

III

(Parengiamieji aktai)

AUDITO RŪMAI

NUOMONĖ Nr. 7/2020

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalį)

**pridedama prie Komisijos ataskaitos dėl Europos darnaus vystymosi fondo įgyvendinimo
(COM(2020) 224 final)**

(2020/C 353/01)

TURINYS

	Dalis	Puslapis
Išvadas	1-4	3
Audito Rūmų nuomonės taikymo sritis ir laikas	1	3
Igyvendinimo ataskaita	2	3
Mūsų nuomonė	3-4	3
Igyvendinimo ataskaita neatitinka kai kurių pagrindinių EDVF reikalavimų	5-14	4
Kriterijai	5-6	4
Igyvendinimo ataskaitos rezultatai gauti atlikus ribotą, o ne išsamų vertinimą	7-10	4
Nebuvo peržiūrėti EDVF veiklos procesai	11-12	4
Igyvendinimo ataskaita paskelbta per vėlai	13-14	5
Nebuvo išsamiai įvertintas pradinis EDVF veikimas, jo valdymas ir veiksmingumas	15-49	5
Yra mažai informacijos apie papildomumą ir veiksmingumo aspektus	15-35	5
Kriterijai	15-16	5
EDVF pajėgumas sutelkti papildomas investicijas gali būti pervertintas	17-20	6
Igyvendinimo ataskaitoje nepateikta informacijos apie EDVF veiklos rezultatus pritraukiant privačiojo sektoriaus lėšas	21-22	7
Igyvendinimo ataskaitos išvados dėl nefinansinio papildomumo ir EDVF veiklos rezultatų kuriant novatoriškus produktus iš esmės pagrįstos prognozėmis	23-26	7

Kadangi EDVF neseniai pradėtas įgyvendinti, neįmanoma įvertinti jo indėlio siekiant DVT ar šalinant pagrindines migracijos priežastis	27-32	8
Įgyvendinimo ataskaitoje neišaiškinta, kodėl neatitinka EDVF reglamento terminai ir tikroji įgyvendinimo sparta	33-35	8
Įgyvendinimo ataskaitoje nepakankamai atsižvelgiama į tam tikrus su EDVF veikimu ir valdymu susijusius klausimus	36-49	9
Kriterijai	36-37	9
Neoficiali strateginė kryptis kenkia skaidrumui	38-41	9
Dabartinis programų portfelis neatspindi ketinimo užtikrinti įvairiapusę teminę aprėptį	42-44	10
Reikia toliau tobulinti garantijų kainodaros rizikos vertinimo priemonės	45-49	10
Papildomi EDVF stebėjimo ir vertinimo sistemos aspektai	50-62	11
Kriterijai	50-53	11
Su pasiūlymu sukurti EDVF poveikio vertinimas nebuvo pateiktas	54-55	12
EDVF garantijų fondo naudojimas ir veikimas dar neįvertintas	56-58	12
Rezultatų sistemos trūkumai	59-62	13
Išvados	63-68	13

EUROPOS SĄJUNGOS AUDITO RŪMAI,

atsižvelgdami į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 287 straipsnio 4 dalies 2 punktą,

atsižvelgdami į 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ⁽¹⁾,

atsižvelgdami į 2017 m. rugsėjo 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) 2017/1601, kuriuo sukuriamas Europos darnaus vystymosi fondas (EDVF), EDVF garantija ir EDVF garantijų fondas ⁽²⁾ (toliau – EDVF reglamentas), ypač į jo 17 straipsnio 1 ir 2 dalis,

atsižvelgdami į Komisijos ataskaitą Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Europos darnaus vystymosi fondo įgyvendinimo ⁽³⁾ pagal EDVF reglamento 17 straipsnio 1 dalį,

kadangi, remiantis EDVF reglamento 17 straipsnio 1 ir 2 dalimis, kartu su Komisijos EDVF pradinio veikimo, jo valdymo ir veiksmingo jo indėlio siekiant EDVF reglamento tikslo ir įgyvendinant jo uždavinius vertinimo ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai bei Komisijos EDVF garantijų fondo vertinimo ataskaita pateikiama Audito Rūmų nuomonė,

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

IVADAS

Audito Rūmų nuomonės taikymo sritis ir laikas

1. 2020 m. gegužės 28 d. Komisija pateikė pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto ⁽⁴⁾ iš dalies pakeisti galiojantį EDVF reglamentą, kad būtų pratęsta jo trukmė ir išplėsta jo geografinė taikymo sritis bei padidinta pagal jį teikiama ES garantija. 2020 m. birželio 2 d. Komisija paskelbė ataskaitą dėl Europos darnaus vystymosi fondo įgyvendinimo pagal EDVF reglamento 17 straipsnio 1 dalį (įgyvendinimo ataskaita) ⁽⁵⁾. Kartu su šia ataskaita 2020 m. sausio 14 d. pateikta nepriklausoma EDVF ir EDVF garantijų fondo įgyvendinimo ataskaita (išorės vertinimo ataskaita), kurią Komisija 2020 m. birželio 4 d. paskelbė savo svetainėje ⁽⁶⁾. Europos Vadovų Taryba savo specialiajame susitikime, kuris vyko 2020 m. liepos 17, 18, 19, 20 ir 21 d., nusprendė, kad daugiametė finansinė programa (DFP) nebus keičiama ⁽⁷⁾. Atsižvelgdami į šiuos įvykius, nusprendėme savo nuomonėje daugiausia dėmesio skirti įgyvendinimo ataskaitai ir toliau neminėti Komisijos pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.

Įgyvendinimo ataskaita

2. EDVF reglamento 17 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad Komisija įvertintų pradinį EDVF veikimą, jo valdymą ir veiksmingumą jo indėlių siekiant šio reglamento tikslo ir įgyvendinant jo uždavinius. Remiantis šia reglamentavimo nuostata, Komisijos įgyvendinimo ataskaita apibūdinama kaip „pradinis pagrindinių aktualumo, veiksmingumo, efektyvumo, suderinamumo ir pridėtinės vertės vertinimo kriterijų vertinimas“.

Mūsų nuomonė

3. Ši nuomonės struktūra paremta šiais aspektais:

- ar įgyvendinimo ataskaita atitinka EDVF reglamento 17 straipsnio 1 dalyje nurodytus reikalavimus,
- ar įgyvendinimo ataskaita įgyvendinamas tikslas įvertinti pradinį EDVF veikimą, jo valdymą ir veiksmingumą,
- ar EDVF stebėjimo ir vertinimo sistema yra išsami.

4. Mūsų nuomonė nebuvo rengiama laikantis procedūrų, kurios taikomos rengiant specialiąją ataskaitą.

⁽¹⁾ OL L 193, 2018 7 30, p. 1.

⁽²⁾ OL L 249, 2017 9 27, p. 1 (toliau – EDVF reglamentas).

⁽³⁾ 2020 m. birželio 2 d. COM(2020)224 *final* (toliau – įgyvendinimo ataskaita).

⁽⁴⁾ 2020 m. gegužės 28 d. COM(2020) 407 *final*.

⁽⁵⁾ Tą pačią dieną Komisija mums pateikė savo ataskaitą.

⁽⁶⁾ Išorės vertinimo ataskaita pavadinimu *Implementation report of the EFSD and the EFSD Guarantee Fund, final report, 2020 m. sausio 14 d.* (EDVF ir EDVF garantijų fondo išorės vertinimo ataskaita, galutinė ataskaita, 2020 m. sausio 14 d.) (toliau – išorės vertinimo ataskaita).

⁽⁷⁾ Europos Vadovų Tarybos specialusis susitikimas (2020 m. liepos 17, 18, 19, 20 ir 21 d.) – Išvados, EUCO 10/20, 2020 m. liepos 21 d., A31 punktas.

ĮGYVENDINIMO ATASKAITA NEATITINKA KAI KURIŲ PAGRINDINIŲ EDVF REIKALAVIMŲ

Kriterijai

5. EDVF reglamento 17 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad Komisija iki 2019 m. gruodžio 31 d. įvertintų pradinį EDVF veikimą, jo valdymą ir veiksmingą jo indėlį siekiant šio reglamento tikslo ir įgyvendinant jo uždavinius ir Europos Parlamentui ir Tarybai pateiktų vertinimo ataskaitą, kurioje būtų pateiktas nepriklausomas šio reglamento taikymo išorės vertinimas.

