



Bruxelles, den 2.6.2020
COM(2020) 224 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om gennemførelsen af Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling

Indholdsfortegnelse

1.	Executive summary	2
2.	Purpose and scope of the implementation report	4
3.	The European Fund for Sustainable Development and its implementation	4
3.1.	EFSD Guarantee	4
3.2.	Blending	6
3.2.1.	Africa Investment Platform.....	6
3.2.2.	Neighbourhood Investment Platform	6
4.	Assessment methodology	6
5.	Findings and answers to assessment questions	7
5.1.	Relevance.....	7
5.2.	Effectiveness and value added	7
5.3.	Efficiency.....	8
5.4.	Coherence and co-ordination	9
5.5.	Sustainability	10
6.	Conclusions and recommendations	10

1. RESUMÉ

Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD) blev oprettet ved forordning (EU) 2017/1601 ("EFSD-forordningen")¹. Den udgør retsgrundlaget for anvendelse af innovative finansielle instrumenter under den eksterne investeringsplan ("EIP"/"planen"), navnlig budgetgarantier.

EIP består af tre søjler. EFSD udgør den første søjle i EIP med det centrale mål at tilvejebringe en integreret finansiell pakke til finansiering af investeringer i regionerne i Afrika og i det europæiske naboskabsområde. Dette omfatter både blandingsoperationer og garantierne. Gennem søjle 2 ydes der teknisk bistand til lokale myndigheder samt til virksomheder, selskaber eller kooperativer med henblik på at udvikle bedre og levedygtige projekter. Der ydes også teknisk bistand til aktiviteter under søjle 3, som er aktiviteter, der støtter en struktureret dialog på det politiske område og inden for den private sektor med partnerlande og andre interessenter med henblik på at forbedre investerings- og erhvervsklimaet.

Sammen med sine finansielle partnerinstitutioner har Kommissionen allerede gjort gode fremskridt med hensyn til at omsætte planen til praksis, idet der allerede er iværksat mange aktiviteter inden for alle tre søjler.

Denne rapport bygger på en ekstern uafhængig vurdering, der blev foretaget mellem juli 2019 og januar 2020. I denne vurdering blev det fremhævet, at EFSD er meget relevant for investeringsbehovene i Afrika syd for Sahara og EU's naboregioner samt for EU's prioriteter og forpligtelser.

Med hensyn til "**relevans**" er EFSD's tilgang blevet karakteriseret som **særdeles relevant** i den nye globale udviklingsfinansieringsmodel², der følger målene for bæredygtig udvikling, i lyset af EFSD's rolle som katalysator, risikodelingskapacitet og evne til at styrke partnerskaber. Den anses derfor for at være et af de hidtil vigtigste eksempler på den praktiske gennemførelse af denne nye model. Ved at iværksætte EFSD definerer EU begrebet "den nye generation af donorer".

Med hensyn til "**effektivitet og additionalitet**" fastslås det i vurderingen, at en dialog på et tidligt stadium i landet sikrer, at EFSD's pipeline tilpasses prioriteterne knyttet til målene for bæredygtig udvikling.

EFSD gør det muligt for EU at gøre to ting, som er vanskelige at gøre med andre EU-instrumenter: engagere sig meget bredere til støtte for udviklingen af den private sektor og regionale investeringer samt støtte generel innovation.

Med hensyn til "**virkningsgrad**" bekræftes det i den eksterne vurdering, at forvaltningsstrukturen i EFSD fremmer gennemsigtighed og koordinering med alle involverede aktører.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1601 af 26. september 2017 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD), en EFSD-garanti og en EFSD-garantifond.

² En model, hvor udviklingsfinansieringen tager sigte på at nå målene for bæredygtig udvikling inden 2030 og dermed bidrager til at udfylde det finansieringshul, som FN har identificeret i forbindelse med dette mål.

Hvad angår "**sammenhæng**", fremhæves det i den eksterne uafhængige vurdering, at EFSD tilskynder til øget koordinering og tilpasning mellem EU og de finansielle institutioner. Med EFSD-garantien er der gjort en indsats for at samarbejde med flere finansielle institutioner, herunder en model med åben adgang³ og en porteføljetilgang, der øger fleksibiliteten.

Endelig fremhæves det i den eksterne vurdering, at EFSD's tilgang i forhold til langsigtet **bæredygtighed** i øjeblikket sikres gennem en høj efterspørgsel. Dette forstærkes af EFSD's potentiale (navnlig garantier) for at afprøve og udvikle nye finansielle produkter.

Disse positive resultater afspejles i gennemførelsesgraden af EFSD. Med hensyn til blandingsaspektet er der indtil videre blevet afsat 3,1 mia. EUR til blandingsprojekter – til finansiering af 154 projekter på tværs af det afrikanske kontinent og EU's nabolande. Det anslås, at disse 3,1 mia. EUR fører til samlede investeringer på 30 mia. EUR i navnlig energi- og transportsektoren, samtidig med at den private sektor og landbrugssektoren udvikles.

