

III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 7/2020

(съгласно член 287, параграф 4 от ДФЕС)

придружавашо доклада на Комисията относно изпълнението на Европейския фонд за устойчиво развитие (COM(2020) 224 final)

(2020/C 353/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	Стр.
Въведение	1-4	3
Обхват и контекст на становището на Сметната палата	1	3
Доклад относно изпълнението	2	3
Становище на Сметната палата	3-4	3
Докладът относно изпълнението не отговаря на някои основни изисквания	5-14	4
Критерии	5-6	4
Докладът относно изпълнението е резултат от ограничен преглед на състоянието, а не от истинска оценка	7-10	4
Не е извършен преглед на бизнес процесите на ЕФУР	11-12	4
Докладът относно изпълнението е публикуван късно	13-14	5
Първоначалното функциониране на ЕФУР, неговото управление и ефективност не са напълно оценени	15-49	5
Липсва достатъчно информация относно допълняемостта и някои аспекти, свързани с ефективността	15-35	5
Критерии	15-16	5
Капацитетът на ЕФУР да мобилизира допълнителни инвестиции вероятно е надценен	17-20	6
В доклада относно изпълнението липсва информация относно резултатите на ЕФУР във връзка с привличането на финансиране от частния сектор	21-22	7
Заклученията на доклада относно изпълнението, свързани с нефинансовата допълняемост и резултатите на ЕФУР за създаване на новаторски продукти, се основават предимно на прогнози	23-26	7

Тъй като ЕФУР е на ранен етап на изпълнение, не е възможно да се определи приносът на ЕФУР за постигане на целите за устойчиво развитие или за справяне с първопричините за миграцията	27-32	8
Докладът относно изпълнението не обяснява несъответствията между крайните срокове по Регламента за ЕФУР и действителния темп на изпълнение	33-35	8
Някои въпроси, свързани с функционирането и управлението на ЕФУР, не са отразени в достатъчна степен в доклада относно изпълнението	36-49	9
Критерии	36-37	9
Неформалната стратегическа ориентация подкопава прозрачността	38-41	9
Настоящият портфейл от програми не отразява намерението да се гарантира разнообразен тематичен обхват	42-44	10
Необходимо е да се доразвият инструментите за оценка на риска във връзка с ценовите гаранции	45-49	10
Допълнителни съображения относно рамката за мониторинг и оценка на ЕФУР	50-62	11
Критерии	50-53	11
Предложението за създаване на ЕФУР не е придружено от оценка на въздействието	54-55	12
Използването и функционирането на Гаранционния фонд на ЕФУР все още не са оценени	56-58	12
Слабости в рамката за резултатите	59-62	13
Заклучения	63-68	13

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 287, параграф 4, алинея 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза ⁽¹⁾,

като взе предвид Регламент (ЕС) 2017/1601 на Европейския парламент и на Съвета от 26 септември 2017 г. за създаване на Европейски фонд за устойчиво развитие (ЕФУР), гаранция от ЕФУР и Гаранционен фонд на ЕФУР ⁽²⁾ („Регламент за ЕФУР“), и по-специално член 17, параграфи 1 и 2 от него.

като взе предвид доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно изпълнението на Европейския фонд за устойчиво развитие ⁽³⁾ съгласно член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР,

като има предвид, че съгласно член 17, параграфи 1 и 2 от Регламента за ЕФУР докладът на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно оценката на първоначалното функциониране на ЕФУР, неговото управление и ефективния му принос за общото намерение и целите на Регламента за ЕФУР, както и докладът на Комисията за оценка на Гаранционния фонд на ЕФУР се придружават от становище на Сметната палата,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

ВЪВЕДЕНИЕ

Обхват и контекст на становището на Сметната палата

1. На 28 май 2020 г. Комисията представи законодателно предложение ⁽⁴⁾ за изменение на действащия Регламент за ЕФУР, с цел удължаване на неговия срок и разширяване на географския му обхват, както и увеличаване на размера на предоставената по него гаранция от ЕС. На 2 юни 2020 г. Комисията публикува доклад относно изпълнението на ЕФУР съгласно член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР („доклад относно изпълнението“) ⁽⁵⁾. Докладът е придружен от независим доклад относно изпълнението („доклад за външна оценка“) във връзка с ЕФУР и Гаранционния фонд на ЕФУР от 14 януари 2020 г., който Комисията публикува на своя уебсайт на 4 юни 2020 г. ⁽⁶⁾ На специалното си заседание на 17, 18, 19, 20 и 21 юли 2020 г. Европейският съвет реши, че няма да има промени в многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. ⁽⁷⁾. В отговор на тези развития Сметната палата реши да съсредоточи своето становище върху доклада относно изпълнението, без да се позовава повече на законодателното предложение на Комисията.

Доклад относно изпълнението

2. В член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР се изисква Комисията да оценява „първоначалното функциониране на ЕФУР, неговото управление и ефективния му принос за изпълнение на предназначението и целите на [посочения] регламент“. Като се позовава на тази нормативна разпоредба, в доклада на Комисията относно изпълнението се посочва, че той представлява „първоначална оценка на основните критерии за оценка: целесъобразност, ефикасност, ефективност, съгласуваност и добавена стойност“.

Становище на Сметната палата

3. Настоящото становище е структурирано около следните съображения:

- дали докладът относно изпълнението отговаря на изискванията на член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР,
- дали докладът относно изпълнението изпълнява целта си за оценка на първоначалното функциониране на ЕФУР, неговото управление и ефективността му,
- дали ЕФУР разполага с цялостна рамка за мониторинг и оценка.

4. Становището на Сметната палата не се основава на процедурите, приложими за изготвянето на специалните доклади.

⁽¹⁾ ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ L 249, 27.9.2017 г., стр. 1, (наричан по-долу „Регламент за ЕФУР“).

⁽³⁾ COM(2020)224 final от 2.6.2020 г. (наричан по-долу „доклад относно изпълнението“).

⁽⁴⁾ COM(2020) 407 final от 28.5.2020 г.

⁽⁵⁾ Комисията представи своя доклад на същия ден.

⁽⁶⁾ Доклад за външна оценка, озаглавен: „Доклад относно изпълнението на ЕФУР и на Гаранционния фонд на ЕФУР, окончателен доклад, 14 януари 2020 г.“ (наричан по-долу „доклад за външна оценка“).

⁽⁷⁾ Извънредно заседание на Европейския съвет (17, 18, 19, 20 и 21 юли 2020 г.) — Заклучения, EUCO 10/20, 21 юли 2020 г., точка А.31.

ДОКЛАДЪТ ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НЕ ОТГОВАРЯ НА НЯКОИ ОСНОВНИ ИЗИСКВАНИЯ**Критерии**

5. В член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР се изисква Комисията да оцени първоначалното функциониране на ЕФУР, неговото управление и ефективния му принос за изпълнение на предназначението и целите на този регламент до 31 декември 2019 г., както и да представи своя доклад за оценка на Европейския парламент и на Съвета, съдържащ независима външна оценка на прилагането на Регламента.

