



Bruxelles, 2.6.2020
COM(2020) 224 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind punerea în aplicare a Fondului european pentru dezvoltare durabilă

Cuprins

1.	Rezumat	2
2.	Scopul și domeniul de aplicare al raportului de implementare	4
3.	Fondul european pentru dezvoltare durabilă și implementarea acestuia	4
3.1.	Garanția FEDD	4
3.2.	Finanțarea mixtă	6
3.2.1.	Platforma de investiții pentru Africa	6
3.2.2.	Platforma de investiții pentru politica de vecinătate	6
4.	Metodologia de evaluare.....	7
5.	Constatări și răspunsuri la întrebările adresate în scopul evaluării	7
5.1.	Relevanța	7
5.2.	Eficacitatea și valoarea adăugată	8
5.3.	Eficiența	9
5.4.	Coerența și coordonarea.....	10
5.5.	Sustenabilitatea	11
6.	Concluzii și recomandări.....	11

1. REZUMAT

Fondul european pentru dezvoltare durabilă (FEDD) a fost instituit prin Regulamentul (UE) 2017/1601 („Regulamentul privind FEDD”)¹. Acesta oferă temeiul juridic pentru utilizarea instrumentelor financiare inovatoare din cadrul Planului de investiții externe („PIE”/„Planul”), în special a garanțiilor bugetare.

PIE cuprinde trei piloni. FEDD constituie primul pilon al PIE, obiectivul-cheie al acestuia fiind acela de a oferi un pachet financiar integrat pentru finanțarea investițiilor în regiunile din Africa și din vecinătatea Uniunii. Acesta include atât operațiuni de finanțare mixtă, cât și garanții. Prin intermediul celui de al doilea pilon, se oferă asistență tehnică autorităților locale, dar și întreprinderilor, societăților sau cooperativelor, pentru dezvoltarea unor proiecte mai bune și mai viabile. De asemenea, se oferă asistență tehnică pentru activitățile clasificate în cadrul celui de al treilea pilon, care sunt activități de sprijinire a dialogului politic structurat și a dialogului la nivelul sectorului privat cu țările partenere și cu alte părți interesate, în vederea îmbunătățirii climatului investițional și a mediului de afaceri.

Împreună cu instituțiile financiare partenere, Comisia Europeană a înregistrat deja progrese semnificative în ceea ce privește punerea în aplicare a Planului, desfășurând în prezent numeroase activități în cadrul celor trei piloni.

Prezentul raport se bazează pe o evaluare externă independentă, care a fost realizată în perioada iulie 2019-ianuarie 2020. Această evaluare a subliniat faptul că FEDD este extrem de relevant pentru nevoile de investiții din regiunile din Africa Subsahariană și din vecinătatea Uniunii, precum și pentru prioritățile și angajamentele UE.

În ceea ce privește „**relevanța**”, abordarea FEDD a fost caracterizată ca fiind **foarte relevantă** în „noul model de finanțare a dezvoltării la nivel mondial pe baza obiectivelor de dezvoltare durabilă (ODD)”², având în vedere rolul de catalizator al FEDD, capacitățile acestuia de partajare a riscurilor și capacitatea sa de a consolida parteneriatele. Prin urmare, este considerat a fi unul dintre cele mai importante exemple care ilustrează noul model în acțiune până în prezent. Prin lansarea FEDD, UE definește termenul „donator de nouă generație”.

În ceea ce privește „**eficacitatea și adăugarea**”, evaluarea afirmă că dialogul într-o etapă timpurie la nivel național asigură faptul că fluxul FEDD este aliniat la prioritățile ODD.

FEDD permite UE să realizeze două lucruri care sunt dificil de realizat utilizând alte instrumente ale UE: să se angajeze într-o mai mare măsură în sprijinirea dezvoltării sectorului privat și a investițiilor subsuverane și să sprijine inovarea extinsă.

În ceea ce privește „**eficiența**”, evaluarea externă confirmă faptul că structura de guvernare a FEDD facilitează transparența și coordonarea cu toți actorii implicați.

¹ Regulamentul (UE) 2017/1601 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 septembrie 2017 de instituire a Fondului european pentru dezvoltare durabilă (FEDD), a garanției FEDD și a Fondului de garantare FEDD.

² Un model în care finanțarea dezvoltării este orientată spre îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare durabilă până în 2030, contribuind astfel la eliminarea decalajului în materie de finanțare identificat de Organizația Națiunilor Unite în ceea ce privește obiectivul respectiv.

În ceea ce privește „**coerența**”, evaluarea independentă externă subliniază că FEDD încurajează o mai bună coordonare și aliniere între UE și instituțiile financiare. În legătură cu garanția FEDD, s-au depus eforturi în vederea colaborării cu mai multe instituții financiare, inclusiv un model de acces liber³ și o abordare la nivel de portofolii care oferă o flexibilitate sporită.

În sfârșit, evaluarea externă evidențiază faptul că **sustenabilitatea** FEDD pe termen lung, ca abordare, este asigurată în prezent de nivelul ridicat al cererii. Acest lucru este consolidat de potențialul FEDD (în special garanțiile) de a testa și a dezvolta noi produse financiare.

