokat ötvöző eszközök későbbi terjedelmét, emellett feleslegessé teheti a vegyes finanszírozás keretében nyújtott garanciákat, illetve kizárhatja a strukturált alapoknál az első veszteségviselő ügyletrészsorozatban teljesített kockázatitőke-befizetéseket. Ennélfogva tehát bizonyos mértékű formai észszerűsítésre lehet szükség annak érdekében, hogy az EFFA „termékszerkezete” koherensebb legyen. A szinergiahatások javítása operatív és projektciklus szempontú felülvizsgálatot igényelhet.

Az egyéb támogatási formákkal való koherenciát illetően a tanulmány úgy ítéli meg, hogy az EFFA differenciált eszköztárnak tekinthető, amely kiegészíti az egyéb támogatási formákat. A tanulmány megerősíti, hogy az európai külső beruházási terv három pillérének egyikeként integrált EFFA várhatóan előmozdítja a nagyobb mértékű komplementaritást és koordinációt az EFFA és az uniós támogatások egyéb formái között.

A vegyesfinanszírozási műveletek és az egyéb támogatási formák közötti koordináció viszonylag jó, ami leginkább az uniós képviselők közvetlen szerepvállalásának tudható be. Figyelmet érdemel azonban szerepük és érintettségük a vegyesfinanszírozási projektek részletes kialakítása, valamint az EFFA-garanciák tényleges végrehajtása kapcsán.

Az EFFA ösztönzi az EU és pénzügyi partnerintézményei szorosabb koordinációját és összehangolását. Az EFFA-garanciákkal az EU több pénzügyi partnerintézménnyel törekszik együttműködésre, ennek keretében nyílt hozzáférésű modellt, valamint nagyobb rugalmasságot biztosító portfóliómegközelítést alkalmaz.

5.5. Fenntarthatóság

Az értékelés ötödik kérdése az EFFA fenntarthatóságával kapcsolatos: „*Fenntarthatók-e az EFFA-garanciák és az alap vegyesfinanszírozási műveletei?*”

Válaszában a külső értékelés megállapítja, hogy az EFFA lehetőséget ad a fenntartható szakpolitikai reformok megcélzására, ugyanakkor ezt csak kevés projekt és program tartalmazza kifejezett célkitűzésként.

Az EFFA igazodik a fenntartható fejlődési célokhoz, megfelelőségének ellenőrzése projekt- és programszinten történik. Az értékelés kiterjedt a társadalmi nemekre és más horizontális mutatókra is; a felügyeleti keret korlátai miatt nem világos azonban, hogy az EFFA hogyan lesz képes figyelemmel kísérni a teljesítményt. Korlátozott lehet például a pénzügyi partnerintézmények képessége az alábontott adatok gyűjtésére akkor, ha olyan közvetítő pénzügyi intézményeken keresztül folytatják a tevékenységüket, amelyeknél nem feltétlenül működik az említett adattípusok gyűjtésére szolgáló rendszer.

Az EFFA megközelítésének hosszú távú fenntarthatóságát a jelenlegi fokozott igény biztosítja. Ezt megerősíti, hogy az EFFA (elsősorban garanciák útján) lehetővé teszi új pénzügyi termékek kifejlesztését és tesztelését.

6. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Ez a fejezet a független külső értékelés megállapításai alapján levont tanulságokat összegzi és ajánlásokat tesz. Tartalmazza a bizottsági szolgálatok válaszát, emellett adott esetben hivatkozik azokra az intézkedésekre, amelyeket az európai fejlesztésfinanszírozási struktúrával foglalkozó „bölcsék” magas szintű munkacsoportja által tett ajánlásokról szóló, Tanácsnak készített bizottsági jelentés¹² fogalmaz meg.

Relevancia:

A relevancia kapcsán a külső jelentés ajánlja az egyes befektetői csoportoknak megfelelő kockázatsökkentő csomagok kialakítását, valamint az erős piaci pozíció kiaknázását további donzorok bevonására a hatásosabb kockázatsökkentés érdekében.

