



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2020.
COM(2020) 224 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o provedbi Europskog fonda za održivi razvoj**

Sadržaj

1.	Sažetak	2
2.	Svrha i opseg izvješća o provedbi	4
3.	Europski fond za održivi razvoj i njegova provedba	4
3.1.	Jamstvo EFOR-a	4
3.2.	Mješovito financiranje	6
3.2.1.	Platorma za ulaganja u Africi	6
3.2.2.	Platorma za ulaganja u susjedstvu	6
4.	Metodologija ocjenjivanja.....	7
5.	Zaključci i odgovori na pitanja u okviru procjene.....	7
5.1.	Relevantnost.....	7
5.2.	Djelotvornost i dodana vrijednost	8
5.3.	Učinkovitost.....	9
5.4.	Dosljednost i koordinacija	9
5.5.	Održivost.....	10
6.	Zaključci i preporuke	11

1. SAŽETAK

Europski fond za održivi razvoj (EFOR) uspostavljen je Uredbom (EU) 2017/1601 („Uredba o EFOR-u“)¹. Njome je stvorena pravna osnova za upotrebu inovativnih finansijskih alata predviđenih planom za vanjska ulaganja („PVU“/„Plan“), osobito proračunskih jamstava.

PVU se sastoji od tri stupa. Prvi stup PVU-a čini EFOR, čiji je glavni cilj osigurati objedinjeni finansijski paket za financiranje ulaganja u regijama Afrike i u europskom susjedstvu. On uključuje operacije mješovitog financiranja i jamstva. U okviru drugog stupa lokalnim se tijelima, kao i poduzećima, trgovačkim društvima ili zadrugama pruža tehnička pomoć za razvoj boljih i održivih projekata. Tehnička pomoć pruža se i za aktivnosti razvrstane u treći stup, odnosno za aktivnosti koje podupiru strukturni dijalog političkog i privatnog sektora s partnerskim zemljama i drugim dionicima za poboljšanje ulagačke klime i poslovnog okruženja.

U suradnji s partnerskim finansijskim institucijama Europska komisija brojnim tekućim aktivnostima u sva tri stupa već ostvaruje dobar napredak u praktičnoj primjeni Plana.

Ovo se izvješće nadovezuje na vanjsku neovisnu procjenu koja je provedena od srpnja 2019. do siječnja 2020. U toj je procjeni istaknuto da je EFOR izrazito relevantan za ulaganja potrebna u supersaharskoj Africi i u regijama u europskom susjedstvu, kao i za prioritete i obveze EU-a.

Kad je riječ o „**relevantnosti**”, pristup EFOR-a kvalificiran je kao **iznimno relevantan** u „novom modelu financiranja globalnog razvoja usmjerenom na ciljeve održivog razvoja“² s obzirom na EFOR-ovu ulogu katalizatora te njegove sposobnosti podjele rizika i jačanja partnerstava. Stoga se trenutačno smatra jednim od vodećih primjera tog novog modela. Osnivanjem EFOR-a EU je definirao pojam „donator nove generacije“.

Kad je riječ o „**učinkovitosti i dodatnosti**“ u procjeni se navodi da dijalog unutar zemalja u ranijoj fazi osigurava usklađenost dodjele sredstava iz EFOR-a s prioritetima ciljeva održivog razvoja.

EFOR omogućava EU-u dvije stvari koje je teško ostvariti drugim instrumentima EU-a: veći angažman u pružanju potpore razvoju privatnog sektora i ulaganjima na podržavnoj razini te poticanje opsežnih inovacija.

Kad je riječ o „**učinkovitosti**“, vanjska procjena potvrđuje da upravljačka struktura EFOR-a pospješuje transparentnost i koordinaciju sa svim uključenim dionicima.

U vanjskoj se neovisnoj procjeni u pogledu „**dosljednosti**“ ističe da EFOR potiče bolju koordinaciju i usklađenost između EU-a i finansijskih institucija. Jamstvo EFOR-a predstavlja pokušaj ostvarivanja suradnje s više finansijskih institucija, među ostalim

¹ Uredba (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. rujna 2017. o uspostavi Europskog fonda za održivi razvoj, jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a.

² Model prema kojem je financiranje razvoja usmjereno na postizanje ciljeva održivog razvoja do 2030., pridonoseći tako premošćivanju finansijskog jaza koji su Ujedinjeni narodi utvrdili u odnosu na taj cilj.

putem modela otvorenog pristupa³ i pristupa na temelju portfelja koji omogućava povećanu fleksibilnost.

U vanjskoj se procjeni zaključno ističe da dugoročnu **održivost** EFOR-a kao pristupa trenutačno osiguravaju visoke razine potražnje. To je ojačano potencijalom EFOR-a (posebno jamstava) za ispitivanje i razvijanje novih finansijskih proizvoda.

Ti se pozitivni zaključci ogledaju u stanju provedbe EFOR-a. Kad je riječ o mješovitom financiranju, dodijeljena sredstva za projekte mješovitog financiranja trenutačno iznose 3,1 milijardu EUR, čime se financiraju 154 projekta diljem afričkog kontinenta i europskog susjedstva. Taj iznos od 3,1 milijarde EUR trebao bi donijeti oko 30 milijardi EUR sveukupnog ulaganja, prvenstveno u energetskom i prometnom sektoru, pri čemu će se pridonijeti i razvoju privatnog i poljoprivrednog sektora.

