



V Bruseli 2. 6. 2020
COM(2020) 224 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní Európskeho fondu pre udržateľný rozvoj

Obsah

1.	Zhrnutie	2
2.	Účel a rozsah správy o vykonávaní	4
3.	Európsky fond pre udržateľný rozvoj a jeho vykonávanie.....	4
3.1.	Záruka EFSD	4
3.2.	Kombinované financovanie	6
3.2.1.	Africká investičná platforma	6
3.2.2.	Investičná platforma susedstva	6
4.	Metodika posudzovania.....	7
5.	Zistenia a odpovede na otázky v rámci posúdenia	7
5.1.	Relevantnosť	7
5.2.	Účinnosť a pridaná hodnota	8
5.3.	Efektívnosť	9
5.4.	Súdržnosť a koordinácia	10
5.5.	Udržateľnosť	10
6.	Záver a odporúčania.....	11

1. ZHRNUTIE

Európsky fond pre udržateľný rozvoj (EFSD) bol zriadený nariadením (EÚ) 2017/1601 (ďalej len „nariadenie o EFSD“)¹. Týmto nariadením sa poskytuje právny základ na využívanie inovačných finančných nástrojov v rámci vonkajšieho investičného plánu (ďalej len „EIP“ alebo „plán“), predovšetkým rozpočtových záruk.

EIP tvoria tri piliere. EFSD predstavuje prvý pilier EIP, pričom kľúčovým cieľom je poskytnúť integrovaný finančný balík na financovanie investícií v regiónoch Afriky a európskeho susedstva. Zahŕňa operácie kombinovaného financovania a aj záruky. V rámci druhého piliera sa poskytuje technická pomoc miestnym orgánom, ako aj podnikom, spoločnostiam alebo družstvám, aby mohli vytvárať kvalitnejšie a životaschopné projekty. Technická pomoc sa poskytuje aj na činnosti klasifikované v rámci tretieho piliera, t. j. činnosti na podporu štruktúrovaného dialógu s partnerskými krajinami a ďalšími zainteresovanými stranami na politickej úrovni a na úrovni súkromného sektora s cieľom zlepšiť investičné a podnikateľské prostredie.

Európskej komisii sa spolu s partnerskými finančnými inštitúciami už podarilo dosiahnuť značný pokrok, pokiaľ ide o zavedenie plánu do praxe, pričom v rámci všetkých troch pilierov prebieha mnoho aktivít.

Táto správa nadväzuje na externé nezávislé posúdenie vykonané od júla 2019 do januára 2020. V uvedenom posúdení sa zdôrazňuje, že EFSD je veľmi dôležitý z hľadiska investičných potrieb v subsaharskej Afrike a v regiónoch susedstva EÚ, ako aj z hľadiska priorít a záväzkov EÚ.

Pokiaľ ide o „**relevantnosť**“, prístup EFSD bol charakterizovaný ako **veľmi relevantný** v rámci nového globálneho modelu rozvojového financovania založeného na cieľoch udržateľného rozvoja² so zreteľom na stimulačné pôsobenie EFSD, na jeho možnosti v oblasti rozloženia rizika a schopnosť posilňovať partnerstvá. Preto sa považuje za jeden z najlepších príkladov tohto nového modelu v doterajšej činnosti. Zriadením Európskeho fondu pre udržateľný rozvoj EÚ vymedzuje pojem „darca novej generácie“.

Pokiaľ ide o „**účinnosť a doplnkovosť**“, v posúdení sa uvádza, že prostredníctvom včasného dialógu vnútri jednotlivých krajín možno zabezpečiť zosúladenie vývoja EFSD s prioritami cieľov udržateľného rozvoja.

Prostredníctvom EFSD má EÚ možnosť pôsobiť v dvoch oblastiach, ktoré možno len ťažko ovplyvniť prostredníctvom iných nástrojov EÚ: po prvé, môže sa v oveľa väčšej miere zapojiť do podpory rozvoja súkromného sektora a investícií na nižšej ako celoštátnej úrovni a po druhé, môže podporovať rozsiahle inovácie.

Pokiaľ ide o „**efektívnosť**“, v externom posúdení sa potvrdzuje, že štruktúra riadenia EFSD uľahčuje transparentnosť a koordináciu so všetkými zapojenými aktérmi.

S ohľadom na „**súdržnosť**“ sa v externom nezávislom posúdení konštatuje, že EFSD podnecuje väčšiu koordináciu a zosúladenie medzi EÚ a finančnými inštitúciami.

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1601 z 26. septembra 2017 o zriadení Európskeho fondu pre udržateľný rozvoj (EFSD), záruky EFSD a záručného fondu EFSD.

² Model, v rámci ktorého sa rozvojové financovanie zameriava na dosiahnutie cieľov udržateľného rozvoja do roku 2030, a preto pomáha prekonať rozdiel vo financovaní identifikovaný Organizáciou Spojených národov v súvislosti s týmto cieľom.

Cieľom záruky EFSD je zapojiť viac finančných inštitúcií vrátane modelu otvoreného prístupu³ a portfóliového prístupu, ktorým sa zabezpečuje väčšia flexibilita.

Napokon sa v externom posúdení zdôrazňuje, že dlhodobá **udržateľnosť** EFSD ako prístupu je v súčasnosti zaručená veľkou mierou dopytu. Ešte viac to posilňuje potenciál EFSD (predovšetkým záruk) testovať a vyvíjať nové finančné produkty.

Tieto pozitívne zistenia odzrkadľuje aj stav vykonávania EFSD. V oblasti kombinovaného financovania boli zatiaľ vyčlenené 3,1 miliardy EUR na projekty kombinovaného financovania; financovanie bolo poskytnuté 154 projektom na celom africkom kontinente a v susedstve EÚ. Tieto 3,1 miliardy EUR by mali priniesť približne 30 miliárd EUR v celkových investíciách predovšetkým do sektorov energetiky a dopravy, pričom prispievajú k rozvoju súkromného sektora a poľnohospodárstva.