6. Geresnio reglamentavimo gairėse nurodyta, kad atliekant vertinimus reikėtų laikytis aiškiai nustatytos, patikimos metodikos, kuria siekiama parengti objektyvius išvadas. Atliekant vertinimus reikėtų įvertinti bent veiksmingumą, efektyvumą, aktualumą, suderinamumą ir ES pridėtinę vertę arba į juos įtraukti paaiškinimą, kodėl tai nebuvo atlikta ⁽⁸⁾.

Įgyvendinimo ataskaitos rezultatai gauti atlikus ribotą, o ne išsamų vertinimą

7. Nors įgyvendinimo ataskaitoje daroma nuoroda į EDVF reglamento 17 straipsnio 1 dalį, vis dėlto Komisija neapibūdina jos kaip vertinimo ataskaitos. Įgyvendinimo ataskaitoje pateikiamas Komisijos atliktas pradinio EDVF veikimo, jo valdymo ir jo indėlio siekiant EDVF reglamento tikslo ir įgyvendinant jo uždavinius vertinimas. Ji grindžiama išorės konsultantų atliktu nepriklausomu vertinimu.

8. Komisijos geresnio reglamentavimo gairėse pateikiamas toks išsamaus vertinimo ir riboto vertinimo skirtumas: „Išsamiam vertinimui vertinama ne tik tai, kas įvyko, bet ir kodėl tai įvyko (ES intervencijos vaidmuo) ir, jei įmanoma, kokius pokyčius tai lėmė. Jis turėtų apimti platesnę perspektyvą ir pagal turimus įrodymus pateikti nepriklausomą ir objektyvų padėties vertinimą.“ ⁽⁹⁾

9. Išorės vertinimo ataskaitoje išaiškinta, kad, nors atliekant vertinimą naudota metodika ir struktūra buvo pagrįsta išsamiesiems vertinimams taikomu metodu, ji turėtų būti laikoma EDVF apžvalga, o ne vertinimu. Taip yra dėl to, kad „tam tikra EDVF veikla neseniai pradėta vykdyti“ ir kad „tam tikrais atvejais vertinimas turi būti kritiškesnis ir labiau nurodo mojo pobūdžio, nei įprasta vertinimams“ ⁽¹⁰⁾.

10. Be šio klausimo, konsultantų pateiktoje išorės vertinimo ataskaitoje atkreipiamas dėmesys į tai, kad jų darbui taikomi tam tikri apribojimai:

- šią užduotį atliko nedidelė grupė, turėjusi ribotą biudžetą,
- nebuvo aplankytos ES delegacijos ar projektai, gaunantys EDVF paramą, tačiau buvo kalbėta telefonu ir konsultuotasi su ES delegacijų darbuotojais,
- nedaug projektų, kuriems patvirtintas dotacijų derinamas, padarė didelę įgyvendinimo pažangą ir baigiant vykdyti vertinimą 25 iš 28 patvirtintų garantijų programų vis dar buvo nepasirašytos ir rengiamos.

Dėl šių apribojimų „daugiausia buvo remiamasi pokalbiais“ ir tam tikrais atvejais patikimų įrodymų buvo mažai ⁽¹¹⁾.

Nebuvo peržiūrėti EDVF veiklos procesai

11. Išorės vertinimo ataskaitoje nurodyta, kad EDVF veiklos planą reikia išsamiau peržiūrėti, nei buvo įmanoma rengiant vertinimo ataskaitą. Taigi joje rekomenduojama atlikti peržiūrą, į kurią būtų įtraukti veiklos procesai, štabo ir ES delegacijų vaidmuo bei atsakomybė, jų pajėgumai, darbuotojų igūdžiai bei mokymas ir jų žinių valdymas ⁽¹²⁾. Komisijos įgyvendinimo ataskaitoje palankiai vertinama išorės vertinime pateikta rekomendacija atlikti EDVF veiklos procesų peržiūrą ir siūloma ją įtraukti į vykdomą naujos finansinės struktūros, kuri bus taikoma EDVF+, peržiūrą. EDVF+ pakeis EDVF ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Geresnio reglamentavimo gairės“ (SWD(2017) 350), 2017 m. liepos 7 d. – Geresnis reglamentavimas: gairės ir priemonių rinkinys, žr. „Guidelines on evaluation (including fitness checks)“, VI skyrius.

⁽⁹⁾ Geresnis reglamentavimas: gairės ir priemonių rinkinys, žr. „Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements“, VI skyrius, įvadas.

⁽¹⁰⁾ Išorės vertinimo ataskaita, santrauka.

⁽¹¹⁾ Išorės vertinimo ataskaita, įvadas.

⁽¹²⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 6 rekomendacija.

⁽¹³⁾ 2018 m. birželio mėn. Komisija pateikė pasiūlymą (COM(2018) 460 final) dėl reglamento dėl Kaimynystės, vystomojo ir tarptautinio bendradarbiavimo priemonės (KVTBP). Remiantis šiuo pasiūlymu, galiojančios nuostatos dėl Europos darnaus vystymosi fondo, išorės skolinimo įgaliojimo ir Išorės veiksmų garantijų fondo būtų sujungtos ir pakeistos naujomis EDVF+ biudžeto garantijomis ir finansine parama trečiosioms valstybėms.

12. Manome, kad EDVF veiklos procesų peržiūra yra vienas pagrindinių pradinio EDVF veikimo ir jo valdymo vertinimo elementų, o jo įgyvendinimo ataskaitoje nėra.

Įgyvendinimo ataskaita paskelbta per vėlai

13. Tiek įgyvendinimo ataskaita ⁽¹⁴⁾, tiek išorės vertinimas apima laikotarpį nuo 2017 m. sausio 1 d. iki 2019 m. rugsėjo pabaigos. Pirmoji išorės vertinimo ataskaitos versija Komisijai buvo pateikta 2019 m. lapkričio 15 d. ⁽¹⁵⁾; galutinė 2020 m. sausio 14 d. ataskaita buvo paskelbta 2020 m. birželio 4 d. ⁽¹⁶⁾

14. Komisijos įgyvendinimo ataskaita, pagrįsta išorės vertinimo rezultatais, paskelbta 2020 m. birželio 2 d. – praėjus aštuoniems mėnesiams nuo laikotarpio, kurį apėmė išorės vertinimas, pabaigos ir penkiems mėnesiams nuo EDVF reglamento 17 straipsnio 1 dalyje nustatyto Komisijos vertinimo pateikimo termino pabaigos.

NEBUVO IŠSAMIAI ĮVERTINTAS PRADINIS EDVF VEIKIMAS, JO VALDYMAS IR VEIKSMINGUMAS

Yra mažai informacijos apie papildomumą ir veiksmingumo aspektus

Kriterijai

15. Į patį EDVF reglamentą įtraukti šie teiginiai apie EDVF tikslus:

„EDVF <...> siekiama remti investicijas ir užtikrinti daugiau galimybių gauti finansavimą, visų pirma Afrikoje ir Europos kaimynystės šalyse, siekiant skatinti darnų ir įtraukų ekonominį ir socialinį vystymąsi ir šalių partnerių socialinį ir ekonominį atsparumą <...> ypatingą dėmesį skiriant tvariam ir integraciniam augimui, deramų darbo vietų kūrimui, lyčių lygybei ir moterų bei jaunimo įgalinimui, socialiniams ir ekonominiams sektoriams bei labai mažoms, mažosioms ir vidutinėms įmonėms, kartu siekiant kuo labiau padidinti papildomumą, tiekti novatoriškus produktus ir pritraukti privačiojo sektoriaus lėšas.“ ⁽¹⁷⁾

