



Bruselj, 2.6.2020  
COM(2020) 224 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**  
**o izvajanju Evropskega sklada za trajnostni razvoj**

# Kazalo

<b>1.</b>	<b>Povzetek</b> .....	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Namen in obseg poročila o izvajanju</b> .....	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Evropski sklad za trajnostni razvoj in njegovo izvajanje</b> .....	<b>4</b>
3.1.	Jamstvo EFSD.....	4
3.2.	Mešano financiranje.....	6
3.2.1.	Naložbena platforma za Afriko .....	6
3.2.2.	Naložbena platforma za sosedstvo .....	6
<b>4.</b>	<b>Metodologija ocenjevanja</b> .....	<b>7</b>
<b>5.</b>	<b>Ugotovitve in odgovori na vprašanja v oceni</b> .....	<b>7</b>
5.1.	Relevantnost.....	7
5.2.	Uspešnost in dodana vrednost.....	7
5.3.	Učinkovitost.....	9
5.4.	Skladnost in usklajevanje.....	9
5.5.	Trajnost.....	10
<b>6.</b>	<b>Sklepi in priporočila</b> .....	<b>10</b>

## 1. POVZETEK

Evropski sklad za trajnostni razvoj (EFSD) je bil vzpostavljen z Uredbo (EU) 2017/1601 (v nadaljnjem besedilu: uredba o EFSD)<sup>1</sup>. Zagotavlja pravno podlago za uporabo inovativnih finančnih instrumentov v okviru načrta za zunanje naložbe, zlasti proračunskih jamstev.

Načrt za zunanje naložbe je sestavljen iz treh stebrov. EFSD je prvi steber tega načrta, njegov glavni cilj pa je zagotoviti celovit finančni sveženj za financiranje naložb v regijah Afrike in evropskega sosodstva. Vključuje operacije mešanega financiranja in jamstva. Tehnična pomoč se v okviru drugega stebra zagotavlja lokalnim organom ter podjetjem, družbam ali zadrugam, da bi razvijali boljše in izvedljive projekte. Tehnična pomoč se zagotavlja tudi za dejavnosti, ki so uvrščene v tretji steber, in sicer so to dejavnosti, ki podpirajo strukturiran politični dialog in dialog v zasebnem sektorju s partnerskimi državami in drugimi deležniki, da bi se izboljšalo tako naložbeno kot podjetniško okolje.

Evropska komisija skupaj s partnerskimi finančnimi institucijami že dobro napreduje pri izvajanju načrta za zunanje naložbe v praksi, pri čemer se v okviru vseh treh stebrov izvaja veliko dejavnosti.

To poročilo temelji na zunanji neodvisni oceni, ki je bila izvedena med julijem 2019 in januarjem 2020. V navedeni oceni je bilo poudarjeno, da je EFSD zelo pomemben za naložbene potrebe regij podsaharske Afrike in sosodstva EU ter za prednostne naloge in obveznosti EU.

Kar zadeva „**relevantnost**“, je bil pristop EFSD opredeljen kot **izjemno relevanten** za „novi globalni model razvojnega financiranja, ki temelji na ciljih trajnostnega razvoja“<sup>2</sup>, in sicer zaradi svojega spodbudnega učinka, zmogljivosti delitve tveganja in zmožnosti krepitve partnerstev. Zato se šteje za enega izmed vodilnih primerov tega novega modela v praksi doslej. EU je z vzpostavitvijo EFSD opredelila izraz „donator nove generacije“.

V zvezi z „**uspešnostjo in dodatnostjo**“ je v oceni navedeno, da dialog v zgodnji fazi v državi zagotavlja, da je seznam projektov EFSD usklajen s prednostnimi nalogami ciljev trajnostnega razvoja.

EFSD Evropski uniji omogoča izvajanje dveh nalog, ki sta z drugimi instrumenti EU težko izvedljivi: precej širše sodelovanje za podporo razvoju zasebnega sektorja in naložbam na poddržavni ravni ter podpiranje inovacij na splošno.

Kar zadeva „**učinkovitost**“, je zunanja ocena potrdila, da struktura upravljanja EFSD olajšuje preglednost in usklajevanje z vsemi vpletenimi akterji.

Glede „**skladnosti**“ je v zunanji neodvisni oceni izpostavljeno, da EFSD spodbuja večje usklajevanje med EU in finančnimi institucijami ter njihovo skladnost. Z jamstvom

---

<sup>1</sup> Uredba (EU) 2017/1601 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. septembra 2017 o vzpostavitvi Evropskega sklada za trajnostni razvoj (EFSD), jamstva EFSD ter jamstvenega sklada EFSD.

<sup>2</sup> Model, po katerem je razvojno financiranje usmerjeno v doseganje ciljev trajnostnega razvoja do leta 2030 in ki torej pomaga premagovati finančno vrzel, ki jo Združeni narodi opredelijo v zvezi z zadevnim ciljem.

EFSD se prizadeva za sodelovanje z več finančnimi institucijami, vključno z modelom odprtega dostopa<sup>3</sup> in portfeljnim pristopom, ki zagotavlja večjo prožnost.

Nazadnje je bilo v zunanji oceni poudarjeno, da je dolgoročna **trajnost** EFSD kot pristopa zaradi visokih ravni povpraševanja trenutno zagotovljena. Ta trajnost je okrepljena z zmožnostjo EFSD (zlasti jamstev), da preizkuša in razvija nove finančne produkte.