Med hensyn til garantiaspektet var der i april 2020 allerede undertegnet syv garantiaftaler. Kommissionen undertegnede ultimo 2018 – kun lidt over et år efter vedtagelsen af EFSD-forordningen – den første garantiaftale vedrørende NASIRA-projektet. Som beskrevet i den eksterne uafhængige vurdering må iværksættelsen af et så stort og innovativt program inden for så kort tid anses som hurtigt sammenlignet med andre lignende mekanismer. Den efterfølgende undertegnelse af de andre garantiaftaler viste, at der er behov for at afklare de vedvarende horisontale spørgsmål (se nedenfor), som derefter vil sikre en hurtig indgåelse af alle efterfølgende garantiaftaler inden udløbet af den nuværende flerårige finansielle ramme.

EFSD-garantien gør bl.a. brug af strukturer, der har til formål at identificere de gradvist stigende risici ved at bevæge sig ind på nye, mere udfordrende markeder, herunder second loss-garantier. Der fokuseres i højere grad på at støtte private investorers yderligere investeringer, og garantierne skal ikke kun støtte investeringer, men også skabe markeder, som i sidste ende kan gøre garantistøtten unødvendig. EFSD-garantien udgør således et væsentligt fremskridt i udviklingen af de instrumenter, Kommissionen anvender i det eksterne samarbejde.

Alene med hensyn til investeringsklimaet i 2019 har Kommissionen stillet over 600 mio. EUR til rådighed for at støtte vores partnerlandes bestræbelser på at blive mere attraktive for investeringer.

Overordnet set er EIP og EFSD på rette spor, og på trods af visse udfordringer bør det oprindelige mål overgås, idet EFSD tilvejebringer investeringer på 47 mia. EUR ved udgangen af investeringsperioden finansieret af 4,6 mia. EUR i form af blandet finansiering og EFSD-garantier.

³ Siden slutningen af 1970'erne har EØF/EU givet budgetgarantier for at dække de risici, der er forbundet med finansieringsoperationer foretaget af Den Europæiske Investeringsbank uden for EU (det såkaldte eksterne låne mandat, senest evalueret i SWD (2019) 333 final). EU kan inden for rammerne af Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling stille budgetgarantier til rådighed for EIB og en række andre internationale finansielle institutioner eller udviklingsfinansieringsinstitutioner i EU's medlemsstater.

2. GENNEMFØRELSESRAPPORTENS FORMÅL OG OMFANG

I henhold til artikel 17, stk. 1, i EFSD-forordningen foretager Kommissionen en evaluering af, hvordan EFSD har fungeret, forvaltningen af den samt dens effektive bidrag til forordningens formål og mål.

For at give så mange oplysninger som muligt og under hensyntagen til EFSD's tidlige gennemførelsesfase har Kommissionen udarbejdet denne gennemførelsesrapport, der omfatter den indledende vurdering af de vigtigste evalueringskriterier inden for relevans, virkningsgrad, effektivitet, sammenhæng og merværdi. Denne rapport bygger på resultaterne af en ekstern vurdering, der blev foretaget mellem juli 2019 og januar 2020.

Rapporten dækker perioden fra den 1. januar 2017 til den 30. september 2019 (skæringsdatoen).

Med hensyn til instrumenter omfatter rapporten investeringsplatformene for Afrika og nabolandene, herunder både blandingsoperationer og EFSD-garantien. I overensstemmelse hermed afdækker den rent geografisk Afrika syd for Sahara og EU's naboskabsområde (øst og syd).

3. DEN EUROPÆISKE FOND FOR BÆREDYGTIG UDVIKLING OG DENS GENNEMFØRELSE

EFSD udgør den første søjle i den eksterne investeringsplan. Dens vigtigste mål er at tilvejebringe en integreret finansiel pakke med henblik på at finansiere investeringer, i første omgang i regionerne i Afrika og i naboskabsområdet. EFSD består af to regionale investeringsplatforme: én for Afrika – investeringsplatformen for Afrika ("AIP") – og én for EU's nabolande – investeringsplatformen for naboskabsområdet ("NIP"). Disse platforme blev etableret på grundlag af tidligere blandingsfaciliteter, nemlig investeringsfaciliteten for Afrika og naboskabsinvesteringsfaciliteten. De kombinerer EU's blandingsoperationer med et nyt garantiinstrument (EFSD-garantien). Formålet er at øge ressourcerne til at tackle de grundlæggende årsager til migration og bidrage til opfyldelsen af målene for bæredygtig udvikling.

3.1. EFSD-garantien

EFSD-garantien er et centralt innovativt element i EU's eksterne investeringsplan, der anvendes til at mindske risiciene forbundet med investeringer i bæredygtig udvikling i partnerlandene og dermed bidrager til at mobilisere investeringer. Formålet er at støtte investeringer i Afrika og det europæiske naboskabsområde med henblik på at fremme en bæredygtig og inklusiv økonomisk og social udvikling, maksimere additionaliteten og tiltrække midler fra den private sektor. Garantien skal tjene som en risikobegrænsningsmekanisme, der kan mobilisere finansiering fra den private sektor og samtidig undgå markedsforvriddninger.