Aceste constatări pozitive sunt reflectate de stadiul punerii în aplicare a FEDD. În ceea ce privește operațiunile de finanțare mixtă, până în prezent au fost alocate 3,1 miliarde EUR pentru proiecte de finanțare mixtă – finanțându-se 154 de proiecte pe continentul african și în vecinătatea UE. Se preconizează că această sumă de 3,1 miliarde EUR va atrage investiții generale de aproximativ 30 de miliarde EUR în sectorul energiei și al transporturilor în principal, dezvoltând în același timp sectorul privat și pe cel agricol.

În ceea ce privește garanția, șapte acorduri de garantare fuseseră deja semnate până în aprilie 2020. Comisia a semnat primul acord de garantare cu privire la proiectul NASIRA la sfârșitul anului 2018, la puțin mai mult de un an de la adoptarea Regulamentului privind FEDD. Astfel cum s-a subliniat în evaluarea externă independentă, crearea unui program atât de amplu și inovator într-un asemenea interval de timp poate fi considerată rapidă în comparație cu cea a altor mecanisme similare. Semnarea ulterioară a celorlalte acorduri de garantare a arătat că este necesar să se clarifice problemele orizontale persistente (a se vedea mai jos), ceea ce ar asigura, ulterior, încheierea rapidă a tuturor acordurilor de garantare viitoare înainte de încheierea actualului cadru financiar multianual.

Garanția FEDD utilizează, printre altele, structuri care urmăresc să identifice riscurile adiționale în cazul mutării pe piețe noi, mai problematice, precum garanțiile pentru a doua pierdere. Se pune un accent mai mare pe sprijinirea investițiilor suplimentare ale investitorilor privați, iar garanțiile nu vizează doar sprijinirea investițiilor, ci și crearea de piețe, ceea ce poate face ca, în final, sprijinul garanției să nu fie necesar. Garanția FEDD reprezintă, prin urmare, o evoluție majoră în cadrul setului de instrumente utilizate de Comisie în domeniul cooperării externe.

În ceea ce privește climatul investițional, numai în 2019, Comisia a pus la dispoziție peste 600 de milioane EUR pentru a sprijini eforturile depuse de țările partenere pentru a deveni mai atrăgătoare pentru investitori.

Astfel, în general, PIE și FEDD sunt pe calea cea bună și, în pofida unor provocări, obiectivul inițial ar trebui să fie depășit, cu o mobilizare din FEDD de 47 de miliarde EUR în investiții până la sfârșitul perioadei de investiții, utilizând 4,6 miliarde EUR în finanțări mixte prin granturi și garanții FEDD.

³ De la sfârșitul anilor 1970, CEE/UE a oferit garanții bugetare pentru a acoperi riscurile operațiunilor de finanțare întreprinse de Banca Europeană de Investiții în afara UE [așa-numitul mandat de acordare a împrumuturilor externe, cu cea mai recentă evaluare în SWD (2019) 333 final]. Prin Fondul European pentru dezvoltare durabilă, UE poate oferi garanții bugetare pentru BEI, precum și pentru o serie de alte instituții financiare internaționale sau instituții de finanțare a dezvoltării din statele membre ale UE.

2. SCOPUL ȘI DOMENIUL DE APLICARE AL RAPORTULUI DE IMPLEMENTARE

Articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD prevede evaluarea de către Comisia a funcționării inițiale a FEDD, a gestionării sale și a contribuției sale efective la scopul și obiectivele prezentului regulament.

Pentru a furniza cât mai multe informații posibil și ținând seama de etapa timpurie de implementare a FEDD, Comisia a elaborat prezentul raport de implementare, care cuprinde analiza inițială a principalelor criterii de evaluare a relevanței, a eficienței, a eficacității, a coerenței și a valorii adăugate. Prezentul raport are la bază rezultatele unei evaluări externe efectuate în perioada iulie 2019-ianuarie 2020.

Domeniul de aplicare al raportului acoperă perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2017 și 30 septembrie 2019 (data-limită).

În ceea ce privește instrumentele, raportul vizează platformele de investiții pentru Africa și vecinătate, incluzând atât operațiunile de finanțare mixtă, cât și garanția FEDD. În conformitate cu acestea, acoperirea geografică include Africa Subsahariană și țările din vecinătatea UE (la est și la sud).

3. FONDUL EUROPEAN PENTRU DEZVOLTARE DURABILĂ ȘI IMPLEMENTAREA ACESTUIA

FEDD constituie primul pilon al Planului de investiții externe. Obiectivul-cheie al acestuia este acela de a oferi un pachet financiar integrat pentru finanțarea investițiilor care demarează în regiunile din Africa și din vecinătatea Uniunii. FEDD este compus din două platforme regionale de investiții: una pentru Africa - Platforma de investiții pentru Africa (PIA) și a doua pentru vecinătatea Uniunii - Platforma de investiții pentru politica de vecinătate (PIV). Aceste platforme au fost înființate pe baza mecanismelor anterioare de finanțare mixtă, Facilitatea de investiții pentru Africa și Facilitatea de investiții pentru politica de vecinătate. Acestea combină finanțarea mixtă a UE cu un nou instrument de garantare (Garanția FEDD), cu scopul de a extinde resursele pentru a aborda cauzele profunde ale migrației și de a contribui la îndeplinirea ODD.

3.1. Garanția FEDD

Garanția FEDD este un element-cheie inovator al Planului de investiții externe al UE, utilizat în vederea reducerii riscurilor legate de investițiile în dezvoltarea durabilă în țările partenere, contribuind astfel la mobilizarea investițiilor. Obiectivul său este de a sprijini investițiile în Africa și în vecinătatea Uniunii, pentru a încuraja dezvoltarea economică și socială durabilă și favorabilă incluziunii, de a maximiza adăugarea, precum și de a atrage fonduri din sectorul privat. Garanția este destinată să servească drept mecanism de atenuare a riscurilor pentru a mobiliza finanțarea din sectorul privat, evitând în același timp denaturările pieței.