Te pozitivne ugotovitve se izražajo v stanju pri izvajanju EFSD. V sklopu mešanega financiranja je bilo doslej dodeljenih 3,1 milijarde EUR za projekte mešanega financiranja – za financiranje 154 projektov po vsej afriški celini in sosedstvu EU. Ta znesek 3,1 milijarde EUR naj bi skupno pritegnil približno 30 milijard EUR naložb, predvsem v energetske in prometnem sektorju, hkrati pa tudi za razvoj zasebnega in kmetijskega sektorja.

V sklopu jamstev je bilo do aprila 2020 sklenjenih že sedem jamstvenih sporazumov. Komisija je prvi jamstveni sporazum za projekt NASIRA sklenila ob koncu leta 2018, malce več kot leto po sprejetju uredbe o EFSD. Kot je navedeno v zunanji neodvisni oceni, se vzpostavitev tako obsežnega in inovativnega programa v takem obdobju lahko šteje za hitro v primerjavi z drugimi podobnimi mehanizmi. Po sklenitvi dodatnih jamstvenih sporazumov se je pokazala potreba po pojasnitvi ponavljajočih se horizontalnih težav (glej v nadaljevanju), ki bi omogočila hitro sklepanje vseh nadaljnjih jamstvenih sporazumov pred koncem sedanjega večletnega finančnega okvira.

Jamstvo EFSD med drugim uporablja strukture, katerih cilj je opredeliti presežna tveganja pri vključevanju na nove, zahtevnejše trge, kot so jamstva za drugo izgubo. Bolj se usmerja v podpiranje dodatnih naložb zasebnih vlagateljev, cilj jamstev pa ni samo podpreti naložbo, ampak tudi ustvariti trge, zaradi česar podpora v obliki jamstva navsezadnje morda ne bi bila več potrebna. Jamstvo EFSD torej pomeni pomemben razvoj v sklopu instrumentov, ki jih Komisija uporablja pri zunanjem sodelovanju.

Že samo v zvezi z naložbenim okoljem leta 2019 je Komisija dala na voljo več kot 600 milijonov EUR za podporo prizadevanjem partnerskih držav EU, da bi postale privlačnejše za naložbe.

Na splošno sta torej načrt za zunanje naložbe in EFSD uspešna in bi kljub nekaterim izzivom morala preseči prvotni cilj, pri čemer naj bi EFSD do konca naložbenega obdobja pritegnil 47 milijard EUR naložb, za kar bi se uporabilo 4,6 milijarde EUR, sestavljene iz mešanih nepovratnih sredstev in jamstev EFSD.

---

<sup>3</sup> EGS in EU zagotavljata proračunska jamstva od sedemdesetih let prejšnjega stoletja, da bi krila tveganja finančnih operacij, ki jih Evropska investicijska banka (EIB) izvaja zunaj EU (tako imenovani mandat Evropske investicijske banke za zunanja posojila, ki je bil nazadnje ocenjen v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2019) 333 final). EU lahko v okviru EFSD zagotavlja proračunska jamstva za EIB in za mnoge druge mednarodne finančne institucije ali razvojne finančne institucije v državah članicah EU.

## **2. NAMEN IN OBSEG POROČILA O IZVAJANJU**

V členu 17(1) uredbe o EFSD je določeno, da Komisija oceni začetno delovanje EFSD, njegovo upravljanje ter njegov dejanski prispevek k namenu in ciljem te uredbe.

Da bi Komisija zagotovila čim več informacij in upoštevala zgodnjo fazo izvajanja EFSD, je pripravila to poročilo o izvajanju, ki zajema začetno oceno glavnih meril za ocenjevanje relevantnosti, učinkovitosti, uspešnosti, skladnosti in dodane vrednosti. To poročilo temelji na rezultatih zunanje ocene, opravljene med julijem 2019 in januarjem 2020.

Poročilo zajema obdobje od 1. januarja 2017 do 30. septembra 2019 (presečni datum).

Kar zadeva instrumente, sta v poročilo zajeti naložbeni platformi za Afriko in sosedstvo, ki vključujeta operacije mešanega financiranja in jamstva EFSD. V skladu s tem geografska pokritost vključuje države podsaharske Afrike ter (vzhodne in južne) države sosedstva EU.

## **3. EVROPSKI SKLAD ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ IN NJEGOVO IZVAJANJE**

EFSD tvori prvi steber načrta za zunanje naložbe. Njegov glavni cilj je zagotoviti celovit finančni sveženj za financiranje naložb, ki se začenjajo v regijah Afrike in sosedstva. EFSD sestavljata dve regionalni naložbeni platformi: ena za Afriko, tj. naložbena platforma za Afriko, in druga za sosedstvo EU, tj. naložbena platforma za sosedstvo. Ti platformi sta bili vzpostavljeni na podlagi prejšnjih mehanizmov mešanega financiranja, tj. Sklada za spodbujanje naložb v Afriki in Sklada za spodbujanje naložb v sosedstvo. Mešano financiranje EU združujeta z novim jamstvenim instrumentom (jamstvo EFSD). Cilja platform sta povečati sredstva za odpravljanje temeljnih vzrokov migracij in prispevati k doseganju ciljev trajnostnega razvoja.

### **3.1. Jamstvo EFSD**

**Jamstvo EFSD** je ključni inovativni element načrta EU za zunanje naložbe, ki se uporablja za zmanjšanje tveganj pri naložbah v trajnostni razvoj v partnerskih državah, pri čemer posledično pripomore k mobilizaciji naložb. Njegov cilj je podpreti naložbe v Afriki in evropskem sosedstvu, da bi se spodbudila trajnostni in vključujoči gospodarski in družbeni razvoj, čim bolj okrepila dodatnost ter privabila sredstva zasebnega sektorja. Namen jamstva je, da deluje kot mehanizem za zmanjševanje tveganja, ki pritegne financiranje zasebnega sektorja, hkrati pa preprečuje izkrivljanje trga.