„Papildomumas – principas, kuriuo užtikrinama, kad EDVF garantijos parama būtų prisidedama prie darnaus vystymosi, vykdančios operacijas, kurių be EDVF garantijos nebūtų buvę galima vykdyti arba kurias vykdančios pasiekiami gerokai didesnių teigiamų rezultatų, negu būtų buvę pasiekta be EDVF garantijos. Be to, papildomumas – tai privačiojo sektoriaus lėšų pritraukimas ir rinkos nepakankamumo ar neoptimalios investavimo aplinkos problemų sprendimas, taip pat investicijų kokybės, tvarumo, poveikio arba masto gerinimas. Tuo principu taip pat užtikrinama, kad EDVF garantijos operacijomis nepakeičiama valstybės narės parama, privatus finansavimas ar kita Sąjungos arba tarptautinė finansinė intervencija ir jomis vengiama išstumti kitas viešas ar privačias investicijas <...>“ ⁽¹⁸⁾

„Vykdančios EDVF veiklą vadovaujamosi Sąjungos išorės veiksmų tikslais, kaip nustatyta ES sutarties 21 straipsnyje, ir Sąjungos politika vystomojo bendradarbiavimo srityje, kaip išdėstyta SESV 208 straipsnyje, taip pat vystymosi veiksmingumo principais, dėl kurių susitarta tarptautiniu mastu. Vykdančios EDVF veiklą padedama siekti Darbotvarkėje iki 2030 m. nustatytų darnaus vystymosi tikslų, ypač skurdo panaikinimo tikslo, ir prireikus įgyvendinti Europos kaimynystės politiką, taip šalinant konkrečias esmines socialines ir ekonomines migracijos priežastis ir skatinti tvarią migrantų, grįžtančių į savo kilmės šalis, reintegraciją ir stiprinti tranzito bei priimančiąsias bendruomenes.“ ⁽¹⁹⁾

„EDVF prisideda prie Paryžiaus susitarimo įgyvendinimo, be kita ko, sutelkiant dėmesį į investicijas sektoriuose, kuriuose siekiama sušvelninti klimato kaitą ir prie jos prisitaikyti.“ ⁽²⁰⁾

16. Be to, EDVF reglamento konstatuojamosiose dalyse nurodyta, kad:

„siekiant, kad Sąjunga laikytųsi politinių įsipareigojimų dėl klimato politikos, atsinaujinančiosios energijos ir efektyvaus išteklių naudojimo, mažiausiai 28 % pagal EDVF garantiją skiriamo finansavimo turėtų būti skirta su tais sektoriais susijusioms investicijoms“ ⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Įgyvendinimo ataskaita, 2 skyrius.

⁽¹⁵⁾ Išorės vertinimo ataskaita, įvadas.

⁽¹⁶⁾ Žr. 5 išnašą.

⁽¹⁷⁾ EDVF reglamento 3 straipsnio 1 dalis.

⁽¹⁸⁾ EDVF reglamento 2 straipsnio 5 dalis.

⁽¹⁹⁾ EDVF reglamento 3 straipsnio 2 dalis.

⁽²⁰⁾ EDVF reglamento 3 straipsnio 3 dalis.

⁽²¹⁾ EDVF reglamento 10 konstatuojamoji dalis.

EDVF pajėgumas sutelkti papildomas investicijas gali būti pervertintas

17. Nuomonėje Nr. 2/2016 pažymėjome, kad sudėtinga nustatyti dėl viešųjų investicijų sutelktas lėšas ⁽²²⁾. EBPO Paramos vystymuisi komitetas pasiūlė būdą ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾ atskirti viešųjų investicijų įnašą sutelkiant papildomas lėšas. Pagrindinių aspektų santrauka pateikiama toliau:

- Jeigu viešasis finansavimas naudojamas teikiant garantiją paskolai, kuria finansuojamas projektas, laikoma, kad viešuoju finansavimu sutelktą sumą sudaro tik garantuota paskola. Laikoma, kad, be šios paskolos, bet kokioms kitoms papildomoms lėšoms garantija finansinio svarto nesuteikia.
- Jeigu viešasis finansavimas naudojamas kaip keleto šalių teikiamos paskolos dalis – sindikuota paskola, – proporcingai atsižvelgiama į kiekvieno paskolos davėjo įnašą. Kitaip sakant, pripažįstamas kitų šalių įnašas, nelaikant, kad visa kitų šalių sutelkta suma turi būti priskirta viešajam finansavimui.
- Nuosavo kapitalo investicijų atveju laikoma, kad į viešojo investuotojo sutelktas sumas neįtraukiamos jokios ankstesnės investicijos. Kai investuojant dalyvauja keletas viešųjų įstaigų, privačiojo sektoriaus sutelktos sumos yra proporcingai paskirstomos kiekvienai šių įstaigų.

18. Finansiniame reglamente svarto poveikis apibrėžtas kaip „tinkamiems galutiniams gavėjams suteikiama grąžintino finansavimo suma, padalyta iš Sąjungos įnašo sumos“ ⁽²⁵⁾. Specialiojoje ataskaitoje Nr. 19/2016 pažymėjome, kad gali būti nustatytas per didelis pagal finansines priemones sutelktų papildomų investicijų rodiklis, nes ne visi projekto pritraukti finansavimo šaltiniai yra susiję su ES įnašu ⁽²⁶⁾. Specialiojoje ataskaitoje Nr. 16/2014 atkreipėme dėmesį į tai, kad „15 iš 30 Audito Rūmų tikrintų [dotacijų derinimo] projektų atveju nebuvo įtikinamos analizės, parodančios, kad dotacija buvo būtina tam, kad būtų galima gauti paskolą <...> Atsižvelgiant į konkrečius atvejus, buvo požymių, kad investicijos būtų įvykdytos ir be dotacijos.“ ⁽²⁷⁾

19. Įgyvendinimo ataskaitoje padaryta išvada, kad EDVF pritraukia dideles sumas iš kitų finansavimo šaltinių, įskaitant privatų bendrą finansavimą ⁽²⁸⁾, ir užtikrina „finansinį papildomumą“ ⁽²⁹⁾. Įgyvendinimo ataskaitoje aprašoma, koku mastu EDVF sutelkia papildomų lėšų, ir daroma nuoroda į išorės vertinimo ataskaitoje apskaičiuotą „vidutinį finansinio svarto koeficientą“. Šis koeficientas gautas bendrą dotacijų derinimo sumą ir pagal EDVF patvirtintas garantijas padalijus iš bendros investicijų iš kitų šaltinių sumos, skirtos visoms EDVF remiamoms operacijoms. Remiantis 2019 m. rugsėjo mėn. EDVF duomenimis, išorės vertinime apskaičiuota, kad vidutinis finansinio svarto koeficientas yra 10,04 ⁽³⁰⁾. Kaip teigiama įgyvendinimo ataskaitoje, tai „rodo, kad taikant EDVF modelį efektyviai pritraukiama daugiau lėšų“ ⁽³¹⁾.

20. Manome, kad svarto koeficientas, kuris įgyvendinimo ataskaitoje naudojamas kaip EDVF pajėgumo sutelkti papildomas investicijas rodiklis, yra nepakankamai patikimas ir gali būti pervertintas. Konkrečiai su juo susiję tokie sunkumai:

- EDVF svarto poveikis apskaičiuotas remiantis pernelyg optimistiniu skaičiavimu, pagal kurį laikoma, kad be EDVF nebus teikiama jokių investicijų ⁽³²⁾.
- Visus duomenis, kurie panaudoti išorės vertinime apskaičiuojant vidutinį finansinio svarto koeficientą, pateikė Tarpautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD ⁽³³⁾; neaišku, koku mastu išorės vertinimo rangovas juos nepriklausomai patikrino.

⁽²²⁾ Nuomonė Nr. 2/2016 „ESIF: pirmalaikis pasiūlymas dėl pratęsimo ir didinimo“, 47 dalis (OL C 465, 2016 12 13, p. 1).

⁽²³⁾ EBPO, *Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions*, DCD/DAC/STAT(2015)8, 2015 m. vasario 24 d.

⁽²⁴⁾ EBPO šiuo metu atlieka šios metodikos peržiūrą.

⁽²⁵⁾ Finansinio reglamento 2 straipsnio 38 dalis (OL L 193, 2018 7 30, p. 1).

⁽²⁶⁾ Specialioji ataskaita Nr. 19/2016 „ES biudžeto įgyvendinimas finansinėmis priemonėmis: ko reikėtų pasimokyti iš 2007–2013 m. programavimo laikotarpio“, 70 dalis (OL C 250, 2016 7 9, p. 2).