6. В насоките за по-добро регулиране се предвижда оценките да следват ясно определена, надеждна методология, предназначена за постигането на обективни констатации. Като минимум оценките трябва да разглеждат ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и добавената стойност от действията на ЕС, или да съдържат обяснение защо това не е било направено⁽⁸⁾.

Докладът относно изпълнението е резултат от ограничен преглед на състоянието, а не от истинска оценка

7. Макар докладът относно изпълнението да се позовава на член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР, Комисията не го определя изрично като доклад за оценяване. В доклада относно изпълнението е представена оценката на Комисията на първоначалното функциониране на ЕФУР, неговото управление и ефективния му принос за изпълнение на предназначението и целите на Регламента за ЕФУР. Докладът се основава на независим преглед, извършен от външни консултанти.

8. В насоките на Комисията за по-добро регулиране се описва разликата между оценяване и преглед на състоянието, както следва: Оценяването е повече от преглед на това, което се е случило; в него се разглежда защо нещо е възникнало (ролята на интервенцията на ЕС) и ако е възможно, колко се е променило вследствие на това. Оценяването следва да разглежда един по-широк контекст и да дава независима и обективна преценка на ситуацията въз основа на наличните доказателства⁽⁹⁾.

9. В доклада за външна оценка се обяснява, че макар нейната използвана методология и структура да е следвала подхода, който се прилага при оценяване, той следва да се разглежда като преглед на състоянието, а не като оценяване на ЕФУР. Това се дължи на факта, че някои дейности, свързани с ЕФУР, едва са започнали и затова понякога е трябвало да се прави обща преценка с ориентировъчен характер, вместо пълноценно оценяване⁽¹⁰⁾.

10. Освен този въпрос в доклада за външна оценка на консултантите се отбелязва, че работата им е била предмет на няколко ограничения:

- заданието е предприето с малък екип и с ограничен бюджет,
- не са извършени посещения на делегациите на ЕС или на проекти, получаващи подкрепа от ЕФУР, а са проведени събеседвания и консултации по телефона със служители на делегациите на ЕС,
- малко от проектите, одобрени за получаване на безвъзмездни средства за смесено финансиране, са постигнали значителен напредък в изпълнението и в края на заданието 25 от 28-те одобрени програми за гаранции все още не са били подписани и са били в проектна фаза.

С други думи външните консултанти са разчитали до голяма степен на събеседванията и понякога са разполагали с оскъдни солидни данни⁽¹¹⁾.

Не е извършен преглед на бизнес процесите на ЕФУР

11. В доклада за външна оценка се отбелязва, че оперативният план на ЕФУР се нуждае от по-подробен преглед от този, който може да бъде направен в доклада за оценка. Поради това в него се препоръчва да се извърши преглед на бизнес процесите, ролите и отговорностите на централното управление и делегациите на ЕС, на техния капацитет, на уменията и обучението на служителите, както и на управлението на знанията⁽¹²⁾. В своя доклад относно изпълнението Комисията приветства препоръката на външната оценка да бъде извършен преглед на бизнес процесите на ЕФУР и предлага това да бъде обхванато от текущия преглед на новата финансова структура, която ще бъде въведена за ЕФУР+ — предложения приемник на ЕФУР⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Работен документ на службите на Комисията „Насоки за по-добро регулиране“ (SWD(2017) 350), юли 2017 г. По-добро регулиране: насоки и инструментариум, вж. „Guidelines on evaluation (including fitness checks)“, глава VI.

⁽⁹⁾ По-добро регулиране: насоки и инструментариум, вж. „Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements“, глава VI, Въведение.

⁽¹⁰⁾ Доклад за външна оценка, Резюме.

⁽¹¹⁾ Доклад за външна оценка, Въведение.

⁽¹²⁾ Доклад за външна оценка, препоръка 6.

⁽¹³⁾ През юни 2018 г. Комисията направи предложение за регламент за създаване на Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИСРМС) (COM(2018) 460 final). Съгласно условията на това предложение съществуващите разпоредби относно Европейския фонд за устойчиво развитие, мандата за външно кредитиране и Гаранционния фонд за външни дейности ще бъдат обединени и заменени с нови бюджетни гаранции и финансова помощ за трети държави по линия на ЕФУР+.

12. Сметната палата счита, че прегледът на бизнес процесите на ЕФУР е ключов елемент при оценката на първоначалното функциониране и управление на ЕФУР, който липсва в доклада относно изпълнението.

Докладът относно изпълнението е публикуван късно

13. Обхватът както на доклада относно изпълнението ⁽¹⁴⁾, така и на външната оценка обхваща периода от 1 януари 2017 г. до края на септември 2019 г. Първата версия на доклада за външна оценка е представена на Комисията на 15 ноември 2019 г. ⁽¹⁵⁾, а окончателният доклад от 14 януари 2020 г. е публикуван на 4 юни 2020 г. ⁽¹⁶⁾

14. Докладът на Комисията относно изпълнението, който се основава на резултатите от външната оценка, е публикуван на 2 юни 2020 г., осем месеца след края на периода, обхванат от външната оценка, и пет месеца след крайния срок, определен в член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР, за оценката на Комисията.

ПЪРВОНАЧАЛНОТО ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ЕФУР, НЕГОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И ЕФЕКТИВНОСТ НЕ СА НАПЪЛНО ОЦЕНЕНИ

Липсва достатъчно информация относно допълняемостта и някои аспекти, свързани с ефективността

Критерии

15. Самият регламент относно ЕФУР съдържа следните твърдения относно целите на ЕФУР:

„Предназначението на ЕФУР [...] е да подкрепя инвестициите и подобрения достъп до финансиране главно в Африка и в съседните на Съюза държави с цел насърчаване на устойчиво и приобщаващо икономическо и социално развитие и развиване на социално-икономическата устойчивост на държавите партньори, включително, когато е целесъобразно, в контекста на европейската политика за съседство и новата рамка за партньорство с трети държави в рамките на европейската програма за миграцията, като се обръща особено внимание върху устойчивия и приобщаващ растеж, върху създаването на достойни работни места, върху равенството между половете и осигуряването на възможности за младите хора и жените и върху социално-икономическите сектори и микро-, малките и средните предприятия, като същевременно се обезпечават по-голяма допълняемост, осигуряват се новаторски продукти и се привлича финансиране от частния сектор“ ⁽¹⁷⁾.