A Bizottság válasza:

A Bizottság elfogadja az ajánlásokat, és vállalja, hogy a magánszektor kiterjedtebb vizsgálatával és célzásával növeli az EFFA-eszköz vonzerejét. Bizottság már dolgozik a megközelítés kialakításán egyrészt egyedi programok, másrészt a természeti tőkére és a

¹² COM(2020) 43 Final – A Bizottság jelentése a Tanácsnak a „bölcsék” magas szintű munkacsoportjának az európai fejlesztésfinanszírozási struktúrával kapcsolatos ajánlásairól <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>

körforgásos gazdaságra irányuló befektetésekkel kapcsolatos ágazati tanulmányok keretében.

Ezen belül további lépéseket tesz annak érdekében, hogy bővítse a befektetési lehetőségeket a zöld és a körforgásos gazdaság területén.

A Bizottság foglalkozik az újabb donorok bevonásának kérdésével. Kiegészítő hozzájárulásokra az eddigiek során is volt példa, a jövőben pedig a donorok (uniós tagállamok és más országok) i. a meglévő irányítási struktúrákban, vagy ii. konkrét célnak megfelelően kialakított, speciális irányítású struktúrákban juttathatnak pénzeszközöket az EFFA részére.

Eredményesség és adicionalitás:

Az eredményesség és az adicionalitás kapcsán a külső jelentés ajánlása az, hogy a portfólió kezelése során kapjanak nagyobb hangsúlyt a fenntartható fejlődési célokhoz kapcsolódó „újabb” ágazatok és célkitűzések (pl. digitalizáció, fenntartható városok és mezőgazdaság). Ajánlja továbbá javítások elvégzését a kérelemnyomtatvány adicionalitásra vonatkozó szakaszában, valamint az alap láthatóbbá tételét a magánszektorbeli partnerek számára.

A Bizottság válasza: A Bizottság üdvözli és elfogadja az ajánlásokat.

– A Bizottság továbbra is hangsúlyt helyez a szakpolitikai prioritások megvalósítására. Azzal, hogy az EFFA-garancia kapcsán külön kereteket hozott létre a mezőgazdaságra, a digitalizációra és a fenntartható városokra vonatkozóan, a Bizottság fontos lépést tett afelé, hogy ösztönözze a beruházásokat ezeken a területeken. Az ilyen beruházások EFFA-n keresztül történő támogatásával a Bizottság célja továbbra is az lesz, hogy kezelje a migráció, ezen belül az irreguláris migráció konkrét társadalmi-gazdasági okait, továbbá hozzá kíván járulni a származási országukba visszatérő migránsok fenntartható visszailleszkedéséhez, valamint a tranzit és a befogadó közösségek megerősítéséhez. A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközre (NDICI) irányuló javaslatában¹³ a Bizottság létrehozza a világszintű hatályú EFFA+-t, amely a következő többéves pénzügyi keretben az EFFA utódja lesz. A javaslat szerint az EFFA+ a „szakpolitika elsőbbségének” elvét követné, amely szerint e végrehajtási eszközök alkalmazásának a programozási dokumentumokhoz kell igazodnia. Ezek a dokumentumok meghatároznák az EU és a partnerországok prioritásait, amelyek az újabb „fenntartható fejlődési célok” ágazataira terjednének ki, ideértve többek között a digitalizációt, a fenntartható és intelligens városokat és a fenntartható mezőgazdaságot, továbbá kiegészítenék és erősítenék az Unió harmadik országokkal folytatott migrációs politikájának keretében tett erőfeszítéseket. A vonatkozó módosításokat a kérelemnyomtatvány jövőbeli felülvizsgálatai tartalmazzák majd. A teljesítménymutatókat és azok későbbi figyelemmel kísérését belefoglalták az aláírt garanciaszerződésekbe.

¹³ COM(2018) 460 final – Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz létrehozásáról.

– A Bizottság felismeri, hogy következetes márkaépítéssel és narratívával kell megerősíteni az unió globális fejlesztési stratégiáját. A Tanácsnak készített jelentésében¹⁴ a Bizottság több olyan lehetséges intézkedést vázolt fel, amelyekkel biztosítható az összhang a különböző végrehajtó partnerek és szereplők között. A Bizottság üdvözli továbbá, hogy e márkaépítés révén a tagállamok jobban magukénak érzik az alapot, ezáltal pedig bővül az EFFA jelenlegi közönsége és javul azok elérése.