Garanția FEDD nu trebuie să depășească suma de 1,5 miliarde EUR acoperită din bugetul general, cu posibilitatea ca alte părți să ofere contribuții. Până la sfârșitul anului 2019, contribuțiile suplimentare includ 50 de milioane USD din partea Fundației

Bill și Melinda Gates, 9,6 milioane EUR din partea Danemarcei, 300 000 EUR din partea Republicii Cehe și 100 000 EUR din partea Estoniei.

Astfel cum se prevede la articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul privind FEDD, Comisia a stabilit cinci componente de investiții în principalele domenii prioritare⁴:

- Energie durabilă și conectivitate
- Finanțarea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (MIMM-uri)
- Agricultură durabilă, antreprenori din mediul rural și industria agroalimentară
- Orașe durabile
- Digitalizarea pentru dezvoltare

Pentru fiecare componentă de investiții, diverse contrapărți eligibile și-au prezentat propunerile, denumite programe de investiții propuse.

A fost alocată suma de 1,54 miliarde EUR unui număr de douăzeci și opt de programe de garantare propuse. Acestea ar trebui să atragă investiții globale estimate la 17,5 miliarde EUR. În ceea ce privește domeniile prioritare, sumele aprobate pentru garanție în sectorul energiei durabile și al conectivității s-au ridicat la 603,5 milioane EUR, la 522 de milioane EUR pentru împrumuturi intermediare pentru MIMM-uri și agricultură, la 220 de milioane EUR pentru digitalizare, la 167 de milioane EUR pentru orașele durabile, în timp ce 22 de milioane EUR au fost prevăzute pentru a sprijini finanțarea în moneda națională⁵.

În ceea ce privește cele douăzeci și opt de garanții, au fost semnate șapte acorduri de garantare până în aprilie 2020⁶. Urmează să fie semnate mai multe acorduri, fiind posibilă o reorientare, pentru a contribui la o reacție solidă și specifică a UE pentru a sprijini eforturile țărilor partenere în combaterea pandemiei de COVID-19⁷.

În paralel cu implementarea rapidă a acestora, este necesar să se convină asupra unor dispoziții adecvate care să aplice cerințele de reglementare pentru instrumentele financiare și garanțiile bugetare, astfel cum sunt prevăzute în Regulamentul financiar⁸ al UE și în alte acte legislative ale UE. În special, încheierea de contracte cu instituții financiare de dezvoltare din afara Uniunii Europene a presupus mai multe eforturi și timp, întrucât cerințele UE depășesc uneori standardele acceptate la nivel internațional, de exemplu, în ceea ce privește jurisdicțiile pentru combaterea spălării banilor și cele necooperante. Prin urmare, pentru a asigura eficacitatea implementării, este important ca, atunci când selectează și implică instituții financiare, Comisia să ia în considerare capacitatea financiară și operațională a acestora, astfel încât să construiască o arhitectură

⁴ C(2017) 7899 final

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

⁶ Facilitatea de garantare NASIRA a FMO, Acordul de garantare al CDP și al BAD (Banca Africană de Dezvoltare) pentru arhipelaguri, Acordul de garantare a programului de capital-risc al FMO, Cadrul BERD pentru extinderea investițiilor în energia din surse regenerabile, dispozitivul de garantare pentru dezvoltarea urbană rezilientă (*Resilient City Development* - RECIDE) al AECID și al Grupului Băncii Mondiale, mecanismul de garantare pentru sectorul energiei în Africa „AEGF” al KfW și acordul de garantare al BEI pentru accesul IMM-urilor la finanțare.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_20_604; Coronavirus: Răspunsul global al UE pentru a combate pandemia.

⁸ Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046.

financiară care să contribuie la obiectivele de politică și să asigure în mod adecvat buna gestionare financiară a fondurilor Uniunii. În acest sens, este necesar un dialog susținut și negocierea unor clauze contractuale comparabile între Comisie și partenerii săi.

Este esențial ca acordurile să fie temeinice și cuprinzătoare și să corespundă cerințelor stabilite prin Regulamentul financiar al UE și prin Regulamentul privind FEDD, astfel încât partenerilor noștri să le fie clar ce rezultate sunt așteptate din partea lor cu aceste garanții, susținute de banii contribuabililor din UE.

3.2. Finanțarea mixtă

Finanțarea mixtă combină sprijinul financiar al UE cu împrumuturi sau capitaluri proprii de la alți finanțatori publici și privați, pentru a mobiliza investiții publice și private care să contribuie la dezvoltarea economică durabilă. În cadrul FEDD, finanțarea mixtă este realizată prin două platforme regionale de finanțare mixtă: Platforma de investiții pentru Africa (PIA, fosta facilitate de investiții pentru Africa - AfIF) și Platforma de investiții pentru politica de vecinătate (PIV, fosta Facilitate de investiții pentru vecinătate - FIV).

În perioada 2017-2019, a fost angajată și plătită fondului fiduciar PIV o sumă totală în valoare de 3,75 milioane EUR, din care 2,75 milioane EUR de către Germania și 1 milion EUR de către Estonia.