V oblasti záruk bolo k aprílu 2020 uzatvorených už sedem dohôd o zárukách. Komisia uzatvorila prvú dohodu o záruke v súvislosti s projektom NASIRA koncom roka 2018, približne len jeden rok po prijatí nariadenia o EFSD. Ako sa uvádza v externom nezávislom posúdení, vytvorenie takého veľkého a inovačného programu v takomto časovom rámci možno považovať za rýchle v porovnaní s inými podobnými mechanizmami. Pri následnom uzatváraní ďalších dohôd o zárukách sa ukázalo, že treba objasniť pretrvávajúce horizontálne otázky (pozri nižšie), a tým by sa potom zabezpečilo urýchléné uzatvorenie všetkých ďalších dohôd o zárukách pred koncom súčasného viacročného finančného rámca.

V rámci záruky EFSD sa okrem iných využívajú štruktúry, ktorých cieľom je presne vymedziť dodatočné riziká presunu na nové náročnejšie trhy, ako sú záruky druhej straty. Väčší dôraz sa kladie na podporu dodatočných investícií súkromných investorov a cieľom záruk nie je len podporovať investície, ale aj vytvárať trhy, prostredníctvom ktorých sa podpora formou záruk môže v konečnom dôsledku stať nepotrebnou. Záruka EFSD teda predstavuje veľký krok vpred, pokiaľ ide o súbor nástrojov, ktoré Komisia používa v rámci vonkajšej spolupráce.

So zreteľom na investičné prostredie len v roku 2019 Komisia poskytla viac ako 600 miliónov EUR na podporu úsilia našich partnerských krajín, aby sa stali investične prítiahlivejšími.

EIP a EFSD sú teda celkovo na dobrej ceste a napriek určitým ťažkostiam by sa malo podariť prekročiť počiatočný cieľ, pretože do konca investičného obdobia by EFSD mal vygenerovať investície vo výške 47 miliárd EUR, pričom v rámci grantov kombinovaného financovania a záruk EFSD sa použije 4,6 miliardy EUR.

³ Od konca sedemdesiatych rokov 20. storočia EHS/EÚ poskytuje rozpočtové záruky na pokrytie rizík súvisiacich s operáciami financovania vykonanými Európskou investičnou bankou mimo EÚ [tzv. mandát na poskytovanie vonkajších úverov, ktorého najnovšie hodnotenie je uvedené v dokumente SWD(2019) 333 final]. V rámci Európskeho fondu pre udržateľný rozvoj EÚ môže poskytovať rozpočtové záruky EIB, ako aj mnohým iným medzinárodným finančným inštitúciám alebo inštitúciám rozvojového financovania členských štátov EÚ.

2. ÚČEL A ROZSAH SPRÁVY O VYKONÁVANÍ

V článku 17 ods. 1 nariadenia o EFSD sa uvádza, že Komisia vyhodnotí počiatočné fungovanie EFSD, jeho spravovanie a jeho skutočný prínos k plneniu účelu a cieľov uvedeného nariadenia.

S cieľom poskytnúť čo najviac informácií a so zreteľom na skorú fázu vykonávania EFSD Komisia vypracovala túto správu o vykonávaní, ktorá zahŕňa úvodné posúdenie hlavných hodnotiacich kritérií relevantnosti, efektívnosti, účinnosti, súdržnosti a pridanej hodnoty. Táto správa je založená na výsledkoch externého posúdenia, ktoré bolo vykonané od júla 2019 do januára 2020.

Rozsah správy sa vzťahuje na obdobie od 1. januára 2017 do 30. septembra 2019 (koncový dátum).

Čo sa týka nástrojov, v správe je zahrnutá africká investičná platforma a investičná platforma susedstva vrátane operácií kombinovaného financovania a aj záruky EFSD. V súlade s uvedeným geografické pokrytie zahŕňa krajiny subsaharskej Afriky a krajiny (východného a južného) susedstva EÚ.

3. EURÓPSKY FOND PRE UDRŽATEĽNÝ ROZVOJ A JEHO VYKONÁVANIE

EFSD je prvým pilierom vonkajšieho investičného plánu. Jeho kľúčovým cieľom je poskytnúť integrovaný finančný balík na financovanie investícií začínajúcich v regiónoch Afriky a susedstva. EFSD sa skladá z dvoch regionálnych investičných platforiem: jedna je určená pre Afriku [africká investičná platforma (ďalej len „AIP“)] a druhá je určená pre susedstvo EÚ [investičná platforma susedstva (ďalej len „NIP“)]. Tieto platformy boli vytvorené na základe predchádzajúcich mechanizmov kombinovaného financovania (t.j. investičného nástroja pre Afriku a investičného nástroja európskej susedskej politiky). Spájajú kombinované financovanie EÚ s novým nástrojom záruk (zárukou EFSD). Cieľom je zvýšiť zdroje na riešenie základných príčin migrácie a prispieť k dosiahnutiu cieľov udržateľného rozvoja.

3.1. Záruka EFSD

Záruka EFSD je kľúčovým inovačným prvkom vonkajšieho investičného plánu EÚ, ktorý slúži na zníženie rizík spojených s investíciami do udržateľného rozvoja v partnerských krajinách, a tak pomáha mobilizovať investície. Cieľom je podpora investícií v Afrike a európskom susedstve so zámerom podnietiť udržateľný a inkluzívny hospodársky a sociálny rozvoj, maximalizovať doplnkovosť, ako aj združiť finančné prostriedky súkromného sektora. Záruka má slúžiť ako mechanizmus na zmierňovanie rizika, ktorý mobilizuje finančné prostriedky súkromného sektora a zároveň zabráňuje narušeniam trhu.