⁽²⁷⁾ Specialioji ataskaita Nr. 16/2014 „Regioninių investicinių priemonių dotacijų derinimo su finansinių institucijų paskolomis, siekiant remti ES išorės politiką, veiksmingumas“, 42 dalis (OL C 381, 2014 10 28, p. 13).

⁽²⁸⁾ Įgyvendinimo ataskaita, 5.2 skirsnis.

⁽²⁹⁾ Įgyvendinimo ataskaita, santrauka.

⁽³⁰⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 3.1 skirsnis.

⁽³¹⁾ Įgyvendinimo ataskaita, 5.2 skirsnis.

⁽³²⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 3.2 skirsnis.

⁽³³⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 29 išnaša.

- Nors išorės vertinimo ataskaitoje nustatyta, kad tikėtina, jog EDVF parama paskatino nustatytą sverto dydį, nes EDVF remiamos operacijos nebūtų įvykusios be EDVF paramos, pripažįstama, kad priešingos hipotezės įrodyti negalima ⁽³⁴⁾.

Igyvendinimo ataskaitoje nepateikta informacijos apie EDVF veiklos rezultatus pritraukiant privačiojo sektoriaus lėšas

21. Investicijų skatinimas papildomu finansavimu iš privačiojo sektoriaus (pritraukimas) – vienas pagrindinių EDVF tikslų. Vis dėlto, nors įgyvendinimo ataskaitoje teigiama, kad EDVF pritraukia dideles sumas iš papildomų finansavimo šaltinių, įskaitant privatų bendrą finansavimą (žr. 17–20 dalis), joje nepateikta jokių konkrečių išvadų arba informacijos apie EDVF veiklos rezultatus, visų pirma sutelkiant privačiojo sektoriaus lėšas.

22. Išorės vertinimo ataskaitoje atskleidžiama daugiau informacijos apie EDVF veiklos rezultatus sutelkiant privačiojo sektoriaus lėšas. Išorės vertinimo ataskaitoje nurodoma, kaip skiriasi „visiškai“ privačios lėšos ir finansų įstaigų lėšos, kurias, remiantis išorės vertinimo ataskaita, galima priskirti privačių lėšų kategorijai dėl kapitalo rinkose šių institucijų vykdomų svarbių obligacijų emisijos programų. Visų pirma, joje atkreipiamas dėmesys į tai, kad „visiškai“ privačių lėšų dalis, susijusi su dotacijų derinimu paprastai būdavo palyginti nedidelė. Pavyzdžiui, Užsachario Afrikoje jis sudarė apie 5–10 % visų lėšų ⁽³⁵⁾. Šioje ataskaitoje taip pat pažymima, kad garantijomis galėtų būti sutelkta gerokai daugiau „visiškai“ privačių lėšų, tačiau tai tėra prielaida ⁽³⁶⁾. Atsižvelgiant į tai, joje rekomenduojama, kad privatusis sektorius būtų išskirtas į dar smulkesnius segmentus ir būtų parengti konkrečioms investuotojų grupėms pritaikyti rizikos mažinimo priemonių rinkiniai ⁽³⁷⁾. Įgyvendinimo ataskaitoje Komisija šioms rekomendacijoms pritaria ⁽³⁸⁾.

Igyvendinimo ataskaitos išvados dėl nefinansinio papildomumo ir EDVF veiklos rezultatų kuriant novatoriškus produktus iš esmės pagrįstos prognozėmis

23. Remiantis išorės vertinimo ataskaita, įgyvendinimo ataskaitoje pateikta išvada, kad papildomumas projektų lygmeniu atrodo stiprus ir kokybiškai pagrįstas, tačiau retai kiekybiškai įvertinamas ⁽³⁹⁾. Vis dėlto išorės vertinimo ataskaitoje pateikta išsamesnė informacija rodo, kad ši išvada iš tiesų pagrįsta *ex ante* informacijos, įtrauktos į įvairius projektų aprašus, tyrimo rezultatais. Remiantis šiuo tyrimu, išorės vertinimo ataskaitoje pažymima, kad, nors daugumoje projektų aprašų daugeliui papildomumo kriterijų nurodomas teigiamas poveikis, kuris vertinamas itin teigiamai, esama tam tikros sumaišties, susijusios su pačių projektų papildomumu ir ES indėlio į juos papildomumu ⁽⁴⁰⁾.

24. Atsižvelgiant į išorės vertinimo ataskaitą, įgyvendinimo ataskaitoje pažymima, kad politiniu lygmeniu yra pavyzdžių, kai EDVF rėmė arba sustiprino politikos pokyčius ⁽⁴¹⁾. Tačiau nėra jokių patikimų įrodymų, kuriais būtų pagrįsta tokia išvada. Ši išvada, regis, pagrįsta išorės vertinimo ataskaitoje pateikta formuluote, kuri iš tikrųjų tos išvados nepatvirtina. Išorės vertinimo ataskaitoje nurodyta, kad „esama pavyzdžių, kai politikos papildomumas taip pat turėtų būti pasiektas <...>, t. y. kai projektu bus skatinami, stiprinami arba išreiškiami politikos pokyčiai“ ⁽⁴²⁾. Tačiau tai neįrodo, kad EDVF iš tiesų skatina politikos pokyčius.

25. Įgyvendinimo ataskaitoje taip pat pateiktos panašios nepagrįstos išvados dėl EDVF ir ypač jo garantijų „potencialo“ išbandyti ir kurti naujus finansinius produktus ⁽⁴³⁾. Tačiau nepateikiamas joks paaiškinimas ar nenurodoma, kaip tai bus praktiškai įgyvendinta.

26. Išorės vertinimo ataskaitoje pažymima, kad EDVF projektų lygmeniu gali skatinti įvairių formų inovacijas. Joje įvardyta keletas tokių pavyzdžių ⁽⁴⁴⁾. Vis dėlto joje, be kita ko, pažymima, kad visi šie pavyzdžiai taip pat būtų galėję būti įmanomi naudojant derinimo priemones, galiojusias prieš sukuriant EDVF ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 3.1 skirsnis.

⁽³⁵⁾ Specialiosios ataskaitos Nr. 16/2014 39 dalyje atkreipėme dėmesį į tai, kad regioninių investicinių priemonių paramą gavusiems projektams paramą daugiausia teikė instituciniai vystomieji bankai, o privačiojo sektoriaus skolinimas buvo nedidelis.

⁽³⁶⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 3.1 skirsnis.

⁽³⁷⁾ Išorės vertinimo ataskaita, Išvados ir rekomendacijos.

⁽³⁸⁾ Įgyvendinimo ataskaita, Išvados ir rekomendacijos ir skirsnis „Aktualumas“.

⁽³⁹⁾ Įgyvendinimo ataskaita, 5.2 skirsnis.

⁽⁴⁰⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 3.2 skirsnis.

⁽⁴¹⁾ Įgyvendinimo ataskaita, 5.2 skirsnis.

⁽⁴²⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 3.2 skirsnis.

⁽⁴³⁾ Įgyvendinimo ataskaita, 5.5 skirsnis.

⁽⁴⁴⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 3.3 skirsnis.

⁽⁴⁵⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 43 išnaša.

Kadangi EDVF neseniai pradėtas įgyvendinti, neįmanoma įvertinti jo indėlio siekiant DVT ar šalinant pagrindines migracijos priežastis

27. Be kita ko, EDVF siekiama prisidėti prie darnaus vystymosi tikslų (DVT) įgyvendinimo. Įgyvendinimo ataskaitoje pateikta išvada, kad EDVF aktualus siekiant atitikti dviejų susijusių regionų (Užsachario Afrikos ir ES kaimynystės regionų) „naujojo DVT grindžiamo pasaulinio vystymosi finansavimo modelio reikalavimus“⁽⁴⁶⁾. Joje taip pat nurodyta, kad EDVF politikos dėmesys ir projektų bazė gerai dera su DVT prioritetais ir tikslais⁽⁴⁷⁾. Vis dėlto joje nepateikiama jokios informacijos apie kokią nors faktinį EDVF indėlį siekiant DVT tikslų. Be kita ko, įgyvendinimo ataskaitoje konkrečiai neminimas skurdo panaikinimas.