EFSD-garantien må ikke overstige 1,5 mia. EUR, der skal dækkes af det almindelige budget, med mulighed for bidrag fra andre parter. Indtil udgangen af 2019 omfatter de

supplerende bidrag 50 mio. USD fra Bill and Melinda Gates Foundation, 9,6 mio. EUR fra Danmark, 300 000 EUR fra Tjekkiet og 100 000 EUR fra Estland.

Kommissionen har i henhold til artikel 9, stk. 4, i EFSD-forordningen oprettet fem investeringsvinduer inden for de vigtigste prioriterede områder⁴:

- bæredygtig energi og konnektivitet
- finansiering af mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder (MSMV'er)
- bæredygtigt landbrug, iværksættere i landdistrikterne og agroindustri
- bæredygtige byer
- digital udvikling.

Inden for hvert investeringsvindue har en række støtteberettigede modparter fremlagt deres forslag, jf. de foreslåede investeringsprogrammer.

Der er afsat 1,54 mia. EUR til 28 foreslåede garantiprogrammer. Dette forventes at medføre en samlet investering på 17,5 mia. EUR. Med hensyn til de prioriterede områder nåede de garantibeløb, der er godkendt inden for sektoren for bæredygtig energi og konnektivitet, op på 603,5 mio. EUR, inden for formidlede lån til MSMV'er og landbrug 522 mio. EUR, inden for digitalisering 220 mio. EUR, inden for bæredygtige byer 167 mio. EUR, mens der er afsat 22 mio. EUR til støtte af finansiering af den lokale valuta⁵.

Ud af de 28 garantier blev der undertegnet syv garantiaftaler inden april 2020⁶. Flere aftaler vil blive undertegnet, muligvis med nyt fokus for at bidrage til en robust og målrettet EU-indsats med henblik på at støtte partnerlandenes bestræbelser på at bekæmpe covid-19-pandemien⁷.

Sideløbende med den hurtige gennemførelse bør der vedtages passende bestemmelser til gennemførelse af de lovgivningsmæssige krav til finansielle instrumenter og budgetgarantier som fastsat i EU's finansforordning⁸ og anden EU-lovgivning. I særdeleshed har det vist sig at være mere omfattende, hvad arbejdsindsatsen og tiden angår, at indgå aftaler med ikke-europæiske udviklingsfinansieringsinstitutioner, da EU's krav til tider går videre end de internationalt accepterede standarder, f.eks. i forbindelse med bekæmpelse af hvidvaskning af penge og usamarbejdsvillige jurisdiktioner. For at sikre en effektiv gennemførelse er det derfor vigtigt, at Kommissionen ved udvælgelsen og inddragelsen af finansielle institutioner tager behørigt hensyn til deres finansielle og operationelle kapacitet for at opbygge en finansiell struktur, der bidrager til de politiske mål og sikrer en passende forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens midler. Dette kræver en intensiv dialog og forhandling af sammenlignelige kontraktbestemmelser mellem Kommissionen og dens partnere.

⁴ C(2017) 7899 final.

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

⁶ FMO's NASIRA-garantifacilitet, CDP's og AfDB's arkipelaggarantiaftale, FMO's garantiaftale om venture-programmer, EBRD's ramme til fremme af investeringer i vedvarende energi, AECID's og Verdensbankgruppens udvikling af robuste byer (RECIDE), KfW's afrikanske energigarantifacilitet "AEGF" og EIB's garantiaftale for SMV'ers adgang til finansiering.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_604; Coronavirus: EU's globale indsats for at bekæmpe pandemien.

⁸ Forordning (EU, Euratom) nr. 2018/1046.

Det er afgørende, at aftalerne gennemgående er fornuftige og omfattende og i overensstemmelse med kravene i EU's finansforordning og EFSD-forordningen, således at vores partnere er klar over, hvad de forventes at levere med disse garantier, der finansieres af EU-skatteydernes penge.

3.2. Blanding

Blanding kombinerer EU's finansielle støtte med lån eller kapitalindsud fra andre offentlige og private investorer for at mobilisere offentlige og private investeringer, der bidrager til en bæredygtig økonomisk udvikling. Inden for rammerne af EFSD gennemføres blandingen gennem to regionale blandingsplatforme: investeringsplatformen for Afrika (AIP, tidligere investeringsfaciliteten for Afrika; AfIF) og investeringsplatformen for naboskabsområdet (NIP, tidligere naboskabsinvesteringsfaciliteten; NIF).

Fra 2017 til 2019 blev der givet tilsagn om og udbetalt i alt 3,75 mio. EUR til NIP-trustfonden, heraf 2,75 mio. EUR fra Tyskland og 1 mio. EUR fra Estland.

3.2.1. Investeringsplatformen for Afrika

Hovedformålet med investeringsplatformen for Afrika er at fremme partnerlandenes økonomiske og sociale udvikling, herunder gennem mobilisering af midler fra den private sektor med fokus på bæredygtighed og skabelse af anstændige arbejdspladser, socioøkonomiske sektorer og bæredygtigt landbrug.