„Допълняемост“ означава принцип, който гарантира, че подкрепата чрез гаранцията от ЕФУР допринася за устойчивото развитие чрез операции, които не биха могли да бъдат осъществени без гаранцията от ЕФУР или които постигат положителни резултати, надхвърлящи това, което би могло да бъде постигнато без нея. Допълняемостта означава също така привличане на финансиране от частния сектор и предприемане на мерки срещу неефективността на пазара или неоптималните инвестиционни ситуации, както и подобряване на качеството, устойчивостта, въздействието или мащаба на дадена инвестиция. Чрез този принцип също така се гарантира, че операциите по линия на гаранцията от ЕФУР не заменят подкрепата от държава членка, частно финансиране, друга финансова намеса на Съюза или международна финансова намеса и предотвратяват изместването на други публични или частни инвестиции. (...)“ ⁽¹⁸⁾

„ЕФУР се ръководи от целите на външната дейност на Съюза, установени в член 21 ДЕС, и на политиката на Съюза в областта на сътрудничеството за развитие, установени в член 208 ДФЕС, както и от принципите на ефективност на развитието, договорени на международно равнище. ЕФУР допринася за постигането на целите за устойчиво развитие на Програмата до 2030 г., и по-специално изкореняването на бедността, и когато е приложимо — за изпълнението на европейската политика за съседство, като по този начин се работи за отстраняването на конкретните социално-икономически първопричини за миграцията и се насърчават трайната реинтеграция на мигрантите, завръщащи се в техните държави на произход, а също така се укрепват транзитните и приемащите общности“ ⁽¹⁹⁾.

„ЕФУР допринася за изпълнението на Парижкото споразумение, като насочва също така инвестиции към секторите, които подпомагат смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към тях“ ⁽²⁰⁾.

16. Освен това в съображенията на Регламента за ЕФУР се посочва следното:

„[С] цел изпълнение на политическите ангажименти на Съюза във връзка с изменението на климата, енергията от възобновяеми източници и ефективността на ресурсите най-малко 28 % от финансирането, отпуснато по линия на гаранцията от ЕФУР, следва да бъде предназначено за инвестиции от значение за тези сектори“ ⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Доклад относно изпълнението, раздел 2.

⁽¹⁵⁾ Доклад за външна оценка, Въведение.

⁽¹⁶⁾ Вж. бележка под линия 5.

⁽¹⁷⁾ Член 3, параграф 1 от Регламента за ЕФУР.

⁽¹⁸⁾ Член 2, параграф 5 от Регламента за ЕФУР.

⁽¹⁹⁾ Член 3, параграф 2 от Регламента за ЕФУР.

⁽²⁰⁾ Член 3, параграф 3 от Регламента за ЕФУР.

⁽²¹⁾ Съображение 10 от Регламента за ЕФУР.

Капацитетът на ЕФУР да мобилизира допълнителни инвестиции вероятно е надценен

17. В своето Становище № 2/2016 Сметната палата отбеляза, че не е лесно да се определят сумите, мобилизирани от публични инвестиции ⁽²²⁾. Комитетът за подпомагане на развитието към ОИСР е предложил методология ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾, насочена към изолирането на приноса на публичните инвестиции чрез мобилизиране на допълнителни средства. Основните елементи са обобщени по-долу:

- Ако се използва публично финансиране за гарантиране на заем, който финансира даден проект, сумата на гарантирания заем се счита за мобилизирана чрез публично финансиране. Всяко допълнително финансиране освен заема не се счита за мобилизирано от гаранцията.
- Ако се използва публично финансиране за част от заем, отпуснат от няколко страни, т.е. синдикиран заем, приносът на всеки заемодател се отчита на пропорционална основа. С други думи, признава се приносът на другите страни, вместо цялата мобилизирана сума да се счита за събрана от публично финансиране.
- По отношение на капиталовите инвестиции: в средствата, които се счита, че са мобилизирани от публично финансиране, не се включват евентуалните предварителни инвестиции. Когато в дадена инвестиция участват няколко публични инвеститори, мобилизираните от частния сектор суми се приемат за предоставени от тези инвеститори на пропорционална основа.

18. Съгласно определението във Финансовия регламент „ефект на ливъридж“ е „размерът на възстановимото финансиране, предоставено на отговарящите на критериите крайни получатели, разделено на размера на финансовия принос на Съюза“ ⁽²⁵⁾. В своя Специален доклад № 19/2016 Сметната палата констатира, че показателят за допълнителни инвестиции, мобилизирани от финансовите инструменти, може да е завишен, тъй като не всички източници на финансиране, привлечени от даден проект, са резултат от приноса на ЕС ⁽²⁶⁾. В своя Специален доклад № 16/2014 Сметната палата отбеляза, че „по отношение на 15 от проверените от Сметната палата общо 30 проекта е липсвал убедителен анализ, който да доказва, че безвъзмездната финансова помощ е била необходима за договаряне на заема [...]“. В някои случаи е имало индикации, че инвестициите са щели да бъдат направени и без безвъзмездна финансова помощ“ ⁽²⁷⁾.

19. В доклада относно изпълнението се заключава, че ЕФУР мобилизира значителни суми от други видове финансиране, включително частно съфинансиране ⁽²⁸⁾, и осигурява „финансова допълняемост“ ⁽²⁹⁾. В доклада относно изпълнението се описва степената, до която ЕФУР мобилизира допълнителни средства, като се позовава на „средната стойност на ливъридж“ на ЕФУР, изчислена в доклада за външна оценка. Тази стойност се получава, като се раздели общият размер на безвъзмездните средства за смесено финансиране и гаранциите, одобрени по линия на ЕФУР, на общия размер на инвестициите от други източници за всички операции, подкрепени от ЕФУР. Въз основа на данните за ЕФУР към септември 2019 г., във външната оценка е изчислена средна стойност на ливъридж от 10,04 ⁽³⁰⁾. Според доклада относно изпълнението това „доказва ефективността на модела на ЕФУР за привличане на повече парични средства“ ⁽³¹⁾.

20. Сметната палата счита, че стойността на ливъридж, посочена в доклада относно изпълнението, като показател за капацитета на ЕФУР да мобилизира допълнителни инвестиции, не е достатъчно надеждна и може да е завишена. Сметната палата констатира по-конкретно следните проблеми:

- Оценката на ефекта на ливъридж на ЕФУР е резултат от твърде оптимистично изчисление, при което се приема, че без ЕФУР няма да има инвестиции ⁽³²⁾.
- Всички данни от изчислението на средната стойност на ливъридж във външната оценка са предоставени от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ ⁽³³⁾; не е ясно до каква степен те са проверени по независим начин от изпълнителя, на когото е възложена външната оценка.

⁽²²⁾ Становище № 2/2016 „ЕФСИ — ранно предложение за разширяване на обхвата и удължаване на срока на действие“, точка 47 (ОВ С 465, 13.12.2016 г., стр. 1).

⁽²³⁾ ОИСР, Методологии за измерване на средствата от частния сектор, мобилизирани чрез интервенции на официалното финансиране за развитие, DCD/DAC/STAT(2015)8, 24 февруари 2015 г.

⁽²⁴⁾ Понастоящем тази методология се преразглежда от ОИСР.

⁽²⁵⁾ Член 2, точка 38 от Финансовия регламент (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1).

⁽²⁶⁾ Специален доклад № 19/2016 „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“, точка 70 (ОВ С 250, 9.7.2016 г., стр. 2).

⁽²⁷⁾ Специален доклад № 16/2014 „Ефективност на смесването на безвъзмездна финансова помощ по регионалните механизми за инвестиции със заеми от финансови институции с цел подпомагане на външните политики на ЕС“, точка 42 (ОJ С 381, 28.10.2014 г., стр. 13).