Hatékonyság:

A hatékonyság kapcsán a külső értékelés ajánlásai az üzleti folyamat felülvizsgálatát, a kockázatértékelési adatbázis kiválasztásának értékelését, valamint az eredménymérés mutatókra vonatkozó módszertanok kidolgozását tartalmazzák.

A Bizottság válasza: A Bizottság üdvözli és elfogadja az ajánlásokat.

Az üzleti folyamat felülvizsgálatára az új pénzügyi struktúra folyamatban lévő felülvizsgálatához kapcsolódóan kerül sor. Az EFFA új és innovatív eszköz, amelyre vonatkozóan az EFFA-rendelet hatálybalépésével új folyamatokat vezettek be. A vonatkozó javaslat szerint a majdani EFFA+ az „első a szakpolitika” megközelítés elvén alapulna, továbbá nyílt és kollaboratív struktúrában, speciális irányítás mellett valósulna meg¹⁵. A „szakpolitika elsőbbsége” elv alkalmazása során a programozás lehetővé tenné távlati prioritások meghatározását a partnerországokkal való együttműködésre vonatkozóan, ezen belül pedig olyan módszerek alkalmazását a prioritások megvalósításában, mint a vegyes finanszírozás és a garanciák. A programozás inkluzív, iteratív folyamat, amely szükségessé teszi a partnerországok, a tagállamok, a civil társadalmi szervezetek, a magán- és a közszeaktor, valamint a pénzügyi intézmények közötti konzultációt, továbbá a Tanács és az Európai Parlament szerepvállalását.

A személyi állomány képzése folyamatban van, további készségfejlesztésre a jelenlegi és későbbi igényeknek megfelelően kerül sor. A folyamatban lévő intézkedéseket illetően, amint arra egy nemrégén a Tanácsnak készített bizottsági jelentés¹⁶ rámutat, a Bizottság azáltal növeli a kapacitását és a finanszírozási szakértelmét, hogy bővíti a fejlesztésfinanszírozás és a projektek pénzügyi irányítása terén a személyzet számára nyújtott képzéseket, valamint tovább fejleszti a finanszírozási eszközök jogi, pénzügyi és költségvetési sajátosságaira szakosodott személyzet készségeit. A Bizottság ezenkívül továbbra is fogadja a pénzügyi partnerintézmények kirendelt szakértőit. A megnövelt kapacitás segíteni fogja a Bizottságot abban, hogy meg tudja óvni az uniós költségvetést, és kezelje a költségvetési biztosítékokkal fedezett kitettség előrelátható növekedését a következő programozási időszakban.

A kockázatértékelési adatbázis kiválasztását illetően a Bizottság a pénzügyi partnerintézmények szakértőivel és egyéb partnerekkel együttműködésben olyan speciális szoftver kifejlesztésén dolgozik, amely segít az EFFA+ garanciája által lefedett kockázatok modellezésében, a fejlődő és átalakulóban lévő országokban felmerülő konkrét kihívásokat felismerve, valamint a feltörekvő piacok kockázatainak globális

¹⁴ COM(2020) 43 final.

¹⁵ COM(2018) 460 final.

¹⁶ COM(2020) 43 final.

adatbázisából származó adatokra alapozva. A kockázati profillal és a garancia megtérülésével kapcsolatos szakértői tanácsadás növeli a Bizottság arra irányuló kapacitását, hogy meghatározza a garanciával ellátandó beruházási projektek portfólióját. A tanácsadás ezenkívül támogatja a halmozott portfóliókockázat figyelemmel kísérését és kezelését.

Végül a Bizottság az eddig aláírt garanciaszerződésekben is eredménykeretet alkalmazott. A mutatók körét, valamint a beszámolás gyakoriságát és formátumát a pénzügyi intézményekkel aláírt garanciaszerződések rögzítik. Az eredményekkel kapcsolatos beszámolás harmonizációja folyamatban van.

Koherencia:

A külső értékelés ajánlja az EFFA jelenlegi termszervezetének pontosabb meghatározását a hozzáadott értékkel és a hatékonysággal kapcsolatos megfontolások mentén úgy, hogy az egyértelmű iránymutatást adjon a pénzügyi partnerintézményeknek. Ajánlja továbbá a nyílt hozzáférésű modell alapul vételét, amely bizonyítottan növeli a részt vevő pénzügyi partnerintézmények sokféleségét, amellet javítja a műveletek koherenciáját és hatékonyságát is.