I perioden 2017-2019 har EU inden for rammerne af investeringsplatform for Afrika bidraget med 1,8 mia. EUR til 78 operationer, hvilket har frigjort midler til investeringer i Afrika syd for Sahara på i alt 13,5 mia. EUR.

Hidtil har projekterne primært været målrettet transport- og energisektoren, der tegner sig for henholdsvis 44 % og 34 % af operationerne. Sikring af forbedret infrastruktur og adgang til energi er begge forudsætninger for fremtidig effektiv vækst. De resterende projekter har været rettet mod udvikling af den private sektor, miljø, IKT og landbrug⁹.

3.2.2. Investeringsplatformen for naboskabsområdet

Tilsvarende har EU i perioden 2017-2019 bidraget med 1,3 mia. EUR til 76 operationer inden for rammerne af investeringsplatformen for naboskabsområdet. Det skønnes, at denne finansiering vil bidrage til at frigøre midler til investeringer i naboregionen på i alt ca. 16,2 mia. EUR.

Den regionale fordeling mellem de østlige og sydlige nabolande er 44 % -56 %. Projekterne har hidtil primært været fokuseret på udvikling af den private sektor (33 %),

⁹ For detaljerede oplysninger henvises til den kommende EFSD-aktivitetsrapport for 2019 (endnu ikke offentliggjort).

energi (18 %) samt vand og sanitet (18 %). De øvrige projekter har været målrettet områderne transport, miljø, uddannelse, byudvikling og landbrug¹⁰.

4. VURDERINGSMETODE

Gennemførelsesrapporten indeholder en vurdering foretaget af Kommissionens tjenestegrene af, hvordan EFSD har fungeret, forvaltningen af den samt dens bidrag til EFSD-forordningens formål og mål. Kommissionens rapport er baseret på eksterne konsulenteres arbejde, hvilket førte til en uafhængig eksterne vurdering.

Den eksterne vurdering blev bestilt for at give et uafhængigt billede af den indledende fase af gennemførelsen af EFSD og var så vidt muligt på dette stadium baseret på de fem vurderingskriterier vedrørende relevans, virkningsgrad, effektivitet, sammenhæng og merværdi.

5. RESULTATER OG SVAR PÅ VURDERINGSSPØRGSMÅL

5.1. Relevans

Det første evalueringsspørgsmål vedrører EFSD's relevans og har følgende ordlyd: *"Imødekommer EFSD-garanti-/blandingsværktøjerne kravet om en ny udviklingsfinansieringsmodel i tidsalderen for målene for bæredygtig udvikling samt investeringsbehovene i de to regioner samt EU's prioriteter og forpligtelser?"*

Som svar på dette spørgsmål fremgår det af den eksterne vurdering, at EFSD er yderst relevant i forhold til behovet for en ny finansieringsmodel for global udvikling og tilsvarende yderst relevant i forhold til investeringsbehovene i de to regioner (Afrika syd for Sahara og EU's nabolande) samt i forhold til de forskellige EU-prioriteter og -forpligtelser.

EFSD blev anset for at være yderst relevant i forhold til kravene i den nye globale udviklingsfinansieringsmodel, der følger målene for bæredygtig udvikling, navnlig med hensyn til rollen som katalysator, risikodeling og udviklingen af partnerskaber. Den anses for muligvis at være et af de hidtil vigtigste eksempler på den praktiske gennemførelse af denne nye model.

Det fremgår af dokumentationen, at EFSD er politikorienteret. Det politiske fokus er foreneligt med målene for bæredygtig udvikling, foreneligt med efterspørgslen (behovet) i partnerlandene og påvirker tildelingene af lån fra de finansielle institutionspartnere ved at vejlede om disse tildelingers på baggrund af politiske retningslinjer.

Dokumentationen viser, at EIP – og herunder EFSD – bygger på og er i overensstemmelse med en række andre EU-forpligtelser og -prioriteter. Den viser også, at EFSD har gjort det muligt for EU at engagere sig mere bredt.

¹⁰ Som ovenfor.

I betragtning af at EFSD kun støtter lån og kapitalindsud i forbindelse med investeringsprojekter, kan den ikke erstatte budgetstøtte, som ikke omfatter projekter, eller direkte tilskud til enheder, der ikke har mulighed for at låne, herunder ikkestatslige organisationer.

5.2. Effektivitet og merværdi

Det andet evalueringsspørgsmål vedrører kriterierne inden for effektivitet og merværdi og lyder: "*Bidraget EFSD til opfyldelsen af målene og de specifikke EU-prioriteter og med additionalitet i støtten til modtagerlandene?*"

Som svar på dette spørgsmål fastslås det i den eksterne vurdering, at EFSD sikrer en finansiell additionalitet, viser tegn på en ikkefinansiell additionalitet og har givet mulighed for et bredere engagement. Synligheden er i overensstemmelse med forordningen. Der er dog potentiale for forbedringer ved at udvikle et "brand".

EFSD tiltrækker betydelige beløb fra andre kilder (herunder privat medfinansiering). Som det fremgår af undersøgelsen viser EFSD-dataene fra september 2019 – samlet for blanding og garantier – at EFSD-godkendelser på 4,03 mia. EUR mobiliserer 40,5 mia. EUR i samlede investeringer, hvilket giver en gennemsnitlig finansiell mobiliseringsgrad på 10,04¹¹. Dette viser, at EFSD's model har været effektiv i forhold til at tiltrække flere midler.