⁽²⁸⁾ Доклад относно изпълнението, раздел 5.2.

⁽²⁹⁾ Доклад относно изпълнението, Резюме.

⁽³⁰⁾ Доклад за външна оценка, раздел 3.1.

⁽³¹⁾ Доклад относно изпълнението, раздел 5.2.

⁽³²⁾ Доклад за външна оценка, раздел 3.2.

⁽³³⁾ Доклад за външна оценка, бележка под линия 29.

— Макар в доклада за външна оценка да се счита, че е „вероятно“ подкрепата от ЕФУР да е довела до заявления размер на ливъридж, в смисъл че операциите, подкрепени от ЕФУР, е нямало да бъдат реализирани без подкрепата на ЕФУР, в него се признава, че обратната хипотеза не може да бъде доказана ⁽³⁴⁾.

В доклада относно изпълнението липсва информацията относно резултатите на ЕФУР във връзка с привличането на финансиране от частния сектор

21. Една от основните цели на ЕФУР е да привлече инвестиции под формата на допълнително финансиране от частния сектор. Въпреки че в доклада относно изпълнението се заключава, че ЕФУР привлича значително по размер допълнително финансиране, включително частно съфинансиране (вж. точки 17—20), той не съдържа конкретни заключения или информация относно резултатите на ЕФУР, по-специално по отношение на мобилизирането на средства от частния сектор.

22. Докладът за външна оценка представя по-задълбочено резултатите на ЕФУР в това отношение. В доклада за външна оценка се прави разграничение между „чисто“ частни средства и парични средства от финансови институции, които според посочения доклад могат да бъдат класифицирани като частни, тъй като фигурират в големи програми за облигационни заеми на въпросните институции на капиталовите пазари. По-специално в него се отбелязва, че дялът на „чисто“ частните средства, свързани с безвъзмездни средства за смесено финансиране, обикновено е сравнително нисък. Така например в Африка на юг от Сахара те представляват около 5—10 % от всички други средства ⁽³⁵⁾. В доклада също така се посочва, че гаранциите могат потенциално да мобилизират много повече „чисто“ частни средства, въпреки че това остава предположение ⁽³⁶⁾. В тази връзка в него се препоръчва допълнителна разбивка на частния сектор на подсегменти и разработване на пакети за намаляване на риска за конкретни групи инвеститори ⁽³⁷⁾. В доклада относно изпълнението Комисията приема тези препоръки ⁽³⁸⁾.

Заключенията на доклада относно изпълнението, свързани с нефинансовата допълняемост и резултатите на ЕФУР за създаване на новаторски продукти, се основават предимно на прогнози

23. Като се позовава на доклада за външна оценка, в доклада относно изпълнението се заключава, че допълняемостта на равнище проект изглежда солидна и качествено обоснована, но че рядко е количествено определена ⁽³⁹⁾. По-подробната информация в доклада за външна оценка обаче показва, че това заключение в действителност е резултат от проучване на предварителна информация, която се съдържа в редица проектни фишове. Въз основа на това проучване в доклада за външна оценка се отбелязва, че макар повечето проектни фишове да показват положително въздействие върху много критерии за допълняемост, което е очевидно много благоприятно, изглежда не се разграничават ясно допълняемостта на самите проекти и допълващият характер на приноса на ЕС към тях ⁽⁴⁰⁾.

24. Като продължава да се позовава на доклада за външна оценка, в доклада относно изпълнението се посочва, че на равнището на политиката са налице примери, в които по линия на ЕФУР е подкрепена или подсилена дадена промяна в политиката ⁽⁴¹⁾. Няма обаче солидни данни в подкрепа на това заключение. То изглежда се основава на формулировка от доклада за външна оценка, която всъщност не подкрепя този извод. В доклада за външна оценка се споменават някои примери, при които следва да бъде постигната и допълняемост на политиката, т.е. проектът да доведе до промяна в политиката, или да подсили или даде израз на такава промяна ⁽⁴²⁾. Това обаче не е доказателство, че в действителност са възникнали промени в политиката в резултат на ЕФУР.

25. Докладът относно изпълнението съдържа и също толкова необосновани заключения относно потенциала на ЕФУР, и по-специално на гаранциите по него, за изпитване и разработване на нови финансови продукти ⁽⁴³⁾. В него не се обяснява или илюстрира конкретно как това ще бъде приложено на практика.

26. В доклада за външна оценка се отбелязва, че ЕФУР е в състояние да насърчава различни видове иновации на равнище проекти. В него се посочват редица примери в тази връзка ⁽⁴⁴⁾. В доклада се отбелязва също така обаче, че всички тези примери биха били възможни и чрез използването на механизми за смесено финансиране, които са съществували преди създаването на ЕФУР ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Доклад за външна оценка, раздел 3.1.

⁽³⁵⁾ В точка 39 от своя Специален доклад № 16/2014 Сметната палата констатира, че финансирането на проекти, получили подкрепа от регионалните механизми за инвестиции, е предоставено главно от институционални банки за развитие, а само малка част е осигурена от заеми от частния сектор.

⁽³⁶⁾ Доклад за външна оценка, раздел 3.1.

⁽³⁷⁾ Доклад за външна оценка, Заключения и препоръки.

⁽³⁸⁾ Доклад относно изпълнението, Заключения и препоръки. Целесъобразност.

⁽³⁹⁾ Доклад относно изпълнението, раздел 5.2.

⁽⁴⁰⁾ Доклад за външна оценка, раздел 3.2.

⁽⁴¹⁾ Доклад относно изпълнението, раздел 5.2.

⁽⁴²⁾ Доклад за външна оценка, раздел 3.2.

⁽⁴³⁾ Доклад относно изпълнението, раздел 5.5.

⁽⁴⁴⁾ Доклад за външна оценка, раздел 3.3.

⁽⁴⁵⁾ Доклад за външна оценка, бележка под линия 4.3.

Тъй като ЕФУР е на ранен етап на изпълнение, не е възможно да се определи приносът на ЕФУР за постигане на целите за устойчиво развитие или за справяне с първопричините за миграцията

27. Наред с другото, ЕФУР има за цел да допринесе за целите за устойчиво развитие (ЦУР). В доклада относно изпълнението се заключава, че подходът на ЕФУР е от голямо значение за „новия модел на финансирането за глобално развитие, основан на ЦУР“, както и за нуждите от инвестиции на двата засегнати региона (Африка на юг от Сахара и съседните на ЕС държави) ⁽⁴⁶⁾. В него също така се стига до заключението, че фокусът на политиката на ЕФУР и списъкът от проекти са добре съгласувани с приоритетите и целите за устойчиво развитие ⁽⁴⁷⁾. Той обаче не предоставя никаква информация по отношение на действителен принос на ЕФУР за постигане на целите за устойчиво развитие. Освен това в доклада относно изпълнението не се посочва конкретно изкореняването на бедността.

