



Брюксел, 2.6.2020 г.
COM(2020) 224 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно изпълнението на Европейския фонд за устойчиво развитие

Съдържание

1.	Резюме	2
2.	Цел и обхват на доклада относно изпълнението	5
3.	Европейският фонд за устойчиво развитие и неговото изпълнение	5
3.1.	Гаранция от ЕФУР	5
3.2.	Смесено финансиране	7
3.2.1.	Платформа за инвестиции в Африка	7
3.2.2.	Платформа за инвестиции в рамките на политиката за съседство	8
4.	Методология за оценка	8
5.	Констатации и отговори на въпросите от оценката.....	8
5.1.	Целесъобразност:	8
5.2.	Ефективност и добавена стойност.....	9
5.3.	Ефикасност	10
5.4.	Съгласуваност и координация	11
5.5.	Устойчивост	12
6.	Заклучения и препоръки	12

1. РЕЗЮМЕ

Европейският фонд за устойчиво развитие (ЕФУР) беше създаден с Регламент (ЕС) 2017/1601 („Регламентът за ЕФУР“)¹. В него се съдържа правното основание за използването на иновативни финансови инструменти в рамките на Плана за външни инвестиции („ПВИ“ / „Планът“), по-специално бюджетните гаранции.

ПВИ се състои от три стълба. ЕФУР представлява първият стълб на ПВИ, като основната му цел е да осигури интегриран финансов пакет за финансиране на инвестиции в регионите на Африка и съседните на ЕС държави. Той включва както операции за смесено финансиране, така и гаранции. Техническа помощ се предоставя чрез втория стълб на местни органи, както и на предприятия, дружества или кооперативи, за да разработват по-добри и жизнеспособни проекти. Техническа помощ се предоставя и за дейности, класифицирани по третия стълб, като това са дейностите, подкрепящи структурирания политически диалог и диалог с частния сектор с държави партньори и други заинтересовани страни с цел подобряване на инвестиционния климат и бизнес климата.

Заедно със своите партньорски финансови институции (ФИ) Европейската комисия вече е постигнала добър напредък в прилагането на Плана на практика с много дейности, осъществяващи се и в трите стълба.

Настоящият доклад се основава на независима външна оценка, извършена между юли 2019 и януари 2020 г. В оценката беше подчертано, че ЕФУР е силно релевантен с оглед на потребностите от инвестиции в регионите на Субсахарска Африка и съседните на ЕС държави, както и за приоритетите и ангажиментите на ЕС.

По отношение на **„целесъобразността“** подходът на ЕФУР беше определен като **в голяма степен целесъобразен в контекста** на „новия модел на финансирането за глобално развитие, основан на целите за устойчиво развитие (ЦУР)“², предвид ролята на ЕФУР на катализатор, възможностите за споделяне на рискове, които предлага, и способността му да засилва партньорствата. Поради това до момента ЕФУР се счита за един от водещите действащи примери за този нов модел. С въвеждането на ЕФУР ЕС определя термина „донор от ново поколение“.

По отношение на **„ефективността и допълняемостта“** в оценката се посочва, че чрез провеждания на ранен етап диалог в държавите се гарантира, че наборът от проекти по ЕФУР е съгласуван с приоритетите на ЦУР.

ЕФУР позволява на ЕС да изпълнява две задачи, чието изпълнение е трудно с други инструменти на ЕС: да се ангажира много по-широко с подкрепа за развитието на частния сектор и инвестиции на поддържащо равнище, както и да подкрепя иновациите в широк план.

¹ Регламент (ЕС) 2017/1601 на Европейския парламент и на Съвета от 26 септември 2017 г. за създаване на Европейски фонд за устойчиво развитие (ЕФУР), гаранция от ЕФУР и Гаранционен фонд на ЕФУР.

² Модел, при който финансирането за развитие е насочено към постигането на целите за устойчиво развитие до 2030 г., като така се подпомага преодоляването на пропуските във финансирането, установени от Организацията на обединените нации по отношение на тази цел.

По отношение на „ефикасността“, във външната оценка се потвърждава, че управленската структура на ЕФУР способства за прозрачността и координацията с всички ангажирани участници.

Що се отнася до „съгласуваността“, във външната оценка се посочва, че ЕФУР стимулира по-голяма степен на координация и съгласуване между ЕС и ФИ. Чрез гаранцията от ЕФУР бяха положени усилия за взаимодействие с повече ФИ, включително модел за отворен достъп³ и портфейлен подход, който предлага по-голяма гъвкавост.

И накрая, във външната оценка се подчертава, че понастоящем дългосрочната **устойчивост** на ЕФУР като подход се гарантира от високите равнища на търсенето. Тя се засилва и от потенциала на ЕФУР (по-специално гаранциите) за изпитване и разработване на нови финансови продукти.