Der gemmer sig en stor kompleksitet og diversitet bag det overordnede tal, for så vidt angår instrumentet, sektoren, landet eller regionerne. Den fremtidige mobilisering kommer således til at afhænge af EFSD's instrument-, projekt- og landemix. Derudover mobiliseres der ved hjælp af blanding og garantier forskellige typer af "yderligere midler", der afspejler de forskellige typer projekter, de støtter.

Det anføres endvidere i den eksterne vurdering, at dialog på et tidligt stadium i landet sikrer, at EFSD-pipelinen tilpasses prioriteterne knyttet til målene for bæredygtig udvikling, og de første resultater viser, at der er sikret en høj grad af overensstemmelse med prioriteterne og målene for bæredygtig udvikling. Additionaliteten på projektniveau synes stor og kvalitativt underbygget, men er sjældent genstand for en kvantificering. På det politiske plan findes der eksempler, hvor EFSD støttede eller styrkede en politikændring.

Den første underskrevne garantiaftale, NASIRA, som gennemføres af FMO, er et godt eksempel på, hvordan de grundlæggende årsager håndteres. Aftalen tager højde for de høje risici, både opfattede og reelle, i forbindelse med udlån til underforsynede iværksættere i nabolande til EU og i Afrika syd for Sahara, hvoraf mange er blevet tvunget til at flygte fra deres hjem. Garantiaftalen giver dem adgang til investeringslån ved at tilbyde lokale finansielle institutioner såsom banker og mikrofinansieringsinstitutter, porteføljegarantier, der indeholder lån til iværksættere.

¹¹ Bekræftet i opdateringen fra ultimo 2019: godkendelser på 4,6 mia. EUR frigør midler til investeringer på 47 mia. EUR https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf

EFSD gør det muligt for EU at gøre to ting, som er vanskelige at gøre med andre EU-instrumenter – i det mindste i samme omfang og med de eksisterende budgetter: engagere sig meget bredere til støtte for udviklingen af den private sektor og regionale investeringer og støtte innovation.

Billedet af synligheden er i overensstemmelse med EFSD-forordningen og EU-retningslinjerne, men der venter en række udfordringer og muligheder. Disse omfatter mulige forbedringer i fastlæggelsen af kommunikationsstrategien på projektniveau, skabelse af et brandimage for EU's udviklingsstøtte samt passende opfølgning på de eksisterende kommunikationsaktiviteter, navnlig med den private sektor.

5.3. Virkningsgrad

Det tredje evalueringsspørgsmål vedrører EFSD's virkningsgrad og har følgende ordlyd: *"I hvilket omfang bidrager EFSD's opbygning, udformning, funktion, forvaltning og struktur til opnåelsen af målene?"*

Som svar på dette spørgsmål fremgår det af den eksterne vurdering, at forvaltningen af EFSD inden for den eksisterende struktur er i overensstemmelse med forordningen. Det samme gælder den finansielle forvaltning.

Den eksterne vurdering bekræfter, at EFSD's forvaltningsstruktur fremmer en gennemsigtig forvaltning og et gennemsigtigt partnerskab og er i overensstemmelse med EFSD-forordningen.

Visse udfordringer og operationelle problemer blev identificeret og fremhævet i forbindelse med samtaler. Disse vedrørte: forvaltning af produktdiversiteten inden for EFSD (dvs. blanding og garantier), forretningsprocessen og tidsfaktoren, medarbejdernes kapacitet og fordeling af ansvarsområder samt videnforvaltning. Disse problemer kan tilskrives "indlæringskurven", i betragtning af at garantiprogrammerne stadig befinder sig på et tidligt stadium. På grundlag af analysen konkluderes det i undersøgelsen, at det er nødvendigt med en mere detaljeret gennemgang af EFSD's operationelle planer med fokus på: i) formålet med og udformningen af forretningsprocesserne, ii) organisationsstrukturen, iii) personalets færdigheder og uddannelse og iv) videnforvaltning.

Den blandede finansiering anses som et resultat af beregningen af og hensyntagen til "det disponible budget", men der bør mere regelmæssigt foretages en kvantificering af beregningerne. Hvad angår EFSD-garantien, blev tildelingerne til de foreslåede investeringsprogrammer ændret og tilpasset efter en programmering, der havde til formål at sikre, at programmerne blev spredt ud over de fem vinduer.

Udformningen af EFSD's overvågningsramme er i overensstemmelse med EU's resultatramme for udviklingssamarbejde, men kapaciteten til at generere data, der kan konsolideres og aggregeres, bør styrkes under hensyntagen til følgende: i) Der mangler fortsat at blive vedtaget en metode for nogle af de foreslåede indikatorer, ii) en begrænset merværdi og manglende sammenlignelighed af nøgleindikatorer for sektoren og iii) spændinger mellem rapporteringskrav fra Kommissionens tjenestegrene og de finansielle institutioners egne systemer og tilgang til overvågning: De finansielle institutioner skal rapportere om to rammer (EU's og den interne), hvilket øger omkostningerne og

tilskynder til et snævrere fokus på et fælles grundlag (lignende eller sammenlignelige indikatorer).