3.2.1. Platforma de investiții pentru Africa

Obiectivul-cheie al Platformei de investiții pentru Africa este acela de a promova dezvoltarea economică și socială a țărilor partenere, inclusiv prin mobilizarea resurselor din sectorul privat, cu accent pe durabilitate și pe crearea de locuri de muncă decente, pe sectoarele socioeconomice și pe agricultura durabilă.

În perioada 2017-2019, în cadrul Platformei de investiții pentru Africa, UE a contribuit cu 1,8 miliarde EUR la 78 de operațiuni, deblocând investiții în Africa Subsahariană în valoare totală de 13,5 miliarde EUR.

Până în prezent, proiectele s-au axat în principal pe sectorul transporturilor și al energiei, care au reprezentat 44 %, respectiv 34 % din operațiuni. Asigurarea unei infrastructuri îmbunătățite și a accesului la energie sunt condiții prealabile pentru o viitoare creștere efectivă. Celelalte proiecte au vizat dezvoltarea sectorului privat, mediul, TIC și agricultura⁹.

3.2.2. Platforma de investiții pentru politica de vecinătate

În mod similar, în perioada 2017-2019, în cadrul Platformei de investiții pentru politica de vecinătate, UE a contribuit cu 1,3 miliarde EUR la 76 de operațiuni. Se estimează că această finanțare va contribui la deblocarea unor investiții în regiunea de vecinătate în valoare totală de aproximativ 16,2 miliarde EUR.

⁹ Pentru informații detaliate, a se consulta următorul Raport operațional FEDD 2019 (care urmează să fie publicat).

Proporția repartizării regionale între vecinătatea estică și cea sudică este de 44 % -56 %. Până în prezent, proiectele s-au axat în principal pe dezvoltarea sectorului privat (33 %), pe sectorul energiei (18 %) și pe cel al apei și al salubrității (18 %). Celelalte proiecte au vizat transporturile, mediul, educația, dezvoltarea urbană și agricultura¹⁰.

4. METODOLOGIA DE EVALUARE

Raportul de implementare prezintă evaluarea, de către serviciile Comisiei, a funcționării inițiale a FEDD, a gestionării și a contribuției sale la scopul și obiectivele Regulamentului privind FEDD. Prezentul raport al Comisiei este bazat pe activitatea consultanților externi, care au furnizat o evaluare externă independentă.

Evaluarea externă a fost comandată pentru a oferi o perspectivă independentă asupra etapei inițiale a implementării FEDD și s-a bazat, pe cât posibil în această etapă, pe cele cinci criterii de evaluare privind relevanța, eficiența, eficacitatea, coerența și valoarea adăugată.

5. CONSTATĂRI ȘI RĂSPUNSURI LA ÎNTREBĂRILE ADRESATE ÎN SCOPUL EVALUĂRII

5.1. Relevanța

Prima întrebare adresată în scopul evaluării se referă la relevanța FEDD și este formulată astfel: „*Instrumentele de garantare/finanțare mixtă ale FEDD răspund solicitării privind un nou model de finanțare a dezvoltării în epoca ODD, nevoilor de investiții ale celor două regiuni și priorităților și angajamentelor UE?*”

Ca răspuns la această întrebare, evaluarea externă precizează că FEDD este foarte relevant în ceea ce privește necesitatea unui nou model de finanțare a dezvoltării la nivel mondial și, în mod similar, extrem de relevant în ceea ce privește nevoile de investiții ale celor două regiuni (Africa Subsahariană și vecinătatea UE), precum și în ceea ce privește gama de priorități și de angajamente ale UE.

FEDD s-a dovedit a fi foarte relevant în ceea ce privește cerințele „noului model de finanțare a dezvoltării la nivel mondial pe baza ODD”, în special în ceea ce privește rolul de catalizator, partajarea riscurilor și crearea de parteneriate. Se consideră că este, probabil, unul dintre cele mai importante exemple care ilustrează noul model în acțiune până în prezent.

Dovezile arată că FEDD este bazat pe politici. Obiectivul său de politică este în concordanță cu ODD, este compatibil cu cererea (nevoile) din țările partenere și are impact asupra alocărilor de împrumuturi ale instituțiilor financiare partenere, oferind indicații pentru acele alocări bazate pe orientări de politică.

¹⁰ Idem.

Dovezile arată că PIE - și FEDD în cadrul acestuia - se bazează pe o serie de alte angajamente și priorități ale UE și că este coerent cu acestea. De asemenea, arată că FEDD a permis UE să se angajeze într-o mai mare măsură.

Având în vedere faptul că FEDD sprijină doar împrumuturi și capitaluri proprii legate de proiectele de investiții, acesta nu poate înlocui sprijinul bugetar, care nu poate acoperi proiecte, și nici granturile directe către entități care nu au capacitate de împrumut, precum organizațiile neguvernamentale.

5.2. Eficacitatea și valoarea adăugată

Cea de a doua întrebare adresată în scopul evaluării se referă la criteriile privind eficacitatea și valoarea adăugată și este formulată astfel: „*Îndeplinește FEDD obiectivele și prioritățile specifice ale UE și oferă aditionalitate prin sprijinul pe care îl acordă țărilor țintă?*”

Ca răspuns la această întrebare, evaluarea externă precizează că FEDD oferă aditionalitate financiară, că indică o promisiune anticipată de a furniza o aditionalitate nefinanciară și că a permis angajamente mai ample. Deși vizibilitatea este în concordanță cu regulamentul, există o oportunitate de îmbunătățire suplimentară, prin crearea unei „mărci”.