Тези положителни констатации са отражение на състоянието на изпълнението на ЕФУР. Що се отнася до смесеното финансиране, до момента за проекти за смесено финансиране са разпределени 3,1 милиарда евро, като с тях се финансират 154 проекта на африканския континент и в съседните на ЕС държави. Предвидено е посочената сума от 3,1 милиарда евро да мобилизира инвестиции на обща стойност около 30 милиарда евро главно в енергийния и транспортния сектор, като същевременно доведе и до развитие на частния сектор и селското стопанство.

Що се отнася до гаранциите, до април 2020 г. вече бяха подписани седем споразумения за гаранция. Комисията подписа първото споразумение за гаранция във връзка с проекта NASIRA в края на 2018 г., малко над година след приемането на Регламента за ЕФУР. Както беше отбелязано в независимата външна оценка, създаването на толкова голяма и иновативна програма в такъв срок може да се счита за бързо в сравнение с други сходни механизми. Последвалото подписване на останалите споразумения за гаранция показва необходимостта от изясняване на хоризонталните въпроси, които продължиха да са налице (вж. по-долу), за да се гарантира впоследствие бързото сключване на всички следващи споразумения за гаранция преди края на настоящата многогодишна финансова рамка.

Чрез гаранцията от ЕФУР се оползотворяват, наред с другото, структури, чиято цел е да се установят допълнителните рискове, възникващи в резултат на преминаването към нови, пораждащи повече предизвикателства пазари, като например гаранциите за втора загуба. Налице е по-силна насоченост към подкрепяне на допълнителни инвестиции от частни инвеститори, като целта е гаранциите не само да подкрепят инвестициите, но и да създадат пазари, което в крайна сметка може да направи подкрепата чрез гаранции излишна. Така гаранцията от ЕФУР представлява сериозно развитие в набора от инструменти, използван от Комисията в областта на външното сътрудничество.

³ От края на 70-те години на миналия век ЕИО/ЕС предоставя бюджетни гаранции за покриване на рисковете от финансови операции, предприети от Европейската инвестиционна банка извън ЕС (т. нар. мандат на ЕИБ за външно кредитиране, оценен последно в работния документ на службите на Комисията SWD(2019) 333 final). По линия на Европейския фонд за устойчиво развитие ЕС може да предоставя бюджетни гаранции на ЕИБ, както и на редица други международни финансови институции или институции за финансиране на развитието от държавите — членки на ЕС.

По отношение само на инвестиционния климат през 2019 г., Комисията е предоставила 600 милиона евро за подкрепа на усилията на държавите партньори да станат по-привлекателни места за инвестиране.

Като цяло ПВИ и ЕФУР се изпълняват в срок и въпреки някои предизвикателства първоначалната цел следва да бъде надхвърлена с привличането от ЕФУР на инвестиции на стойност 47 милиарда евро до края на инвестиционния период, при което се използват 4,6 милиарда евро под формата на безвъзмездни средства за смесено финансиране и гаранции от ЕФУР.

2. ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ДОКЛАДА ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО

В член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР се предвижда, че Комисията оценява първоначалното функциониране на ЕФУР, неговото управление и ефективния му принос за изпълнение на предназначението и целите на Регламента.

С цел да предостави възможно най-много информация и вземайки под внимание ранния етап на изпълнение на ЕФУР, Комисията изготви настоящия доклад относно изпълнението, като включи първоначалната оценка по основните критерии за оценка: целесъобразност, ефикасност, ефективност, съгласуваност и добавена стойност. Настоящият доклад се основава на резултатите от външна оценка, която беше извършена между юли 2019 г. и януари 2020 г.

Докладът обхваща периода от 1 януари 2017 г. до 30 септември 2019 г. (крайната дата).

По отношение на инструментите докладът обхваща Платформата за инвестиции в Африка и Платформата за инвестиции в рамките на политиката за съседство, като се включват както операциите за смесено финансиране, така и гаранцията от ЕФУР. Съответно географският обхват включва Субсахарска Африка и съседните на ЕС държави (на изток и на юг).

3. ЕВРОПЕЙСКИЯТ ФОНД ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ И НЕГОВОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ

ЕФУР представлява първият стълб на Плана за външни инвестиции. Неговата основна цел е да осигури интегриран финансов пакет за финансиране на инвестиции, предприети в регионите на Африка и съседните на ЕС държави. ЕФУР се състои от две платформи за регионални инвестиции: една за Африка — Платформата за инвестиции в Африка („ПИА“), и втора за съседните на ЕС държави — Платформата за инвестиции в рамките на политиката за съседство („ПИПС“). Тези платформи бяха създадени въз основа на предишни инструменти за смесено финансиране — инвестиционния механизъм за Африка и механизма за инвестиции по линия на добросъседството. Те съчетават смесено финансиране от ЕС с нов инструмент за гаранция (гаранция от ЕФУР). Целите са да се увеличат ресурсите за справяне с първопричините за миграцията и да се допринесе за постигането на ЦУР.