5.4. Sammenhæng og koordinering

Det fjerde evalueringsspørgsmål vedrører EFSD's sammenhæng og koordinering og har følgende ordlyd: *"I hvilket omfang har EFSD kapacitet til at sikre en intern sammenhæng i forhold til EU's strategier og politikker i regionerne og med de finansielle institutioners operationer?"*

Som svar herpå behandles EFSD-sammenhængen på tre forskellige niveauer i den eksterne vurdering: a) EFSD-komponenterne imellem, b) i forhold til andre typer EU-støtte og c) i forhold til de finansielle institutioners aktiviteter.

Hvad angår sammenhængen EFSD-komponenterne imellem, kan iværksættelsen af EFSD-garantiprogrammerne påvirke det fremtidige udvalg af blandet finansiering og mindske rationalet for garantier inden for rammerne af blanding samt anvendeligheden af den indbetalte risikokapital for first loss-trancher i strukturerede fonde. Der kan derfor være behov for en vis formel rationalisering for at forbedre sammenhængen i EFSD's "produktmix". For at forbedre synergien vil der eventuelt skulle foretages en gennemgang af de operationelle og projektcyklusrelaterede aspekter.

Med hensyn til sammenhængen med andre typer støtte anføres det i undersøgelsen, at EFSD udgør et differentieret sæt værktøjer og supplerer andre typer støtte. Undersøgelsen bekræfter, at integrationen af EFSD som en af de tre søjler i EIP bør tilskynde til en større komplementaritet og koordinering mellem EFSD og andre typer EU-støtte.

Blandingsoperationer er genstand for en forholdsvis god koordinering med andre typer støtte. Dette skyldes primært EU-delegationernes direkte engagement. Opmærksomheden henledes dog på deres rolle og inddragelse med hensyn til den detaljerede udformning af blandingsprojekterne og den faktiske gennemførelse af EFSD-garantierne.

EFSD tilskynder til øget koordinering og tilpasning mellem EU og de finansielle institutioner. Med EFSD-garantien er der gjort en indsats for at samarbejde med flere finansielle institutioner, herunder en model med åben adgang og en porteføljetilgang, der øger fleksibiliteten.

5.5. Bæredygtighed

Det femte evalueringsspørgsmål vedrører EFSD's bæredygtighed og har følgende ordlyd: *"Er EFSD-garantien og -blandingsoperationerne bæredygtige?"*

Som svar herpå hedder det i den eksterne vurdering, at EFSD har potentiale til at sigte på bæredygtige politiske reformer, selv om kun få projekter og programmer medtager dette som et udtrykkeligt mål.

EFSD er tilpasset målene for bæredygtig udvikling, og overensstemmelsen kontrolleres på projekt-/programmiveau. Der tages også hensyn til køn og andre tværgående indikatorer. Det er dog ikke klart, hvordan EFSD kan overvåge resultaterne på grund af begrænsningerne i overvågningsrammen, f.eks. gennem de finansielle institutioners kapacitet til at indsamle opdelte data, når de arbejder gennem finansielle formidlere, som muligvis ikke råder over systemer til indsamling af sådanne datatyper.

EFSD's tilgang i forhold til langsigtet bæredygtighed sikres i øjeblikket af en høj efterspørgsel. Dette forstærkes af EFSD's potentiale (navnlig garantier) for at afprøve og udvikle nye finansielle produkter.

6. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Dette kapitel indeholder erfaringer og anbefalinger baseret på resultaterne af den uafhængige eksterne evaluering. Det omfatter Kommissionens tjenestegrenes svar og – hvor det er relevant – henvisninger til de foranstaltninger, der er medtaget af rapporten fra Kommissionen til Rådet om anbefalingerne fra Vismandsgruppen på Højt Plan vedrørende den Europæiske Finansielle Udviklingsstruktur¹².

Relevans:

For så vidt angår relevansen, anbefales det i den eksterne rapport at udvikle skræddersyede pakker for risikobegrænsning for specifikke investorgrupper og udnytte den stærke markedsposition til at mobilisere flere donorer med henblik på at opnå en større risikoreduktion.

Kommissionens svar:

Anbefalingerne accepteres, og Kommissionen indvilliger i at udvide analysen og tage sigte på den private sektor for at gøre det mere attraktivt at anvende EFSD-instrumentet. Kommissionen er i gang med at udvikle denne tilgang, enten gennem individuelle programmer eller sektorundersøgelser af investeringer i naturkapital og den cirkulære økonomi.

Der vil mere specifikt blive arbejdet videre med at øge investeringsmulighederne for grøn og cirkulær økonomi.

Spørgsmålet om mobiliseringen af andre donorer tages op. Der er allerede sket yderligere bidrag, og donorer (EU-medlemsstater eller andre) ønsker muligvis i fremtiden at bidrage til EFSD med en overførsel af midler enten i) inden for rammerne af den eksisterende forvaltningsstruktur ii) eller gennem en særlig struktur, som kræver særlig forvaltning.