28. EDVF taip pat siekiama prisidėti prie konkrečių pagrindinių socialinių ir ekonominių migracijos priežasčių šalinimo, tvirtos migrantų reintegracijos skatinimo ir tranzito bei priimančiųjų bendruomenių stiprinimo. Įgyvendinimo ataskaitoje paprasčiausiai nurodyta, kad pasirašytas pirmasis garantijos susitarimas yra geras pavyzdys to, kaip šalinamos pagrindinės migracijos priežastys (šalinant dideles rizikas, susijusias su skolinimu verslininkams iš nepakankamai aptarnaujamų bendruomenių, esančių ES kaimyninėse šalyse ir Užsachario Afrikoje). Joje nepateikiama jokios kitos analizės ar jokių kitų išvadų.

29. EDVF taip pat siekiama prisidėti prie Paryžiaus susitarimo įgyvendinimo sutelkiant dėmesį į investicijas sektoriuose, kuriuose siekiama sušvelninti klimato kaitą ir prie jos prisitaikyti. Įgyvendinimo ataskaitoje apie tai nepateikiama jokios konkrečios informacijos. Visų pirma joje nepateikiama jokios informacijos apie pažangą siekiant tikslo dėl klimato politikos, atsinaujinančiosios energijos ir efektyvaus išteklių naudojimo sritims pagal EDVF garantiją skiriamo finansavimo mažiausios dalies (žr. 16 dalį).

30. Išorės vertinimo ataskaitoje pažymima, kad EDVF remiami projektai nėra pakankamai išvystyti, kad būtų galima įvertinti EDVF veiksmingumą, kadangi derinimo projektai neseniai pradėti įgyvendinti, o dauguma garantijų programų dar nepasirašytos⁽⁴⁸⁾.

31. Atkreipiamė dėmesį į tai, kad EDVF reglamentas įsigaliojo 2017 m. rugsėjo pabaigoje. Pirmasis garantijos susitarimas pasirašytas praėjus penkiolikai mėnesių – 2018 m. gruodžio mėn. 2018 m. Išorės investicijų plano (IIP) operatyvinė valdyba nustatė 28 garantijų operacijas⁽⁴⁹⁾. EDVF reglamente nustatyta, kad garantijų susitarimai turi būti sudaryti iki 2020 m. gruodžio 31 d.⁽⁵⁰⁾ Tačiau iki 2020 m. balandžio mėn. su finansų tarpininkais pasirašyti tik septyni susitarimai⁽⁵¹⁾. Remiantis EDVF reglamentu, kai sudaromas garantijų susitarimas, reikalavimus atitinkančios sandorio šalys turi ne vėliau nei per ketverius metus sudaryti susitarimus su bendrą finansavimą teikiančiais privačiojo sektoriaus partneriais, finansų tarpininkais arba galutiniais paramos gavėjais⁽⁵²⁾. Dauguma atveju numatoma, kad po to projektas bus įgyvendinamas kelerius metus.

32. Komisija dar negali įvertinti EDVF indėlio siekiant DVT tikslų arba šalinant pagrindines migracijos priežastis, nes jis pernelyg neseniai pradėtas įgyvendinti.

Įgyvendinimo ataskaitoje neišaiškinta, kodėl neatitinka EDVF reglamento terminai ir tikroji įgyvendinimo sparta

33. Įgyvendinimo ataskaitoje pateikta išvada, kad apskritai IIP ir EDVF sėkmingai įgyvendinami, nors yra sunkumų⁽⁵³⁾, ir kad „tokios didelės ir novatoriškos programos sukūrimas per tokį laikotarpį gali būti laikomas sparčiu, palyginti su kitomis panašiomis priemonėmis“⁽⁵⁴⁾.

34. Vis dėlto dabartinė EDVF įgyvendinimo sparta, susijusi su garantijų susitarimų su finansų įstaigomis sudarymu, regis, yra per lėta, kad Komisija iki 2020 m. gruodžio 31 d. – EDVF reglamente nustatyto termino – galėtų pasirašyti visus numatytus garantijų susitarimus (žr. 31 dalį)⁽⁵⁵⁾. Taip pat neatitinka EDVF reglamente nustatytas reikalavimas iki 2019 m. gruodžio 31 d. parengti vertinimą ir tai, kad tokio vertinimo negalima buvo atlikti dėl to, kad EDVF neseniai pradėtas įgyvendinti (žr. 7–10 dalis).

⁽⁴⁶⁾ Įgyvendinimo ataskaita, santrauka ir 5.1 skirsnis.

⁽⁴⁷⁾ Įgyvendinimo ataskaita, santrauka ir 5.2 skirsnis.

⁽⁴⁸⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 28 išnaša.

⁽⁴⁹⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 3 priedas „Išsami informacija apie EDVF ir IIP“.

⁽⁵⁰⁾ EDVF reglamento 8 straipsnio 2 dalis.

⁽⁵¹⁾ Įgyvendinimo ataskaita, santrauka.

⁽⁵²⁾ EDVF reglamento 8 straipsnio 3 dalis.

⁽⁵³⁾ Įgyvendinimo ataskaita, santrauka.

⁽⁵⁴⁾ Įgyvendinimo ataskaita, santrauka.

⁽⁵⁵⁾ EDVF reglamento 8 straipsnio 2 dalis.

35. Išorės vertinimo ataskaitoje minimi tam tikri per pokalbius su ES delegacijų ir finansų įstaigų darbuotojais ⁽⁵⁶⁾ iškelti operacijų valdymo klausimai, dėl kurių įgyvendinimas vėluoja:

- Dėl Komisijos „horizontalių reikalavimų“ ⁽⁵⁷⁾ iki 12 mėnesių atidėtas investicinių programų, kurioms siūlyta taikyti EDVF garantiją, sudarymas.
- Finansų įstaigų partnerių ir Komisijos projektų ciklai ne visada suderinti, todėl prieš tęsiant projektą gali reikėti palaukti, kol įstaigoje partnerėje bus pasiekta tarpinė reikšmė, ir dėl to vėluojama.
- Penkios iš septynių finansų įstaigų, su kurių darbuotojais kalbėta, iškėlė pajėgumų klausimus – jie teigė, kad Komisijoje per mažai bankininkystės ir sutarčių specialistų. Dėl to tam tikri procesai truko per ilgai, visų pirma kalbant apie naujas garantijų programas.

Igyvendinimo ataskaitoje nepakankamai atsižvelgiama į tam tikrus su EDVF veikimu ir valdymu susijusius klausimus

Kriterijai

36. EDVF reglamento 17 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad į Komisijos vertinimo ataskaitą turi būti įtrauktas nepriklausomas EDVF reglamento taikymo vertinimas. Įgyvendinimo ataskaitoje nurodoma, kad ji grindžiama nepriklausomu išorės vertinimu, kuris buvo užsakytas siekiant sužinoti nepriklausomą nuomonę apie pradinį EDVF įgyvendinimo etapą ⁽⁵⁸⁾.

37. Daugelis įgyvendinimo ataskaitos išvadų grindžiamos išorės vertinimo ataskaita. Vis dėlto manome, kad įgyvendinimo ataskaitoje nepakankamai atsižvelgiama į toliau nurodytus išorės vertinimo ataskaitoje iškeltus klausimus, kurie yra svarbūs vertinant EDVF pradinį veikimą ir valdymą.

Neoficiali strateginė kryptis kenkia skaidrumui

38. EDVF valdymo struktūroje yra strateginė valdyba. Valdyba buvo sukurta tam, kad „padėtų Komisijai nustatyti strategines gaires ir bendrus investavimo tikslus, taip pat užtikrinti tinkamą ir įvairiapusę geografinę ir teminę aprėptį investicijų linijoms“ ir „remti bendrą koordinavimą, papildomumą ir nuoseklumą tarp regioninių investavimo platformų, tarp trijų IIP ramsčių, tarp IIP ir kitų Sąjungos pastangų migracijos srityje ir įgyvendinant Darbotvarkę iki 2030 m.“ ⁽⁵⁹⁾.