3.1. Гаранция от ЕФУР

Гаранцията от ЕФУР е основен иновативен елемент на Плана за външни инвестиции на ЕС, използван за намаляване на рисковете при инвестициите за устойчиво развитие в държавите партньори, с което да се спомогне за мобилизирането на инвестиции. Целта на гаранцията от ЕФУР е да подкрепя инвестициите в Африка и съседните на ЕС държави с оглед стимулиране на устойчиво и приобщаващо икономическо и социално развитие, максимално увеличаване на допълняемостта, както и привличане на средства от частния сектор. Предназначението на гаранцията е да служи като ограничаващ рисковете

механизъм за привличане на финансиране от частния сектор при същевременно избягване на нарушения на пазара.

Гаранцията от ЕФУР не надвишава 1,5 милиарда евро, които да бъдат покрити от общия бюджет, като съществува възможността за вноски от други страни. До края на 2019 г. допълнителните вноски включват 50 милиона щ.д. от фондацията на Бил и Мелинда Гейтс, 9,6 милиона евро от Дания, 300 000 EUR от Чешката република и 100 000 EUR от Естония.

Както се предвижда в член 9, параграф 4 от Регламента за ЕФУР, Комисията определи пет инвестиционни прозореца в основните приоритетни области⁴:

- устойчива енергия и свързаност
- финансиране на микро-, малки и средни предприятия (ММСП)
- устойчиво селско стопанство, предприемачи в селските райони и селскостопанска промишленост
- устойчиви градове
- цифровизация за развитие.

Под наименованието „предложени инвестиционни програми“ (ПИП) различни отговарящи на условията за допустимост партньори представиха свои предложения за всеки инвестиционен прозорец.

1,54 милиарда евро бяха разпределени за 28 предложени програми за гаранция. Очаква се те да мобилизират общи инвестиции в размер на 17,5 милиарда евро. По отношение на приоритетните области сумите на гаранциите, одобрени в сектора на устойчивата енергия и свързаността, достигнаха 603,5 милиона евро, за кредитиране на ММСП и селското стопанство чрез посредници — 522 милиона евро, за цифровизация — 220 милиона евро, за устойчиви градове — 167 милиона евро, а 22 милиона евро бяха предвидени за подкрепа за финансиране в местна валута⁵.

От 28-те гаранции седем споразумения за гаранция бяха подписани през април 2020 г.⁶ Предстои да се подпишат още споразумения, с евентуална промяна на насочеността, за да се допринесе за енергична и целенасочена реакция на ЕС в подкрепа на усилията на държавите партньори да се справят с пандемията от коронавирус⁷.

Успоредно с бързото им изпълнение, е необходимо да се приемат подходящи разпоредби за изпълнение на регулаторните изисквания за финансовите инструменти и бюджетните гаранции, както е определено във Финансовия

⁴ C(2017) 7899 final

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

⁶ Механизъм за гаранции NASIRA на банка FMO, споразумение за гаранция Archipelagos на CDP и AfDB, споразумение за гаранция за програма за рисково инвестиране на FMO, рамка на ЕБВР за увеличаване на инвестициите за възобновяема енергия, Програма за развитие на устойчиви градове (RECIDE) на AECID и Групата на Световната банка, Африкански механизъм за гаранции за енергетиката (AEGF) на KfW и споразумение за гаранция по инициативата на ЕИБ за достъп на МСП до финансиране.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_604; Коронавирус: Реакция на ЕС за борба с пандемията по света.

регламент на ЕС⁸ и в други законодателни актове на ЕС. По-специално, оказва се, че договарянето с неевропейски финансови институции за развитие изисква повече усилия и време, тъй като в някои случаи изискванията на ЕС надвишават приетите в международен план стандарти, например по отношение на борбата с изпирането на пари и юрисдикциите, които не оказват съдействие. За да се гарантира ефективност на изпълнението, е важно при избора и ангажирането на ФИ Комисията да взема под внимание техния финансов и оперативен капацитет, така че да се изгражда финансова архитектура, която да допринася за целите на политиката и да гарантира адекватно доброто финансово управление на средствата на Съюза. Това изисква активен диалог и преговори по съпоставими договорни клаузи между Комисията и нейните партньори.

От решаващо значение е споразуменията да бъдат изцяло надеждни и всеобхватни и съобразени с изискванията, определени във Финансовия регламент на ЕС и в Регламента за ЕФУР, така че за нашите партньори да е ясно какво се очаква да постигнат с тези гаранции, обезпечени с парите на данъкоплатците на ЕС.

3.2. Смесено финансиране

Смесеното финансиране съчетава финансова подкрепа от ЕС със заеми или капиталови участия от други публични и частни финансови субекти с цел привличане на публични и частни инвестиции, допринасящи за устойчиво икономическо развитие. В рамките на ЕФУР смесеното финансиране се прилага чрез две регионални платформи за смесено финансиране: Платформата за инвестиции в Африка (ПИА, преди: инвестиционен механизъм за Африка) и Платформата за инвестиции в рамките на политиката за съседство (ПИПС, преди: механизъм за инвестиции по линия на добросъседството).

От 2017 г. до 2019 г. общо 3,75 милиона евро бяха обещани и платени на доверителния фонд на ПИПС, от които 2,75 милиона евро от Германия и 1 милион евро от Естония.