Jamstvo EFSD ne preseže 1,5 milijarde EUR, ki se krijejo iz splošnega proračuna, pri čemer lahko k temu znesku prispevajo tudi druge strani. Do konca leta 2019 so dodatni prispevki vključevali 50 milijonov USD od fundacije Billa in Melinde Gates, 9,6 milijona EUR od Danske, 300 000 EUR od Češke in 100 000 EUR od Estonije.

Kot je določeno v členu 9(4) uredbe o EFSD, je Komisija poleg glavnih prednostnih področij določila pet naložbenih oken<sup>4</sup>:

- trajnostna energija in povezljivost;
- financiranje mikro, malih in srednjih podjetij (MSP);
- trajnostno kmetijstvo, podeželski podjetniki in kmetijske dejavnosti;
- trajnostna mesta;
- digitalizacija za razvoj.

Za vsako naložbeno okno so številni upravičeni partnerji predstavili svoje predloge, ki se imenujejo predlagani programi naložb.

Osemindvajsetim predlaganim programom jamstev je bilo dodeljenih 1,54 milijarde EUR. Ta znesek naj bi predvidoma pritegnil 17,5 milijarde EUR celotnih naložb. Kar zadeva prednostna območja, so zneski jamstev, odobreni v sektorju trajnostne energije in povezljivosti, znašali 603,5 milijona EUR, zneski za posredno posojanje mikro, malim in srednjim podjetjem in kmetijstvu 522 milijonov EUR, za digitalizacijo 220 milijonov EUR in za trajnostna mesta 167 milijonov EUR, za podporo financiranju v lokalni valuti pa je bilo predvidenih 22 milijonov EUR<sup>5</sup>.

Od 28 jamstev je bilo sedem jamstvenih sporazumov sklenjenih do leta 2020<sup>6</sup>. Sklenjenih bo še več sporazumov, pri čemer se bodo morda preusmerili, da bi prispevali k močnemu in ciljno usmerjenemu odzivu EU, da se podprejo prizadevanja partnerskih držav pri spoprijemanju s pandemijo koronavirusa<sup>7</sup>.

Poleg hitrega izvajanja teh sporazumov je treba sprejeti ustrezne določbe o izvajanju regulativnih zahtev za finančne instrumente in proračunska jamstva, kot je določeno v finančni uredbi EU<sup>8</sup> in drugi zakonodaji EU. Izkazalo se je, da predvsem sklepanje sporazumov z neevropskimi razvojnimi finančnimi institucijami zahteva več truda in časa, saj zahteve EU včasih presegajo mednarodno sprejete standarde, npr. glede preprečevanja pranja denarja in nekooperativnih jurisdikcij. Za zagotovitev uspešnega izvajanja je torej pomembno, da Komisija pri izbiri in vključevanju finančnih institucij ustrezno upošteva njihovo finančno in operativno zmogljivost, da bi oblikovala finančni ustroj, ki prispeva k ciljem politike, in ustrezno zagotovila dobro finančno poslovanje sredstev Unije. Za to so potrebni intenziven dialog in pogajanja o primerljivih pogodbениh klavzulah med Komisijo in njenimi partnerji.

---

<sup>4</sup> C(2017) 7899 final.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/181213-28-guarantees-table\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/181213-28-guarantees-table_en.pdf).

<sup>6</sup> Jamstvena shema NASIRA nizozemske razvojne banke FMO, jamstveni sporazum Archipelagos investicijske banke Cassa Depositi e Prestiti (CDP) in Afriške razvojne banke (AfDB), jamstveni sporazum za program Ventures banke FMO, okvir Evropske banke za obnovo in razvoj (EBRD) za povečanje naložb v obnovljive vire energije, razvoj prilagodljivih mest (RECIDE) agencije AECID in Skupine Svetovne banke, jamstvena shema banke KfW za energijo v Afriki ter jamstveni sporazum Evropske investicijske banke (EIB) za dostop MSP do financiranja.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip\\_20\\_604](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_20_604), Koronavirus: Odziv EU za boj proti pandemiji na svetovni ravni.

<sup>8</sup> Uredba (EU, Euratom) 2018/1046.

Ključno je, da so sporazumi temeljito preiščeni, celoviti in skladni z zahtevami iz finančne uredbe EU in uredbe o EFSD, da partnerji EU nedvomno vedo, kaj se od njih pričakuje na podlagi teh jamstev, ki so podprta z denarjem davkoplačevalcev iz EU.

## **3.2. Mešano financiranje**

Mešano financiranje združuje finančno podporo EU s posojili ali lastniškimi instrumenti od drugih javnih in zasebnih ponudnikov financiranja, da bi se pritegnile javne in zasebne naložbe, ki prispevajo k trajnostnemu gospodarskemu razvoju. V okviru EFSD se mešano financiranje izvaja prek dveh regionalnih platform mešanega financiranja: prek naložbene platforme za Afriko (prej Sklad za spodbujanje naložb v Afriki) in naložbene platforme za sosedstvo (prej Sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo).

Od leta 2017 do leta 2019 je bilo zagotovljenih skupaj 3,75 milijona EUR, ta znesek je bil vplačan v skrbniški sklad naložbene platforme za sosedstvo, od tega je 2,75 milijona EUR prispevala Nemčija, 1 milijon EUR pa Estonija.