Záruka EFSD nepresiahne 1,5 miliardy EUR, ktorá má byť uhradená zo všeobecného rozpočtu s možnosťou príspevkov ďalších strán. Ku koncu roka 2019 dodatočné príspevky zahŕňajú 50 miliónov USD od Nadácie Billa a Melindy Gatesových, 9,6 milióna EUR od Dánska, 300 000 EUR od Českej republiky a 100 000 EUR od Estónska.

Ako sa uvádza v článku 9 ods. 4 nariadenia o EFSD, Komisia stanovila päť investičných okien v súlade s hlavnými prioritnými oblasťami⁴:

- energia z udržateľných zdrojov a prepojitelnosť,
- financovanie mikropodnikov, malých a stredných podnikov (MSP),
- udržateľné poľnohospodárstvo, vidiecki podnikatelia a poľnohospodárske podniky,
- udržateľné mestá,
- digitalizácia pre rozvoj.

Celý rad oprávnených protistrán predložil pre každé investičné okno svoje návrhy (tzv. navrhované investičné programy).

Na 28 navrhovaných záručných programov bolo vyčlenených 1,54 miliardy EUR. Očakáva sa, že by to malo pritiahnúť celkové investície vo výške 17,5 miliardy EUR. Pokiaľ ide o prioritné oblasti, výška záruk schválených v oblasti energie z udržateľných zdrojov a prepojitelnosti dosiahla 603,5 milióna EUR, v oblasti sprostredkovaného poskytovania úverov pre mikropodniky, malé a stredné podniky a poľnohospodárstvo 522 miliónov EUR, v oblasti digitalizácie 220 miliónov EUR, v oblasti udržateľných miest 167 miliónov EUR a v oblasti podpory financovania domácej meny sa predpokladá suma 22 miliónov EUR⁵.

Z 28 záruk bolo sedem dohôd o zárukách uzatvorených do apríla 2020⁶. Nasledovať má uzatváranie ďalších dohôd, pričom môže dôjsť k novému stanoveniu priorít s cieľom prispieť k mohutným a cieleným opatreniam EÚ na podporu úsilia partnerských krajín v boji proti pandémie koronavírusu⁷.

Popri rýchlosti vykonávania je nutné dohodnúť sa na primeraných ustanoveniach na vykonanie regulačných požiadaviek vzťahujúcich sa na finančné nástroje a rozpočtové záruky, ako sa stanovuje v nariadení o rozpočtových pravidlách⁸ a v ďalších právnych predpisoch EÚ. Predovšetkým sa ukázalo, že uzatváranie zmlúv s rozvojovými finančnými inštitúciami z krajín mimo EÚ si vyžaduje viac úsilia a času, pretože požiadavky EÚ niekedy presahujú medzinárodne uznávané štandardy, napr. v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a v nespolupracujúcich jurisdikciách. S cieľom zabezpečiť účinnosť vykonávania je preto dôležité, aby Komisia pri výbere a zapájaní finančných inštitúcií náležite zohľadňovala ich finančné a operačné kapacity, aby sa vybudovala finančná architektúra prispievajúca k politickým cieľom a aby sa primerane zabezpečilo správne finančné riadenie finančných prostriedkov Únie. Vyžaduje si to intenzívny dialóg a rokovania o porovnateľných zmluvných doložkách medzi Komisiou a jej partnermi.

⁴ C(2017) 7899 final.

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

⁶ Záručný mechanizmus NASIRA banky FMO, dohoda o záruke Archipelagos bánk CDP a AfDB, dohoda o záruke s bankou FMO v rámci programu Ventures, *Framework to Scale-up Renewable Energy Investments* (rámec na zvýšenie investícií do energie z obnoviteľných zdrojov) banky EBRD, *Resilient City Development* (program pre rozvoj odolných miest, RECIDE) agentúry AECID a skupiny Svetovej banky, *African Energy Guarantee Facility* (africký energetický záručný mechanizmus, AEGF) banky KfW a *SME Access to Finance Guarantee Agreement* (dohoda o záruke týkajúca sa prístupu MSP k financovaniu) banky EIB.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_20_604; Koronavírus: Globálne opatrenia EÚ na boj proti pandémie.

⁸ Nariadenie (EÚ, Euratom) 2018/1046.

Je nevyhnutné, aby dohody boli úplne správne a komplexné a aby boli v súlade s požiadavkami stanovenými v nariadení o rozpočtových pravidlách a nariadení o EFSD, aby bolo našim partnerom jasné, aké výstupy sa od nich očakávajú v súvislosti s týmito zárukami, ktoré sú kryté peniazmi daňových poplatníkov EÚ.

3.2. Kombinované financovanie

V rámci kombinovaného financovania sa finančná podpora EÚ spája s úvermi alebo vlastným kapitálom od ďalších verejných a súkromných financovateľov s cieľom vygenerovať verejné a súkromné investície, ktoré prispievajú k udržateľnému hospodárskemu rozvoju. V rámci EFSD sa kombinované financovanie vykonáva prostredníctvom dvoch platforiem kombinovaného financovania: prostredníctvom africkej investičnej platformy (AIP, pôvodne investičný nástroj pre Afriku, AfIF) a investičnej platformy susedstva (NIP, pôvodne investičný nástroj európskej susedskej politiky, NIF).

V priebehu rokov 2017 až 2019 bolo celkovo prisľúbených a vyplatených 3,75 milióna EUR do trustového fondu NIP, z toho 2,75 milióna EUR uhradilo Nemecko a 1 milión EUR uhradilo Estónsko.