Kad je riječ o jamstvima, do travnja 2020. potpisano je sedam sporazuma o jamstvu. Komisija je potpisala prvi sporazum o jamstvu koji se odnosi na projekt NASIRA krajem 2018., nešto više od godine dana nakon donošenja Uredbe o EFOR-u. Kako je navedeno u vanjskoj neovisnoj procjeni, uspostavljanje tako velikog i inovativnog programa u takvom roku može se smatrati brzim u usporedbi s drugim sličnim mehanizmima. Planirano potpisivanje preostalih sporazuma o jamstvu ukazalo je na potrebu da se razjasne neriješena horizontalna pitanja (vidjeti u nastavku), čime bi se osiguralo brzo zaključivanje svih sljedećih sporazuma o jamstvu prije kraja trenutačnog višegodišnjeg finansijskog okvira.

Među ostalim, za jamstvo EFOR-a upotrebljavaju se strukture čija je svrha ukazivanje na inkrementalne rizike tranzicije na novo, izazovnije tržište, kao što su jamstva za drugi gubitak. Veći je naglasak stavljen na podržavanje dodatnih ulaganja privatnih ulagača, a jamstvima se ne želi samo podupirati ulaganja, nego i stvarati tržišta, čime bi pomoć u obliku jamstava naposljetku mogla postati nepotrebna. Jamstvo EFOR-a stoga predstavlja veliku promjenu u skupu instrumenata kojima se Komisija koristi za vanjsku suradnju.

Kad je riječ o ulagačkoj klimi tijekom 2019., Komisija je na raspolaganje stavila više od 600 milijuna EUR radi podrške partnerskim zemljama u nastojanjima da postanu zanimljivija mjesta za ulaganje.

Prema tome, PVU i EFOR općenito dobro napreduju i, unatoč ponekim poteškoćama, početni bi cilj trebao biti premašen s obzirom na ulaganja od 47 milijardi EUR, što je EFOR osigurao do kraja investicijskog razdoblja na temelju 4,6 milijardi EUR u okviru mješovito financiranih bespovratnih sredstava i jamstava EFOR-a.

³ Od kraja 1970-ih EEZ/EU pruža proračunska jamstva za pokriće rizika operacija financiranja koje Europska investicijska banka poduzima izvan EU-a (takozvani mandat za vanjsko kreditiranje, nedavno ocijenjen u dokumentu SWD(2019) 333 final). U okviru Europskog fonda za održivi razvoj EU može pružati proračunska jamstva EIB-u, kao i brojnim drugim finansijskim institucijama ili razvojnim finansijskim institucijama država članica EU-a.

2. SVRHA I OPSEG IZVJEŠĆA O PROVEDBI

Člankom 17. stavkom 1. Uredbe o EFOR-u propisuje se da Komisija ocjenjuje funkcioniranje EFOR-a, njegovo upravljanje i njegov učinkovit doprinos svrsi i ciljevima Uredbe.

U svrhu pružanja što više informacija i uzimajući u obzir ranu fazu provedbe EFOR-a, Komisija je pripremila ovo izvješće o provedbi, koje se sastoji od početne procjene glavnih evaluacijskih kriterija relevantnosti, učinkovitosti, djelotvornosti, dosljednosti i dodane vrijednosti. Ovo se izvješće temelji na rezultatima vanjske procjene koja je provedena od srpnja 2019. do siječnja 2020.

Iзвјешће обухваћа razdoblje od 1. siječnja 2017. do 30. rujna 2019. (krajnji datum).

Kad je riječ o instrumentima, izvješće obuhvaća platforme za ulaganja u Africi i u susjedstvu, uključujući operacije mješovitog financiranja i jamstvo EFOR-a. U skladu s tim, u geografskom su smislu izvješćem obuhvaćene supsaharska Afrika i (istočne i južne) zemlje europskog susjedstva.

3. EUROPSKI FOND ZA ODRŽIVI RAZVOJ I NJEGOVA PROVEDBA

EFOR čini prvi stup plana za vanjska ulaganja. Njegov je glavni cilj osigurati objedinjeni finansijski paket za financiranje ulaganja koja se pokreću u regijama Afrike i u susjedstvu. EFOR se sastoji od dviju regionalnih platformi za ulaganje: jedne za Afriku – Platforma za ulaganja u Africi („AIP”), a druge za europsko susjedstvo – Platforma za ulaganja u susjedstvu („NIP”). Te su platforme osnovane na temelju prethodnih mehanizma mješovitog financiranja, odnosno Fonda za poticanje ulaganja u Africi i Fonda za poticanje ulaganja u susjedstvu. U tim se platformama kombiniraju EU-ovi instrumenti za mješovito financiranje s novim jamstvenim instrumentom (jamstvo EFOR-a) u svrhu povećanja resursa za rješavanje ključnih uzroka migracije i doprinosa ostvarenju ciljeva održivog razvoja.

3.1. Jamstvo EFOR-a

Jamstvo EFOR-a ključni je inovativni element plana za vanjska ulaganja EU-a, kojim se smanjuju rizici ulaganja u održivi razvoj u partnerskim zemljama, a samim time pomaže u mobilizaciji ulaganja. Njime se nastoji podržati ulaganja u Afriku i europsko susjedstvo kako bi se poticao održiv i uključiv gospodarski i društveni razvoj, u najvećoj mogućoj mjeri povećala dodatnost, kao i potaknuto financiranje iz privatnog sektora. Jamstvo bi trebalo služiti kao mehanizam za ublažavanje rizika pri privlačenju finansijskih sredstava iz privatnog sektora uz istodobno izbjegavanje narušavanja tržišta.