Effektivitet og additionalitet:

Med hensyn til effektivitet og additionalitet anbefales det i den eksterne rapport, at porteføljen bør forvaltes på en sådan måde, at der lægges større vægt på de "nyere" sektorer og mål for bæredygtig udvikling (f.eks. digitalisering, bæredygtige byer og landbrug). Det anbefales endvidere at indføre forbedringer i afsnittet om additionalitet i ansøgningskemaet og i synligheden over for partnerne i den private sektor.

Kommissionens svar: Disse anbefalinger hilses velkommen og accepteres.

¹² COM(2020) 43 final, Rapport fra Kommissionen til Rådet om anbefalingerne fra Vismandsgruppen på Højt Plan vedrørende den Europæiske Finansielle Udviklingsstruktur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>

- Kommissionen vil fortsat fokusere på at nå de politiske prioriteter. Ved at oprette særlige vinduer for landbrug, digitalisering og bæredygtige byer for EFSD-garantien tog Kommissionen et vigtigt skridt i retning af at tilskynde til investeringer på disse områder. Ved at støtte sådanne investeringer gennem EFSD vil Kommissionen også fortsat stræbe efter at imødegå de specifikke socioøkonomiske grundlæggende årsager til migration, herunder ulovlig migration, og at bidrage til en holdbar reintegration af migranter, der vender tilbage til deres oprindelseslande, samt at styrke transit- og værtssamfund. Kommissionen opretter i sit forslag vedrørende instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI)¹³ en EFSD+ med et globalt anvendelsesområde, som skal være efterfølgeren til EFSD for den næste flerårige finansielle ramme. I henhold til forslaget følger EFSD+ princippet om, at politikken kommer i første række ("policy first"), ifølge hvilket anvendelsen af disse gennemførelsesredskaber skal være i overensstemmelse med programmeringsdokumenterne. Disse dokumenter skal identificere prioriteterne for EU og partnerlandene, som skal omfatte de nyere sektorer for bæredygtig udvikling, herunder digitalisering, bæredygtige og intelligente byer og bæredygtigt landbrug, og vil også supplere og styrke den indsats, der gøres i forbindelse med Unionens migrationspolitik over for tredjelande. De pågældende ændringer vil blive behandlet i forbindelse med de fremtidige revideringer af ansøgningsskemaet. Resultatindikatorerne og den efterfølgende overvågning er medtaget i de underskrevne garantiaftaler.

- Kommissionen anerkender behovet for sammenhængende branding og fortælling for at styrke EU's globale udviklingsstrategi. I en rapport til Rådet¹⁴ skitserede Kommissionen flere mulige foranstaltninger, der skal sikre sammenhæng mellem de forskellige gennemførelsespartnere og aktører. Kommissionen glæder sig også over en forøgelse af medlemsstaternes ejerskab via denne fælles branding, som kommer til at udvide EFSD's nuværende målgruppe og rækkevidde.

Virkningsgrad:

Hvad angår virkningsgraden, anbefales det i den eksterne vurdering at iværksætte en gennemgang af forretningsprocessen, vurdere udvælgelsen af databasen for risikovurdering og udvikle metoder for indikatorerne til resultatmåling.

Kommissionens svar: Disse anbefalinger hilses velkommen og accepteres.

Gennemgangen af forretningsprocessen skal vedrøre den igangværende gennemgang af den nye finansielle struktur. EFSD er et nyt og innovativt instrument, for hvilket der med ikrafttrædelsen af EFSD-forordningen blev indført nye processer. Det foreslås, at den fremtidige EFSD+ baseres på "policy first"-princippet og på en åben og samarbejdsorienteret struktur med særlig forvaltning¹⁵. I henhold til "policy first"-princippet skal programmeringen gøre det muligt at opstille langsigtede prioriteter for vores samarbejde med partnerlandene, herunder gennem anvendelse af metoder såsom

¹³ COM(2018) 460 final Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et instrument for naboskab, udviklingssamarbejde og internationale samarbejde.

¹⁴ COM(2020) 43 final.

¹⁵ COM(2018) 460 final.

blanding og garantier i forbindelse med gennemførelsen af disse prioriteter. Programmering er en inklusiv og iterativ proces, der kræver høringer af partnerlande, medlemsstater, civilsamfundsorganisationer, den private og den offentlige sektor og finansielle institutioner samt inddragelse af Rådet og Europa-Parlamentet.

Der er iværksat uddannelse af personalet, og denne vil blive videreudviklet alt efter de aktuelle og fremtidige behov. Hvad angår de igangværende foranstaltninger – og som anført i Kommissionens nylige rapport til Rådet¹⁶ – øger Kommissionen sin kapacitet og finansieringsekspertise ved at udvide personalets uddannelse inden for udviklingsfinansiering og projektførelse samt ved yderligere at opgradere personalets færdigheder med hensyn til de finansielle instrumenters retlige, finansielle og budgetmæssige karakteristika. Kommissionen vil også fortsat tage imod eksperter udstationeret fra finansielle institutioner. Denne øgede kapacitet vil hjælpe Kommissionen med at beskytte EU-budgettet og forvalte den planlagte forøgelse af de eksponeringer, der dækkes af budgetgarantier i den næste programmeringsperiode.