FEDD acumulează sume substanțiale din alte surse de finanțare (inclusiv din cofinanțarea privată). Astfel cum informează studiul, luând în considerare împreună finanțarea mixtă și garanțiile, datele privind FEDD din septembrie 2019 arată că aprobările FEDD pentru 4,03 miliarde EUR mobilizează investiții totale în valoare de 40,5 miliarde EUR - de unde rezultă o finanțare medie cu efect de levier în valoare de 10,04¹¹. Acest lucru demonstrează eficacitatea modelului FEDD în ceea ce privește atragerea unor sume de bani mai mari.

Dincolo de cifrele principale, există o deosebită complexitate și diversitate în ceea ce privește instrumentul, sectorul, țara sau regiunile. Astfel, efectul de levier viitor va depinde de combinația instrument/proiect/ țară a FEDD. În plus, finanțarea mixtă și garanțiile mobilizează diferite tipuri de „fonduri suplimentare”, reflectând diferitele tipuri de proiecte pe care le sprijină.

Evaluarea externă consideră, de asemenea, că dialogul într-o etapă timpurie la nivel național asigură alinierea rezervei de proiecte a FEDD la prioritățile ODD, iar primele elemente arată că există o amplă aliniere la multe priorități și ținte ale ODD. Adicionalitatea la nivel de proiect este considerată solidă și fundamentată din punct de vedere calitativ - dar arareori cuantificată. La nivel de politici, există exemple în care FEDD a sprijinit sau a consolidat o modificare a politicilor.

¹¹ Coroborată prin actualizarea de la sfârșitul anului 2019: aprobările pentru 4,6 miliarde EUR deblochează investiții în valoare de 47 de miliarde EUR https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf

Primul acord de garantare semnat, NASIRA, pus în aplicare de FMO, oferă un bun exemplu privind modul în care sunt abordate cauzele profunde ale migrației; acesta caută să remedieze riscurile ridicate – atât cele percepute, cât și cele reale – asociate acordării de împrumuturi antreprenorilor defavorizați din țările situate în vecinătatea UE și în Africa Subsahariană, dintre care mulți au fost nevoiți să-și părăsească locuințele. Acordul le oferă acestora acces la credite de investiții prin acordarea - pentru instituțiile financiare locale, cum ar fi băncile și instituțiile de microfinanțare - unor garanții de portofoliu care conțin credite pentru antreprenori.

FEDD permite UE să realizeze două lucruri care sunt dificil de realizat utilizând alte instrumente ale UE - cel puțin la aceeași scară și cu bugetele existente: să se angajeze într-o măsură mult mai mare în sprijinirea dezvoltării sectorului privat și a investițiilor subsuverane și să sprijine inovarea.

Vizibilitatea este conformă cu Regulamentul privind FEDD și cu orientările UE, dar anumite provocări și oportunități se profilează la orizont. Printre acestea se numără posibilele îmbunătățiri în definirea strategiei de comunicare la nivel de proiect, crearea unei imagini a mărcii pentru sprijinul UE pentru dezvoltare, precum și monitorizarea adecvată a activităților de comunicare existente, în special a celor cu sectorul privat.

5.3. Eficiența

Cea de a treia întrebare adresată în scopul evaluării se referă la eficiența FEDD și este formulată astfel: *„În ce măsură contribuie organizarea, proiectarea, funcționarea, gestionarea și structura FEDD la atingerea obiectivelor sale?”*

Ca răspuns la această întrebare, evaluarea externă arată că, în contextul organizării existente, guvernanta FEDD este în concordanță cu Regulamentul, la fel ca și gestiunea financiară.

Evaluarea externă confirmă faptul că structura de guvernanta a FEDD facilitează gestionarea și parteneriatele transparente și că aceasta este conformă cu Regulamentul privind FEDD.

Pe parcursul interviurilor, au fost identificate și subliniate anumite provocări și probleme operaționale. Acestea sunt legate de: gestionarea diversității produselor în cadrul FEDD (și anume finanțarea mixtă și garanțiile), a proceselor operaționale și a impactului termenelor-limită; capacitatea personalului și repartizarea responsabilităților; gestionarea cunoștințelor. Aceste probleme pot fi atribuite „curbei de învățare”, având în vedere etapa timpurie în care se află programele de garantare. Pe baza analizei, studiul concluzionează că planul operațional al FEDD trebuie să facă obiectul unei examinări mai detaliate, axate pe: i) scopul și proiectarea procesului operațional; ii) structura organizațională; iii) competențele și formarea personalului; și iv) gestionarea cunoștințelor.

Deși granturile mixte sunt stabilite în funcție de calcule și de „bugetul disponibil”, cuantificarea calculelor ar trebui să fie utilizată mai frecvent. În cazul garanției FEDD, alocările pentru programele de investiții propuse au fost modificate și adaptate pentru a

răspunde unui exercițiu de programare conceput pentru a asigura o repartizare a programelor pe cele cinci componente.