Jamstvo EFOR-a ne smije prelaziti 1,5 milijardi EUR, što će se osigurati iz općeg proračuna, s time da su mogući doprinosi drugih strana. Dodatni doprinosi do kraja 2019. uključuju 50 milijuna USD iz zaklade Billa i Melinde Gates, 9,6 milijuna EUR od Danske, 300 000 EUR od Češke i 100 000 EUR od Estonije.

Kako je navedeno u članku 9. stavku 4. Uredbe o EFOR-u, Komisija je uz prioritetna područja uspostavila i pet investicijskih područja koja obuhvaćaju⁴:

- održivu energiju i povezivost,
- financiranje mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (MMSP-ova),
- održivu poljoprivredu, ruralne poduzetnike i agroindustriju,
- održive gradove,
- digitalizaciju za razvoj.

Za svako investicijsko područje brojni su prihvatljivi partneri iznijeli svoje prijedloge, koje se naziva predloženim programima ulaganja.

Za 28 predloženih programa jamstva dodijeljena su sredstva u iznosu od 1,54 milijarde EUR. Očekuje se da bi to trebalo donijeti 17,5 milijardi EUR sveukupnih ulaganja. Kad je riječ o prioritetnim područjima, iznosi jamstava odobrenih u sektoru održive energije i povezivosti dosegli su 603,5 milijuna EUR, u posrednom kreditiranju mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća i poljoprivrednom sektoru 522 milijuna EUR, u području digitalizacije 220 milijuna EUR, održivih gradova 167 milijuna EUR, dok je 22 milijuna EUR predviđeno za potporu financiranja u lokalnoj valuti⁵.

Od 28 jamstava, sedam sporazuma o jamstvu potpisano je do travnja 2020.⁶ U planu je potpisivanje dodatnih sporazuma, uz moguće preusmjeravanje sredstava kako bi se doprinijelo snažnom i ciljanom odgovoru EU-a za potporu partnerskim zemljama u borbi protiv pandemije koronavirusa⁷.

Usporedno s brzinom njihove provedbe moraju se dogovoriti odgovarajuće odredbe kojima se provode regulatorni zahtjevi za finansijske instrumente i proračunska jamstva kako je utvrđeno Financijskom uredbom⁸ i drugim propisima EU-a. Pokazalo se da je sklapanje sporazuma s neeuropskim razvojnim finansijskim institucijama posebno intenzivno i vremenski zahtjevno jer zahtjevi EU-a nekad nadilaze međunarodno prihvaćene standarde, npr. o borbi protiv pranja novca i nekooperativnim jurisdikcijama. Stoga je u svrhu osiguravanja djelotvornosti provedbe važno da Komisija pri odabiru i uključivanju finansijskih institucija vodi računa o njihovim finansijskim i operativnim kapacitetima da bi se izgradila finansijska arhitektura koja doprinosi ciljevima politike i da bi se na primjeren način osiguralo razumno finansijsko upravljanje fondovima EU-a. To zahtjeva intenzivan dijalog i pregovore Komisije i njezinih partnera u svezi s usporedivim ugovornim klauzulama.

⁴ C(2017) 7899 final.

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

⁶ FMO-ov instrument NASIRA za davanje jamstava, Sporazum o jamstvu za „Archipelagos“ CDP-a i AfDB-a, Sporazum o jamstvu programa „Ventures“ FMO-a, Okvir za poticanje ulaganja u projekte obnovljive energije EBOR-a, Razvoj otpornih gradova (RECIDE) AECID-a i Grupe Svjetske banke, Instrument za davanje jamstava „African Energy“ (AEGF) KfW-a i sporazum o jamstvu za pristup malih i srednjih poduzeća financiranju EIB-a.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr_ip_20_604; Koronavirus: EU-ov globalni odgovor na pandemiju.

⁸ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046.

Od ključne je važnosti da sporazumi budu ispravni i sveobuhvatni te usklađeni sa zahtjevima Financijske uredbe EU-a i Uredbe o EFOR-u kako bi našim partnerima bilo jasno što se od njih očekuje u pogledu jamstava osiguranih novcem poreznih obveznika EU-a.

3.2. Mješovito financiranje

Mješovito financiranje kombinacija je finansijske potpore EU-a sa zajmovima ili kapitalom drugih javnih i privatnih finansijskih subjekata, čime se javna i privatna ulaganja iskorištavaju za doprinos održivom gospodarskom razvoju. U okviru EFOR-a mješovito se financiranje provodi putem dviju regionalnih platformi za mješovito financiranje: Platforme za ulaganja u Africi (AIP, prethodno Fond za poticanje ulaganja u Africi; AfIF) i Platforme za ulaganja u susjedstvu (NIP, Fond za poticanje ulaganja u susjedstvu; NIF).

Za uzajamni fond Platforme za ulaganja u susjedstvu preuzeta je obveza i plaćeno je ukupno 3,75 milijuna EUR od 2017. do 2019., od kojih je 2,75 milijuna EUR platila Njemačka, a 1 milijun EUR Estonija.

3.2.1. Platforma za ulaganja u Africi

Ključni je cilj Platforme za ulaganja u Africi promicanje gospodarskog i društvenog razvoja partnerskih zemalja, među ostalim mobilizacijom resursa privatnog sektora, uz naglasak na održivost i stvaranje dostoјnih radnih mjesta, na društveno-gospodarske sektore i održivu poljoprivredu.

Tijekom razdoblja 2017.–2019. EU je u okviru Platforme za ulaganja u Africi izdvojio 1,8 milijardi EUR za 78 operacija te time potaknuo sveukupna ulaganja u supsaharsku Afriku u iznosu od 13,5 milijardi EUR.

Do sada su projekti prvenstveno bili usmjereni na sektore prometa i energetike i predstavljali su 44 % operacija u jednom te 34 % u drugom. Osiguravanje poboljšane infrastrukture i pristup energiji preduvjeti su za budući učinkoviti rast. Preostali projekti usmjereni su na razvoj privatnog sektora, okoliš, informacijske i komunikacijske tehnologije i poljoprivredu⁹.

3.2.2. Platforma za ulaganja u susjedstvu

Slično tome, tijekom razdoblja 2017.–2019. EU je u okviru Platforme za ulaganja u susjedstvu izdvojio 1,3 milijardi EUR za 76 operacija. Procijenjeno je da bi ta finansijska sredstva mogla potaknuti sveukupna ulaganja u regijama u susjedstvu u iznosu od oko 16,2 milijarde EUR.

Omjer regionalne podjele između istočnog i južnog susjedstva iznosi 44 % naspram 56 %. Do sada su projekti prvenstveno bili usredotočeni na razvoj privatnog sektora

⁹ Detaljne podatke potražite u predstojećem operativnom izvješću EFOR-a za 2019. (planira se objava).

(33 %), energiju (18 %) te vodu i odvodnju (18 %). Ostali projekti usmjereni su na promet, okoliš, obrazovanje, urbani razvoj i poljoprivredu¹⁰.

4. METODOLOGIJA OCJENJIVANJA

Izvješće o provedbi sadržava ocjenu službi Komisije o početnom funkcioniranju EFOR-a, njegovu upravljanju i njegovu doprinosu svrsi i ciljevima Uredbe o EFOR-u. Ovo izvješće Komisije temelji se na radu vanjskih savjetnika koji su proveli neovisnu vanjsku procjenu.

Vanjska je procjena naručena kako bi se steklo neovisno stajalište o početnoj fazi provedbe EFOR-a, a temeljila se, koliko je to u ovoj fazi moguće, na pet evaluacijskih kriterija – relevantnosti, učinkovitosti, djelotvornosti, dosljednosti i dodanoj vrijednosti.

5. ZAKLJUČCI I ODGOVORI NA PITANJA U OKVIRU PROCJENE

5.1. Relevantnost

Prvo pitanje evaluacije odnosi se na relevantnost EFOR-a i glasi: „Jesu li mehanizmi jamstva EFOR-a, odnosno mješovitog financiranja, odgovor na potragu za novim modelom financiranja razvoja u razdoblju ciljeva održivog razvoja, kao i na ulagačke potrebe dviju regija te prioritete i obveze EU-a?”

Kao odgovor na ovo pitanje u vanjskoj se procjeni navodi da je EFOR iznimno relevantan u ispunjenju potrebe za novim modelom financiranja globalnog razvoja i od slične izričite relevantnosti za ulagačke potrebe dviju regija (supsaharske Afrike i europskog susjedstva), kao i za niz prioriteta i obveza EU-a.

EFOR je kvalificiran kao iznimno relevantan u „novom modelu financiranja globalnog razvoja usmjerrenom na ciljeve održivog razvoja”, posebno u pogledu njegove uloge katalizatora te sposobnosti podjele rizika i jačanja partnerstava. Stoga je trenutačno vjerojatno jedan od vodećih primjera tog novog modela.

Dokazi pokazuju da se EFOR vodi politikom. Njegova usredotočenost na politiku dosljedna je s ciljevima održivog razvoja i potražnjom (potrebama) u partnerskim zemljama te utječe na sredstva koja partnerske finansijske institucije dodjeljuju u okviru zajmova tako što pruža smjernice za dodjelu tih sredstava na temelju smjernica politike.

Dokazi pokazuju da se PVU, a samim time i EFOR, nadovezuje na niz drugih obveza i prioriteta EU-a te im je dosljedan. Isto tako, dokazi pokazuju da je EFOR omogućio veći angažman EU-a.

S obzirom na činjenicu da podržava samo zajmove i kapital povezane s investicijskim projektima, EFOR ne može zamijeniti proračunsku potporu, koja ne odgovara potrebama projekata, ni izravna bespovratna sredstva za subjekte koji nisu nadležni za posuđivanje, kao što su nevladine organizacije.

¹⁰ Isto.

5.2. Djelotvornost i dodana vrijednost

Drugo pitanje evaluacije odnosi se na kriterije djelotvornosti i dodane vrijednosti te glasi: „Ispunjava li EFOR ciljeve i posebne prioritete EU-a i osigurava li dodatnost u podršci koju pruža ciljanim zemljama?“

Kao odgovor na to pitanje u vanjskoj se procjeni navodi da EFOR ostvaruje finansijsku dodatnost, pokazuje rane naznake ostvarivanja nefinansijske dodatnosti i omogućuje veći angažman. Iako je vidljivost u skladu s Uredbom, postoji prilika za dodatnim proširenjem razvojem „brenda“.

EFOR prikuplja znatne količine drugih sredstava (uključujući privatno sufinanciranje). Prema informacijama iz istraživanja podaci EFOR-a od rujna 2019., koji objedinjuju mješovito financiranje i jamstva, ukazuju na to da odobrena sredstva EFOR-a u iznosu od 4,03 milijarde EUR mobiliziraju 40,5 milijardi EUR sveukupnih ulaganja, što predstavlja prosječnu brojku učinka finansijske poluge od 10,04¹¹. To pokazuje učinkovitost modela EFOR-a u privlačenju dodatnih sredstava.

Ukupna brojka podrazumijeva znatnu složenost i različitost instrumenata, sektora, zemalja ili regija. Stoga će buduća finansijska poluga ovisiti o ponudi instrumenata, projekata i zemalja u okviru EFOR-a. Osim toga, mješovitim financiranjem i jamstvima mobiliziraju se različite vrste „dodatnog novca“ u odnosu na različite vrste projekata koje se njima podupiru.

U vanjskoj procjeni dodatno je istaknuta potreba za usklađivanjem dodjele sredstava iz EFOR-a s prioritetima ciljeva održivog razvoja putem dijaloga unutar zemalja u početnoj fazi, a prvotni dokazi ukazuju na to da postoji široka usklađenost s mnogim prioritetima i ciljevima održivog razvoja. Dodatnost na razini projekta čini se jakom i u kvalitativnom pogledu potkrijepljenom, no rijetko je količinski određena. Na razini politike postoje primjeri u kojima je sredstvima iz EFOR-a pružena ili učvršćena potpora promjeni određene politike.

Prvi potpisani sporazum o jamstvu, NASIRA, koji je proveo FMO, dobar je primjer rješavanja temeljnih uzroka migracija; tim se jamstvom suzbijaju visoki uočeni i stvarni rizici kreditiranja poduzetnika koji imaju poteškoće pri dobivanju finansijskih usluga u zemljama u susjedstvu EU-a te u supersaharskoj Africi, od kojih su mnogi prisiljeni pobjeći iz svoje zemlje. NASIRA lokalnim finansijskim institucijama, kao što su banke i mikrofinansijske institucije, pruža portfeljna jamstva za zajmove poduzetnicima i tako tim poduzetnicima olakšava pristup ulagačkim kreditima.

EFOR omogućuje EU-u dvije stvari koje je teško ostvariti drugim instrumentima EU-a, barem u istom razmjeru i s postojećim proračunima: veći angažman u pružanju potpore razvoju privatnog sektora i ulaganjima na poddržavnoj razini te poticanje inovacija.

¹¹ Potvrđeno najnovijim podacima s kraja 2019.: odobrena sredstva u iznosu od 4,6 milijardi EUR potaknula su 47 milijardi EUR ulaganja https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf.

Vidljivost je u skladu s Uredbom o EFOR-u i smjernicama EU-a, no i dalje predstoje neki izazovi i prilike. Među njima su moguća poboljšanja definicije komunikacijske strategije na razini projekta, stvaranje imidža razvojne potpore EU-a te odgovarajuće popratne radnje u pogledu postojećih komunikacijskih aktivnosti, posebice u odnosu na privatni sektor.

5.3. Učinkovitost

Treće pitanje evaluacije odnosi se na učinkovitost EFOR-a i glasi: „U kojoj mjeri uspostavljanje, oblikovanje, funkcioniranje, upravljanje i struktura EFOR-a doprinose ostvarenju njegovih ciljeva?”

Kao odgovor na to pitanje u vanjskoj je procjeni navedeno da je upravljanje EFOR-om, kao i njegovo financijsko upravljanje, u skladu s Uredbom.

Vanjska procjena potvrđuje da upravljačka struktura EFOR-a pospješuje transparentno upravljanje i partnerstvo te da je usklađena s Uredbom o EFOR-u.

U intervjima su navedeni i istaknuti određeni izazovi i operativna pitanja. Oni se odnose na: upravljanje raznolikošću proizvoda unutar EFOR-a (npr. mješovito financiranje i jamstva), poslovni proces i učinak vremenskih okvira; kapacitete u pogledu osoblja i podjelu odgovornosti; upravljanje znanjem. Ta se pitanja mogu pripisati postupku učenja i stjecanja iskustva, uzimajući u obzir narav programa jamstva. Na temelju analize u istraživanju je utvrđeno da je operativnom planu EFOR-a potrebno detaljnije preispitivanje usmjerenog na: i. svrhu i oblik poslovnog procesa; ii. organizacijsku strukturu; iii. vještine i obuku osoblja te iv. upravljanje znanjem.

Iako su mješovito financirana bespovratna sredstva postavljena kao rezultat izračuna i razmatranja „dostupnog proračuna”, izračune je potrebno češće kvantificirati. U slučaju jamstva EFOR-a sredstva dodijeljena predloženim programima ulaganja izmijenjena su i prilagođena s obzirom na programiranje, koje je osmišljeno tako da se osigura širenje programa na pet područja.

Oblik nadzornog okvira EFOR-a usklađen je s okvirom EU-a za rezultate razvojne suradnje, no potrebno je poboljšati njegovu sposobnost stvaranja podataka koje je moguće objediniti i prikupiti, imajući pritom u vidu: i. metodologiju koju je i dalje potrebno dogovorati u pogledu nekih od predloženih pokazatelja; ii. ograničenu dodanu vrijednost i nedostatak usporedivosti ključnih pokazatelja sektora te iii. napetosti između potreba službi Komisije u pogledu izvješćivanja i sustava financijskih institucija i njihova pristupa nadzoru: financijske institucije dužne su izvješćivati u vezi s dvama okvirima (EU-ovim i unutarnjim), što povećava troškove i potiče užu usredotočenost na dodirne točke (slične ili usporedive pokazatelje).

5.4. Dosljednost i koordinacija

Četvrto pitanje evaluacije odnosi se na dosljednost i koordinaciju EFOR-a i glasi: „U kojoj je mjeri EFOR pripremljen za osiguravanje dosljednosti interna, u odnosu na strategije i politike EU-a u regijama, te dosljednosti s operacijama financijskih institucija?”

Kao odgovor na to pitanje u vanjskoj se procjeni razmatra dosljednost EFOR-a na tri različite razine: a) na razini sastavnica EFOR-a, b) s drugim oblicima potpore EU-a i c) s aktivnostima finansijskih institucija.

Kad je riječ o dosljednosti sastavnica EFOR-a, postoji mogućnost da je pokretanje programa jamstava utjecalo na budući raspon mješovito financiranih bespovratnih sredstava i umanjilo razlog postojanja jamstava u okviru mješovitog financiranja, kao i primjenjivost uplaćenog rizičnog kapitala za tranše prvog gubitka u strukturiranim fondovima. Stoga bi u određenoj mjeri mogla biti potrebna formalna racionalizacija kako bi se poboljšala dosljednost „ponude proizvoda“ EFOR-a. Operativni aspekti i aspekti projektnog ciklusa mogli bi zahtijevati preispitivanje u svrhu poboljšanja sinergija.

Kad je riječ o dosljednosti s drugim oblicima potpore, u istraživanju se navodi da EFOR predstavlja raznovrstan skup alata i komplementaran je s drugim oblicima potpore. Istraživanje potvrđuje da bi integracija EFOR-a, kao jednog od tri stupa PVU-a, trebala potaknuti komplementarnost i koordinaciju EFOR-a i drugih oblika potpore EU-a.

Operacije mješovitog financiranja relativno su dobro koordinirane s drugim oblicima potpore, i to uglavnom zahvaljujući izravnom angažmanu delegacije EU-a. Međutim, naglašava se njihova uloga i djelovanje u detaljnem oblikovanju projekata mješovitog financiranja i stvarnoj provedbi jamstava EFOR-a.

EFOR potiče bolju koordinaciju i usklađenost između EU-a i finansijskih institucija. Jamstvo EFOR-a predstavlja pokušaj ostvarivanja suradnje s više finansijskih institucija, među ostalim putem modela otvorenog pristupa i pristupa na temelju portfelja koji je omogućio povećanu fleksibilnost.

5.5. Održivost

Peto pitanje evaluacije odnosi se na održivost EFOR-a i glasi: „Jesu li jamstvo i operacije mješovitog financiranja EFOR-a održivi?“

Kao odgovor na ovo pitanje u vanjskoj je procjeni navedeno da bi se EFOR mogao usmjeriti na reforme održivih politika, iako su one kao izričiti cilj navedene u samo nekoliko projekata i programa.

EFOR je usklađen s ciljevima održivog razvoja, a usklađenost se provjerava na razini projekta/programa. Razmatraju se i spol i drugi međusektorski pokazatelji, no nije razvidno kako bi EFOR mogao nadzirati učinkovitost s obzirom na ograničenja nadzornog okvira, primjerice, prema sposobnosti finansijskih institucija da prikupljaju raščlanjene podatke tijekom rada putem posredničkih finansijskih institucija koje možda nisu uspostavile sustave za prikupljanje takvih vrsta podataka.

Dugoročnu održivost EFOR-a kao pristupa trenutačno osiguravaju visoke razine potražnje. To je ojačano potencijalom EFOR-a (posebno jamstava) za ispitivanje i razvijanje novih finansijskih proizvoda.

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U ovom su poglavlju izložene pouke i preporuke koje se temelje na nalazima neovisne vanjske procjene. Ono uključuje odgovor službi Komisije te, prema potrebi, upućuje na mjere uključene u izvješće Komisije Vijeću o preporukama skupine stručnjaka na visokoj razini za europsku financijsku strukturu za razvoj¹².

Relevantnost

U pogledu relevantnosti u vanjskom se izvješću preporučuje razvoj posebno prilagođenih paketa za smanjenje rizika za određene skupine ulagača i iskorištavanje snažnog položaja na tržištu u svrhu pridruživanja većeg broja donatora kako bi se postigao veći učinak smanjenja rizika.

Odgovor Komisije:

Preporuke se prihvaćaju i Komisija je suglasna da je potrebno dodatno produbiti analizu i proširiti usmjerenošću na privatni sektor da bi se povećala privlačnost instrumenta EFOR-a. Komisija već razvija taj pristup, bilo putem pojedinačnih programa ili putem sektorskih studija o ulaganjima u prirodnji kapital i kružno gospodarstvo.

Točnije, provest će se dodatne aktivnosti kako bi se povećale prilike za ulaganje u području zelenog i kružnog gospodarstva.

Razmatra se pitanje o pridruživanju drugih donatora. Već su ostvareni dodatni doprinosi te bi u budućnosti donatori (države članice EU-a ili drugi) mogli poželjeti doprinijeti EFOR-u prijenosom sredstava: i. u okviru postojeće upravljačke strukture ili ii. putem posebne strukture, što bi zahtijevalo specifično upravljanje.

Djelotvornost i dodatnost

Kad je riječ o djelotvornosti i dodatnosti, u vanjskom se izvješću preporučuje namjensko upravljanje portfeljem u svrhu većeg isticanja „novijih“ sektora i ciljeva održivog razvoja (npr. digitalizacija, održivi gradovi i poljoprivreda). Osim toga, preporučuju se poboljšanja u odjelu o dodatnosti u obrascu zahtjeva i vidljivosti u odnosu na partnera u privatnom sektoru.

Odgovor Komisije: preporuke su dobrodošle i prihvaćaju se.

– Komisija će i dalje stavljati naglasak na ostvarivanje prioriteta politike. Stvaranjem posebnih područja za poljoprivredu, digitalizaciju i održive gradove u okviru jamstva EFOR-a Komisija je napravila važan korak prema poticanju ulaganja u ta područja. Podupiranjem takvih ulaganja putem EFOR-a Komisija će nastaviti rad na rješavanju posebnih socioekonomskih temeljnih uzroka migracija, uključujući nezakonite migracije, te doprinositi održivoj reintegraciji migranata koji se vraćaju u svoje zemlje podrijetla kao i jačanju zajednica tranzita i zajednica domaćina. U svojem prijedlogu o Instrumentu

¹² COM(2020) 43 final, Izvješće Komisije Vijeću o preporukama skupine stručnjaka na visokoj razini za europsku financijsku strukturu za razvoj <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>.

za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI)¹³ Komisija uspostavlja EFOR+, koji ima globalni doseg i nasljednik je EFOR-a za sljedeći višegodišnji finansijski okvir. Sukladno prijedlogu EFOR+ slijedio bi načelo „politika na prvom mjestu”, prema kojem bi upotreba tih provedbenih alata trebala biti u skladu s programskom dokumentacijom. U toj bi se dokumentaciji utvrdili prioriteti EU-a i partnerskih zemalja, koji bi uključivali novije sektore ciljeva održivog razvoja, uključujući digitalizaciju, održive i pametne gradove te održivu poljoprivredu te bi dopunjavali i jačali aktivnosti provedene u kontekstu Unijine migracijske politike u odnosu na treće zemlje. Odgovarajuće izmjene bit će predmet razmatranja budućih revizija obrasca zahtjeva. Pokazatelji uspješnosti i njihov naknadni nadzor uključeni su u tekst potpisanih sporazuma o jamstvu.

– Komisija priznaje potrebu za dosljednim brendiranjem i diskursom kako bi se osnažila strategija globalnog razvoja EU-a. U svojem izvješću Vijeću¹⁴ Komisija je izložila nekoliko potencijalnih mjera koje bi osigurale dosljednost među raznim provedbenim partnerima i dionicima. Komisija pozdravlja i veće preuzimanje odgovornosti država članica putem takvog zajedničkog brendiranja, što će proširiti trenutačnu publiku i doseg EFOR-a.

Učinkovitost

U vanjskoj se procjeni preporučuje da se i pogledu učinkovitosti pokrene preispitivanje poslovnih procesa, da se procjeni odabir baze podataka za procjenu rizika i razviju metodologije za pokazatelje rezultata mjerena.

Odgovor Komisije: preporuke su dobrodošle i prihvaćaju se.

Preispitivanje poslovnog procesa odnosi se na tekuće preispitivanje nove finansijske strukture. EFOR je nov i inovativan instrument za koji su stupanjem na snagu Uredbe o EFOR-u uspostavljeni novi postupci. Predlaže se da se budući EFOR+ temelji na načelu „politika na prvom mjestu” te na otvorenoj i kolaborativnoj strukturi, s posebnom strukturom upravljanja¹⁵. U primjeni načela „politika na prvom mjestu” programiranje bi omogućilo uspostavu dugoročnih prioriteta za našu suradnju s partnerskim zemljama, među ostalim na temelju upotrebe modaliteta kao što su mješovito financiranje i jamstva u cilju ostvarenja tih prioriteta. Programiranje je uključiv i ponavljači postupak koji podrazumijeva savjetovanje partnerskih zemalja, država članica, organizacija civilnog društva, privatnog i javnog sektora i finansijskih institucija, kao i sudjelovanje Vijeća i Europskog parlamenta.

U tijeku je praktično osposobljavanje osoblja koje će se dalje razvijati u skladu s trenutačnim i budućim potrebama. U pogledu mjera koje se trenutačno provode te prema nedavnom izvješću Komisije Vijeću¹⁶, Komisija povećava svoje kapacitete i stručnost u pogledu financiranja proširenjem osposobljavanja osoblja u području razvojnog financiranja, finansijskog upravljanja projektima i dodatnim unapređenjem vještina

¹³ COM(2018) 460 final. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju.

¹⁴ COM(2020) 43 final.

¹⁵ COM(2018) 460 final.

¹⁶ COM(2020) 43 final.

svojeg osoblja u posebnim pravnim, finansijskim i proračunskim pitanjima koja se tiču finansijskih instrumenata. Komisija će isto tako nastaviti s ugošćivanjem stručnjaka upućenih iz finansijskih institucija. Taj poboljšani kapacitet pomoći će Komisiji da zaštiti proračun EU-a i upravlja predviđenim povećanjem izloženosti pokrivenih proračunskim jamstvima u sljedećem programskom razdoblju.

Kad je riječ o odabiru baze podataka za procjenu rizika, Komisija je, u suradnji sa stručnjacima iz finansijskih institucija i drugim partnerima, trenutačno u postupku razvoja namjenskog softvera koji bi pridonio modeliranju rizika unutar jamstva EFOR-a plus, utvrđivanja posebnih izazova u pogledu zemalja u razvoju i tranziciji i nadogradnje podataka unutar globalne baze podataka o riziku tržišta u nastajanju. Pružanjem stručnih savjeta o profilu rizičnosti i naknadi za jamstva poboljšat će se kapacitet Komisije za utvrđivanje portfelja ulagačkih projekata za koje se dodjeljuju jamstva. Ti će savjeti predstavljati potporu nadzoru akumuliranog rizika portfelja i njegovu upravljanju.

Naposljetku, Komisija je upotrebljavala okvir za rezultate u dosad potpisanim sporazumima o jamstvu. Popis pokazatelja, učestalost i oblik izvješćivanja dio su sporazuma o jamstvu potpisanih s finansijskim institucijama. U tijeku je rad na usklađivanju izvješćivanja o rezultatima.

Dosljednost

U vanjskoj se procjeni preporučuje da se postojeća ponuda proizvoda EFOR-a dodatno definira na temelju razmatranja o dodanoj vrijednosti i učinkovitosti te da se finansijskim institucijama daju jasne smjernice. Nadalje se preporučuje da se iskoristi model otvorenog pristupa koji dokazano povećava raznolikost finansijskih institucija uključenih u poboljšanje dosljednosti i učinkovitosti operacija.

Odgovor Komisije: preporuke se prihvaćaju. Ponuda proizvoda dodatno će se definirati u kontekstu uspostave EFOR-a plus. U prijedlogu Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju proračunska jamstva podliježu programiranju kao i drugi oblici pomoći¹⁷ kako bi se uskladila s utvrđenim potrebama i prioritetima i koordinirala s drugim načinima potpore.

Komisija potiče model otvorene finansijske strukture i taj će se pristup i dalje slijediti u novom programskom ciklusu. Pojednostavljeno upravljanje mješovitim financiranjem i proračunskim jamstvima predviđa se u kontekstu „objedinjenog finansijskog paketa”, koji će pružiti Europski fond za održivi razvoj plus (EFOR+).

Komisija snažno potiče i podnošenje prijedloga konzorcija razvojnih finansijskih institucija koji u svojem sastavu imaju najmanje jednu malu finansijsku instituciju. Nadalje, Komisija trenutačno razmatra načine za olakšavanje i podupiranje ocjene na temelju stupova kako bi se dodatno ojačala uključivost.

¹⁷ U članku 12. stavku 1. predložene Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (COM(2018) 460 final) određeno je da se „geografski programi provode prema ovoj Uredbi kroz višegodišnje okvirne programe za pojedinačne zemlje i za veći broj zemalja”.

Održivost

Kad je riječ o održivosti, u vanjskoj se procjeni preporučuje da se u okviru projekata EFOR-a dosljedno razmatraju veze s ciljevima reforme politike radi maksimalnog povećanja sinergija i poticanja veće usklađenosti s aktivnostima iz trećeg stupa. Nadalje se preporučuje nadzor razina potražnje za različitim proizvodima EFOR-a te izrada sustava upravljanja znanjem radi prikupljanja *ex post* informacija o finansijskim inovacijama, s ciljem identificiranja i poticanja boljih praksi.

Odgovor službi Komisije: preporuke se prihvaćaju.

Komisija će nastaviti s radom na povezivanju mobilizacije ulaganja i potpore poboljšanju ulagačke klime u okviru trećeg stupa radi unapređenja objedinjenog pristupa PVU-a. To podrazumijeva promicanje pristupa „politika na prvom mjestu”, potporu proširenju dijaloga između javnog i privatnog sektora s ključnim dionicima, uključujući razvojne finansijske institucije, u svrhu utvrđivanja prepreka ulaganjima, kontaktiranje s vladama u pogledu reforma politike i pružanje tehničke pomoći te izgradnju kapaciteta za dionike iz javnog i privatnog sektora.

Kad je riječ o nadzoru potražnje za različitim proizvodima EFOR-a, ta se preporuka može dovesti u vezu s prvom preporukom. U pogledu sustava upravljanja znanjem EFOR će biti integriran unutar novog sustava upravljanja znanjem za vanjsko djelovanje, OPSYS-a, uz posebno prilagođene modele prema potrebi.

Platforme kao što su platforma EU-a za mješovito financiranje u vanjskoj suradnji (EUBEC), mreža stručnjaka i sastanci za tehničku ocjenu (TAM) platformi za mješovito financiranje služe za povezivanje ključnih međunarodnih i europskih razvojnih finansijskih institucija kako bi raspravljale o najboljim praksama, razvoju pristupa i boljoj koordinaciji u interesu vanjske suradnje EU-a.