### **3.2.1. Naložbena platforma za Afriko**

Glavni cilj naložbene platforme za Afriko je spodbujati gospodarski in socialni razvoj partnerskih držav, med drugim tudi z mobilizacijo sredstev iz zasebnega sektorja, poudarek pa je na trajnosti in ustvarjanju dostojnih delovnih mest, socialno-gospodarskih sektorjih in trajnostnem kmetijstvu.

V obdobju 2017–2019 je EU v okviru naložbene platforme za Afriko prispevala 1,8 milijarde EUR za 78 operacij, s čimer je sprostila naložbe v podsaharski Afriki v skupnem znesku 13,5 milijarde EUR.

Projekti so bili doslej usmerjeni predvsem v prometni in energetske sektor ter so zajemali 44 % oziroma 34 % operacij. Zagotavljanje boljše infrastrukture in dostopa do energije sta temeljna pogoja za uspešno rast v prihodnosti. Preostali projekti so bili usmerjeni v razvoj zasebnega sektorja, okolje, IKT in kmetijstvo<sup>9</sup>.

### **3.2.2. Naložbena platforma za sosedstvo**

Podobno je EU v obdobju 2017–2019 v okviru naložbene platforme za sosedstvo prispevala 1,3 milijarde EUR za 76 operacij. To financiranje bo predvidoma pomagalo sprostiti naložbe v regiji sosedstva v skupnem znesku približno 16,2 milijarde EUR.

Razdelitev po regijah med vzhodnim in južnim sosedstvom je 44 % oziroma 56 %. Projekti so bili doslej usmerjeni predvsem v razvoj zasebnega sektorja (33 %), energijo (18 %) ter vodo in komunalno ureditev (18 %). Preostali projekti so bili usmerjeni v promet, okolje, izobraževanje, urbani razvoj in kmetijstvo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Za podrobne informacije glej prihodnje poročilo o delovanju EFSD za leto 2019 (bo objavljeno).

<sup>10</sup> Glej prejšnjo opombo.

#### **4. METODOLOGIJA OCENJEVANJA**

V poročilu o izvajanju je zajeta ocena služb Komisije o delovanju EFSD, njegovem upravljanju ter njegovem dejanskem prispevku k namenu in ciljem uredbe o EFSD. To poročilo Komisije temelji na delu zunanjih svetovalcev, ki so zagotovili neodvisno zunanjo oceno.

Zunanja ocena je bila naročena, da se zagotovi neodvisno stališče o začetni fazi izvajanja EFSD, temeljila pa je, kolikor je bilo v tej fazi mogoče, na petih merilih za ocenjevanje, in sicer na relevantnosti, učinkovitosti, uspešnosti, skladnosti in dodani vrednosti.

#### **5. UGOTOVITVE IN ODGOVORI NA VPRAŠANJA V OCENI**

##### **5.1. Relevantnost**

Prvo vprašanje za ocenjevanje se nanaša na relevantnost EFSD: *Ali instrumenti jamstva/mešanega financiranja EFSD v dobi ciljev trajnostnega razvoja ustrezajo zahtevi po novem modelu razvojnega financiranja ter naložbenim potrebam obeh regij in prednostnim nalogam in obveznostim EU?*

V odgovor na to vprašanje je v zunanji oceni navedeno, da je EFSD izjemno relevanten za potrebo po novem globalnem modelu razvojnega financiranja ter da je podobno zelo relevanten za naložbene potrebe obeh regij (podsaharske Afrike in sosedstva EU) in za raznovrstne prednostne naloge in obveznosti EU.

Za EFSD je bilo ugotovljeno, da je izjemno relevanten za zahteve „novega globalnega modela razvojnega financiranja, ki temelji na ciljih trajnostnega razvoja“, zlasti v smislu njegove pospeševalne vloge, delitve tveganja in razvoja partnerstev. Zato se šteje, da je najverjetneje eden izmed vodilnih primerov tega novega modela v praksi doslej.

Iz dokazov je razvidno, da EFSD temelji na politiki. Njegova usmerjenost v politiko je združljiva s cilji trajnostnega razvoja in povpraševanjem (potrebami) v partnerskih državah ter vpliva na dodeljevanje posojil partnerskim finančnim institucijam, in sicer z zagotavljanjem smernic za te dodelitve na podlagi usmeritev politike.

Iz dokazov je razvidno, da načrt za zunanje naložbe – in v njegovem okviru tudi EFSD – temelji na raznovrstnih drugih obveznostih in prednostih nalogah EU ter je z njimi skladen. Razvidno je tudi, da je EFSD omočil širše sodelovanje EU.

Ob upoštevanju, da EFSD podpira samo posojila in lastniške instrumente, povezane z naložbenimi projekti, ne more nadomestiti proračunske podpore, ki ne zajema projektov, in ne more nadomestiti neposrednih nepovratnih sredstev za subjekte, ki ne morejo najeti posojil, na primer nevladne organizacije.

##### **5.2. Uspešnost in dodana vrednost**

Drugo vprašanje za ocenjevanje se nanaša na merila za uspešnost in dodano vrednost: *Ali EFSD izpolnjuje cilje in posebne prednostne naloge EU ter zagotavlja dodatnost pri svoji podpori ciljnim državam?*



V odgovor na to vprašanje je v zunanji oceni navedeno, da EFSD izpolnjuje merila glede finančne dodatnosti, kaže zgodnje znake izpolnjevanja nefinančne dodatnosti in je omogočil širše sodelovanje. Prepoznavnost je skladna z uredbo, vendar obstaja priložnost za dodatno okrepitev z razvojem „znamke“.