Cadrul de monitorizare a FEDD este conceput astfel încât să fie aliniat la cadrul UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale, însă capacitatea sa de a produce date care pot fi consolidate și agregate ar trebui îmbunătățită, ținând seama de următoarele aspecte: i) încă nu a fost stabilită metodologia pentru unii dintre indicatorii propuși, ii) valoarea adăugată limitată și lipsa de date comparabile pentru indicatorii sectorului principal; și iii) tensiunile dintre nevoile de raportare ale serviciilor Comisiei și sistemele proprii ale instituțiilor financiare și abordarea monitorizării de către acestea. Instituțiile financiare trebuie să raporteze cu privire la două cadre (cadrul UE și cel intern), ceea ce determină creșterea costurilor și încurajează o concentrare mai mare asupra unei baze comune (indicatori similari sau comparabili).

5.4. Coerența și coordonarea

Cea de a patra întrebare adresată în scopul evaluării se referă la coerența și la coordonarea FEDD și este formulată astfel: *„În ce măsură FEDD este în măsură să garanteze coerența pe plan intern, în raport cu strategiile și politicile UE în regiuni și cu operațiunile instituțiilor financiare?”*

Pentru a răspunde la această întrebare, evaluarea externă examinează coerența FEDD la trei niveluri diferite: a) între componentele FEDD, b) cu alte forme de sprijin din partea UE; și c) cu activitățile instituțiilor financiare.

În ceea ce privește coerența dintre componentele FEDD, lansarea programelor de garantare FEDD poate afecta viitoarea gamă de granturi mixte și poate diminua motivația care stă la baza garanțiilor în cadrul finanțării mixte, precum și aplicabilitatea capitalului de risc plătit pentru tranșele de primă pierdere în fonduri structurate. Prin urmare, poate fi necesară o raționalizare formală pentru a îmbunătăți coerența „gamei de produse” a FEDD. Aspectele legate de ciclul operațional și de ciclul proiectului pot necesita o revizuire, pentru a îmbunătăți sinergiile.

În ceea ce privește coerența cu alte forme de sprijin, studiul consideră că FEDD reprezintă un set de instrumente diferențiate și că acesta completează alte forme de sprijin. Studiul confirmă faptul că integrarea FEDD ca unul dintre cei trei piloni ai PIE ar trebui să încurajeze o mai mare complementaritate și coordonare între FEDD și alte forme de sprijin din partea UE.

Operațiunile de finanțare mixtă sunt relativ bine coordonate cu alte forme de sprijin, în mare parte datorită implicării directe a delegațiilor UE. Totuși, se atrage atenția asupra rolului și implicării acestora în ceea ce privește formularea detaliată a proiectelor de finanțare mixtă și punerea în aplicare efectivă a garanțiilor FEDD.

FEDD încurajează un grad mai mare de coordonare și aliniere între UE și instituțiile financiare. În legătură cu garanțiile FEDD, s-au depus eforturi în vederea colaborării cu mai multe instituții financiare, inclusiv un model de acces liber și o abordare la nivel de portofoliu care a oferit o flexibilitate sporită.

5.5. Sustenabilitatea

Cea de a cincea întrebare adresată în scopul evaluării se referă la sustenabilitatea FEDD și este formulată astfel: „*Garanțiile și operațiunile de finanțare mixtă ale FEDD sunt sustenabile?*”

Ca răspuns la această întrebare, evaluarea externă precizează că FEDD are potențialul de a viza reforme durabile în materie de politici, deși doar câteva proiecte și programe includ acest lucru ca obiectiv explicit.

FEDD este aliniat la ODD-uri, iar conformitatea este verificată la nivel de proiect/program. Sunt luați în considerare, de asemenea, indicatorii de gen și alți indicatori transversali, dar nu este clar modul în care FEDD va putea monitoriza performanța, având în vedere limitările cadrului de monitorizare, de exemplu în ceea ce privește capacitatea instituțiilor financiare de a colecta date dezagregate atunci când colaborează cu instituții financiare intermediare, care ar putea să nu dispună de sisteme de colectare pentru astfel de tipuri de date.

Sustenabilitatea pe termen lung a FEDD, ca abordare, este asigurată în prezent de nivelul ridicat al cererii. Acest lucru este consolidat de potențialul FEDD (în special garanțiile) de a testa și a dezvolta noi produse financiare.

6. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În acest capitol este prezentată experiența dobândită și sunt formulate recomandări, pe baza constatărilor evaluării externe independente. Capitolul include răspunsul serviciilor Comisiei și, după caz, face trimitere la măsurile menționate în Raportul Comisiei către Consiliu privind recomandările Grupului la nivel înalt de înțelepți pentru arhitectura financiară europeană pentru dezvoltare¹².

Relevanța:

În ceea ce privește relevanța, raportul extern recomandă elaborarea unor pachete adaptate pentru reducerea riscurilor pentru grupuri specifice de investitori și exploatarea poziției solide pe piață pentru cooptarea mai multor donatori în vederea obținerii unui impact mai mare asupra reducerii riscurilor.

Răspunsul Comisiei:

Comisia acceptă recomandările și este de acord să extindă în continuare analiza și să vizeze sectorul privat pentru a crește atractivitatea instrumentului FEDD. Comisia dezvoltă deja această abordare, fie prin programe individuale, fie prin studii sectoriale privind investițiile în capitalul natural și în economia circulară.

Mai precis, vor fi desfășurate activități suplimentare pentru a spori oportunitățile de investiții pentru economia verde și pentru cea circulară.