3.2.1. Платформа за инвестиции в Африка

Главната цел на Платформата за инвестиции в Африка е да се стимулира икономическото и социалното развитие на държавите партньори, включително чрез мобилизирането на ресурси от частния сектор, като вниманието е насочено към устойчивостта и създаването на добри работни места, социално-икономическите сектори и устойчивото селско стопанство.

В рамките на Платформата за инвестиции в Африка през периода 2017—2019 г. приносът на ЕС бе 1,8 милиарда евро за 78 операции, чрез което в Субсахарска Африка са привлечени инвестиции на обща стойност 13,5 милиарда евро.

⁸ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046.

До момента проектите бяха насочени основно към секторите на транспорта и енергетиката — съответно на 44 % и 34 % от операциите. Осигуряването на подобрена инфраструктура и достъпът до енергия са предпоставки за бъдещ ефективен растеж. Останалите проекти бяха насочени към развитието на частния сектор, околната среда, ИКТ и селското стопанство⁹.

3.2.2. Платформа за инвестиции в рамките на политиката за съседство

По подобен начин в рамките на Платформата за инвестиции в рамките на политиката за съседство през периода 2017—2019 г. приносът на ЕС бе 1,3 милиарда евро за 76 операции. Счита се, че това финансиране ще привлече инвестиции на обща стойност 16,2 милиарда евро в съседните на ЕС държави.

Разпределението по региони между съседните на ЕС държави на изток и на юг е 44 %—56 %. До момента проектите бяха насочени основно към развитието на частния сектор (33 %), енергетиката (18 %) и достъпа до вода и санитарни условия (18 %). Останалите проекти бяха насочени към транспорта, околната среда, образованието, градското развитие и селското стопанство¹⁰.

4. МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ОЦЕНКА

В доклада относно изпълнението се съдържа оценка на службите на Комисията относно първоначалното функциониране на ЕФУР, неговото управление и приноса му за изпълнение на предназначението и целите на Регламента за ЕФУР. Докладът на Комисията се основава на работата на външни консултанти, които предоставиха независима външна оценка.

Външната оценка беше възложена, за да се предостави независимо становище за първоначалния етап на изпълнение на ЕФУР, като тя се основаваше, доколкото на този етап това беше възможно, на петте критерия за оценка: целесъобразност, ефикасност, ефективност, съгласуваност и добавена стойност.

5. КОНСТАТАЦИИ И ОТГОВОРИ НА ВЪПРОСИТЕ ОТ ОЦЕНКАТА

5.1. Целесъобразност:

Първият въпрос от оценката е свързан с целесъобразността на ЕФУР и гласи: *„Отговарят ли инструментите на ЕФУР за гаранция/смесено финансиране на призива за нов модел на финансирането за развитие в ерата на ЦУР, както и на потребностите на двата региона от инвестиции и на приоритетите и ангажиментите на ЕС?“*

⁹ За подробна информация вж. очаквания оперативен доклад относно ЕФУР за 2019 г. (предстои да бъде публикуван).

¹⁰ Също както по-горе.

В отговор на този въпрос във външната оценка се посочва, че ЕФУР е в голяма степен целесъобразен с оглед на необходимостта от нов модел на финансирането за глобално развитие и също така е във висока степен целесъобразен за потребностите от инвестиции на двата региона (Субсахарска Африка и съседните на ЕС държави), както и за набора от приоритети и ангажменти на ЕС.

Счетено беше, че ЕФУР е в голяма степен целесъобразен с оглед на изискванията на „новия модел на финансирането за глобално развитие, основан на ЦУР“, по-специално от гледна точка на ролята на катализатор, споделянето на риска и развиването на партньорства. До момента ЕФУР се счита за може би един от водещите действащи примери за този нов модел.

Данните показват, че насочеността на ЕФУР се основава на политиката. Акцентът, който ЕФУР поставя върху политиката, е съвместим с ЦУР, с търсенето (потребностите) в държавите партньори и влияе на разпределянето на заеми от партньорите — финансови институции, като осигурява насоки за това разпределяне въз основа на ориентири на политиката.

Данните показват, че ПВИ — и ЕФУР в рамките на Плана — надгражда върху редица други ангажменти и приоритети на ЕС и е съгласуван с тях. Те показват също така, че ЕФУР е дал възможност на ЕС да се ангажира в по-широк мащаб.

С оглед на факта, че ЕФУР подкрепя само заеми и капиталови участия, свързани с инвестиционни проекти, Фондът не може да бъде заместител на бюджетната подкрепа, която не е насочена към проекти, нито на преките безвъзмездни средства за субекти, които не могат да вземат заеми, като например неправителствените организации.

5.2. Ефективност и добавена стойност

Вторият въпрос от оценката е свързан с критериите за ефективност и добавена стойност и гласи: *„Работи ли ЕФУР за изпълнение на целите и конкретните приоритети на ЕС и осигурява ли допълняемост с подкрепата си за целеви държави?“*

В отговор на този въпрос във външната оценка се посочва, че ЕФУР осигурява финансова допълняемост, показва ранни перспективи за постигане на нефинансова допълняемост и дава възможност за ангажиране в по-широк мащаб. Макар видимостта да съответства на изискванията на Регламента, е налице възможност за по-нататъшно усъвършенстване чрез разработване на „марка“.

ЕФУР мобилизира значителни суми от други видове финансиране (включително частно съфинансиране). Както сочи проучването, при общо разглеждане на смесеното финансиране и гаранциите, данните на ЕФУР към септември 2019 г. показват, че чрез одобрените от ЕФУР средства на стойност 4,03 милиарда евро са мобилизирани инвестиции на обща стойност 40,5 милиарда евро, което означава средна стойност на ливъридж от 10,04¹¹. Това доказва ефективността на модела на ЕФУР за привличане на повече парични средства.

¹¹ Потвърдено с актуализация до края на 2019 г.: одобрени средства на стойност 4,6 милиарда евро мобилизират инвестиции на стойност 47 милиарда евро https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf

Зад тази обща стойност се крият значителна сложност и разнообразие, що се отнася до инструментите, секторите, държавите или регионите. Ето защо бъдещият ливъридж ще зависи от избраните в рамките на ЕФУР инструменти, проекти и държави. Освен това чрез смесено финансиране и гаранции се мобилизират различни видове „допълнителни парични средства“, отразяващи различните видове проекти, които подкрепят.

Също така според външната оценка диалогът на ранен етап в държавите гарантира, че наборът от проекти на ЕФУР е съгласуван с приоритетите на ЦУР, като първоначалните данни показват, че е налице широко съгласуване с много от приоритетите и целевите показатели на ЦУР. Допълняемостта на равнището на проектите изглежда значителна и потвърдена от качествена гледна точка, но рядко количествено определена. На равнището на политиката са налице примери, в които по линия на ЕФУР е подкрепена или укрепена промяна в политиката.

Първото подписано споразумение за гаранция — за проекта NASIRA, изпълняван от ФМО, представлява добър пример за действия за справяне с първопричините за миграцията; с него се дава отговор на високите рискове, предполагаеми и действителни, свързани с кредитирането на предприемачи с ограничен достъп до финансиране в съседни на ЕС държави и в Субсахарска Африка, много от които са били принудени да напуснат домовете си. Чрез споразумението на тези предприемачи се предоставя достъп до инвестиционни заеми чрез предлагането на местни финансови институции, като банки и институции за микрофинансиране, на портфейлни гаранции, съдържащи заеми за предприемачи.

ЕФУР позволява на ЕС да изпълнява две задачи, чието изпълнение е трудно с други инструменти на ЕС — поне в същия мащаб и със съществуващите бюджети: да се ангажира много по-широко с подкрепа за развитието на частния сектор и инвестиции на поддържащо равнище, както и да подкрепя иновациите.

Видимостта съответства на изискванията на Регламента за ЕФУР и насоките на ЕС, но в бъдеще се очертават известни предизвикателства и възможности. Те включват евентуални подобрения в определянето на комуникационната стратегия на равнището на проектите, създаване на имидж чрез „марка“ на подкрепата на ЕС за развитие, както и адекватни последващи действия по отношение на съществуващите комуникационни дейности, по-специално за частния сектор.

5.3. Ефикасност

Третият въпрос от оценката е свързан с ефикасността на ЕФУР и гласи: *„В каква степен организацията, проектирането, функционирането, управлението и структурата на ЕФУР допринасят за постигането на неговите цели?“*

В отговор на този въпрос във външната оценка се посочва, че съществуващата организация, управлението на ЕФУР, както и финансовото управление съответстват на изискванията на Регламента.

Във външната оценка се потвърждава, че управленската структура на ЕФУР улеснява прозрачното управление и партньорство и е в съответствие с Регламента за ЕФУР.

При проведени интервюта бяха установени и подчертани някои предизвикателства и оперативни проблеми. Те бяха свързани с: управлението на продуктовото разнообразие в рамките на ЕФУР (т.е. смесено финансиране и гаранции), бизнес процеса и въздействието на времевото планиране; капацитета от гледна точка на персонала и разпределението на отговорностите; управлението на знанията. Тези проблеми могат да бъдат отдадени на „кривата на ученето“, като се има предвид ранният етап на програмите за гаранции. Въз основа на анализа в проучването се заключава, че за оперативния подробен план на ЕФУР е необходим по-обстоятелен преглед, насочен към: i) целта и проектирането на бизнес процеса; ii) организационната структура; iii) уменията и обучението на персонала и iv) управлението на знанията.

Въпреки че безвъзмездните средства за смесено финансиране се определят в резултат на изчисления и предвид „наличния бюджет“, количественото определяне при изчисляване следва да се използва по-редовно. Що се отнася до гаранцията от ЕФУР, разпределените средства за предложени инвестиционни програми (ПИП) бяха променени и адаптирани в отговор на извършено програмиране, имащо за цел да гарантира разпределение на програмите във всички пет прозореца.

Рамката за мониторинг на ЕФУР е изготвена така, че да бъде съобразена с рамката на ЕС за резултатите в областта на сътрудничеството за развитие, но способността ѝ да генерира данни, които могат да бъдат консолидирани и агрегирани, следва да бъде подобрена, като се има предвид следното: i) все още е необходимо одобрение на методологията за някои предложени показатели, ii) ограничената добавена стойност и липсата на съпоставимост на основните за сектора показатели; и iii) разминаванията между необходимостта да се докладва на службите на Комисията и собствените системи и подходи за мониторинг на финансовите институции: ФИ трябва да докладват по две рамки (на ЕС и вътрешна), което увеличава разходите и стимулира по-тясна насоченост на обща основа (сходни или съпоставими показатели).

5.4. Съгласуваност и координация

Четвъртият въпрос от оценката е свързан със съгласуваността и координацията на ЕФУР и гласи: *„В каква степен ЕФУР разполага с възможности да гарантира съгласуваност във вътрешен план, по отношение на стратегиите и политиките на ЕС в регионите, както и с операциите на ФИ?“*

В отговор на въпроса във външната оценка се разглежда съгласуваността на ЕФУР на три различни нива: а) съгласуваност между компонентите на ЕФУР; б) с другите форми на подкрепа от ЕС; и в) с дейностите на ФИ.

Що се отнася до съгласуваността между компонентите на ЕФУР, стартирането на програмите за гаранцията от ЕФУР може да засегне бъдещия обхват на безвъзмездните средства за смесено финансиране и да намали основателността на гаранциите при смесено финансиране, както и приложимостта на внесения рисков капитал за траншове за първа загуба в структурирани фондове. Поради това може да е необходима известно формално рационализиране, за да се подобри

съгласуваността на „продуктовия микс“ на ЕФУР. За оперативните аспекти и аспектите на проектния цикъл може да бъде необходим преглед с цел да бъдат подобрени полезните взаимодействия.

По отношение на съгласуваността с други форми на подкрепа, според проучването ЕФУР прилага диференциран набор от инструменти и допълва други форми на подкрепа. Проучването потвърждава, че интегрирането на ЕФУР като един от трите стълба на ПВИ следва да способства за по-голяма степен на взаимно допълване и координация между ЕФУР и други форми на подкрепа от ЕС.

Операциите за смесено финансиране са сравнително добре координирани с другите форми на подкрепа, като това се дължи най-вече на прекия ангажимент на делегациите на ЕС. При все това се обръща внимание на тяхната роля и участие по отношение на подробното формулиране на проектите за смесено финансиране и действителното изпълнение на гаранциите от ЕФУР.

ЕФУР стимулира по-голяма степен на координация и съгласуване между ЕС и ФИ. Чрез гаранциите от ЕФУР бяха положени усилия за взаимодействие с повече ФИ, включително чрез модел за отворен достъп и портфейлен подход, който предложи по-голяма гъвкавост.

5.5. Устойчивост

Петият въпрос от оценката е свързан с устойчивостта на ЕФУР и гласи: *„Устойчиви ли са гаранцията от ЕФУР и операциите за смесено финансиране?“*

В отговор на този въпрос във външната оценка се посочва, че ЕФУР разполага с потенциала да се стреми към устойчиви реформи на политиката, въпреки че само няколко проекта и програми включват това като изрична цел.

ЕФУР е съгласуван с ЦУР, като съответствието се проверява на равнището на проектите/програмите. Под внимание се вземат и въпросите на пола, както и други хоризонтални показатели, но не е ясно как ЕФУР ще бъде в състояние да наблюдава изпълнението поради ограниченията на рамката за мониторинг, например във връзка с капацитета на ФИ да събират дезагрегирани данни при работа чрез посреднически финансови институции, които може да не разполагат със системи за събиране на такъв вид данни.

Понастоящем дългосрочната устойчивост на ЕФУР като подход се гарантира чрез високите равнища на търсенето. Тя се засилва и от потенциала на ЕФУР (по-специално гаранциите) за изпитване и разработване на нови финансови продукти.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

В настоящата глава се представят извлечени поуки и препоръки въз основа на констатациите от независимата външна оценка. Тя съдържа отговора на службите на Комисията и, когато е целесъобразно, включва позоваване на мерки от Доклада

на Комисията до Съвета относно препоръките на групата на високо равнище от експерти във връзка с европейската финансова архитектура за развитие¹².

Целесъобразност:

Що се отнася до целесъобразността, във външния доклад се препоръчва да бъдат разработени специално адаптирани пакети за намаляване на риска за конкретни инвеститорски групи и да се използва силната пазарна позиция за привличане на повече донори с оглед постигане на по-силно въздействие за намаляване на риска.

Отговор на Комисията:

Препоръките се приемат и Комисията е съгласна да разшири допълнително анализа и насочването към частния сектор, за да се увеличи привлекателността на инструмента ЕФУР. Комисията вече разработва този подход или чрез индивидуални програми, или чрез секторни проучвания за инвестициите в природен капитал и кръговата икономика.