EFSD privablja precejšnje drugo financiranje (vključno z zasebnim sofinanciranjem). Kot je navedeno v študiji, je iz podatkov o EFSD iz septembra 2019 razvidno, in sicer ob upoštevanju tako mešanega financiranja kot jamstev, da so odobritve EFSD v višini 4,03 milijarde EUR mobilizirale 40,5 milijarde EUR skupnih naložb – povprečni finančni vzvod torej znaša 10,04<sup>11</sup>. To kaže, da model EFSD uspešno privablja več sredstev.

Ta pomembni podatek temelji na precejšnji kompleksnosti in raznovrstnosti v smislu instrumenta, sektorja, države ali regij. Prihodnji finančni vzvod bo torej odvisen od kombinacije instrumenta EFSD, projekta in države. Poleg tega mešano financiranje in jamstva mobilizirajo različne vrste „dodatnih sredstev“, pri čemer se izražajo različne vrste projektov, ki jih podpirajo.

V zunanji oceni je ugotovljeno še, da dialog v zgodnji fazi v državi zagotavlja, da je seznam projektov EFSD usklajen s prednostnimi odločitvami glede ciljev trajnostnega razvoja, iz prvih dokazov pa je razvidna splošna usklajenost z mnogimi prednostnimi odločitvami in ciljnim usmeritvami ciljev trajnostnega razvoja. Dodatnost na ravni projekta se zdi močna in kvalitativno utemeljena, redko je opredeljena kvantitativno. Na ravni politike so primeri, v okviru katerih je EFSD podprl ali okreplil spremembo politike.

Prvi sklenjeni jamstveni sporazum, NASIRA, ki ga je izvajala banka FMO, daje dober zgled, kako obravnavati temeljne vzroke migracij; obravnava velika tveganja, tako zaznana kot resnična, povezana s posojanjem podjetnikom, od katerih so bili številni prisiljeni zapustiti svoje domove in ki imajo težave pri izposojanju denarja, v državah, ki mejijo na EU, in v podsaharski Afriki. Tem podjetnikom omogoča dostop do naložbenih posojil, in sicer tako, da bodo lokalnim finančnim institucijam, kot so banke in mikrofinančne institucije, z navedenim instrumentom zagotovljena portfeljska jamstva, ki vsebujejo posojila podjetnikom.

EFSD omogoča EU, da izvede dve nalogi, ki ju je težko izvesti z drugimi instrumenti EU, vsaj v enakem obsegu in z obstoječimi proračuni: zagotavljanje bolj razširjene podpore razvoju zasebnega sektorja in poddržavnim naložbam ter podpora inovacijam.

Prepoznavnost je skladna z uredbo o EFSD in smernicami EU, vendar se na obzorju kažejo nekateri izzivi in priložnosti. Ti zajemajo morebitne izboljšave opredelitve komunikacijske strategije na ravni projekta in oblikovanje podobe znamke za podporo EU za razvoj ter ustrezno spremljanje obstoječih komunikacijskih dejavnosti, zlasti z zasebnim sektorjem.

---

<sup>11</sup> To so potrdili podatki, posodobljeni ob koncu leta 2019: odobritve v višini 4,6 milijarde EUR so sprostile 47 milijard EUR naložb: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4\\_jan20\\_factsheet\\_eip\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf).

### **5.3. Učinkovitost**

Tretje vprašanje za ocenjevanje se nanaša na učinkovitost EFSD: *V kolikšnem obsegu ureditev, zasnova, delovanje, upravljanje in struktura EFSD prispevajo k izpolnjevanju njegovih ciljev?*

V odgovor na to vprašanje je v zunanji oceni navedeno, da sta v okviru obstoječe ureditve upravljanje in finančno poslovanje EFSD skladna z Uredbo.

V zunanji oceni je potrjeno, da struktura upravljanja EFSD olajšuje pregledno upravljanje in partnerstvo ter je skladna z uredbo o EFSD.

V razgovorih so bili opredeljeni in poudarjeni nekateri izzivi in operativna vprašanja. Ti so povezani z: upravljanjem raznolikosti produktov v okviru EFSD (tj. Mešano financiranje in jamstva), poslovnega procesa in časovnega učinka; zmogljivostmi in delitvijo odgovornosti zaposlenih; upravljanjem znanja. Ta vprašanja je mogoče pripisati krivulji učenja, saj so programi jamstev še v zgodnji fazi izvajanja. Na podlagi analize je bilo v študiji ugotovljeno, da operativni načrt EFSD potrebuje podrobnejši pregled, osredotočen na: i) namen in zasnovo poslovnega procesa; ii) strukturo organizacije; iii) znanje, spretnosti in usposobljenost zaposlenih; in (iv) upravljanje znanja.

Mešanje nepovratnih sredstev se določi na podlagi izračuna in ob upoštevanju „razpoložljivega proračuna“, pri tem pa bi bilo treba pogosteje uporabljati kvantitativno opredelitev izračunov. V primeru jamstva EFSD so bile dodelitve za predlagane programe naložb spremenjene in prilagojene načrtovanju programov, namen katerega je bilo zagotoviti porazdelitev programov po vseh petih naložbenih oknih.