3.2.1. Africká investičná platforma

Prvoradým cieľom africkej investičnej platformy je podporovať hospodársky a sociálny rozvoj partnerských krajín, a to aj mobilizáciou zdrojov súkromného sektora so zameraním na udržateľnosť a tvorbu dôstojných pracovných miest, sociálno-ekonomické sektory a udržateľné poľnohospodárstvo.

V období 2017 – 2019 v rámci africkej investičnej platformy EÚ prispela sumou 1,8 miliardy EUR na 78 operácií, a tak sa v subsaharskej Afrike uvoľnili investície v celkovej výške 13,5 miliardy EUR.

Doposiaľ sa projekty zameriavajú najmä na sektory dopravy (44 % operácií) a energetiky (34 % operácií). Zabezpečenie kvalitnejšej infraštruktúry a lepší prístup k energiám predstavujú dva základné predpoklady efektívneho rastu v budúcnosti. Zostávajúce projekty sa zameriavajú na rozvoj súkromného sektora, životné prostredie, informačné a komunikačné technológie a poľnohospodárstvo⁹.

3.2.2. Investičná platforma susedstva

Podobne v období 2017 – 2019 v rámci investičnej platformy susedstva EÚ prispela sumou 1,3 miliardy EUR na 76 operácií. Odhaduje sa, že tento finančný príspevok pomohol v regióne susedstva uvoľniť investície v celkovej výške cca 16,2 miliardy EUR.

Regionálne rozdelenie medzi východným a južným susedstvom je v pomere 44 % : 56 %. Doposiaľ sa projekty zameriavajú najmä na rozvoj súkromného sektora (33 %),

⁹ Podrobné informácie sú obsiahnuté v pripravovanej správe o činnosti EFSD za rok 2019 (bude zverejnená).

energetiku (18 %) a vodu a hygienu (18 %). Zostávajúce projekty sa zameriavajú na dopravu, životné prostredie, vzdelávanie, rozvoj miest a poľnohospodárstvo¹⁰.

4. METODIKA POSUDZOVANIA

Útvary Komisie v správe o vykonávaní posudzujú počiatočné fungovanie EFSD, jeho spravovanie a jeho prínos k plneniu účelu a cieľov nariadenia o EFSD. Táto správa Komisie je založená na práci externých poradcov, ktorí vypracovali nezávislé externé posúdenie.

Externé posúdenie bolo zadané s cieľom získať nezávislý pohľad na počiatočnú fázu vykonávania EFSD; v tejto fáze čo možno najviac vychádzalo z týchto piatich hodnotiacich kritérií: relevantnosť, efektívnosť, účinnosť, súdržnosť a pridaná hodnota.

5. ZISTENIA A ODPOVEDE NA OTÁZKY V RÁMCI POSÚDENIA

5.1. Relevantnosť

Prvá hodnotiacia otázka sa týka relevantnosti EFSD a znie takto: „Zodpovedajú záručné nástroje/nástroje kombinovaného financovania EFSD požiadavke na nový model rozvojového financovania v ére cieľov udržateľného rozvoja, ako aj investičným potrebám príslušných dvoch regiónov a prioritám a záväzkom EÚ?“

Ako odpoveď na túto otázku sa v externom posúdení uvádza, že EFSD je veľmi relevantný, pokiaľ ide o potrebu nového globálneho modelu rozvojového financovania, a podobne je značne relevantný aj z hľadiska investičných potrieb príslušných dvoch regiónov (subsaharskej Afriky a susedstva EÚ), ako aj z hľadiska rôznych priorit a záväzkov EÚ.

Zistilo sa, že EFSD je veľmi relevantný, pokiaľ ide o požiadavky „nového globálneho modelu rozvojového financovania založeného na cieľoch udržateľného rozvoja“, najmä so zreteľom na stimulačné pôsobenie, rozloženie rizika a posilnenie partnerstiev. Preto sa považuje za pravdepodobne jeden z najlepších príkladov tohto nového modelu v doterajšej činnosti.

Na základe dôkazov možno konštatovať, že EFSD je politicky orientovaný. Jeho politické zameranie je zlučiteľné s cieľmi udržateľného rozvoja a s dopytom (potrebami) v partnerských krajinách, pričom má vplyv na prideľovanie úverov partnerskými finančnými inštitúciami tým, že k tomuto prideľovaniu poskytuje usmernenia založené na politických cieľoch.

Na základe dôkazov možno konštatovať, že EIP (a v rámci neho aj EFSD) vychádza z mnohých ďalších záväzkov a priorit EÚ a je s nimi v súlade. Takisto bolo preukázané, že EFSD umožnil EÚ zapojiť sa vo väčšej miere.

So zreteľom na skutočnosť, že EFSD slúži len na podporu úverov a vlastného kapitálu v súvislosti s investičnými projektmi, nemôže nahrádzať rozpočtovú podporu, ktorá nezahŕňa projekty, ani poskytovanie priamych grantov subjektom, ktoré si nemôžu požičiavať, ako sú mimovládne organizácie.

¹⁰

Tamže.

5.2. Účinnosť a pridaná hodnota

Druhá hodnotiacia otázka sa týka kritérií účinnosti a pridanej hodnoty a znie takto: *„Dosahuje EFSD želané výsledky so zreteľom na ciele a osobitné priority EÚ a poskytuje doplnkovosť v rámci podpory cieľových krajín?“*

Ako odpoveď na túto otázku sa v externom posúdení uvádza, že EFSD zabezpečuje finančnú doplnkovosť, v skorej fáze dosahuje sľubné výsledky, pokiaľ ide o zabezpečenie nefinančnej doplnkovosti, a umožňuje zapojiť sa vo väčšej miere. Hoci je jeho zviditeľnenie v súlade s nariadením, možno ho ešte viac posilniť prostredníctvom rozvoja „značky“.

Prostredníctvom EFSD sa združujú značné sumy z ďalších zdrojov financovania (vrátane súkromného spolufinancovania). Ako sa uvádza v štúdii, z údajov EFSD (spolu za kombinované financovanie a záruky) k septembru 2019 vyplýva, že schválené finančné prostriedky EFSD vo výške 4,03 miliardy EUR zmobilizovali celkové investície vo výške 40,5 miliardy EUR; na základe toho priemerný ukazovateľ finančnej páky je 10,04¹¹. To dokazuje účinnosť modelu EFSD, pokiaľ ide o zabezpečenie ďalších finančných prostriedkov.

Pod súhrnným údajom sa ukrýva značná zložitosť a rozmanitosť, pokiaľ ide o jednotlivé nástroje, sektory, krajiny alebo regióny. Budúci pákový efekt teda bude závisieť od kombinácie nástrojov, projektov a krajín v rámci EFSD. Okrem toho kombinované financovanie a záruky mobilizujú rôzne druhy „dodatočných peňazí“ v závislosti od rôznych druhov projektov, na ktorých podporu sú určené.

V externom posúdení sa ďalej uvádza, že prostredníctvom včasného dialógu vnútri jednotlivých krajín možno zabezpečiť zosúladienie vývoja EFSD s prioritami cieľov udržateľného rozvoja a z počiatočných dôkazov vyplýva, že existuje rozsiahle zosúladienie s mnohými prioritami a cieľovými hodnotami stanovenými v rámci cieľov udržateľného rozvoja. Zdá sa, že doplnkovosť na projektovej úrovni je značná a kvalitatívne opodstatnená, ale kvantifikovaná je len zriedka. Na politickej úrovni existujú príklady toho, že EFSD podnietil alebo posilnil politickú zmenu.

Prvá uzatvorená dohoda o záruke, týkajúca sa projektu NASIRA, ktorú vykonáva banka FMO, je dobrým príkladom toho, ako sa riešia základné príčiny migrácie; riešia sa v nej riziká, vnímané aj skutočné, spojené s poskytovaním úverov pre podnikateľov s nedostatočným prístupom k zdrojom v krajinách susediacich s EÚ a v subsaharskej Afrike, z ktorých mnohí boli nútení opustiť svoje domovy. Prístup k investičným úverom sa im zabezpečí tak, že sa miestnym finančným inštitúciám, ako sú banky a mikrofinančné inštitúcie, ponúknu záruky za portfólio obsahujúce úvery dotknutým podnikateľom.

Prostredníctvom EFSD má EÚ možnosť pôsobiť v dvoch oblastiach, ktoré možno len ťažko ovplyvniť prostredníctvom iných nástrojov EÚ – aspoň v rovnakej miere

¹¹ Potvrdzujú to aj aktualizované údaje ku koncu roka 2019: schválené finančné prostriedky vo výške 4,6 miliardy EUR uvoľnili investície vo výške 47 miliárd EUR; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf.

a s existujúcimi rozpočtami: po prvé, môže sa v oveľa väčšej miere zapojiť do podpory rozvoja súkromného sektora a investícií na nižšej ako celoštátnej úrovni a po druhé, môže podporovať inovácie.

Zviditeľňovanie je v súlade s nariadením o EFSD a s usmerneniami EÚ, ale v budúcnosti treba vyriešiť niektoré problémy a využiť určité príležitosti. Patrí medzi ne lepšie vymedzovanie komunikačnej stratégie na projektovej úrovni, budovanie dobrého mena značky rozvojovej pomoci EÚ, ako aj primerané nadväzujúce opatrenia na existujúce komunikačné činnosti najmä so súkromným sektorom.

5.3. Efektívnosť

Tretia hodnotiacia otázka sa týka efektívnosti EFSD a znie takto: *„Do akej miery prispieva usporiadanie, návrh, fungovanie, spravovanie a štruktúra EFSD k dosiahnutiu stanovených cieľov?“*

Ako odpoveď na túto otázku sa v externom posúdení uvádza, že v rámci existujúceho usporiadania správa EFSD, ako aj finančné riadenie sú v súlade s nariadením.

V externom posúdení sa potvrdzuje, že štruktúra správy EFSD uľahčuje transparentné riadenie a partnerstvo a je v súlade s nariadením o EFSD.

V rámci pohovorov boli identifikované a zdôraznené určité ťažkosti a operatívne otázky. Týkajú sa týchto oblastí: riadenie rozmanitosti produktov v rámci EFSD (t. j. kombinovaného financovania a záruk), podnikateľský proces a vplyv načasovania; kapacita zamestnancov a rozdelenie zodpovedností; riadenie znalostí. Tieto otázky možno pripísať „krivke učenia“ vzhľadom na to, že záručné programy sa nachádzajú v počiatočnej fáze. Na základe analýzy sa v štúdiu uvádza záver, že treba podrobnejšie prehodnotiť operatívnu koncepciu EFSD so zameraním na: i) účel a formu podnikateľského procesu; ii) organizačnú štruktúru; iii) zručnosti a odbornú prípravu zamestnancov a iv) riadenie znalostí.

Zatiaľ čo granty v rámci kombinovaného financovania sa stanovujú na základe výpočtu a so zreteľom na „dostupný rozpočet“, je potrebné pravidelnejšie kvantifikovať výpočty. V prípade záruky EFSD prostriedky pridelené jednotlivým navrhovaným investičným programom boli upravené a prispôbované s ohľadom na proces programovania, ktorého cieľom je zabezpečiť rozloženie programov v rámci všetkých piatich okien.