По-специално ще бъде извършена допълнителна работа за увеличаване на възможностите за инвестиции за зелената и кръговата икономика.

Взет е под внимание въпросът за привличане на други донори. Вече са направени допълнителни вноски, а в бъдеще донорите (държави — членки на ЕС, или други) може да пожелаят да допринесат за ЕФУР чрез преводи на средства или i) в рамките на съществуваща структура на управление, или ii) чрез специално предназначена за целта структура, което ще изисква специално управление.

Ефективност и допълняемост:

Що се отнася до ефективността и допълняемостта, във външния доклад се препоръчва портфейлът да се управлява така, че да се поставят на по-преден план „по-новите“ сектори и цели на ЦУР (например цифровизацията, устойчивите градове и селско стопанство). В доклада се препоръчват и подобрения, които да бъдат въведени в раздела за допълняемостта на формуляра на заявлението, както и подобрения по отношение на видимостта за партньорите от частния сектор.

Отговор на Комисията: Тези препоръки се приветстват и приемат.

— Комисията ще продължи да акцентира върху постигането на приоритетите на политиката. Чрез създаването на специални прозорци за селското стопанство, цифровизацията и устойчивите градове за гаранцията от ЕФУР Комисията предприе важна стъпка за насърчаване на инвестициите в тези области. Като подкрепя такива инвестиции посредством ЕФУР, Комисията също така ще продължи да се стреми към отстраняването на конкретните социално-икономически първопричини за миграцията, включително незаконната миграция, както и да допринесе за устойчивата реинтеграция на мигрантите, завръщащи се в държавите си на произход, и за укрепването на транзитните и приемащите

¹² COM(2020) 43 final, Доклад на Комисията до Съвета относно препоръките на групата на високо равнище от експерти във връзка с европейската финансова архитектура за развитие <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>

общности. В предложението си относно Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (NDICI) Комисията¹³ създава ЕФУР+ със световен обхват, който ще бъде приемник на ЕФУР през следващата многогодишна финансова рамка. Съгласно предложението по отношение на ЕФУР+ ще се спазва принципът на поставяне на политиката на първо място, според който използването на тези инструменти за прилагане следва да бъде съобразено с документите за програмиране. С тези документи ще бъдат определени приоритетите на ЕС и държавите партньори, като ще бъдат обхванати по-новите сектори на ЦУР, включително цифровизацията, устойчивите и интелигентни градове и устойчивото селско стопанство, и също така ще се допълнят и подсилят усилията, полагани в рамките на провежданата от Съюза миграционна политика с трети държави. При бъдещите преразглеждания на формуляра на заявлението ще бъдат извършени съответни изменения. В текста на подписаните споразумения за гаранция са включени показатели за изпълнението и за техния последващ мониторинг.

— Комисията признава необходимостта от последователно утвърждаване на „марка“ и послание с цел укрепване на стратегията на ЕС за развитие в глобален план. В доклад до Съвета¹⁴ Комисията очерта няколко възможни действия, които да предприеме, за да гарантира съгласуваност между различните изпълняващи партньори и участници. Също така Комисията приветства засилването на ангажираността на държавите членки чрез това утвърждаване на обща „марка“, което ще увеличи настоящата аудитория и обхвата на ЕФУР.

Ефикасност:

Що се отнася до ефикасността, във външната оценка се препоръчва започване на преглед на бизнес процеса, оценка на избора на базата данни за оценка на риска и разработване на методологии за показатели за измерване на резултатите.

Отговор на Комисията: Тези препоръки се приветстват и приемат.

Прегледът на бизнес процеса ще бъде свързан с текущия преглед на новата финансова архитектура. ЕФУР е нов и иновативен инструмент, за който с влизането в сила на Регламента за ЕФУР бяха въведени нови процеси. Предлага се бъдещият ЕФУР+ да се основава на принципа на поставяне на политиката на първо място и на отворена и включваща сътрудничество архитектура със специално управление¹⁵. Програмирането при прилагането на принципа на поставяне на политиката на първо място ще позволи да бъдат установени дългосрочни приоритети за нашето сътрудничество с държавите партньори, включително чрез използването на форми като смесеното финансиране и гаранциите при изпълнението на тези приоритети. Програмирането е приобщаващ и непрекъснат процес, налагащ консултации с държавите партньори, държавите членки,

¹³ COM(2018) 460 final Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество.

¹⁴ COM(2020) 43 final.

¹⁵ COM(2018) 460 final.

организациите на гражданското общество, частния и публичния сектор и финансовите институции, както и участието на Съвета и Европейския парламент.

Обучението в умения на персонала е непрекъснато и ще продължи да се развива в съответствие с настоящите и бъдещите потребности. Както е посочено в неотдавнашния доклад на Комисията до Съвета¹⁶, по отношение на текущите действия, Комисията увеличава капацитета и експертния си опит в областта на финансирането, като разширява обучението на персонала по отношение на финансирането за развитие и финансовото управление на проекти и като допълнително надгражда уменията на персонала, специализиран в правните, финансовите и бюджетните особености на финансовите инструменти. Освен това Комисията ще продължи да приема експерти, командировани от ФИ. Този повишен капацитет ще помогне на Комисията да защитава бюджета на ЕС и да управлява предвиденото увеличаване на експозициите, попадащи в обхвата на бюджетните гаранции през следващия програмен период.