Med hensyn til udvælgelsen af databasen for risikovurdering er Kommissionen i samarbejde med eksperter fra de finansielle institutioner og andre partnere i færd med at udvikle specifik software, der kan bidrage til at beregne risici inden for rammerne af EFSD+-garantien, anerkende de specifikke udfordringer i udviklingslande og overgangslande og bygge på data fra den globale risikodatabase vedrørende nye markeder (Global Emerging Markets Risk Database). Denne ekspertrådgivning om risikoprofil og garantivederlag vil styrke Kommissionens evne til at identificere de investeringsporteføljer, der skal sikres. Denne rådgivning vil også understøtte overvågningen og forvaltningen af den akkumulerede porteføljerisiko.

Endelig har Kommissionen anvendt resultatrammen i de hidtil underskrevne garantiaftaler. Listen over indikatorer, hyppigheden og formatet af indberetninger er en del af de garantiaftaler, der er indgået med de finansielle institutioner. Arbejdet med at harmonisere indberetningen om resultaterne er endnu ikke afsluttet.

Sammenhæng:

I den eksterne vurdering anbefales det, at det eksisterende EFSD-produktmix defineres nærmere baseret på overvejelser vedrørende merværdi og virkningsgrad med klare retningslinjer for de finansielle instrumenter. Det anbefales endvidere, at der bygges videre på modellen med åben adgang, som har vist sig at øge diversiteten i de involverede finansielle institutioner, hvilket styrker operationernes sammenhæng og virkningsgrad.

Kommissionens svar: Disse anbefalinger accepteres. Produktmixet vil blive nærmere defineret i forbindelse med gennemførelsen af EFSD+. I NDICI-forslaget vil budgetgarantierne foruden de andre former for bistand¹⁷ blive genstand for programmering, så de opfylder de identificerede behov og prioriteter og koordineres med andre bistandsformer.

¹⁶ COM(2020) 43 final.

¹⁷ I artikel 12, stk. 1, i den foreslåede NDICI-forordning (COM(2018) 460 final) hedder det: "Gennemførelsen af denne forordning foretages for geografiske programmets vedkommende gennem flerårige vejledende landeprogrammer og flerlandeprogrammer."

Kommissionen opfordrer til, at modellen med en åben finansiel struktur og denne tilgang videreføres i den nye programmeringscyklus. Der er planlagt en strømlinet forvaltning af blandingsoperationer og budgetgarantier i forbindelse med den kommende "integreerede finansielle pakke" fra Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling Plus (EFSD+).

Kommissionen opfordrer også kraftigt til indgivelse af forslag fra konsortier af udviklingsfinansieringsinstitutioner, herunder mindst én lille finansiel institution i denne sammensætning. Kommissionen undersøger endvidere aktuelt, hvordan den kan lette og støtte søjlevurderingen, så der opnås øget inklusivitet.

Bæredygtighed:

Med hensyn til bæredygtighed anbefales det i den eksterne vurdering, at EFSD-projekterne konsekvent tager hensyn til sammenhængen med målene for den politiske reform med henblik på at opnå størst mulig synergi og fremme en større tilpasning til søjle 3-aktiviteterne. Det anbefales endvidere, at efterspørgselsniveauerne for forskellige EFSD-produkter overvåges, og at videnforvaltningssystemerne udformes, således at de kan indsamle efterfølgende oplysninger om finansiel innovation med henblik på at identificere og fremme bedste praksis.

Svar fra Kommissionens tjenestegrene: Disse anbefalinger accepteres.

Kommissionen vil fortsat arbejde på at knytte mobiliseringen af investeringer sammen med støtte til forbedringer af investeringsklimaet under søjle 3 med henblik på at styrke EIP's integrerede tilgang. Dette omfatter fremme af "policy first"-tilgangen, støtte til en styrket offentlig-privat dialog med centrale interessenter, herunder udviklingsfinansieringsinstitutioner med henblik på at identificere hindringer for investeringer, samarbejde med regeringerne for at håndtere politiske reformer og yde teknisk bistand og kapacitetsopbygning til offentlige og private aktører.

Med hensyn til overvågning af efterspørgslen efter EFSD-produkter kan denne anbefaling kædes sammen med den første anbefaling. Hvad angår videnforvaltningssystemerne, vil EFSD blive integreret inden for rammerne af det nye videnforvaltningssystem for foranstaltninger udadtil, OPSYS, med særligt tilpassede moduler alt efter behov.

Platforme som f.eks. EU-plattformen for blanding i eksternt samarbejde (EUBEC), netværket af praktikere og blandingsplatformenes tekniske vurderingsmøder bruges alle til at samle centrale internationale og europæiske institutioner for udviklingsfinansiering for at drøfte bedste praksis, nye tilgange og bedre koordinering til gavn for EU's eksterne samarbejde.