Zasnova okvira EFSD za spremljanje je usklajena z okvirom EU za rezultate pri razvojnem sodelovanju, izboljšati pa je treba njegovo zmožnost zagotavljanja podatkov, ki jih je mogoče konsolidirati in združiti, in sicer ob upoštevanju naslednjega: i) še vedno se je treba dogovoriti o metodologiji za nekatere predlagane kazalnike, ii) dodana vrednost je omejena in primerljivost glavnih kazalnikov v sektorju pomanjkljiva ter iii) potrebe služb Komisije po poročanju ter sistemi finančnih institucij in njihovi pristopi k spremljanju pa se razhajajo: finančne institucije morajo poročati o dveh okvirih (o okviru EU in notranjem okviru), kar povečuje stroške in vodi v ožjo usmerjenost v skupna področja (podobne ali primerljive kazalnike).

### **5.4. Skladnost in usklajevanje**

Četrto vprašanje za ocenjevanje se nanaša na skladnost in usklajevanje EFSD: *V kolikšnem obsegu lahko EFSD zagotovi notranjo skladnost v zvezi s strategijami in politikami EU v regijah ter skladnost z operacijami finančnih institucij?*

V odgovor na to vprašanje se je v zunanji oceni skladnost EFSD obravnavala na treh ravneh: a) med sestavnimi deli EFSD, b) z drugimi oblikami podpore EU in c) z dejavnostmi finančnih instrumentov.

Kar zadeva skladnost med sestavnimi deli EFSD, bi lahko začetek izvajanja programov jamstev EFSD vplival na prihodnji sklop mešanih nepovratnih sredstev ter zmanjšal razloge za jamstva v okviru mešanega financiranja in za uporabo vplačanega tveganega kapitala za tranše prve izgube v strukturiranih skladih. Zato bo morda treba izvesti

uradno poenostavitev, da se izboljša skladnost mešanice produktov EFSD. Morda je treba pregledati vidike operativnih in projektnih ciklov, da se okrepijo sinergije.

V smislu skladnosti z drugimi vrstami podpore je v študiji ugotovljeno, da EFSD predstavlja diferenciran sklop instrumentov in dopolnjuje druge oblike podpore. V študiji je potrjeno, da bi morala vključitev EFSD kot enega od treh stebrov načrta za zunanje naložbe spodbuditi boljše dopolnjevanje EFSD in drugih oblik podpore EU ter usklajevanje med njimi.

Operacije mešanega financiranja so razmeroma dobro usklajene z drugimi oblikami podpore, predvsem zaradi neposrednega sodelovanja delegacij EU. Opozoriti pa je treba na njihovo vlogo in sodelovanje pri podrobnem oblikovanju projektov mešanega financiranja in dejanskem izvajanju jamstev EFSD.

EFSD spodbuja boljše usklajevanje in usklajenost med EU in finančnimi institucijami. V okviru jamstev EFSD so potekala prizadevanja za sodelovanje z več finančnimi institucijami, vključno z modelom odprtega dostopa in portfeljnim pristopom, ki je zagotovil večjo prožnost.

## 5.5. Trajnost

Peto vprašanje za ocenjevanje se nanaša na trajnost EFSD: *Ali so jamstvo EFSD in operacije mešanega financiranja trajnostni?*

V odgovor na to vprašanje je v zunanji oceni navedeno, da bi EFSD lahko bil ciljno usmerjen v reforme trajnostne politike, čeprav je to kot izrecni cilj vključeno zgolj v nekatere projekte in programe.

EFSD je usklajen s cilji trajnostnega razvoja in skladnost se preverja na ravni projekta/programa. Upoštevajo se tudi vidik spola in drugi medsektorski kazalniki, ni pa jasno, kako bo EFSD lahko spremljal uspešnost zaradi omejitev okvira za spremljanje, na primer glede na zmožnost finančnih institucij, da zbirajo razčlenjene podatke, na primer kadar delujejo prek posredniških finančnih institucij, ki morda nimajo vzpostavljenih sistemov za zbiranje tovrstnih podatkov.

Dolgoročna trajnost EFSD kot pristopa je trenutno zagotovljena zaradi visokih ravni povpraševanja. Ta trajnost je okrepljena z zmožnostjo EFSD (zlasti jamstev), da preizkuša in razvija nove finančne produkte.

## 6. SKLEPI IN PRIPOROČILA

V tem poglavju so navedeni pridobljene izkušnje in priporočila, ki temeljijo na ugotovitvah neodvisne zunanje ocene. Zajema odziv služb Komisije in se, kadar je to ustrezno, nanaša na ukrepe, vključene v poročilo Komisije Svetu o priporočilih skupine modrecev na visoki ravni za evropski finančni ustroj za razvoj<sup>12</sup>.

### **Relevantnost:**

---

<sup>12</sup> COM(2020) 43 final, Poročilo Komisije Svetu o priporočilih skupine modrecev na visoki ravni za evropski finančni ustroj za razvoj, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM%3A2020%3A43%3AFIN>.

V zvezi z relevantnostjo se v zunanjem poročilu priporoča, da se razvijejo prilagojeni svežnji za zmanjševanje tveganja za specifične skupine vlagateljev in se izkoristi močan položaj na trgu za privabljanje več donatorjev, da bi se tveganje še zmanjšalo.

#### Odgovor Komisije:

Priporočila se sprejmejo in Komisija se strinja z nadaljnjo širitvijo analize in usmerjenostjo v zasebni sektor, da bi povečala privlačnost instrumenta EFSD. Komisija ta pristop že razvija, in sicer s posameznimi programi ali s sektorskimi študijami o naložbah v naravni kapital in krožno gospodarstvo.

Natančneje, opravljeno bo dodatno delo za povečanje priložnosti za naložbe v zeleno in krožno gospodarstvo.

Upoštevano bo vprašanje glede vključitve drugih donatorjev. Dodatni prispevki so že bili prejeti, v prihodnje pa bodo donatorji (države članice EU ali drugi) morda želeli prispevati v EFSD s prerazporeditvijo sredstev i) v okviru obstoječe strukture upravljanja ali ii) v okviru namenske strukture, za katero bo potrebno posebno upravljanje.

#### **Uspešnost in dodatnost:**

Kar zadeva uspešnost in dodatnost, se v zunanjem poročilu priporoča, da bi se morali pri upravljanju portfelja bolj izpostaviti „novejši“ sektorji in ciljne usmeritve ciljev trajnostnega razvoja (npr. digitalizacija, trajnostna mesta in kmetijstvo). Dodatno se priporoča, da se uvedejo izboljšave v razdelku o dodatnosti v obrazcu vloge in glede prepoznavnosti pri partnerjih iz zasebnega sektorja.

Odgovor Komisije: Ta priporočila so dobrodošla in se sprejmejo.

– Komisija se bo še naprej osredotočala na uspešno izvajanje prednostnih nalog politike. Z oblikovanjem posebnih sklopov za kmetijstvo, digitalizacijo in trajnostna mesta za jamstvo EFSD je Komisija naredila pomemben korak k spodbujanju naložb na teh področjih. Komisija si bo s podporo takšnim naložbam prek EFSD še naprej prizadevala za obravnavanje specifičnih socialno-ekonomskih temeljnih vzrokov migracij, vključno z nedovoljenimi migracijami, ter bo prispevala k trajnostnemu ponovnemu vključevanju migrantov, ki se vračajo v svoje države izvora, in krepitvi tranzitnih in gostiteljskih skupnosti. Komisija je v svojem predlogu o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI)<sup>13</sup> vzpostavila Evropski sklad za trajnostni razvoj plus (EFSD+) na svetovni ravni, ki bo naslednik EFSD v naslednjem večletnem finančnem okviru. V skladu s predlogom bi EFSD+ sledil načelu „politika na prvem mestu“, na podlagi katerega bi morala biti uporaba teh izvedbenih orodij skladna s programskimi dokumenti. V teh dokumentih naj bi bile opredeljene prednostne naloge EU in partnerskih držav, ki bi zajemale novejši sektorje ciljev trajnostnega razvoja, vključno z digitalizacijo, trajnostnimi in pametnimi mesti ter trajnostnim kmetijstvom, poleg tega pa bi dopolnjevale in krepile prizadevanja v okviru migracijske politike Unije s tretjimi državami. Zadevne spremembe bodo vključene v prihodnje revizije obrazca

---

<sup>13</sup> COM(2018) 460 final, Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje.

vloge. Kazalniki smotrnosti in njihovo nadaljnje spremljanje so bili vključeni v besedilo sklenjenih jamstvenih sporazumov.

– Komisija priznava potrebo po doslednem znamčenju in predstavitvi, da se okrepi globalna razvojna strategija EU. Komisija je v poročilu Svetu<sup>14</sup> na kratko opisala več možnih ukrepov za zagotovitev doslednosti med raznovrstnimi izvedbenimi partnerji in akterji. Komisija tudi pozdravlja prevzemanje večje odgovornosti držav članic prek tega skupnega prepoznavnega znaka, kar bo omogočilo, da bo z EFSD seznanjena širša javnost in se bo povečal domet EFSD.

### **Učinkovitost:**

V zvezi z učinkovitostjo zunanja ocena priporoča, da se začne pregled poslovnega procesa, oceni izbira zbirke podatkov za oceno tveganja in razvijejo metodologije za kazalnike za merjenje rezultatov.

Odgovor Komisije: Ta priporočila so dobrodošla in se sprejmejo.

Pregled poslovnega procesa je povezan s tekočim pregledom novega finančnega ustroja. EFSD je nov in inovativen instrument, za katerega so bili z začetkom veljavnosti uredbe o EFSD uvedeni novi postopki. V skladu s predlogom naj bi prihodnji EFSD+ temeljil na načelu „politika na prvem mestu“ ter na odprti in sodelovalni strukturi s specifičnim upravljanjem<sup>15</sup>. Na podlagi uporabe načela, ki postavlja politiko na prvo mesto, bi priprava programov omogočila opredelitev dolgoročnih prednostnih nalog za sodelovanje EU s partnerskimi državami, vključno z uporabo načinov, kot so mešano financiranje in jamstva, in sicer za namene uresničevanja teh prednostnih nalog. Priprava programov je vključujoč in ponavljajoč se proces, v zvezi s katerim se je treba posvetovati s partnerskimi državami, državami članicami, organizacijami civilne družbe, zasebnim in javnim sektorjem in finančnimi institucijami ter sodelovati s Svetom in Evropskim parlamentom.

Usposabljanja zaposlenih za pridobitev znanj in spretnosti se izvajajo in se bodo dodatno razvijala v skladu s trenutnimi in prihodnjimi potrebami. Kar zadeva tekoče ukrepe in kot je navedeno v nedavnem poročilu Komisije Svetu<sup>16</sup>, Komisija povečuje svojo zmogljivost in izboljšuje svoje strokovno znanje o financiranju z razširitvijo usposabljanj za osebje o razvojnem financiranju in finančnem poslovanju projektov ter dodatnim nadgrajevanjem strokovnega znanja in spretnosti osebja, specializiranega za pravne, finančne in proračunske posebnosti finančnih instrumentov. Komisija bo tudi še naprej gostila strokovnjake, napotene iz mednarodnih finančnih institucij. Ta izboljšana zmogljivost ji bo pomagala, da bo bolje zaščitila proračun EU in bolje upravljala predvideno povečanje izpostavljenosti, kritih s proračunskimi jamstvi, v naslednjem programskem obdobju.