A Bizottság válasza: A Bizottság elfogadja az ajánlásokat. A termszervezet pontosabb meghatározására az EFFA+ bevezetése keretében kerül sor. Az NDICI-javaslat szerint a költségvetési biztosítékok a támogatás egyéb formáival együtt igazodnak a programozáshoz¹⁷, ami biztosítja összhangjukat a meghatározott igényekkel és prioritásokkal, valamint koordinációjukat az egyéb támogatási módokkal.

A Bizottság ösztönzi a nyílt pénzügyi struktúra modelljét, és ezt a megközelítést alkalmazza majd az új programozási ciklusban is. Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz (EFFA+) integrált pénzügyi csomagjával összefüggésben várhatóan egyszerűsödik a vegyes finanszírozás és a költségvetési biztosítékok irányítása.

A Bizottság továbbá határozottan ösztönzi azt, hogy a fejlesztésfinanszírozási intézmények legalább egy kis pénzügyi partnerintézményt magukban foglaló konzorciumai is nyújtsanak be javaslatokat. Ezenkívül a Bizottság jelenleg tekinti át azokat a lehetőségeket, amelyekkel megkönnyítheti és támogathatja a pilléralapú értékelést annak érdekében, hogy tovább erősítse az inkluzivitást.

Fenntarthatóság:

A fenntarthatóság kapcsán a külső értékelés ajánlja, hogy az EFFA-projektek egységesen vegyék figyelembe a szakpolitikai reformcélkitűzéseket annak érdekében, hogy maximalizálják a szinergiahatásokat és ösztönözzék a szorosabb illeszkedést a 3. pillérbe tartozó tevékenységekkel. Ajánlja továbbá a különböző EFFA-termékek iránti kereslet

¹⁷ Az NDICI-rendeletre irányuló javaslat (COM(2018) 460 final) 12. cikkének (1) bekezdése szerint „[e] rendelet végrehajtása a földrajzi programok tekintetében egy és több országra vonatkozó többéves indikatív programokon keresztül történik”.

figyelemmel kísérését, valamint olyan tudásmenedzsment-rendszerek kialakítását, amelyek segítségével a pénzügyi innovációval kapcsolatos utólagos információgyűjtés útján meghatározhatók és ösztönözhetők a bevált módszerek.

A bizottsági szolgálatok válasza: A Bizottság elfogadja az ajánlásokat.

A Bizottság a továbbiakban is törekszik arra, hogy összekapcsolja a beruházások mobilizálását a 3. pillérben a befektetési környezet javítását célzó támogatásokkal annak érdekében, hogy továbbfejlessze az európai külső beruházási terv integrált megközelítését. Ennek körébe tartozik az „első a szakpolitika” megközelítés előmozdítása, a köz- és a magánszektor között a fő érdekelttek, köztük a fejlesztésfinanszírozási intézmények részvételével zajló, a beruházások akadályainak feltárására irányuló intenzívebb párbeszéd támogatása, a kormányzatokkal való kapcsolatfelvétel a szakpolitikai reformok terén, valamint a technikai segítségnyújtás és kapacitásfejlesztés a köz- és a magánszektor szereplői részére.

Az EFFA-termékek iránti kereslet figyelemmel kísérését illetően ez az ajánlás összekapcsolható az első ajánlással. A tudásmenedzsment-rendszerek tekintetében sor kerül majd az EFFA integrálására az OPSYS-ba, vagyis a külső tevékenység új tudásmenedzsment-rendszerébe, adott esetben az egyes modulok igény szerinti kiigazításával.

Az olyan platformok alkalmazása, mint a Külső Együttműködési Támogatásötvtözés Európai Unió Platformja (EUBEC), a Gyakorló Szakemberek Hálózata és a vegyesfinanszírozási platformok technikai értékelő ülései, lehetőséget ad arra, hogy összehozza a fő nemzetközi és európai fejlesztésfinanszírozási intézményeket, hogy az uniós külső együttműködés előnyére megvitassák a bevált gyakorlatokat, a változó megközelítéseket és a jobb koordinációt.