28. ЕФУР също така има за цел да допринесе за преодоляване на специфичните социално-икономически първопричини за миграцията, за насърчаване на трайната реинтеграция на мигрантите и за укрепване на транзитните и приемащите общности. В доклада относно изпълнението само се посочва първото сключено споразумение за гаранция като добър пример за начина, по който се преодоляват първопричините за миграцията (в този случай чрез справяне с големите рискове, свързани с отпускането на заеми на предприемачи в райони с недостатъчно обслужване, в държави, съседни на ЕС и в Африка на юг от Сахара). Той не съдържа други анализи и не са направени други заключения.

29. ЕФУР има за цел и да допринесе за изпълнението на Парижкото споразумение, като насочва инвестиции към секторите, които подпомагат смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към тях. В доклада относно изпълнението не се предоставя конкретна информация в тази връзка. По-специално докладът не съдържа информация за постигнатия напредък по целта за минимален дял от финансирането за гаранцията от ЕФУР, който да е предназначен за подкрепа на проекти в областта на климата, енергията от възобновяеми източници и ефективното използване на ресурсите (вж. точка 16).

30. В доклада за външна оценка се отбелязва, че подкрепените от ЕФУР проекти не са достатъчно напреднали, за да може да се измери ефективността на ЕФУР, тъй като изпълнението на проектите за смесено финансиране е в началото си и повечето програми за гаранции все още не са подписани ⁽⁴⁸⁾.

31. Сметната палата посочва, че Регламентът за ЕФУР влиза в сила в края на септември 2017 г. Първото споразумение за гаранция е подписано 15 месеца по-късно, през декември 2018 г. През 2018 г. оперативният съвет по Плана за външни инвестиции (ПВИ) е набелязал 28 операции по гарантиране ⁽⁴⁹⁾. Съгласно Регламента за ЕФУР крайният срок за подписване на споразумения за гаранция е 31 декември 2020 г. ⁽⁵⁰⁾ До април 2020 г. обаче са подписани само седем споразумения за гаранция с финансови институции ⁽⁵¹⁾. Съгласно Регламента за ЕФУР след подписването на споразумение за гаранция отговарящият на критериите партньор разполага със срок до четири години за сключване на споразумения със съфинансиращи партньори от частния сектор, финансови посредници или крайни бенефициенти ⁽⁵²⁾. В повечето случаи се предвижда изпълнението на проекта да отнеме няколко години.

32. ЕФУР е на прекалено ранен етап на изпълнение, за да може Комисията да определи приноса на ЕФУР за постигане на ЦУР или за справяне с първопричините за миграцията.

Докладът относно изпълнението не обяснява несъответствията между крайните срокове по Регламента за ЕФУР и действителния темп на изпълнение

33. В доклада относно изпълнението се стига до заключението, че като цяло ПВИ и ЕФУР се изпълняват в срок въпреки някоя предизвикателства ⁽⁵³⁾ и че „създаването на толкова голяма и иновативна програма в такъв срок може да се счита за бързо [...] в сравнение с други сходни механизми“ ⁽⁵⁴⁾.

34. Сегашният темп на изпълнение на ЕФУР обаче, що се отнася до сключването на споразумения за гаранция с финансови институции, изглежда бавен, за да може Комисията да сключи всички предвидени споразумения за гаранция преди 31 декември 2020 г. — крайния срок, определен в Регламента за ЕФУР (вж. точка 31) ⁽⁵⁵⁾. Има също така несъответствие между изискването по Регламента за ЕФУР за оценка, която трябва да бъде изготвена до 31 декември 2019 г., и факта, че такава оценка не може да бъде извършена поради ранния етап на изпълнение на ЕФУР (вж. точки 7—10).

⁽⁴⁶⁾ Доклад относно изпълнението, Резюме и раздел 5.1.

⁽⁴⁷⁾ Доклад относно изпълнението, Резюме и раздел 5.2.

⁽⁴⁸⁾ Доклад за външна оценка, бележка под линия 28.

⁽⁴⁹⁾ Доклад за външна оценка, приложение 3: Контекст на ЕФУР и ПВИ.

⁽⁵⁰⁾ Член 8, параграф 2 от Регламента за ЕФУР.

⁽⁵¹⁾ Доклад относно изпълнението, Резюме.

⁽⁵²⁾ Член 8, параграф 3 от Регламента за ЕФУР.

⁽⁵³⁾ Доклад относно изпълнението, Резюме.

⁽⁵⁴⁾ Доклад относно изпълнението, Резюме.

⁽⁵⁵⁾ Член 8, параграф 2 от Регламента за ЕФУР.

35. В доклада за външна оценка се посочват някои въпроси, свързани с оперативното управление, които са повдигнати по време на събеседванията със служителите на делегациите на ЕС и финансовите институции⁽⁵⁶⁾, няколко от които са довели до закъснения при изпълнението.

- „Хоризонталните“ изисквания на Комисията⁽⁵⁷⁾ са причинили забавяне с до 12 месеца при договарянето на инвестиционните програми, за които е предложено да бъдат покрити от гаранцията от ЕФУР.
- Проектните цикли в рамките на партньорските финансови институции и Комисията невинаги са синхронизирани, така че проектите понякога трябва да изчакаят постигането на етапна цел в институцията партньор, преди да продължат, което води до забавяния.
- Пет от седемте анкетирани финансови институции са посочили проблеми, свързани с капацитета — те са заявили, че в Комисията има твърде малко специалисти в сферата на банковото дело и договорите. В резултат на това някои процеси са отнели твърде много време, особено при новите програми за гаранции.

Някои въпроси, свързани с функционирането и управлението на ЕФУР, не са отразени в достатъчна степен в доклада относно изпълнението

Критерии

36. В член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР се предвижда докладът за оценка на Комисията да съдържа независима външна оценка на прилагането на Регламента за ЕФУР. В доклада относно изпълнението се посочва, че той се основава на преглед от независими външни консултанти, който е възложен, за да се предостави независимо становище за първоначалния етап на изпълнение на ЕФУР⁽⁵⁸⁾.

37. Много от заключенията в доклада относно изпълнението се основават на доклада за външна оценка, изготвена от независимите консултанти. Сметната палата счита обаче, че следните въпроси, повдигнати в него, които са значими от гледна точка на оценката на първоначалното функциониране и управление на ЕФУР, не са отразени в достатъчна степен в доклада относно изпълнението.

Неформалната стратегическа ориентация подкопава прозрачността

38. Управленската структура на ЕФУР включва стратегически съвет. Съветът е създаден „да подпомага Комисията при определянето на стратегически насоки и цялостни инвестиционни цели, както и при осигуряването на подходящ и разнообразен географски и тематичен обхват за инвестиционните прозорци“ и да „подпомага също така цялостната координация, взаимно допълване и съгласуваност между платформите за регионални инвестиции, между трите стълба на ПВИ, между ПВИ и другите усилия на Съюза в областта на миграцията и по изпълнението на Програмата до 2030 г.“⁽⁵⁹⁾.