¹² COM(2020) 43 final, Raport al Comisiei către Consiliu privind recomandările Grupului la nivel înalt de înțelepți pentru arhitectura financiară europeană pentru dezvoltare <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>

Se ia în considerare recurgerea la alți donatori. Au fost oferite deja contribuții suplimentare și, în viitor, donatorii (statele membre ale UE sau alții) ar putea dori să contribuie la FEDD printr-un transfer de fonduri fie (i) în cadrul structurii de guvernare existente, fie (ii) prin intermediul unei structuri dedicate, care ar necesita o guvernare specifică.

Eficacitatea și aditionalitatea:

În ceea ce privește eficacitatea și aditionalitatea, raportul extern recomandă ca portofoliul să fie administrat astfel încât să acorde o mai mare importanță sectoarelor și obiectivelor „mai noi” ale ODD (de exemplu, digitalizarea, orașele durabile și agricultura). În plus, recomandă introducerea unor îmbunătățiri în secțiunea dedicată aditionalității din cadrul formularului de candidatură și în ceea ce privește vizibilitatea în raport cu partenerii din sectorul privat.

Răspunsul Comisiei: Aceste recomandări sunt bine-venite și acceptate.

- Comisia va continua să pună accentul pe îndeplinirea priorităților politice. Prin crearea unor componente specifice pentru agricultură, digitalizare și orașe durabile pentru garanția FEDD, Comisia a făcut un pas important pentru încurajarea investițiilor în aceste domenii. Prin sprijinirea unor astfel de investiții prin intermediul FEDD, Comisia va continua, de asemenea, să abordeze cauzele socioeconomice profunde specifice ale migrației, inclusiv ale migrației neregulate, și să contribuie la reintegrarea durabilă a migranților care se întorc în țările lor de origine și la consolidarea comunităților de tranzit și a comunităților-gazdă. În propunerea sa privind Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCDI)¹³, Comisia instituie FEDD+, cu un domeniu de aplicare la nivel mondial, care va fi succesorul FEDD pentru următorul CFM. Conform propunerii, FEDD+ ar urma principiul potrivit căruia „politicile sunt prioritare”, care implică faptul că utilizarea acestor instrumente de implementare ar trebui să respecte documentele de programare. Aceste documente ar identifica prioritățile UE și ale țărilor partenere, care ar acoperi sectoarele „ODD” mai noi, inclusiv digitalizarea, orașele durabile și inteligente și agricultura durabilă, și, de asemenea, ar completa și consolida eforturile depuse în contextul politicii Uniunii în domeniul migrației cu țările terțe. Modificările respective vor fi luate în considerare în revizuirile viitoare ale formularului de candidatură. Indicatorii de performanță și monitorizarea ulterioară a acestora au fost incluse în textul acordurilor de garantare semnate.

- Comisia recunoaște necesitatea unei imagini de marcă și a unui discurs coerent pentru a consolida strategia globală de dezvoltare a UE. Într-un raport către Consiliu¹⁴, Comisia a prezentat mai multe acțiuni posibile în vederea asigurării coerenței dintre diverșii parteneri și actori în materie de implementare. De asemenea, Comisia salută asumarea într-o măsură mai mare a răspunderii de către statele membre, prin intermediul acestei mărci comune, care va face ca FEDD să fie cunoscut de un public mai larg.

¹³ COM(2018) 460 final Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională.

¹⁴ COM(2020) 43 final.

Eficiența:

În ceea ce privește eficiența, evaluarea externă recomandă lansarea unei revizuirii a procesului operațional, evaluarea selectării bazei de date pentru evaluarea riscurilor și dezvoltarea de metodologii pentru indicatorii de măsurare a rezultatelor.

Răspunsul Comisiei: Aceste recomandări sunt bine-venite și acceptate.

Revizuirea procesului operațional este legată de examinarea în curs a noii arhitecturi financiare. FEDD este un instrument nou și inovator, pentru care au fost instituite noi procese odată cu intrarea în vigoare a Regulamentului privind FEDD. Se propune ca viitorul FEDD+ să se bazeze pe principiul potrivit căruia „politicile sunt prioritare” și pe o arhitectură deschisă și colaborativă, cu o guvernare specifică¹⁵. În aplicarea principiului potrivit căruia „politicile sunt prioritare”, programarea ar permite stabilirea priorităților pe termen lung pentru cooperarea noastră cu țările partenere, inclusiv prin utilizarea unor modalități precum finanțarea mixtă și garanțiile în scopul îndeplinirii acestor priorități. Programarea este un proces incluziv și iterativ, care necesită consultarea țărilor partenere, a statelor membre, a organizațiilor societății civile, a sectorului privat și a sectorului public și a instituțiilor financiare, precum și implicarea Consiliului și a Parlamentului European.

Formarea competențelor personalului este în curs și va fi dezvoltată în continuare în conformitate cu nevoile actuale și viitoare. În ceea ce privește acțiunile în curs de desfășurare, astfel cum se precizează în raportul recent al Comisiei către Consiliu¹⁶, Comisia își dezvoltă capacitatea și expertiza în materie de finanțare, prin extinderea formării personalului în domeniul finanțării dezvoltării, al gestiunii financiare a proiectelor, precum și prin îmbunătățirea în continuare a competențelor personalului său specializat în ceea ce privește particularitățile de natură juridică, financiară și bugetară ale instrumentelor financiare. De asemenea, Comisia va continua să găzduiască experți detașați din partea instituțiilor financiare. Această capacitate sporită va ajuta Comisia să protejeze bugetul UE și să gestioneze creșterea preconizată a expunerilor acoperite de garanțiile bugetare în următoarea perioadă de programare.