Návrh monitorovacieho rámca EFSD je zosúladený s rámcom EÚ pre výsledky v oblasti rozvojovej spolupráce, ale treba zabezpečiť, aby získané údaje bolo možné lepšie konsolidovať a agregovať, pričom treba zohľadniť tieto skutočnosti: i) stále je potrebné schváliť metodiku pre niektoré navrhované ukazovatele; ii) kľúčové sektorové ukazovatele nemožno porovnávať a ich pridaná hodnota je obmedzená a iii) existuje nesúlad medzi potrebami útvarov Komisie v súvislosti s podávaním správ a vlastnými systémami finančných inštitúcií a ich prístupom k monitorovaniu: finančné inštitúcie musia podávať správy o dvoch rámcoch (o rámci EÚ a internom rámci), a tým sa zvyšujú náklady a podnecuje sa užšie zameranie na spoločné záujmy (podobné alebo porovnateľné ukazovatele).

5.4. Súdržnosť a koordinácia

Štvrtá hodnotiacia otázka sa týka súdržnosti a koordinácie EFSD a znie takto: „*Do akej miery je EFSD vybavený na zabezpečenie internej súdržnosti, vo vzťahu so stratégiami a politikami EÚ v regiónoch, a súdržnosť s operáciami finančných inštitúcií?*“

Ako odpoveď sa v externom posúdení hodnotí súdržnosť EFSD na troch úrovniach: a) súdržnosť medzi zložkami EFSD; b) súdržnosť s ďalšími formami podpory EÚ a c) súdržnosť s činnosťami finančných inštitúcií.

Pokiaľ ide o súdržnosť medzi zložkami EFSD, spustenie programov so zárukou EFSD môže v budúcnosti ovplyvniť rozsah grantov poskytnutých v rámci kombinovaného financovania a obmedziť opodstatnenie záruk v rámci kombinovaného financovania, ako aj uplatniteľnosť vloženého rizikového kapitálu v prípade tranží prvej straty v štruktúrovaných fondoch. Môže byť teda potrebná určitá formálna racionalizácia s cieľom zlepšiť súdržnosť „produktového mixu“ EFSD. Treba prehodnotiť operatívne aspekty a aspekty týkajúce sa projektového cyklu, aby sa zabezpečilo posilnenie synergií.

Pokiaľ ide o súdržnosť s ďalšími formami podpory, v štúdii sa uvádza, že EFSD disponuje diferencovaným súborom nástrojov a dopĺňa ďalšie formy podpory. V štúdii sa potvrdzuje, že začlenenie EFSD ako jedného z troch pilierov EIP by malo viesť k väčšej komplementárnosti a koordinácii medzi EFSD a ďalšími formami podpory EÚ.

Koordinácia operácií kombinovaného financovania s ďalšími formami podpory je pomerne dobrá, čo je spôsobené predovšetkým priamym zapojením delegácií EÚ. Treba však poukázať na ich úlohu a zapojenie, pokiaľ ide o podrobné vypracovanie projektov kombinovaného financovania a samotné vykonávanie záruk EFSD.

EFSD podnecuje k lepšej koordinácii a väčšiemu zosúladeniu medzi EÚ a finančnými inštitúciami. Cieľom záruk EFSD je zapojiť viac finančných inštitúcií vrátane modelu otvoreného prístupu a portfóliového prístupu, ktorým sa zabezpečuje väčšia flexibilita.

5.5. Udržateľnosť

Piata hodnotiacia otázka sa týka udržateľnosti EFSD a znie takto: „*Sú operácie kombinovaného financovania a záruky EFSD udržateľné?*“

Ako odpoveď sa v externom posúdení uvádza, že EFSD má potenciál zacieliť sa na udržateľné politické reformy, hoci len v máloktorých projektoch a programoch je to zakotvené ako výslovný cieľ.

EFSD je zosúladený s cieľmi udržateľného rozvoja a súlad sa kontroluje na úrovni projektu/programu. Zohľadňuje sa aj rodové hľadisko a ďalšie prierezoové ukazovatele, ale nie je jasné, ako sa bude monitorovať výkonnosť vzhľadom na obmedzenia monitorovacieho rámca, napríklad schopnosť finančných inštitúcií získať neagregované údaje pri práci cez sprostredkovateľské finančné inštitúcie, ktoré nemajú zavedené systémy na zber takýchto druhov údajov.

Dlhodobá udržateľnosť EFSD ako prístupu je v súčasnosti zaručená veľkou mierou dopytu. Ešte viac to posilňuje potenciál EFSD (predovšetkým záruk) testovať a vyvíjať nové finančné produkty.

6. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

V tejto kapitole sú uvedené získané poznatky a odporúčania na základe zistení nezávislého externého posúdenia. Zahŕňa odpoveď útvarov Komisie a v náležitých prípadoch sa v nej poukazuje na opatrenia uvedené v správe Komisie Rade o odporúčaniach skupiny odborníkov na vysokej úrovni na posilnenie európskej finančnej architektúry pre rozvoj¹².

Relevantnosť:

So zreteľom na relevantnosť sa v externej správe odporúča vyvinúť prispôsobené balíky na znižovanie rizík pre špecifické skupiny investorov a využiť silné trhové postavenie na začlenenie ďalších darcov s cieľom dosiahnuť väčší dosah v oblasti znižovania rizík.

Odpoveď Komisie:

Tieto odporúčania sa prijímajú a Komisia súhlasí s ďalším rozšírením analýzy a zacielenia súkromného sektora s cieľom zvýšiť atraktivnosť nástroja EFSD. Komisia už pracuje na rozvinutí tohto prístupu prostredníctvom jednotlivých programov alebo prostredníctvom odvetvových štúdií zameraných na investície do prírodného kapitálu a obehového hospodárstva.

Konkrétnejšie bude sa ďalej pracovať na rozšírení investičných príležitostí v rámci zeleného a obehového hospodárstva.

Otázka začlenenia ďalších darcov sa prijíma. Už boli zaznamenané dodatočné príspevky a v budúcnosti darcovia (členské štáty EÚ alebo iní darcovia) budú môcť prispieť do EFSD prostredníctvom prevodu finančných prostriedkov buď i) v rámci existujúcej štruktúry správy, alebo ii) prostredníctvom vyhradenej štruktúry, ktorá si bude vyžadovať osobitnú správu.

Účinnosť a doplnkovosť

So zreteľom na účinnosť a doplnkovosť sa v externej správe odporúča, že portfólio by sa malo spravovať tak, aby sa viac uprednostnili „novšie“ sektory a cieľové hodnoty stanovené v rámci cieľov udržateľného rozvoja (napr. digitalizácia, udržateľné mestá a poľnohospodárstvo). V správe sa ďalej odporúča zaviesť vylepšenia v časti formulára žiadosti, ktorá sa zaoberá doplnkovosťou, a zlepšiť by sa malo aj zviditeľňovanie smerom k partnerom zo súkromného sektora.

Odpoveď Komisie: Tieto odporúčania sú vítané a prijaté.

– Komisia bude naďalej klásť dôraz na dosiahnutie politických priorít. Vytvorením osobitného okna pre poľnohospodárstvo, digitalizáciu a udržateľné mestá v rámci záruky EFSD Komisia urobila dôležitý krok k podnieteniu investícií v týchto oblastiach. Podporou takýchto investícií prostredníctvom ESFD sa Komisia bude naďalej zameriavať aj na riešenie osobitných sociálno-ekonomických základných príčin migrácie vrátane neregulárnej migrácie a na príspevok k udržateľnej reintegrácii migrantov vracajúcich sa do svojich krajín

¹²

COM(2020) 43 final, správa Komisie Rade o odporúčaniach skupiny odborníkov na vysokej úrovni na posilnenie európskej finančnej architektúry pre rozvoj <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>.

pôvodu, ako aj na posilnenie tranzitných a hostiteľských komunit. Komisia vo svojom návrhu¹³, ktorý sa týka Nástroja susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce (NDICI), zriaďuje EFSD+ s celosvetovým rozsahom pôsobenia; EFSD+ bude nástupcom EFSD v nasledujúcom viacročnom finančnom rámci. V zmysle návrhu sa má EFSD+ riadiť zásadou prvoradosti politiky; na základe tejto zásady by využívanie týchto vykonávacích nástrojov malo byť v súlade s programovými dokumentmi. V týchto dokumentoch sa stanovujú priority EÚ a partnerských krajín zahŕňajúce novšie sektory v rámci „cieľov udržateľného rozvoja“ vrátane digitalizácie, udržateľných a inteligentných miest a udržateľného poľnohospodárstva, a zároveň sa doplní a podporí úsilie vyvíjané v kontexte migračnej politiky Únie s tretími krajinami. Príslušné úpravy sa zohľadnia v budúcich revíziách formulára žiadosti. Do textu uzatváraných dohôd o zárukách boli začlenené ukazovatele výkonnosti a ich následné monitorovanie.

– Komisia uznáva, že je potrebný jednotný prístup, pokiaľ ide o označovanie a naratív, aby sa posilnila globálna rozvojová stratégia EÚ. Komisia v správe Rade¹⁴ opísala niekoľko potenciálnych opatrení, ktoré možno prijať na zaistenie jednotnosti činností rôznych vykonávajúcich partnerov a aktérov. Komisia víta aj to, že prostredníctvom tohto spoločného označovania sa zvyšuje pocit zodpovednosti členských štátov, a tým sa rozšíri súčasná cieľová skupina EFSD a jeho súčasný dosah.

Účinnosť:

So zreteľom na účinnosť sa v externej správe odporúča začať prehodnocovať podnikateľský proces, posúdiť výber databázy na posudzovanie rizika a vytvoriť metodiky na stanovenie ukazovateľov na meranie výsledkov.

Odpoveď Komisie: Tieto odporúčania sú vítané a prijaté.

Prehodnotenie podnikateľského procesu sa bude vzťahovať na prebiehajúce prehodnotenie novej finančnej architektúry. EFSD je nový a inovačný nástroj, pre ktorý boli zavedené nové procesy prostredníctvom nadobudnutia účinnosti nariadenia o EFSD. Navrhuje sa, aby budúci EFSD+ bol založený na zásade prvoradosti politiky a na otvorenej architektúre spolupráce s osobitnou správou¹⁵. V rámci uplatňovania zásady prvoradosti politiky plánovanie umožní stanoviť dlhodobé priority našej spolupráce s partnerskými krajinami, a to aj prostredníctvom využívania postupov, ako sú kombinované financovanie a záruky s cieľom dosiahnuť tieto priority. Plánovanie je inkluzívny a opakovaný proces, v rámci ktorého je potrebné konzultovať s partnerskými krajinami, členskými štátmi, organizáciami občianskej spoločnosti, súkromným a verejným sektorom a finančnými inštitúciami, pričom je zároveň potrebné zapojiť aj Radu a Európsky parlament.

Prebieha odborná príprava zamestnancov na získanie zručností a táto príprava sa bude ďalej rozširovať podľa súčasných a budúcich potrieb. Pokiaľ ide o prebiehajúce

¹³ COM(2018) 460 final – návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce.

¹⁴ COM(2020) 43 final.