39. Съгласно член 5 от Регламента за ЕФУР стратегическият съвет се състои от представители на Комисията и на върховния представител, на всички държави членки и на ЕИБ и се председателства съвместно от Комисията и от върховния представител⁽⁶⁰⁾. Той трябва да заседава най-малко два пъти годишно и когато е възможно, да приема становищата си с консенсус. Когато не може да бъде постигнат консенсус, се прилагат правилата относно правата на глас. Те са установени в процедурния правилник на стратегическия съвет. Протоколите и дневният ред на заседанията на стратегическия съвет трябва да се оповестяват публично⁽⁶¹⁾. В Регламента за ЕФУР се посочва, че „[п]о време на срока на използване на ЕФУР стратегическият съвет възможно най-бързо приема и публикува насоки, в които се указва как трябва да се осигури съответствието на операциите на ЕФУР с целите и критериите за допустимост, установени в член 9 [от Регламента за ЕФУР]“⁽⁶²⁾. Те са посочени по-долу като „насоки за допустимост“.

⁽⁵⁶⁾ Доклад за външна оценка, раздел 4.2.

⁽⁵⁷⁾ Тези „хоризонтални изисквания“ представляват редица правни задължения, които финансовите институции трябва да изпълняват. Такива са например правата на Сметната палата, на Комисията и на Европейската служба за борба с измамите за достъп до информация, съхранявана от бенефициентите на бюджета на ЕС, мерките за борба с изпирането на пари, юрисдикциите, които не оказват съдействие, ограничителните мерки на ЕС, международните конвенции, механизмът за подаване на жалби, както и задълженията за докладване, публикуване, мониторинг и оценка. Вж. Доклада за външна оценка, бележка под линия 57.

⁽⁵⁸⁾ Доклад относно изпълнението, раздел 4.

⁽⁵⁹⁾ Съображение 16 и член 17 от Регламента за ЕФУР.

⁽⁶⁰⁾ Член 5, параграф 4 от Регламента за ЕФУР.

⁽⁶¹⁾ Член 5, параграф 5 от Регламента за ЕФУР.

⁽⁶²⁾ Член 5, параграф 7 от Регламента за ЕФУР.

40. Въпреки че в доклада за външна оценка се заключава, че структурата на управление на ЕФУР улеснява прозрачното управление и партньорство и е в съответствие с Регламента за ЕФУР⁽⁶³⁾, в него все пак се посочва, че съдейки от наличните протоколи, годишно се е провеждало само едно заседание⁽⁶⁴⁾.

41. В хода на своята работа Сметната палата отбелязва, че приемането на насоки за допустимост не е споменато в нито един от протоколите от заседанията на стратегическия съвет.⁽⁶⁵⁾ При поискване на въпросните насоки от службите на Комисията, те насочиха вниманието на одиторите към следните документи за справка:

- ръководство за Плана за външни инвестиции,
- стратегическите насоки, представени и обсъдени на първото заседание на стратегическия съвет,
- представяне и приемане на областите, свързани с инвестиционните прозорци, по време на първото заседание на стратегическия съвет,
- насоките за риска на гаранцията от ЕФУР, представени на първия оперативен съвет с писмено становище на ЕИБ съгласно член 9, параграф 4 от Регламента за ЕФУР,
- Решение за инвестиционните прозорци,
- Протоколи на оперативния съвет.

Въпреки че някои от тези документи действително предоставят елементи на насоки, целящи да се гарантира, че операциите на ЕФУР съответстват на целите и критериите за допустимост, определени в член 9 от Регламента за ЕФУР, не става ясно от протоколите от заседанията на стратегическия съвет дали са били официално приети. Освен това няколко от тях не са оповестени публично.

Настоящият портфейл от програми не отразява намерението да се гарантира разнообразен тематичен обхват

42. Стратегическият съвет на ЕФУР „(...) също така подпомага Комисията при определянето на общи инвестиционни цели по отношение на използването на гаранцията от ЕФУР, осигурява мониторинга на подходящ и разнообразен географски и тематичен обхват за инвестиционните прозорци, като същевременно се отделя специално внимание на държавите, определени като засегнати от нестабилност или конфликт, на най-слабо развитите държави и на силно задлъжнелите бедни държави“⁽⁶⁶⁾.

43. В доклада за външна оценка се посочва, че портфейлът от програми, подпомагани от ЕФУР, е съсредоточен върху ограничен брой сектори и цели за устойчиво развитие. В конкретния пример на Африканската инвестиционна платформа почти 80 % от отпуснатите безвъзмездни средства за смесено финансиране в държавите от Африка на юг от Сахара са изразходвани за инфраструктурни проекти, а само малки суми са били насочени към други сектори, като например развитие на частния сектор, информационни и комуникационни технологии, селско стопанство, горско стопанство и градско развитие⁽⁶⁷⁾. Във външната оценка се препоръчва при управлението на портфейла на ЕФУР да се даде по-голямо значение на други сектори на ЦУР, като например цифровизация, устойчиви градове и селско стопанство⁽⁶⁸⁾.

44. В своя доклад относно изпълнението Комисията приема тази препоръка, но счита, че създавайки конкретни инвестиционни прозорци за селско стопанство, цифровизация и устойчиви градове в рамките на гаранцията от ЕФУР, е направила съществена стъпка към насърчване на инвестициите в тези области. Комисията също така се позовава на принципа „поставяне на политиката на първо място“, който трябва да се следва по линия на предложения ЕФУР+⁽⁶⁹⁾,⁽⁷⁰⁾.

Необходимо е да се доразвият инструментите за оценка на риска във връзка с ценовите гаранции

45. Инструментите, които могат да бъдат подкрепени от гаранцията от ЕФУР, както е посочено в член 10, параграф 1 от Регламента за ЕФУР, имат различни равнища на присъщ риск. По-специално заемите в местна валута и капиталовите участия имат много висок присъщ риск.

⁽⁶³⁾ Доклад за външна оценка, Резюме.

⁽⁶⁴⁾ Доклад за външна оценка, приложение 2.

⁽⁶⁵⁾ Сметната палата започна с публикуваните протоколи от четирите заседания на стратегическия съвет, проведени между 28 септември 2017 г. и 22 януари 2020 г.

⁽⁶⁶⁾ Член 5, параграф 2 от Регламента за ЕФУР.

⁽⁶⁷⁾ Доклад за външна оценка, раздел 3.2.

⁽⁶⁸⁾ Доклад за външна оценка, Резюме, препоръка 3.

⁽⁶⁹⁾ Доклад относно изпълнението, Заключение и препоръки.

⁽⁷⁰⁾ Вж. бележка под линия 13 за повече информация относно ЕФУР+.

46. В своя Годишен доклад за финансовата 2017 година Сметната палата посочи, че за разлика от ЕФСИ, където ЕИБ в действителност е единственият посредник, ЕФУР дава възможност на други международни организации и на субекти от частния сектор да прехвърлят ползите от гаранцията на ЕС и евентуално да изискват активирането ѝ. Следователно, от гледна точка на спектъра от партньори, към момента ЕФУР представлява най-значимият пример за делегиране на правомощия за поемане на задължения от името на бюджета на ЕС ⁽⁷¹⁾.