39. Remiantis EDVF reglamento 5 straipsniu, strateginę valdybą sudaro Komisijos, vyriausiojo įgaliotinio, visų valstybių narių ir EIB atstovai. Jai bendrai pirmininkauja Komisija ir vyriausiasis įgaliotinis ⁽⁶⁰⁾. Strateginė valdyba posėdžiauja bent du kartus per metus ir, jei tai įmanoma, nuomos priima bendru sutarimu. Jei bendro sutarimo pasiekti nepavyksta, taikomos balsavimo teisės. Balsavimo teisės išdėstytos strateginės valdybos darbo tvarkos taisyklėse. Strateginės valdybos posėdžių protokolai ir darbotvarkės skelbiami viešai ⁽⁶¹⁾. EDVF reglamente nurodyta, kad „EDVF įgyvendinimo laikotarpiu strateginė valdyba kuo greičiau priima ir paskelbia gaires, kuriose nurodo, kaip turi būti užtikrinta EDVF operacijų atitiktis [EDVF reglamento] 9 straipsnyje nustatytiems tikslams ir tinkamumo kriterijams“ ⁽⁶²⁾. Toliau jos vadinamos „tinkamumo gairėmis“.

⁽⁵⁶⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 4.2 skirsnis.

⁽⁵⁷⁾ Šie „horizontalieji reikalavimai“ yra teisinių reikalavimų, kuriuos turi įgyvendinti finansų įstaigos, rinkinys. Pavyzdžiui, jie susiję su Audito Rūmų, Komisijos ir Europos kovos su sukčiavimu tarnybos teisėmis susipažinti su ES biudžeto paramos gavėjų turima informacija, kovos su pinigų plovimu priemonėmis, nebendradarbiaujančiais jurisdikciją turinčiais subjektais, ES ribojančiomis priemonėmis, tarptautinėmis konvencijomis, skundų mechanizmu ir ataskaitų teikimo, skelbimo, stebėjimo ir vertinimo reikalavimais. Žr. Išorės vertinimo ataskaitą, 57 išnašą.

⁽⁵⁸⁾ Įgyvendinimo ataskaita, 4 skyrius.

⁽⁵⁹⁾ EDVF reglamento 16 ir 17 konstatuojamosios dalys.

⁽⁶⁰⁾ EDVF reglamento 5 straipsnio 4 dalis.

⁽⁶¹⁾ EDVF reglamento 5 straipsnio 5 dalis.

⁽⁶²⁾ EDVF reglamento 5 straipsnio 7 dalis.

40. Nors išorės vertinimo ataskaitoje daroma išvada, kad EDVF valdymo struktūra sudaro palankias sąlygas užtikrinti skaidrų valdymą ir partnerystę ir atitinka EDVF reglamentą ⁽⁶³⁾, joje pažymima, kad, remiantis turimais protokolais, per metus įvyko tik vienas posėdis ⁽⁶⁴⁾.

41. Vykdydami savo darbą atkreipėme dėmesį į tai, kad tinkamumo gairių priėmimas nebuvo minimas jokiame strateginės valdybos posėdžio protokole ⁽⁶⁵⁾. Kai paklausėme apie šias gaires Komisijos darbuotojų, jie mums nurodė šiuos informacinius dokumentus:

- išorės investicijų plano gaires,
- pirmajame strateginės valdybos posėdyje pristatytas ir aptartas strategines kryptis,
- pirmajame strateginės valdybos posėdyje pristatytas ir priimtas investicijų linijų sritis,
- EDVF garantijos rizikos gaires, su kuriomis pirmajai operatyvinei valdybai pateikta raštu išdėstyta EIB nuomonė pagal EDVF reglamento 9 straipsnio 4 dalį,
- sprendimą dėl investicijų linijų,
- operatyvinės valdybos protokolus.

Nors kai kuriuose iš šių dokumentų iš tiesų pateikiamos tam tikros gairės, kaip užtikrinti, kad EDVF operacijos atitiktų EDVF reglamento 9 straipsnyje nustatytus tikslus ir tinkamumo kriterijus, remiantis strateginės valdybos posėdžio protokolais, nėra aišku, ar bent viena iš šių gairių buvo oficialiai priimta. Be to, keletas šių dokumentų nebuvo viešai paskelbti.

Dabartinis programų portfelis neatspindi ketinimo užtikrinti įvairiapusę teminę aprėptį

42. EDVF strateginė valdyba „<...> taip pat padeda Komisijai nustatyti bendrus su EDVF garantijos naudojimu susijusius investavimo tikslus ir stebėti, ar užtikrinama tinkama ir įvairiapusė geografinė ir teminė aprėptis investicijų linijoms, tuo pačiu metu skirdama daug dėmesio šalims, kurių, kaip nustatyta, padėtis yra nestabili arba vyksta konfliktas, mažiausiai išsivysčiusioms šalims ir labai įsiskolinusioms neturtingoms šalims“ ⁽⁶⁶⁾.

43. Išorės vertinimo ataskaitoje nurodyta, kad EDVF remiamų programų portfelis buvo sutelktas į ribotą sektorių ir DVT skaičių. Konkrečiu Afrikos investavimo platformos atveju beveik 80 % dotacijų derinimo asignavimų Užsachario Afrikoje skirta infrastruktūros projektams ir tik nedidelė jų dalis skirta kitiems sektoriams, kaip antai privačiojo sektoriaus plėtros, informacinių ir ryšių technologijų, žemės ūkio, miškininkystės ir miestų plėtros sektoriams ⁽⁶⁷⁾. Išorės vertinime rekomenduojama, kad portfelis būtų valdomas taip, kad daugiau dėmesio būtų skiriama kitiems DVT sektoriams, pavyzdžiui, skaitmeninimui, darniems miestams ir žemės ūkiui ⁽⁶⁸⁾.

44. Įgyvendinimo ataskaitoje pritarta šiai rekomendacijai, tačiau manoma, kad Komisija, sukurdamą specialias EDVF garantijos linijas, skirtas žemės ūkiui, skaitmeninimui ir darniems miestams, žengė svarbų žingsnį, kad paskatintų investicijas šiose srityse. Joje taip pat minima, kad pagal siūlomą EDVF+ reikia laikytis politikos pirmenybės principo ⁽⁶⁹⁾, ⁽⁷⁰⁾.

Reikia toliau tobulinti garantijų kainodaros rizikos vertinimo priemones

45. EDVF reglamento 10 straipsnio 1 dalyje išvardytos priemonės, kurios gali būti remiamos EDVF garantijomis, turi įvairių lygių būdingą riziką. Visų pirma, didelę būdingą riziką turi paskolos vietos valiuta ir dalyvavimas valdant kapitalą.

⁽⁶³⁾ Išorės vertinimo ataskaita, santrauka.

⁽⁶⁴⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 2 priedas

⁽⁶⁵⁾ Nagrinėjome paskelbtus keturių strateginės valdybos posėdžių, kurie vyko nuo 2017 m. rugsėjo 28 d. iki 2020 m. sausio 22 d., protokolus.

⁽⁶⁶⁾ EDVF reglamento 5 straipsnio 2 dalis.

⁽⁶⁷⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 3.2 skirsnis.

⁽⁶⁸⁾ Išorės vertinimo ataskaita, santrauka ir 3 rekomendacija.

⁽⁶⁹⁾ Įgyvendinimo ataskaita, Išvados ir rekomendacijos.

⁽⁷⁰⁾ Daugiau informacijos apie EDVF+ pateikiama 13 išnašoje.

46. Savo 2017 finansinių metų metinėje ataskaitoje atkreipėme dėmesį į tai, kad, kitaip nei ESIF atveju, kai EIB yra vienintelis tarpininkas, EDVF suteikia galimybę kitoms tarptautinėms organizacijoms arba privačiojo sektoriaus įstaigoms pervesti ES garantijos išmokas ir galiausiai reikalauti pagal ją mokėti. Taigi EDVF yra plačiausio masto partnerių įvairovės ir įgaliojimų delegavimo siekiant prisiimti išpareigojimus ES biudžeto vardu pavyzdys ⁽⁷¹⁾.

47. Išorės vertinimo ataskaitoje atkreipiamas dėmesys į tai, kad atliekant išankstinius siūlomų investavimo programų rizikos vertinimus buvo naudojami duomenys, rodantys didelę riziką ir kartu didelę garantijos kainą, kurią Komisijai turi mokėti finansų įstaigos. Joje rekomenduojama peržiūrėti rizikos vertinimui naudojamos duomenų bazės parinkimą ⁽⁷²⁾.

48. Įgyvendinimo ataskaitoje pažymima, kad dėl rizikos vertinimo duomenų bazės parinkimo Komisija, bendradarbiaudama su ekspertais, kuria specialią programinę įrangą, padėsiančią modeliuoti naudojantis EDVF+ garantijomis kylančią riziką, atsižvelgdama į konkrečius besivystančiose ir pereinamojo laikotarpio šalyse kylančius sunkumus ir remdamasi Pasaulinių besiformuojančių rinkų rizikos duomenų bazės duomenimis ⁽⁷³⁾.

49. Kadangi su finansų įstaigomis jau pasirašyti garantijų susitarimai (žr. 31 dalį), manome, kad labai svarbu užtikrinti patikimas rizikos vertinimo priemonės, metodus ir ekspertines žinias.

PAPILDOMI EDVF STEBĖJIMO IR VERTINIMO SISTEMOS ASPEKTAI

Kriterijai

50. Remiantis geresnio reglamentavimo principais ⁽⁷⁴⁾, Komisija yra išpareigojusi griežtai vertinti rengiamų teisės aktų poveikį, įskaitant teisėkūros procese priimtus esminius pakeitimus, kad politiniai sprendimai būtų pagrįsti informacija ir įrodymais ⁽⁷⁵⁾. Tam Komisija taip pat išpareigojo atlikti teisėkūros ir ne teisėkūros iniciatyvų, deleguotųjų aktų ir įgyvendinimo priemonių, kuriais, tikėtina, bus daromas didelis ekonominis ir socialinis poveikis ar poveikis aplinkai, poveikio vertinimus. Visų pirma kartu su iniciatyvomis, įtrauktomis į Komisijos darbo programą ar Bendrą deklaraciją, turi būti pateikiamas poveikio vertinimas ⁽⁷⁶⁾. Komisijos geresnio reglamentavimo gairėse nustatytos tam tikros šios taisyklės išimtys, įskaitant atvejus, kai esama politinės būtinybės nedelsiant imtis veiksmų arba kyla ekstremalioji situacija, į kurią reikia nedelsiant reaguoti ⁽⁷⁷⁾.

51. Vertinimuose turi būti įvertintas visas svarbus ES intervencijų ekonominis, socialinis poveikis ir poveikis aplinkai (ypatingą dėmesį skiriant ankstesniuose poveikio vertinimuose nustatytam poveikiui) ⁽⁷⁸⁾.

52. Apžvalgoje Nr. 2/2020 nurodėme, kad Komisija turėtų sumažinti išimčių iš bendrųjų taisyklių, susijusių su poreikiu rengti viešas konsultacijas, atlikti poveikio vertinimą ir vertinimą, skaičių ⁽⁷⁹⁾.

53. Specialiojoje ataskaitoje Nr. 21/2015 teigėme, jog siekiant, kad vystymosi parama būtų patikima, ypač kalbant apie taikomas priemones, paramos teikimo metodus ir susijusias lėšas, be galo svarbu, kad su šia parama pasiekti rezultatai būtų matomi ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷¹⁾ Audito Rūmų 2017 finansinių metų metinė biudžeto vykdymo ataskaita kartu su institucijų atsakymais, 2.41 dalis (OL C 357, 2018 10 4, p. 1).

⁽⁷²⁾ Išorės vertinimo ataskaita, 4.3 skirsnis.

⁽⁷³⁾ Įgyvendinimo ataskaita, 6 skirsnis.

⁽⁷⁴⁾ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Geresnis reglamentavimas – geresni rezultatai. ES darbotvarkė“ (COM(2015) 215 final, 2015 5 19).

⁽⁷⁵⁾ Komisijos pranešimas spaudai apie Geresnio reglamentavimo darbotvarkę: Skaidrumo didinimas ir griežtesnė patikra siekiant geresnės ES teisėkūros, 2015 m. gegužės 19 d.

⁽⁷⁶⁾ 2016 m. balandžio 13 d. Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos tarpinstitucinis susitarimas dėl geresnės teisėkūros (OL L 123, 2016 5 12, p. 1).

⁽⁷⁷⁾ Geresnis reglamentavimas: gairės ir priemonių rinkinys, žr. „Better regulation guidelines – Better regulation in the Commission“, I skyrius, I langelis.

⁽⁷⁸⁾ Geresnis reglamentavimas: gairės ir priemonių rinkinys, žr. „Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements“, VI skyrius, langelis „Key requirements“.

⁽⁷⁹⁾ Apžvalga Nr. 2/2020 „Teisėkūra Europos Sąjungoje po beveik 20 geresnio reglamentavimo metų“, 9 dalis.

⁽⁸⁰⁾ Specialioji ataskaita Nr. 21/2015 „Rizikos, susijusios su ES plėtros ir bendradarbiavimo veiklai taikomu į rezultatus orientuotu metodu, apžvalga“, 4 dalis (OL C 428, 2015 12 19, p. 9).

Su pasiūlymu sukurti EDVF poveikio vertinimas nebuvo pateiktas

54. Nors Bendroje deklaracijoje dėl 2017 m. ES teisėkūros prioritetų nurodytas išorės investicijų planas, įskaitant EDVF ⁽⁸¹⁾, su Komisijos pasiūlymu dėl EDVF reglamento išsamus poveikio vertinimas nebuvo pateiktas ⁽⁸²⁾. Pasak Komisijos darbuotojų, tai buvo išimtis, pagrįsta didele politine būtinybe nedelsiant sukurti EDVF kaip atsaką migracijos krizei.

55. Remiantis Komisijos geresnio reglamentavimo gairėmis, vertinimuose turi būti įvertintas visas svarbus ES intervencijų ekonominis, socialinis poveikis ir poveikis aplinkai, ypatingą dėmesį skiriant ankstesniuose poveikio vertinimuose nustatytam poveikiui. Mūsų manymu, dėl to, kad rengiant EDVF reglamentą neatliktas poveikio vertinimas, dar labiau reikia atlikti išsamų EDVF vertinimą ⁽⁸³⁾.

EDVF garantijų fondo naudojimas ir veikimas dar neįvertintas

56. EDVF reglamento 17 straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad Komisija iki 2019 m. gruodžio 31 d. ir vėliau kas trejus metus vertintų, kaip yra naudojamas EDVF garantijų fondas ir kaip jis veikia. Toks vertinimas iki šiol neatliktas.

57. Kai paklausėme apie šį vertinimą, Komisijos darbuotojai mums nurodė įgyvendinimo ataskaitą, išorės vertinimo ataskaitą, Komisijos ataskaitą dėl Europos darnaus vystymosi fondo garantijų fondo valdymo ⁽⁸⁴⁾ ir Komisijos komunikatą dėl bendro atidėjinių fondo turto valdytojo tapatybės pagal Finansinio reglamento 2018/1046 212 straipsnį ⁽⁸⁵⁾. Vis dėlto nė viename iš šių dokumentų nepateikiamas EDVF garantijų fondo naudojimo ir veikimo vertinimas.

- Įgyvendinimo ataskaitoje nedaroma nuoroda į EDVF reglamento 17 straipsnio 2 dalį ir nepateikiama jokios informacijos apie EDVF garantijų fondo naudojimą arba veikimą.
- Nors išorės vertinimo ataskaitoje pateikta išvada, kad EDVF garantijų fondas atitinka EDVF reglamento reikalavimus, tolesnis jo naudojimo ar veikimo vertinimas nepateikiamas.
- 2020 m. liepos 31 d. paskelbta Komisijos ataskaita dėl Europos darnaus vystymosi fondo garantijų fondo valdymo. Tai – valdymo ataskaita, kuria siekiama įgyvendinti EDVF reglamento 16 straipsnio 3 dalyje nurodytus reikalavimus.
- Komisijos komunikate dėl bendro atidėjinių fondo turto valdytojo tapatybės pagal Finansinio reglamento 2018/1046 212 straipsnį nepateiktas joks EDVF garantijų fondo naudojimo ar veikimo vertinimas.

58. Pavyzdžiui, mūsų manymu, bet kuriame EDVF garantijų fondo vertinime turėjo būti iškelti toliau pateikti klausimai, tačiau pirmiau nurodytuose dokumentuose į juos neatsižvelgiama:

- garantijų fondui skiriamo ES finansavimo lygio pakankamumas, kad būtų efektyviai įtrauktos EDVF garantuotos operacijos,
- garantijų fondo planuojamo dydžio (šiuo metu – 50 % visų ES garantijų įsipareigojimų) tinkamumas, susijęs su fondo rizikos profiliu, ir
- garantijų fondo atidėjinių mechanizmo tinkamumas savalaikiškumo ir išlaidų veiksmingumo požiūriu.

⁽⁸¹⁾ Bendra Europos Komisijos, Tarybos ir Parlamento deklaracija Bendra deklaracija dėl 2017 m. ES teisėkūros prioritetų, 2016 12 13.

⁽⁸²⁾ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Europos darnaus vystymosi fondo (EDVF) ir EDVF garantijos bei EDVF garantijų fondo sukūrimo (COM(2016) 586 final, 2016 9 14).

⁽⁸³⁾ Geresnis reglamentavimas: gairės ir priemonių rinkinys, žr. „Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements“, VI skyrius, langelis „Key requirements“.

⁽⁸⁴⁾ Komisijos ataskaita Europos Parlamentui, Tarybai ir Audito Rūmams dėl Europos darnaus vystymosi fondo garantijų fondo valdymo (COM(2020) 346 final, 2020 7 31).

⁽⁸⁵⁾ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai dėl bendro atidėjinių fondo turto valdytojo tapatybės pagal Finansinio reglamento 2018/1046 212 straipsnį (COM(2020) 130 final, 2020 3 25).

Rezultatų sistemos trūkumai

59. ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi rezultatų sistema, sukurta 2015 m. ir peržiūrėta 2018 m., yra Komisijos priemonė, kurią naudojant renkami ir vertinami įgyvendinant strateginius tikslus pasiekti rezultatai⁽⁸⁶⁾. Be kita ko, ja remiamasi pranešant į Komisijos Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinio direktorato strateginius ir valdymo planus įtrauktų rodiklių rezultatus⁽⁸⁷⁾.

60. Įgyvendinimo ataskaitoje pateikiama išvada, kad, nors EDVF stebėjimo sistemos struktūra yra suderinta su ES vystomojo bendradarbiavimo rezultatų sistema, jos gebėjimas rengti duomenis, kuriuos būtų galima konsoliduoti ir apibendrinti, turėtų būti pagerintas atsižvelgiant į⁽⁸⁸⁾:

- tai, kad dar reikia susitarti dėl kai kurių siūlomų rodiklių apskaičiavimo metodikos,
- tai, kad sudėtinga palyginti pagrindinius sektoriaus rodiklius ir jie turi ribotą pridėtinę vertę,
- tai, kad nedera Komisijos tarnybų atskaitomybės poreikiai ir finansų įstaigų nuosavos sistemos bei stebėjimo metodai: dėl to padidėja sąnaudos ir skatinama siauriau žvelgti į bendrus dalykus (panašius ar palyginamus rodiklius).

61. Be to, išorės vertinimo ataskaitoje nurodyta, kad dėl stebėjimo sistemos trūkumų EDVF gali neturėti galimybių stebėti veiklos rezultatų atsižvelgiant į lyčių lygybės ir kitus kompleksinius rodiklius⁽⁸⁹⁾.

62. Specialiojoje ataskaitoje Nr. 21/2015 atkreipėme dėmesį į tai, kad dėl nesuderintų vystymosi partnerių paramos įgyvendinimo priemonių, rezultatų sistemų ir atskaitomybės struktūrų gali atsirasti neefektyvumo ir atskaitomybės spragų⁽⁹⁰⁾. Manome, kad EDVF atžvilgiu šis pavojus dar didesnis, nes Komisijos galimybės atsiskaityti už ES lėšų naudojimą daugiausia priklausys nuo finansų tarpininkų ir jų privačiojo sektoriaus partnerių pateiktų duomenų ir ataskaitų.

IŠVADOS

63. Įgyvendinimo ataskaita neatitinka kai kurių pagrindinių EDVF reglamento 17 straipsnio 1 dalyje nurodytų reikalavimų. Tai – ne išsamus vertinimas, o ribotas pradinio EDVF veikimo, jo valdymo ir veiksmingo jo indėlio siekiant EDVF reglamento tikslo ir įgyvendinant jo uždavinius vertinimas. Vis dar reikia atlikti EDVF veiklos procesų peržiūrą. Įgyvendinimo ataskaita buvo pateikta praėjus aštuoniems mėnesiams nuo laikotarpio, kurį apėmė išorės vertinimas, pabaigos ir penkiems mėnesiams nuo EDVF reglamente nustatyto Komisijos vertinimo pateikimo termino pabaigos.

64. Vidutinis finansinio svorto koeficientas, kuris įgyvendinimo ataskaitoje naudojamas kaip EDVF pajėgumo pritraukti papildomų investicijų rodiklis, yra nepakankamai patikimas ir gali būti pervertintas. Įgyvendinimo ataskaitoje nepateikiama jokios konkrečios informacijos apie EDVF veiklos rezultatus pritraukiant privačiojo sektoriaus lėšų arba kuriant novatoriškus produktus, o jos išvados dėl nefinansinio papildomumo pagrįstos prognozėmis.

65. EDVF pernelyg neseniai pradėtas įgyvendinti, kad būtų galima tiksliai įvertinti bet kokią galimą jo indėlį siekiant DVT. Įgyvendinimo ataskaitoje nepateikiama jokios informacijos apie tai, kaip EDVF sutelkia dėmesį į investicijas sektoriuose, kuriuose siekiama sušvelninti klimato kaitą ir prie jos prisitaikyti. Joje taip pat nepateikiama informacijos apie pažangą siekiant tikslo dėl klimato politikos, atsinaujinančiosios energijos ir efektyvaus išteklių naudojimo sritims pagal EDVF garantiją skiriamo finansavimo mažiausios dalies.

66. Nors įgyvendinimo ataskaitoje EDVF įgyvendinimo sparta įvertinta teigiamai, joje nepripažįstami ir nepaaiškinti reguliavimo nuostatų ir tikrosios įgyvendinimo spartos neatitikimai.

67. Įgyvendinimo ataskaitoje nepakankamai atsižvelgiama į tam tikrus išorės vertinimo ataskaitoje iškeltus klausimus, kurie yra svarbūs vertinant EDVF pradinį veikimą ir valdymą. Tai visų pirma susiję su strateginės valdybos veikimu, susijusiu su EDVF reglamento reikalavimais, dabartinio programų rinkinio ir ketinimo užtikrinti įvairiapusę teminę aprėptį nuoseklumu ir poreikiu užtikrinti patikimas su garantijų kainodara susijusias rizikos vertinimo priemones, metodus ir ekspertines žinias.

⁽⁸⁶⁾ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Atsižvelgiant į Darnaus vystymosi darbotvarkės iki 2030 m. darnaus vystymosi tikslus ir Europos konsensuą dėl vystymosi peržiūrėta ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi rezultatų sistema“ (SWD(2018) 444 final, 2018 10 11), 2 skyrius.

⁽⁸⁷⁾ Ten pat, įvadas.

⁽⁸⁸⁾ Įgyvendinimo ataskaita, 5.3 skirsnis.

⁽⁸⁹⁾ Išorės vertinimo ataskaita, santrauka.

⁽⁹⁰⁾ Specialioji ataskaita Nr. 21/2015, 80 dalis.

68. Be pradinio EDVF veikimo, jo valdymo ir veiksmingumo, EDVF stebėjimo ir vertinimo sistemoje stinga tam tikrų svarbių aspektų. Visų pirma nebuvo atliktas EDVF reglamento poveikio vertinimas, vis dar neatliktas EDVF garantijų fondo vertinimas ir, kaip pripažįstama įgyvendinimo ataskaitoje, reikia pagerinti EDVF rezultatų sistemą.

Šią nuomonę priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Bettinos JAKOBSEN, 2020 m. rugsėjo 3 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Europos Audito Rūmų vardu

Klaus-Heiner LEHNE

Pirmininkas