¹⁵ COM(2018) 460 final.

opatrenia, ako sa uvádza v nedávnej správe Komisie Rade¹⁶, Komisia zvyšuje svoje kapacity a odborné znalosti v oblasti financovania prostredníctvom rozširovania odbornej prípravy zamestnancov v oblasti financovania rozvoja a finančného riadenia projektov a prostredníctvom ďalšieho zvyšovania zručností zamestnancov, ktorí sa špecializujú na právne, finančné a rozpočtové špecifiká finančných nástrojov. Komisia bude aj naďalej hosťovať odborníkov vyslaných z finančných inštitúcií. Táto zvýšená kapacita pomôže Komisii chrániť rozpočet EÚ a riadiť predpokladané zvýšenie expozícií krytých rozpočtovými zárukami v nasledujúcom programovom období.

Pokiaľ ide o výber databázy na posudzovanie rizika, Komisia v spolupráci s odborníkmi z finančných inštitúcií a ďalšími partnermi vyvíja špecializovaný softvér, ktorý by pomohol modelovať riziká v rámci záruky EFSD+, so zohľadnením osobitných výziev v rozvojových a transformujúcich sa krajinách a na základe údajov z Globálnej databázy rizík na rozvíjajúcich sa trhoch (GEM). Poskytovaním odborného poradenstva o rizikovom profile a odmene za záruku sa zvýši schopnosť Komisie určovať portfóliá investičných projektov, ktoré sa majú zaručiť. Toto poradenstvo bude slúžiť aj na podporu monitorovania a riadenia akumulovaného portfóliového rizika.

Napokon Komisia používa rámec pre výsledky v aktuálne uzatváraných dohodách o zárukách. Zoznam ukazovateľov, frekvencia a formát podávania správ sú začlenené do dohôd o zárukách, ktoré sa uzatvárajú s finančnými inštitúciami. Pracuje sa na harmonizácii oznamovania výsledkov.

Súdržnosť:

V externej správe sa odporúča podrobnejšie vymedziť existujúci produktový mix EFSD s ohľadom na efektívnosť a pridanú hodnotu, pričom treba pripraviť jasné usmernenia pre finančné inštitúcie. V správe sa ďalej odporúča nadviazať na model otvoreného prístupu, pri ktorom sa preukázalo, že zvyšuje rozmanitosť zapojených finančných inštitúcií, a tak sa zlepšuje súdržnosť a efektívnosť operácií.

Odpoveď Komisie: Tieto odporúčania sa prijímajú. Produktový mix sa podrobnejšie vymedzí v súvislosti so zavedením EFSD+. V zmysle návrhu NDICI sa rozpočtové záruky budú plánovať spolu s ďalšími formami pomoci¹⁷, a tak budú v súlade s identifikovanými potrebami a prioritami a budú koordinované s ďalšími formami pomoci.

Komisia podporuje model otvorenej finančnej architektúry a tento prístup sa bude ďalej presadzovať aj v novom programovom cykle. Efektívna správa kombinovaného financovania a rozpočtových záruk sa predpokladá v súvislosti s „integrovaným

¹⁶ COM(2020) 43 final.

¹⁷ V článku 12 ods. 1 navrhovaného nariadenia o NDICI [COM(2018) 460 final]] sa stanovuje, že „vykonávanie tohto nariadenia sa v prípade geografických programov uskutočňuje prostredníctvom viacročných orientačných programov pre krajinu a viacročných orientačných programov pre viaceré krajiny“.

finančným balíkom“, ktorý sa má zaviesť v rámci Európskeho fondu pre udržateľný rozvoj plus (EFSD+).

Komisia dôrazne odporúča, aby návrhy predkladali konzorciá rozvojových finančných inštitúcií, ktorých zloženie by malo zahŕňať najmenej jednu malú finančnú inštitúciu. Navyše Komisia v súčasnosti hľadá spôsoby, ako uľahčiť a podporiť posúdenie pilierov tak, aby sa ešte viac posilnila inkluzívnosť.

Udržateľnosť:

Pokiaľ ide o udržateľnosť, v externom posúdení sa odporúča, aby sa v rámci projektov EFSD dôsledne zohľadňovali prepojenia s cieľmi politickej reformy na účely maximalizácie synergií a podpory väčšieho zosúladenia s činnosťami tretieho piliera. V správe sa ďalej odporúča monitorovať úrovne dopytu po jednotlivých produktoch EFSD a navrhnúť systémy riadenia vedomostí na zber informácií *ex post* o finančnej inovácii s cieľom identifikovať a podnietiť najlepšie postupy.

Odpoveď útvarov Komisie: Tieto odporúčania sa prijímajú.

Komisia bude aj naďalej pracovať na prepojení mobilizácie investícií s podporou zlepšenia investičného prostredia v rámci tretieho piliera s cieľom posilniť integrovaný prístup EIP. Zahŕňa to posilnenie zásady prvoradosti politiky, podporu rozšíreného verejno-súkromného dialógu s kľúčovými zainteresovanými stranami vrátane rozvojových finančných inštitúcií s cieľom identifikovať investičné prekážky, komunikáciu s vládami na účely riešenia politických reforiem a budovanie kapacít a poskytovanie technickej pomoci verejným a súkromným subjektom.

Pokiaľ ide o monitorovanie dopytu po produktoch EFSD, toto odporúčanie možno spojiť s prvým odporúčaním. Pokiaľ ide o systémy riadenia vedomostí, EFSD bude integrovaný v rámci nového systému riadenia vedomostí v oblasti vonkajšej činnosti (OPSYS) s osobitne prispôbenými modulmi (podľa potreby).

Využívanie platforiem, ako je platforma EÚ pre kombinované financovanie v rámci vonkajšej spolupráce (EUBEC), sieť špecialistov a stretnutia technického posudzovania platforiem pre kombinované financovanie, predstavuje spôsob, ako spojiť kľúčové medzinárodné a európske rozvojové finančné inštitúcie s cieľom diskutovať o najlepších postupoch, vyvíjajúcich sa prístupoch a lepšej koordinácii v prospech vonkajšej spolupráce EÚ.