По отношение на избора на базата данни за оценка на риска Комисията, в сътрудничество с експерти от ФИ и други партньори, е в процес на разработване на специален софтуер, който ще подпомага моделирането на рисковете във връзка с гаранцията от ЕФУР+, като отчита специфичните предизвикателства в развиващите се държави и в държавите в преход и разчита на данните от глобалната база данни за рисковете на бързоразвиващите се пазари. Предоставянето на експертни съвети относно рисковия профил и възнаграждението за гаранцията ще повиши капацитета на Комисията за определяне на портфейлите от инвестиционни проекти, които да бъдат гарантирани. Тези съвети ще подпомогнат и мониторинга и управлението на акумулирания портфейлен риск.

И накрая, Комисията използва рамка за резултатите в споразуменията за гаранция, които са подписани до момента. Списъкът с показатели, честотата и форматът на докладването са част от споразуменията за гаранция, подписани с финансовите институции. Продължава работата по хармонизиране на докладването относно резултатите.

Съгласуваност:

Във външната оценка се препоръчва съществуващият продуктов микс на ЕФУР да бъде определен допълнително въз основа на съображенията, свързани с добавената стойност и ефикасността, като се предоставят ясни насоки за ФИ. В оценката също така се препоръчва да се разчита на модела за отворен достъп, за който се потвърждава, че увеличава разнообразието на участващите ФИ, като подобрява съгласуваността и ефикасността на операциите.

Отговор на Комисията: Тези препоръки се приемат. В контекста на въвеждането на ЕФУР+ ще бъде извършено допълнително определяне на продуктовия микс. В предложението относно Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество бюджетните гаранции ще подлежат на програмиране

¹⁶ COM(2020) 43 final

заедно с другите форми на помощ¹⁷, така че да съответстват на установените потребности и приоритетите, определени и координирани с други форми на помощ.

Комисията насърчава отворения модел на финансова архитектура, като този подход ще бъде следван и занапред в новия програмен цикъл. В контекста на „интегрирания финансов пакет“, който ще бъде представен от Европейския фонд за устойчиво развитие плюс („ЕФУР+“), се предвижда усъвършенствано управление на смесеното финансиране и бюджетните гаранции.

Също така Комисията силно насърчава представянето на предложения от консорциуми на институции за финансиране на развитието, включващи в състава си поне една малка ФИ. Освен това понастоящем Комисията търси начини за улесняване и подпомагане на оценката по стълбове, за да подсили допълнително приобщаването.

Устойчивост:

Що се отнася до устойчивостта, във външната оценка се препоръчва проектите на ЕФУР неизменно да вземат под внимание връзките с целите за реформи на политиката, за да се увеличат максимално полезните взаимодействия и да се насърчи по-голяма степен на съгласуване с дейностите от трети стълб. Освен това се препоръчва равнищата на търсенето за различните продукти на ЕФУР да бъдат наблюдавани и да бъдат създадени системи за управление на знанията, за да бъде събирана последваща информация относно финансовите иновации, така че да бъдат определени и насърчавани най-добрите практики.

Отговор на службите на Комисията: Тези препоръки се приемат.

За да бъде подобрен интегрираният подход на ПВИ, Комисията ще продължи да работи за свързване на мобилизирането на инвестициите с подкрепата за подобрения в инвестиционния климат по трети стълб. Това включва стимулиране на подхода на поставяне на политиката на първо място, подкрепа на засиления диалог на публичния и частния сектор с основни заинтересовани страни, включително институциите за финансиране на развитието, с цел установяване на пречките пред инвестициите, взаимодействие с правителствата с цел разглеждане на реформите на политиката, както и предоставяне на техническа помощ и изграждане на капацитет за участници от публичния и частния сектор.

Що се отнася до мониторинга на търсенето на продукти на ЕФУР, тази препоръка може да бъде свързана с първата препоръка. Що се отнася до системите за управлението на знанията, ЕФУР ще бъде интегриран в рамките на новата система за управление на знанията за външната дейност, OPSYS, със специално адаптирани модули според съответните нужди.

Платформи, като например Платформата на ЕС за смесено финансиране в областта на външното сътрудничество (EUBEC), Мрежата от практики и Срещите за техническа

¹⁷ В член 12, параграф 1 от предложението за Регламент относно Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (COM(2018) 460 final) се предвижда, че „Прилагането на настоящия регламент за географски програми се извършва чрез национални и многонационални многогодишни индикативни програми.“

оценка на платформите за смесено финансиране (ТАМ), се използват като места за събиране на ключовите международни и европейски институции за финансиране на развитието, където се обсъждат най-добрите практики, променящите се подходи и по-добрата координация, които са от полза за външното сътрудничество на ЕС.