47. В доклада за външна оценка се отбелязва, че в ранните оценки на риска на предложените инвестиционни програми са използвани данни, които предполагат висок риск, а оттук и висока цена на гаранцията, която финансовите институции трябва да платят на Комисията. В него се препоръчва да се преразгледа подбора на базата данни, използвана за оценка на риска ⁽⁷²⁾.

48. В доклада относно изпълнението се отбелязва, че що се отнася до подбора на базата данни за оценка на риска, Комисията, съвместно с експерти, е в процес на разработване на специален софтуер, който би помогнал за моделиране на рисковете в рамките на гаранцията от ЕФУР+, като се отчетат специфичните предизвикателства в развиващите се страни и държавите в преход и въз основа на данните от световната база данни за рисковете на нововъзникващите пазари ⁽⁷³⁾.

49. Тъй като вече са подписани няколко споразумения за гаранция с финансови институции (вж. точка 31), Сметната палата счита, че от критично значение да се осигурят надеждни инструменти, методи и експертен опит за оценка на риска.

ДОПЪЛНИТЕЛНИ СЪБРАЖЕНИЯ ОТНОСНО РАМКАТА ЗА МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА ЕФУР

Критерии

50. В съответствие с принципите за по-добро регулиране ⁽⁷⁴⁾ Комисията се ангажира да извършва строга оценка на въздействието на законодателството, което е процес на изготвяне, включително на съществените изменения в хода на законодателния процес, така че да се вземат добре информирани политически решения, основани на факти ⁽⁷⁵⁾. За тази цел Комисията също така се е ангажирала да извърши оценки на въздействието на своите законодателни и незаконодателни инициативи, делегирани актове и мерки за изпълнение, за които се очаква да окажат значително икономическо, екологично или социално въздействие. По-специално инициативите, включени в работната програма на Комисията или в съвместната декларация, трябва да бъдат придружени от оценка на въздействието ⁽⁷⁶⁾. Някои изключения от това правило са изложени в насоките на Комисията за по-добро регулиране, включително случаите, в които е налице политическа необходимост от бързи действия в извънредна ситуация, която изисква бързи ответни действия ⁽⁷⁷⁾.

51. В оценките трябва да бъдат разглеждани всички значителни икономически, социални и екологични въздействия на интервенциите на ЕС (като се обръща специално внимание на тези, които са установени в предишни оценки на въздействието) ⁽⁷⁸⁾.

52. В своя преглед № 2/2020 Сметната палата прецени, че Комисията следва да намали броя на изключенията от общите правила относно необходимостта от обществени консултации, оценка на въздействието и оценка ⁽⁷⁹⁾.

53. В своя Специален доклад № 21/2015 Сметната палата отбеляза, че за да се установи надеждността на помощта за развитие, по-специално що се отнася до използваните инструменти, методите за предоставяне на помощта и съответните фондове, от съществено значение е постигнатите с тази подкрепа резултати да могат да бъдат доказани ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷¹⁾ Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2017 година, придружен от отговорите на институциите, точка 2.41 (ОВ С 357, 4.10.2018 г., стр. 1).

⁽⁷²⁾ Доклад за външна оценка, раздел 4.3.

⁽⁷³⁾ Доклад относно изпълнението, раздел 6.

⁽⁷⁴⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС“ (COM(2015) 215 final от 19.5.2015 г.).

⁽⁷⁵⁾ Съобщение за пресата относно програмата за по-добро регулиране „Програма за по-добро регулиране: засилване на прозрачността и контрола с цел по-добро законотворчество в ЕС“, 19 май 2015 г.

⁽⁷⁶⁾ Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество, 13 април 2016 г. (ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1).

⁽⁷⁷⁾ По-добро регулиране: насоки и инструментариум, вж. „Насоки за по-добро регулиране от 2017 г. – По-добро регулиране в Комисията“, глава I, каре 1.

⁽⁷⁸⁾ По-добро регулиране: насоки и инструментариум, вж. „Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements“, глава VI, каре „Основни изисквания“.

⁽⁷⁹⁾ Преглед № 2/2020 „Законотворчество в Европейския съюз след близо 20 години прилагане на рамката за по-добро регулиране“, точка 9.

⁽⁸⁰⁾ Специален доклад № 21/2015 „Преглед на рисковете по отношение на действията на ЕС за развитие и сътрудничество, произтичащи от ориентирания към резултатите подход“ (ОВ С 428, 19.12.2015, стр. 9).

Предложението за създаване на ЕФУР не е придружено от оценка на въздействието

54. Въпреки че Планът за външни инвестиции, включително ЕФУР, фигурира в Съвместната декларация относно законодателните приоритети на ЕС за 2017 г. ⁽⁸¹⁾, предложението на Комисията за регламент относно ЕФУР не е придружено от цялостна оценка на въздействието ⁽⁸²⁾. Според службите на Комисията това е изключение, обосновано от силната политическа необходимост за бързо постигане на напредък по отношение на ЕФУР в отговор на миграционната криза.

55. В съответствие с насоките на Комисията за по-добро регулиране, в оценките трябва да бъдат разгледани всички значителни икономически, социални и екологични въздействия на интервенциите на ЕС, като се обръща специално внимание на тези, които са установени в предишни оценки на въздействието. Сметната палата счита, че липсата на оценка на въздействието по отношение на Регламента за ЕФУР подчертава необходимостта от това да бъде извършена цялостна оценка на ЕФУР ⁽⁸³⁾.

Използването и функционирането на Гаранционния фонд на ЕФУР все още не са оценени

56. В член 17, параграф 2 от Регламента за ЕФУР се изисква Комисията да изготви оценка на използването и функционирането на Гаранционния фонд на ЕФУР до 31 декември 2019 г., а след това — на всеки три години. До момента такава оценка не е извършена.

57. При поискване на въпросната оценка служителите на Комисията насочиха одиторите на Сметната палата към доклада относно изпълнението, доклада за външна оценка, доклада на Комисията относно управлението на Гаранционния фонд на Европейския фонд за устойчиво развитие ⁽⁸⁴⁾ и съобщението на Комисията относно определянето на управляващите активи на общия фонд „Провизии“ в съответствие с член 212 от Финансовия регламент 2018/1046 ⁽⁸⁵⁾. В никой от посочените документи обаче не се съдържа оценка на използването и функционирането на Гаранционния фонд на ЕФУР.

— Докладът относно изпълнението не се позовава на член 17, параграф 2 от Регламента за ЕФУР и не предоставя информация относно използването или функционирането на Гаранционния фонд на ЕФУР.

— Въпреки че в доклада за външна оценка се заключава, че Гаранционният фонд на ЕФУР съответства на изискванията на Регламента за ЕФУР, той не оценява допълнително използването или функционирането на въпросния фонд.

— Докладът на Комисията относно управлението на Гаранционния фонд на Европейския фонд за устойчиво развитие е публикуван на 31 юли 2020 г. Това е доклад за управлението, чиято цел е да отговори на изискванията на член 16, параграф 3 от Регламента за ЕФУР.

— В съобщението на Комисията относно определянето на управляващите активи на общия фонд „Провизии“ в съответствие с член 212 от Финансовия регламент 2018/1046 не се съдържа оценка на използването или функционирането на Гаранционния фонд на ЕФУР.