În ceea ce privește selectarea bazei de date pentru evaluarea riscurilor, Comisia, în cooperare cu experți din cadrul instituțiilor financiare și cu alți parteneri, este implicată în prezent într-un proces de dezvoltare a unui software dedicat, care ar putea contribui la modelarea riscurilor, în cadrul garanției FEDD+, recunoscând provocările specifice cu care se confruntă țările în curs de dezvoltare și cele aflate în tranziție, pe baza datelor din banca de date mondială privind riscurile piețelor emergente (*Global Emerging Markets Risk Database* - GEMs). Furnizarea de asistență de specialitate cu privire la profilul de risc și la remunerarea garanției va spori capacitatea Comisiei de a identifica portofoliile de proiecte de investiții care trebuie garantate. Această asistență de specialitate va sprijini, de asemenea, monitorizarea și gestionarea acumulării de riscuri la nivel de portofoliu.

¹⁵ COM(2018) 460 final.

¹⁶ COM(2020) 43 final.

În sfârșit, Comisia a utilizat cadrul de rezultate în acordurile de garantare semnate până în prezent. Lista indicatorilor, frecvența și formatul în care se realizează raportarea fac parte din acordurile de garantare semnate cu instituțiile financiare. Activitățile de armonizare a raportării cu privire la rezultate sunt în curs de desfășurare.

Coerenta:

Evaluarea externă recomandă definirea mai precisă a actualei game de produse a FEDD, pe baza valorii adăugate și a unor aspecte legate de eficiență, și furnizarea de orientări clare pentru instituțiile financiare. În plus, recomandă ca acest demers să aibă la bază modelul accesului liber, care a condus la o mai mare diversitate a instituțiilor financiare implicate, îmbunătățind coerența și eficiența operațiunilor.

Răspunsul Comisiei: Aceste recomandări sunt acceptate. Definirea mai precisă a gamei de produse se va face în contextul introducerii FEDD+. În propunerea privind IVCDCI, garanțiile bugetare vor face obiectul unei programări împreună cu celelalte forme de asistență¹⁷, astfel încât acestea să fie în concordanță cu nevoile și cu prioritățile identificate și să fie coordonate cu alte modalități de ajutor.

Comisia încurajează modelul de arhitectură financiară deschisă și această abordare va fi continuată în cadrul noului ciclu de programare. Guvernanța raționalizată a finanțării mixte și a garanțiilor bugetare este prevăzută în contextul „pachetului financiar integrat” care va fi furnizat de Fondul european pentru dezvoltare durabilă Plus (FEDD+).

De asemenea, Comisia încurajează ferm prezentarea de propuneri de către consorțiile de instituții de finanțare a dezvoltării, care să includă cel puțin o instituție financiară de mici dimensiuni în componența lor. În plus, Comisia analizează în prezent modalități de a facilita și de a sprijini evaluarea pilonului, pentru a consolida într-o mai mare măsură incluziunea.

Sustenabilitatea:

În ceea ce privește sustenabilitatea, evaluarea externă recomandă ca proiectele FEDD să ia în considerare în mod constant legăturile cu obiectivele reformei în materie de politici, pentru a maximiza sinergiile și pentru a încuraja o aliniere mai bună la activitățile din cadrul celui de al treilea pilon. În plus, recomandă ca nivelul cererilor pentru diferite produse FEDD să fie monitorizat, iar sistemele de gestionare a cunoștințelor să fie concepute astfel încât să colecteze informații *ex post* cu privire la inovarea financiară, pentru a identifica și pentru a încuraja cele mai bune practici.

Răspunsul serviciilor Comisiei: Aceste recomandări sunt acceptate.

Comisia își va continua activitatea de conectare a mobilizării de investiții cu sprijinul pentru îmbunătățirea climatului investițional, în cadrul celui de al treilea pilon, în vederea

¹⁷ Articolul 12 alineatul (1) din Propunerea de regulament privind IVCDCI [COM(2018) 460 final] prevede că „[î]n cazul programelor geografice, punerea în aplicare a prezentului regulament se efectuează prin intermediul programelor indicative multianuale la nivel de țară și multinaționale”.

îmbunătățirii abordării integrate a PIE. Aceasta include promovarea abordării potrivit căreia „politicile sunt prioritare”, sprijinirea intensificării dialogului public-privat cu părțile interesate esențiale, inclusiv cu instituțiile de finanțare a dezvoltării, pentru a identifica obstacolele în calea investițiilor, implicarea guvernelor în abordarea reformelor în materie de politici, precum și furnizarea de asistență tehnică și oportunități de consolidare a capacităților actorilor publici și privați.

În ceea ce privește monitorizarea cererii de produse FEDD, prezenta recomandare poate fi legată de prima recomandare. În ceea ce privește sistemele de gestionare a cunoștințelor, FEDD va fi integrat în cadrul noului sistem de gestionare a cunoștințelor pentru acțiunea externă, OPSYS, cu module adaptate în mod specific, după caz.

Utilizarea unor platforme precum Platforma UE de finanțare mixtă a cooperării externe (EUBEC), rețeaua de practicieni și reuniunile de evaluare tehnică a platformelor de finanțare mixtă reprezintă modalități prin care instituțiile-cheie de finanțare a dezvoltării, internaționale și europene, se pot reuni pentru a discuta despre cele mai bune practici, evoluția abordărilor și mai buna coordonare, în beneficiul cooperării externe a UE.