Kar zadeva izbiro podatkovne zbirke za oceno tveganja, Komisija v sodelovanju s strokovnjaki finančnih institucij ter drugimi partnerji razvija namensko programsko opremo, ki bi pomagala modelirati tveganja v okviru jamstva EFSD+, pri čemer priznava

---

<sup>14</sup> COM(2020) 43 final.

<sup>15</sup> COM(2018) 460 final.

<sup>16</sup> COM(2020) 43 final.

posebne izzive v državah v razvoju in tranziciji ter gradi na podatkih iz podatkovne zbirke o tveganjih na svetovnih trgih v razvoju. Zagotavljanje strokovnih nasvetov o profilu tveganja in plačilu jamstva bo okrepilo zmogljivost Komisije, da opredeli portfelje naložbenih projektov, za katere se zagotovi jamstvo. Ti nasveti bodo podprli tudi spremljanje in upravljanje skupnega tveganja portfelja.

Nazadnje, Komisija je v doslej sklenjenih jamstvenih sporazumih uporabljala okvir za rezultate. Seznam kazalnikov, pogostost in oblika poročanja so del jamstvenih sporazumov, sklenjenih s finančnimi institucijami. Delo v zvezi z usklajevanjem poročanja o rezultatih poteka.

### **Skladnost:**

V zunanji oceni se priporoča, da se obstoječa kombinacija produktov EFSD dodatno opredeli na podlagi upoštevanja dodane vrednosti in učinkovitosti ter se zagotovijo jasne smernice za finančne institucije. Priporoča se tudi nadgradnja modela odprtega dostopa, za katerega se je izkazalo, da povečuje raznovrstnost vključenih finančnih institucij, s tem pa tudi skladnost in učinkovitost operacij.

Odgovor Komisije: Ta priporočila se sprejmejo. Kombinacija produktov se bo dodatno opredelila z uvedbo EFSD+. V skladu s predlogom o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje bodo proračunska jamstva odvisna od priprave programov, in sicer skupaj z drugimi oblikami pomoči<sup>17</sup>, da bodo skladna z opredeljenimi potrebami ter prednostnimi nalogami, ki so bile opredeljene in usklajene z drugimi načini pomoči.

Komisija spodbuja model odprtega finančnega ustroja in ta pristop bo izvajala tudi v novem programskem ciklu. V okviru „celovitega finančnega svežnja“, ki ga bo zagotovil Evropski sklad za trajnostni razvoj plus (EFSD+), je predvideno racionalizirano upravljanje mešanega financiranja in proračunskih jamstev.

Komisija močno spodbuja tudi, da predloge predložijo konzorciji razvojnih finančnih institucij, ki imajo v svoji sestavi vsaj eno malo finančno institucijo. Poleg tega Komisija trenutno proučuje načine, kako olajšati in podpreti stebrno oceno, da bi se vključenost še okrepila.

### **Trajnost:**

V zvezi s trajnostjo se v zunanji oceni priporoča, da se pri projektih EFSD dosledno upoštevajo povezave s cilji reforme politike, da bi se čim bolj okrepile sinergije in spodbudila večja usklajenost z dejavnostmi iz tretjega stebra. Priporoča se tudi, da se spremljajo ravni povpraševanja po produktih EFSD in da so sistemi upravljanja znanja

---

<sup>17</sup> Člen 12(1) predloga uredbe o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (COM(2018) 460 final) določa, da se „[p]ri geografskih programih [...] ta uredba izvaja v okviru večletnih okvirnih programov za posamezne države in za več držav“.

zasnovani za zbiranje naknadnih informacij o finančnih inovacijah, da bi se opredeljevale in spodbujale dobre prakse.

Odgovor služb Komisije: Ta priporočila se sprejmejo.

Komisija si bo še naprej prizadevala za povezovanje mobilizacije naložb s podporo za izboljšanje naložbenega okolja v okviru tretjega stebra, da bi okrepila celovit pristop načrta za zunanje naložbe. To vključuje spodbujanje pristopa, ki postavlja politiko na prvo mesto, podporo izboljššanemu dialogu med javnim in zasebnim sektorjem s ključnimi deležniki, vključno z razvojnimi finančnimi institucijami, da se opredelijo ovire za naložbe, sodelovanje z vladami, da bi se obravnavale reforme politike, ter zagotavljanje tehnične pomoči in krepitve zmogljivosti za javne in zasebne akterje.

V zvezi s spremljanjem povpraševanja za produkte EFSD, je to priporočilo mogoče povezati s prvim priporočilom. Kar zadeva sisteme za upravljanje znanja, bo EFSD integriran v ta nov sistem za zunanje ukrepe, tj. OPSYS, pri čemer bodo morda potrebni posebej prilagojeni moduli.

Platforme, kot sta platforma EU za kombiniranje pri zunanjem sodelovanju (EUBEC) ter mreža strokovnjakov in tehnični ocenjevalni sestanki (TAM) platform mešanega financiranja, se uporabljajo za združevanje ključnih mednarodnih in evropskih razvojnih finančnih institucij za razpravo o dobrih praksah, razvijajočih se pristopih in boljšem usklajevanju v korist zunanjega sodelovanja EU.