58. Сметната палата счита например, че въпросите по-долу е следвало да бъдат разгледани при всяка оценка на Гаранционния фонд на ЕФУР, но това не е направено за посочените по-горе документи.

— адекватността на размера на финансирането от ЕС, предоставено на Гаранционния фонд за ефективно покриване на гаранциите от ЕФУР операции,

— адекватността на целевото равнище на Гаранционния фонд (понастоящем определено на 50 % от общите задължения по гаранцията на ЕС) по отношение на рисковия профил на Фонда, и

— адекватността на механизма за обезпечаване на Гаранционния фонд по отношение на срокове и рентабилност.

⁽⁸¹⁾ Съвместна декларация на Европейската комисия, Съвета и Парламента „Съвместна декларация относно законодателните приоритети на ЕС за 2017 г.“, 13.12.2016 г.

⁽⁸²⁾ Преположение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР) и за създаване на гаранция от ЕФУР и на гаранционен фонд на ЕФУР (COM(2016) 586 final от 14.9.2016 г.).

⁽⁸³⁾ По-добро регулиране: насоки и инструментариум, вж. „Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements“, глава VI, каре „Основни изисквания“.

⁽⁸⁴⁾ Доклад от Комисията до Европейския парламент, Съвета и Сметната палата относно управлението на Гаранционния фонд на Европейския фонд за устойчиво развитие (COM(2020) 346 final от 31.7.2020 г.).

⁽⁸⁵⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно определянето на управляващите активи на общия фонд „Провизии“ в съответствие с член 212 от Финансовия регламент 2018/1046 (COM(2020) 130 final от 25.3.2020 г.).

Слабости в рамката за резултатите

59. Рамката на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитието, създадена през 2015 г. и преразгледана през 2018 г., е инструмент на Комисията, който се използва за събиране и измерване на резултатите, постигнати по отношение на стратегическите цели⁽⁸⁶⁾. Тя служи, наред с другото, за основа за докладване на резултатите от показателите, включени в стратегическите планове и планове за управление на Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“ на Комисията⁽⁸⁷⁾.

60. В доклада относно изпълнението се заключава, че макар рамката за мониторинг на ЕФУР да е приведена в съответствие с рамката на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитието, следва да се подобри капацитетът ѝ да представя данни, които могат да бъдат консолидирани и агрегирани, като се има предвид следното⁽⁸⁸⁾.

— Все още не е определена методологията за изчисляване на някои от предложените показатели.

— Основните секторни показатели не са лесно сравними и имат малка добавена стойност.

— Разминаването между нуждите на Комисията от докладване и собствените системи и подходи на финансовите институции в областта на мониторинга води до увеличаване на разходите и изисква по-голямо фокусиране върху евентуалните допирни точки (сходни или сравними показатели).

61. Освен това в доклада за външна оценка се посочва, че ЕФУР може да не е в състояние да следи изпълнението спрямо показателите за пол и другите взаимосвързани показатели поради ограничения в рамката за мониторинг⁽⁸⁹⁾.

62. В своя Специален доклад № 21/2015 Сметната палата отбеляза, че липсата на хармонизация между инструментите за предоставяне на помощ, рамките за резултати и структурите за отчетност на партньорите за развитие може да предизвика неефективност и пропуски в отчетността⁽⁹⁰⁾. Сметната палата счита, че този риск е още по-висок за ЕФУР, където способността на Комисията да следи използването на средства на ЕС ще зависи главно от данните и докладите, предоставени от финансовите институции и техните партньори от частния сектор.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

63. Докладът относно изпълнението не отговаря на някои основни изисквания на член 17, параграф 1 от Регламента за ЕФУР. Докладът не е резултат от оценка, а по-скоро от ограничен преглед на първоначалното функциониране на ЕФУР, неговото управление и ефективен принос за изпълнение на предназначението и целите на Регламента за ЕФУР. Все още не е извършен преглед на бизнес процесите на ЕФУР. Докладът относно изпълнението е представен осем месеца след края на периода, обхванат от външната оценка, и пет месеца след крайния срок, определен в Регламента за ЕФУР, за оценката на Комисията.

64. Средната стойност на ливъридж, посочена в доклада относно изпълнението, като показател за капацитета на ЕФУР да мобилизира допълнителни инвестиции, не е достатъчно надеждна и може да е завишена. Докладът относно изпълнението не предоставя конкретна информация относно резултатите на ЕФУР във връзка с привличането на финансиране от частния сектор или създаването на иновативни продукти, а изложенията в него заключенията относно нефинансовата допълняемост се основават на прогнози.

65. ЕФУР е на твърде ранен етап на изпълнение, за да може да бъде оценен точно евентуалният му принос за постигане на целите за устойчиво развитие. В доклада относно изпълнението не се предоставя информация за това как ЕФУР насочва инвестиции към секторите, които подпомагат смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към тях. Също така докладът не съдържа информация за постигнатия напредък по целта за минимален дял от финансирането по гаранцията от ЕФУР, който да е предназначен за действия в областта на климата, енергия от възобновяеми източници и ефективно използване на ресурсите.

66. Макар че в доклада относно изпълнението се дава положителна оценка на скоростта, с която се изпълнява ЕФУР, той не признава и не обяснява несъответствията между нормативните разпоредби и действителния темп на изпълнение.

67. Някои въпроси, съдържащи се в доклада за външна оценка, които са значими от гледна точка на оценката на първоначалното функциониране и управление на ЕФУР, не са отразени в достатъчна степен в доклада относно изпълнението. Те засягат по-специално функционирането на стратегическия съвет по отношение на изискванията на Регламента за ЕФУР, съгласуваността между настоящия портфейл от програми и намерението да се гарантира разнообразен тематичен обхват, както и необходимостта от осигуряване на надеждни инструменти, методи и експертен опит за оценка на риска във връзка с ценовите гаранции.

⁽⁸⁶⁾ Работен документ на службите на Комисията „Преразгледана рамка на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитието в съответствие с целите за устойчиво развитие на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие и с новия европейски консенсус за развитие“ (SWD(2018) 444, 11.10.2018 г., раздел 2).

⁽⁸⁷⁾ Пак там, Въведение.

⁽⁸⁸⁾ Доклад относно изпълнението, раздел 5.3.

⁽⁸⁹⁾ Доклад за външна оценка, Резюме.

⁽⁹⁰⁾ Специален доклад № 21/2015, точка 80.

68. Освен оценката на първоначалното функциониране, управлението и ефективността на ЕФУР, в рамката за мониторинг и оценка на ЕФУР липсват някои основни елементи. По-специално Регламентът за ЕФУР не е подложен на оценка на въздействието, все още липсва оценка на Гаранционния фонд на ЕФУР и както се признава в доклада относно изпълнението, рамката за резултатите на ЕФУР трябва да бъде подобрена.

Настоящото становище беше прието от Одитен състав III с ръководител Bettina JAKOBSEN — член на Сметната палата, на извънредна процедура на 3 септември 2020 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател
