

III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 7/2020

*[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) TFUE]***care însoțește raportul Comisiei privind punerea în aplicare a Fondului european pentru dezvoltare durabilă [COM(2020) 224 final]**

(2020/C 353/01)

CUPRINS

	Puncte	Pagina
Introducere	1-4	3
Sfera avizului Curții și momentul prezentării acestuia	1	3
Raportul privind punerea în aplicare	2	3
Avizul Curții	3-4	3
Raportul privind punerea în aplicare nu îndeplinește anumite cerințe de bază	5-14	4
Criteriu	5-6	4
Raportul privind punerea în aplicare este rezultatul unei analize limitate, și nu al unei evaluări complete	7-10	4
Procesele operaționale ale FEDD nu au fost examinate	11-12	4
Raportul privind punerea în aplicare a fost publicat cu întârziere	13-14	5
Funcționarea inițială, gestionarea și eficacitatea FEDD nu au fost evaluate pe deplin	15-49	5
Informațiile disponibile cu privire la aditionalitate și la aspectele legate de eficacitate sunt limitate	15-35	5
Criteriu	15-16	5
Capacitatea FEDD de a mobiliza investiții suplimentare ar putea fi supra-estimată	17-20	6
Raportul privind punerea în aplicare nu conține informații cu privire la performanța FEDD în ceea ce privește atragerea de finanțare din sectorul privat	21-22	7
Concluziile raportului privind punerea în aplicare referitoare la aditionalitatea nefinanciară și la performanța FEDD în ceea ce privește furnizarea de produse inovatoare se bazează, în esență, pe previziuni	23-26	7

Întrucât FEDD se află într-o etapă incipientă a punerii în aplicare, este imposibil să se evalueze contribuția adusă de acest fond la realizarea ODD sau la combaterea cauzelor profunde ale migrației	27-32	8
Raportul privind punerea în aplicare nu explică discrepanțele dintre termenele prevăzute de Regulamentul privind FEDD și ritmul efectiv de punere în aplicare	33-35	8
Raportul privind punerea în aplicare nu reflectă într-o măsură suficientă anumite probleme legate de funcționarea și de gestionarea FEDD	36-49	9
Criteriu	36-37	9
Orientarea strategică informală subminează transparența	38-41	9
Actualul portofoliu de programe nu reflectă intenția de a se asigura o acoperire tematică diversificată	42-44	10
Instrumentele de evaluare a riscului pentru stabilirea prețului garanțiilor trebuie să fie dezvoltate mai în detaliu	45-49	10
Considerații suplimentare privind cadrul de monitorizare și de evaluare a FEDD	50-62	11
Criteriu	50-53	11
Propunerea de instituire a FEDD nu a fost însoțită de o evaluare a impactului	54-55	12
Utilizarea și funcționarea Fondului de garantare FEDD nu au fost încă evaluate	56-58	12
Deficiențe ale cadrului privind rezultatele	59-62	13
Concluzii	63-68	13

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 287 alineatul (4) al doilea paragraf,

având în vedere Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii ⁽¹⁾,

având în vedere Regulamentul (UE) 2017/1601 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 septembrie 2017 de instituire a Fondului european pentru dezvoltare durabilă (FEDD), a garanției FEDD și a Fondului de garantare FEDD ⁽²⁾ (denumit în continuare „Regulamentul privind FEDD”), în special articolul 17 alineatele (1) și (2),

având în vedere raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind punerea în aplicare a Fondului european pentru dezvoltare durabilă ⁽³⁾, prezentat în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD,

întrucât, în conformitate cu articolul 17 alineatele (1) și (2) din Regulamentul privind FEDD, raportul prezentat de Comisie Parlamentului European și Consiliului cu privire la evaluarea funcționării inițiale a FEDD, la gestionarea acestuia și la contribuția sa efectivă la scopul și obiectivele Regulamentului privind FEDD, precum și raportul de evaluare al Comisiei privind Fondul de garantare FEDD trebuie să fie însoțite de un avis al Curții de Conturi Europene,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

INTRODUCERE

Sfera avizului Curții și momentul prezentării acestuia

1. La 28 mai 2020, Comisia a înaintat o propunere legislativă ⁽⁴⁾ de modificare a regulamentul existent privind FEDD, cu scopul de a prelungi durata acestui fond și de a-i extinde sfera geografică de aplicare, precum și de a majora cuantumul garanției puse la dispoziție de UE pentru acest fond. La 2 iunie 2020, Comisia a publicat un raport privind punerea în aplicare a FEDD în temeiul articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD (denumit în continuare „raportul privind punerea în aplicare”) ⁽⁵⁾. Acest raport era însoțit de un raport independent privind punerea în aplicare a FEDD și a Fondului de garantare FEDD (denumit în continuare „raportul de analiză externă”), datat 14 ianuarie 2020, pe care Comisia l-a publicat pe site-ul său internet la 4 iunie 2020 ⁽⁶⁾. În cadrul reuniunii sale speciale din 17, 18, 19, 20 și 21 iulie 2020, Consiliul European a decis că nu va exista nicio modificare a cadrului financiar multianual (CFM) pentru perioada 2014-2020 ⁽⁷⁾. Ca răspuns la aceste evoluții, Curtea a decis să se concentreze în cadrul acestui aviz asupra raportului privind punerea în aplicare, fără alte referiri la propunerea legislativă a Comisiei.

Raportul privind punerea în aplicare

2. Articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD impune Comisiei să evalueze „funcționarea inițială a FEDD, gestionarea sa și contribuția sa efectivă la scopul și obiectivele [...] regulament[ului]”. Făcând trimitere la această dispoziție normativă, raportul Comisiei privind punerea în aplicare se autodescrie ca fiind o „analiz[ă] inițială a principalelor criterii de evaluare a relevanței, a eficienței, a eficacității, a coerenței și a valorii adăugate”.

Avizul Curții

3. Prezentul aviz este structurat în jurul următoarelor considerații:

- raportul privind punerea în aplicare îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD?
- raportul privind punerea în aplicare răspunde scopului de evaluare a funcționării inițiale, a gestionării și a eficacității FEDD?
- dispune FEDD de un cadru cuprinzător de monitorizare și de evaluare?

4. Avizul Curții nu a fost elaborat pe baza aceluiași proceduri ca cele utilizate în vederea elaborării unui raport special.

⁽¹⁾ JO L 193, 30.7.2018, p. 1.

⁽²⁾ JO L 249, 27.9.2017, p. 1 (denumit în continuare „Regulamentul privind FEDD”).

⁽³⁾ COM(2020) 224 final din 2 iunie 2020 (denumit în continuare „raportul privind punerea în aplicare”).

⁽⁴⁾ COM(2020) 407 final din 28 mai 2020.

⁽⁵⁾ Raportul Comisiei a fost prezentat Curții în aceeași zi.

⁽⁶⁾ Raportul de analiză externă intitulat *Implementation report of the EFSD and the EFSD Guarantee Fund, final report*, 14 ianuarie 2020 (denumit în continuare „raportul de analiză externă”).

⁽⁷⁾ Reuniunea specială a Consiliului European (17, 18, 19, 20 și 21 iulie 2020) – Concluzii, EUCO 10/20, 21 iulie 2020, punctul A.31.

RAPORTUL PRIVIND PUNEREA ÎN APLICARE NU ÎNDEPLINEȘTE ANUMITE CERINȚE DE BAZĂ**Criteriu**

5. Articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD cere Comisiei să evalueze, până la 31 decembrie 2019, funcționarea inițială a FEDD, gestionarea sa și contribuția efectivă a acestui fond la scopul și la obiectivele regulamentului respectiv, precum și să prezinte Parlamentului European și Consiliului un raport de evaluare care să conțină o evaluare externă independentă a aplicării regulamentului.

6. Orientările privind o mai bună legiferare prevăd că evaluările ar trebui să urmeze o metodologie solidă, definită în mod clar și concepută astfel încât să producă constatări obiective. Evaluările trebuie să verifice cel puțin eficacitatea, eficiența, relevanța, coerența și valoarea adăugată europeană sau să explice de ce aceste aspecte nu au fost verificate ⁽⁸⁾.

Raportul privind punerea în aplicare este rezultatul unei analize limitate, și nu al unei evaluări complete

7. Deși raportul privind punerea în aplicare face trimitere la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD, Comisia nu îl descrie ca fiind un raport de evaluare. Raportul privind punerea în aplicare conține analiza Comisiei cu privire la funcționarea inițială, la gestionarea și la contribuția fondului la scopul și la obiectivele Regulamentului privind FEDD. Documentul se bazează pe o analiză independentă efectuată de consultanți externi.

8. În Orientările Comisiei privind o mai bună legiferare, diferența dintre o evaluare și o analiză este descrisă după cum urmează: „o evaluare este mai mult decât o simplă analiză a ceea ce s-a întâmplat. Evaluarea se apleacă asupra cauzelor (rolul intervenției UE) și, dacă este posibil, asupra ceea ce s-a schimbat ca rezultat. Ea ar trebui să ia în considerare o perspectivă mai largă și să propună un bilanț independent și obiectiv al situației pe baza dovezilor disponibile” ⁽⁹⁾.

9. Raportul de analiză externă explică faptul că, deși metodologia și structura utilizate în vederea analizei au urmat abordarea utilizată pentru evaluări, raportul ar trebui să fie considerat a fi o analiză și nu o evaluare a FEDD. Explicația oferită a fost aceea că „anumite activități ale FEDD [erau] abia la început” și că „se întâmplă uneori ca o analiză să trebuiască să fie mai critică și mai indicativă decât ar fi în mod normal o evaluare” ⁽¹⁰⁾.

10. Pe lângă această chestiune, în raportul de analiză externă elaborat de consultanți se precizează că activitatea acestora a fost afectată de o serie de limitări:

- misiunea a fost realizată cu o echipă mică și cu un buget limitat;
- nu au existat vizite la delegațiile UE sau la proiecte care beneficiază de sprijin prin FEDD, dar au avut loc interviuri telefonice și consultări cu personal din delegațiile UE;
- puține dintre proiectele aprobate pentru finanțare mixtă au înregistrat progrese semnificative în implementare și, la data încheierii misiunii, 25 dintre cele 28 de programe de garantare aprobate nu erau încă semnate și se aflau în stadiu de proiect.

Din cauza acestor limitări, a existat „o dependență puternică de interviuri” și, atunci când existau, dovezile concrete erau limitate ⁽¹¹⁾.

Procesele operaționale ale FEDD nu au fost examinate

11. Raportul de analiză externă remarcă faptul că planul operațional al FEDD necesită o examinare mai detaliată decât cea care putea fi realizată în contextul raportului de analiză. În consecință, acesta recomandă o examinare care să acopere procesele operaționale, rolurile și responsabilitățile serviciilor centrale și ale delegațiilor UE, capacitatea acestora, competențele și formarea membrilor personalului, precum și gestionarea cunoștințelor acestora ⁽¹²⁾. Raportul Comisiei privind punerea în aplicare salută recomandarea formulată în urma analizei externe cu privire la o examinare a proceselor operaționale ale FEDD și sugerează ca aceasta să fie inclusă în examinarea în curs a noii arhitecturi financiare care urmează să fie creată pentru FEDD+, succesorul propus al FEDD ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Better regulation guidelines*, [SWD(2017) 350], iulie 2017 – Better regulation: guidelines and toolbox, a se vedea secțiunea *Guidelines on evaluation (including fitness checks)*, capitolul VI.

⁽⁹⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, a se vedea secțiunea *Guidelines on evaluation (including fitness checks)*, capitolul VI, introducere.

⁽¹⁰⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea de sinteză.

⁽¹¹⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea introductivă.

⁽¹²⁾ Raportul de analiză externă, recomandarea 6.

⁽¹³⁾ În iunie 2018, Comisia a prezentat o propunere de regulament de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCDI) [COM(2018) 460 final]. În conformitate cu această propunere, dispozițiile existente privind Fondul european pentru dezvoltare durabilă, mandatul de acordare a împrumuturilor externe și Fondul de garantare pentru acțiuni externe ar urma să fuzioneze și să fie înlocuite cu noile „FEDD+, garanții bugetare și asistență financiară acordată țărilor terțe”.

12. În opinia Curții, o examinare a proceselor operaționale ale FEDD este un element-cheie în evaluarea funcționării inițiale și a gestionării fondului, care lipsește din raportul privind punerea în aplicare.

Raportul privind punerea în aplicare a fost publicat cu întârziere

13. Atât raportul privind punerea în aplicare ⁽¹⁴⁾, cât și analiza externă au acoperit perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2017 și sfârșitul lunii septembrie 2019. O primă versiune a raportului de analiză externă a fost prezentată Comisiei la 15 noiembrie 2019 ⁽¹⁵⁾; raportul final, datat 14 ianuarie 2020, a fost publicat la 4 iunie 2020 ⁽¹⁶⁾.

14. Raportul Comisiei privind punerea în aplicare, care se bazează pe rezultatele analizei externe, a fost publicat în data de 2 iunie 2020, la opt luni de la sfârșitul perioadei acoperite de analiza externă și la cinci luni după termenul-limită stabilit la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD pentru evaluarea Comisiei.

FUNCȚIONAREA ÎNȚĂLĂ, GESTIONAREA ȘI EFICACITATEA FEDD NU AU FOST EVALUATE PE DEPLIN

Informațiile disponibile cu privire la adăionalitate și la aspectele legate de eficacitate sunt limitate

Criteriu

15. Regulamentul privind FEDD conține următoarele afirmații cu privire la obiectivele FEDD:

„Scopul FEDD [...] este acela de a sprijini investițiile și accesul sporit la finanțare, în special în Africa și în vecinătatea Uniunii, pentru a încuraja dezvoltarea economică și socială durabilă și favorabilă incluziunii și a promova reziliența socioeconomică a țărilor partenere [...], cu un accent special pe creșterea sustenabilă și favorabilă incluziunii, crearea de locuri de muncă decente, egalitatea de șanse între femei și bărbați și emanciparea femeilor și tinerilor și sectoarele socioeconomice, precum și pe microîntreprinderi, întreprinderile mici și mijlocii, maximizând în același timp adăionalitatea, furnizând produse inovatoare și atrăgând fonduri din sectorul privat” ⁽¹⁷⁾.

„[A]dăionalitate» înseamnă principiul conform căruia sprijinul garanției FEDD contribuie la dezvoltarea durabilă prin operațiuni care nu s-ar fi putut realiza fără garanția FEDD sau care duc la obținerea de rezultate pozitive dincolo de ceea ce s-ar fi putut realiza în lipsa acestui sprijin. Adăionalitate înseamnă, de asemenea, atragerea finanțării din partea sectorului privat și abordarea disfuncționalităților pieței sau a situațiilor de investiții sub nivelul optim, precum și îmbunătățirea calității, a sustenabilității, a impactului sau a amplitudinii unei investiții. Acest principiu asigură, de asemenea, faptul că operațiunile aferente garanției FEDD nu înlocuiesc sprijinul unui stat membru, finanțarea privată sau altă intervenție financiară internațională sau din partea Uniunii și evită excluderea altor investiții publice sau private. [...]” ⁽¹⁸⁾.

„FEDD se orientează în funcție de obiectivele acțiunii externe a Uniunii prevăzute la articolul 21 din TUE și ale politicii Uniunii în domeniul cooperării pentru dezvoltare prevăzute la articolul 208 din TFUE, precum și de principiile eficacității dezvoltării convenite la nivel internațional. FEDD contribuie la atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă ale Agendei 2030, în special eradicarea sărăciei și, dacă este cazul, la punerea în aplicare a politicii europene de vecinătate, abordând astfel cauzele socioeconomice specifice profunde ale migrației și promovând reintegrarea sustenabilă a migranților care se întorc în țările lor de origine, precum și consolidând comunitățile de tranzit și cele gazdă” ⁽¹⁹⁾.

„FEDD contribuie la punerea în aplicare a Acordului de la Paris și prin direcționarea investițiilor către sectoare care iau măsuri pentru atenuarea schimbărilor climatice și pentru adaptarea la acestea” ⁽²⁰⁾.

16. În plus, considerentele Regulamentului privind FEDD enunță următoarele:

„Pentru a-și îndeplini angajamentele politice asumate de Uniune privind acțiunile climatice, energiile regenerabile și utilizarea eficientă a resurselor, o cotă minimă de 28 % din finanțarea în cadrul garanției FEDD ar trebui să fie dedicată investițiilor relevante pentru aceste sectoare” ⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea 2.

⁽¹⁵⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea introductivă.

⁽¹⁶⁾ A se vedea nota de subsol 5.

⁽¹⁷⁾ Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD.

⁽¹⁸⁾ Articolul 2 alineatul (5) din Regulamentul privind FEDD.

⁽¹⁹⁾ Articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul privind FEDD.

⁽²⁰⁾ Articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul privind FEDD.

⁽²¹⁾ Considerentul 10 al Regulamentului privind FEDD.

Capacitatea FEDD de a mobiliza investiții suplimentare ar putea fi supraestimată

17. În Avizul nr. 2/2016, Curtea a remarcat că determinarea sumelor care sunt mobilizate de investițiile publice nu este o sarcină ușoară ⁽²²⁾. Comitetul de asistență pentru dezvoltare al OCDE a propus o metodă ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾ care permite izolarea contribuției investițiilor publice la mobilizarea de fonduri suplimentare. Elementele principale ale acestei metodologii sunt prezentate pe scurt în continuare.

- În cazul în care sunt utilizate fonduri publice pentru a se garanta un împrumut care finanțează un proiect, se consideră că suma corespunzătoare împrumutului garantat a fost mobilizată prin finanțare publică. Eventualele finanțări suplimentare, în afara împrumutului, nu sunt considerate a fi fost mobilizate prin garanție.
- În cazul în care sunt utilizate fonduri publice ca parte a unui împrumut acordat de mai multe părți – un așa-numit „împrumut sindicalizat” –, contribuțiile fiecărui creditor sunt luate în considerare în mod proporțional. Cu alte cuvinte, în loc să se considere că întreaga sumă a fost mobilizată grație finanțării publice, contribuția celorlalte părți este și ea recunoscută.
- În ceea ce privește investițiile de capital, suma considerată ca fiind mobilizată prin finanțare publică exclude orice investiție anterioară. În cazul în care la o investiție au participat mai multe organisme publice, sumele mobilizate din sectorul privat sunt atribuite în mod proporțional fiecăruia dintre aceste organisme.

18. Regulamentul financiar definește efectul de levier ca desemnând „cuantumul finanțării rambursabile acordate destinatarilor finali eligibili împărțit la cuantumul contribuției Uniunii” ⁽²⁵⁾. În Raportul său special nr. 19/2016, Curtea a remarcat că există posibilitatea ca indicatorul referitor la investițiile suplimentare mobilizate de instrumentele financiare să fie supraevaluat, întrucât nu toate sursele de finanțe atrase de un proiect sunt rezultatul contribuției UE ⁽²⁶⁾. În Raportul său special nr. 16/2014, Curtea a observat că „în cazul a 15 dintre cele 30 de proiecte [cu finanțare mixtă] examinate de Curte, nu s-a realizat o analiză convingătoare care să demonstreze că finanțarea nerambursabilă era necesară pentru a face posibilă contractarea împrumutului [...]”. În funcție de cazul în speță, existau indicii că investițiile ar fi fost realizate și în lipsa acordării finanțării nerambursabile” ⁽²⁷⁾.

19. Raportul privind punerea în aplicare concluzionează că FEDD atrage sume substanțiale din alte surse de finanțare, inclusiv cofinanțare privată ⁽²⁸⁾, și oferă „adiționalitate financiară” ⁽²⁹⁾. Raportul descrie măsura în care FEDD mobilizează fonduri suplimentare, făcând referire la „finanțarea medie cu efect de levier” calculată în raportul de analiză externă. Această cifră se obține împărțind valoarea totală a finanțării mixte și a garanțiilor aprobate în cadrul FEDD la valoarea totală a investițiilor din alte surse, pentru toate operațiunile sprijinite de FEDD. Pe baza datelor FEDD valabile în septembrie 2019, raportul de analiză externă a estimat efectul mediu de levier la 10,04 ⁽³⁰⁾. Potrivit raportului privind punerea în aplicare, acest lucru „demonstrează eficacitatea modelului FEDD în ceea ce privește atragerea unor sume de bani mai mari” ⁽³¹⁾.

20. Curtea consideră că efectul de levier prezentat în raportul privind punerea în aplicare ca indicator al capacității FEDD de a mobiliza investiții suplimentare nu este suficient de fiabil și ar putea fi supraestimată. Mai concret, se observă următoarele probleme:

- estimarea efectului de levier al FEDD rezultă dintr-un calcul prea optimist, care pleacă de la premisa unor investiții zero în lipsa FEDD ⁽³²⁾;
- toate datele utilizate în cadrul analizei externe pentru calcularea efectului mediu de levier au fost puse la dispoziție de DG DEVCO ⁽³³⁾; nu este clar în ce măsură au fost verificate aceste date de către contractantul care a realizat analiza externă;

⁽²²⁾ Avizul nr. 2/2016: „FEIS: o propunere venită prea devreme de majorare și de prelungire a fondului”, punctul 47 (JO C 465, 13.12.2016, p. 1).

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

⁽²⁴⁾ Această metodologie este în curs de revizuire de către OCDE.

⁽²⁵⁾ Articolul 2 punctul 38 din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 (JO L 193, 30.7.2018, p. 1).

⁽²⁶⁾ Raportul special nr. 19/2016: „Execuția bugetului UE prin instrumente financiare – ce învățăminte trebuie desprinse din perioada de programare 2007-2013”, punctul 70 (JO C 250, 9.7.2016, p. 2).

⁽²⁷⁾ Raportul special nr. 16/2014: „Eficacitatea demersurilor de combinare a finanțărilor acordate prin intermediul facilităților regionale de investiții cu creditele acordate de instituțiile financiare în scopul sprijinirii politicilor externe ale UE”, punctul 42 (JO C 381, 28.10.2014, p. 13).

⁽²⁸⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea 5.2.

⁽²⁹⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea „Rezumat”.

⁽³⁰⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 3.1.

⁽³¹⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea 5.2.

⁽³²⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 3.2.

⁽³³⁾ Raportul de analiză externă, nota de subsol 29.

- raportul de analiză externă consideră că este „probabil” ca sprijinul FEDD să fi catalizat efectul de levier declarat, în sensul că operațiunile sprijinite de FEDD nu ar fi avut loc fără sprijinul acordat prin acest fond, dar recunoaște în același timp că nu se poate demonstra contrariul ⁽³⁴⁾.

Raportul privind punerea în aplicare nu conține informații cu privire la performanța FEDD în ceea ce privește atragerea de finanțare din sectorul privat

21. Mobilizarea investiției de fonduri suplimentare de către sectorul privat – așa-numita „atrageră de fonduri” – reprezintă unul dintre principalele obiective ale FEDD. Cu toate acestea, deși raportul privind punerea în aplicare concluzionează că FEDD atrage sume substanțiale din alte surse de finanțare, inclusiv cofinanțare privată (a se vedea punctele 17-20), acesta nu conține nicio concluzie sau informație specifică cu privire la performanța FEDD din perspectiva mobilizării de fonduri din sectorul privat.

22. Raportul de analiză externă aduce informații mai precise cu privire la performanțele FEDD în ceea ce privește mobilizarea de fonduri din sectorul privat. Acesta face referire la fonduri „pur” private pentru a le distinge de fondurile provenite de la instituții financiare care, potrivit aceluiași raport, ar putea fi clasificate drept private în virtutea programelor de angajare prin care aceste instituții emit obligațiuni pe piețele de capital. În special, raportul observă că proporția fondurilor „pur” private aferente finanțărilor mixte tindea să fie relativ scăzută. De exemplu, în Africa Subsahariană, aceasta reprezenta aproximativ 5-10 % din totalul celorlalte fonduri ⁽³⁵⁾. În raport se mai remarcă și faptul că garanțiile ar putea mobiliza mult mai multe fonduri „pur” private, deși aceasta rămâne doar o ipoteză ⁽³⁶⁾. În acest sens, raportul recomandă ca sectorul privat să fie împărțit în subsegmente și să se elaboreze pachete adaptate de reducere a riscurilor pentru grupuri specifice de investitori ⁽³⁷⁾. Aceste recomandări au fost acceptate de Comisie în cadrul raportului de punere în aplicare ⁽³⁸⁾.

Concluziile raportului privind punerea în aplicare referitoare la adăugarea de valoare financiară și la performanța FEDD în ceea ce privește furnizarea de produse inovatoare se bazează, în esență, pe previziuni

23. Făcând trimitere la raportul de analiză externă, raportul privind punerea în aplicare concluzionează că adăugarea de valoare la nivel de proiect este considerată solidă și fundamentată din punct de vedere calitativ, dar este rareori cuantificată ⁽³⁹⁾. Informațiile mai detaliate disponibile în raportul de analiză externă indică însă faptul că această concluzie rezultă de fapt dintr-o anchetă privind informațiile *ex ante* cuprinse într-o serie de fișe de proiect. Pe baza acestei anchete, raportul de analiză externă constată că, deși majoritatea fișelor de proiect indică un impact pozitiv asupra multor criterii de adăugare de valoare, lucru care pare a fi foarte favorabil, se pare că există o anumită confuzie între adăugarea de valoare a proiectelor în sine și adăugarea de valoare contribuției UE la acestea ⁽⁴⁰⁾.

24. Referindu-se din nou la raportul de analiză externă, raportul privind punerea în aplicare observă că, la nivel de politici, există exemple în care FEDD a sprijinit sau a consolidat o modificare a politicilor ⁽⁴¹⁾. Or, nu există dovezi temeinice care să susțină o astfel de concluzie. Aceasta pare să se bazeze pe o formulare utilizată în raportul de analiză externă, care, de fapt, nu susține concluzia respectivă. În raportul de analiză externă se precizează că „există câteva exemple în care ar trebui să se obțină, de asemenea, o adăugare de valoare la nivelul politicilor [...], și anume în acele cazuri în care proiectul va duce la o schimbare de politică, va consolida o astfel de schimbare ori va da o formă concretă unei astfel de schimbări” ⁽⁴²⁾. Dar aceasta nu este o dovadă că au existat în realitate schimbări la nivel de politici antrenate de FEDD.

25. Raportul privind punerea în aplicare conține, de asemenea, concluzii nefondate similare privind potențialul FEDD – și, în special, al garanțiilor oferite de acesta – de a testa și de a dezvolta noi produse financiare ⁽⁴³⁾. Documentul nu explică și nu ilustrează modul în care acest potențial se va traduce în practică.

26. Raportul de analiză externă observă faptul că FEDD este capabil să promoveze numeroase forme de inovare la nivel de proiect și citează câteva exemple în acest sens ⁽⁴⁴⁾. Raportul remarcă însă totodată că toate aceste exemple ar fi fost posibile și înainte de crearea FEDD, prin utilizarea mecanismelor de finanțare mixtă ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 3.1.

⁽³⁵⁾ La punctul 39 din Raportul său special nr. 16/2014, Curtea a observat că finanțarea pentru proiectele care au beneficiat de sprijin din partea facilităților regionale de investiții a fost acordată, în cea mai mare parte, de către băncile de dezvoltare instituționale, în timp ce împrumuturile acordate de sectorul privat au fost reduse.

⁽³⁶⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 3.1.

⁽³⁷⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea de concluzii și recomandări.

⁽³⁸⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea „Concluzii și recomandări”, partea referitoare la relevanță.

⁽³⁹⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea 5.2.

⁽⁴⁰⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 3.2.

⁽⁴¹⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea 5.2.

⁽⁴²⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 3.2.

⁽⁴³⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea 5.5.

⁽⁴⁴⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 3.3.

⁽⁴⁵⁾ Raportul de analiză externă, nota de subsol 43.

Întrucât FEDD se află într-o etapă incipientă a punerii în aplicare, este imposibil să se evalueze contribuția adusă de acest fond la realizarea ODD sau la combaterea cauzelor profunde ale migrației

27. Printre altele, FEDD urmărește să contribuie la obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD). Raportul privind punerea în aplicare concluzionează că abordarea FEDD este foarte relevantă în „noul model de finanțare a dezvoltării la nivel mondial pe baza obiectivelor de dezvoltare durabilă”, precum și pentru nevoile de investiții ale celor două regiuni vizate (Africa Subsahariană și țările din vecinătatea UE) ⁽⁴⁶⁾. De asemenea, raportul conchide că obiectivul de politică al FEDD și rezerva sa de proiecte sunt bine aliniate la prioritățile și la țintele vizate de ODD ⁽⁴⁷⁾. Cu toate acestea, nu se furnizează nicio informație cu privire la contribuția efectivă a FEDD la realizarea ODD. De asemenea, raportul privind punerea în aplicare nu face nicio referire specială la eradicarea sărăciei.

28. FEDD urmărește, totodată, să contribuie la combaterea cauzelor socioeconomice specifice ale migrației, promovând reintegrarea durabilă a migranților și consolidând comunitățile de tranzit și pe cele gazdă. Raportul privind punerea în aplicare se limitează la a cita primul acord de garantare semnat ca un bun exemplu al modului în care sunt combătute cauzele profunde ale migrației (în acest caz, prin abordarea riscurilor ridicate pe care le presupune acordarea de împrumuturi către antreprenori din comunitățile defavorizate din țările învecinate cu UE și din Africa Subsahariană). Raportul nu conține nicio altă analiză și nu formulează concluzii suplimentare.

29. Un alt obiectiv al FEDD este de a contribui la punerea în aplicare a Acordului de la Paris, prin orientarea investițiilor către sectoare care încurajează atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea. Raportul privind punerea în aplicare nu furnizează vreo informație specifică cu privire la acest aspect. În special, acesta nu conține nicio informație legată de progresele înregistrate în vederea atingerii obiectivului stabilit pentru proporția minimă din garanția FEDD care ar trebui să fie utilizată pentru a finanța proiecte legate de acțiuni în domeniul climei, de energia din surse regenerabile și de eficiența resurselor (a se vedea punctul 16).

30. Raportul de analiză externă constată că proiectele sprijinite de FEDD nu sunt suficient de avansate pentru a permite măsurarea eficacității fondului, dat fiind că proiectele de finanțare mixtă se află deocamdată într-un stadiu incipient de implementare, iar majoritatea programelor de garantare nu au fost încă semnate ⁽⁴⁸⁾.

31. Curtea observă că Regulamentul privind FEDD a intrat în vigoare la sfârșitul lunii septembrie 2017. Primul acord de garantare a fost semnat 15 luni mai târziu, în decembrie 2018. În 2018, Consiliul operațional al Planului de investiții externe (PIE) a identificat 28 de operațiuni de garantare ⁽⁴⁹⁾. Termenul fixat de Regulamentul privind FEDD pentru semnarea acordurilor de garantare este 31 decembrie 2020 ⁽⁵⁰⁾. Or, până în aprilie 2020 fuseseră semnate doar șapte acorduri de garantare cu instituții financiare ⁽⁵¹⁾. În conformitate cu Regulamentul privind FEDD, odată ce se semnează un acord de garantare, contrapartea eligibilă are la dispoziție până la patru ani pentru a încheia acorduri cu partenerii de cofinanțare din sectorul privat, intermediarii financiari sau beneficiarii finali ⁽⁵²⁾. În majoritatea cazurilor, se preconizează că punerea în aplicare a proiectelor va dura mai mulți ani.

32. FEDD se află într-o etapă prea timpurie a punerii în aplicare pentru a permite Comisiei să evalueze contribuția adusă de acest fond la realizarea ODD sau la combaterea cauzelor profunde ale migrației.

Raportul privind punerea în aplicare nu explică discrepanțele dintre termenele prevăzute de Regulamentul privind FEDD și ritmul efectiv de punere în aplicare

33. Raportul privind punerea în aplicare conchide că, în general, PIE și FEDD sunt pe calea cea bună, în pofida unor provocări ⁽⁵³⁾ și că „crearea unui program atât de amplu și inovator într-un asemenea interval de timp poate fi considerată rapidă în comparație cu cea a altor mecanisme similare” ⁽⁵⁴⁾.

34. Cu toate acestea, din perspectiva numărului de acorduri de garantare încheiate cu instituții financiare, ritmul actual de punere în aplicare a FEDD pare să fie prea lent pentru a permite Comisiei să semneze toate acordurile de garantare prevăzute înainte de 31 decembrie 2020, termenul stabilit în Regulamentul privind FEDD (a se vedea punctul 31) ⁽⁵⁵⁾. De asemenea, există o discrepanță între cerința stabilită în regulament pentru efectuarea unei evaluări până la 31 decembrie 2019 și faptul că o astfel de evaluare nu a putut fi realizată din cauza stadiului incipient de punere în aplicare a FEDD (a se vedea punctele 7-10).

⁽⁴⁶⁾ Raportul privind punerea în aplicare, rezumatul și secțiunea 5.1.

⁽⁴⁷⁾ Raportul privind punerea în aplicare, rezumatul și secțiunea 5.2.

⁽⁴⁸⁾ Raportul de analiză externă, nota de subsol 28.

⁽⁴⁹⁾ Raportul de analiză externă, anexa 3 – Informații generale referitoare la FEDD și la Planul de investiții externe.

⁽⁵⁰⁾ Articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul privind FEDD.

⁽⁵¹⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea „Rezumat”.

⁽⁵²⁾ Articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul privind FEDD.

⁽⁵³⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea „Rezumat”.

⁽⁵⁴⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea „Rezumat”.

⁽⁵⁵⁾ Articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul privind FEDD.

35. Raportul de analiză externă menționează anumite probleme de gestionare operațională care au fost semnalate în cursul interviurilor cu membri ai personalului din delegațiile UE și din instituțiile financiare ⁽⁵⁶⁾, mai multe dintre aceste probleme cauzând întârzieri în punerea în aplicare:

- cerințele „orizontale” ⁽⁵⁷⁾ ale Comisiei au cauzat o întârziere de până la 12 luni a contractării de programe de investiții propuse spre a fi acoperite de garanția FEDD;
- ciclurile proiectelor din cadrul instituțiilor financiare partenere și cele din cadrul Comisiei nu sunt întotdeauna sincronizate, astfel încât este posibil ca proiectele să trebuiască să aștepte atingerea unei etape intermediare în cadrul instituției partenere înainte de a putea continua, ceea ce cauzează întârzieri;
- cinci dintre cele șapte instituții financiare care au fost intervievate au semnalat probleme de capacitate, afirmând că în cadrul Comisiei existau prea puțini specialiști în domeniul bancar și în materie de contracte. Din această cauză, anumite procese durau prea mult, în special în cazul noilor programe de garantare.

Raportul privind punerea în aplicare nu reflectă într-o măsură suficientă anumite probleme legate de funcționarea și de gestionarea FEDD

Criteriu

36. Articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD prevede că raportul de evaluare al Comisiei trebuie să conțină o evaluare externă independentă a aplicării regulamentului. Raportul privind punerea în aplicare se autodescrie ca fiind bazat pe o analiză externă independentă, care a fost comandată pentru a oferi o perspectivă independentă asupra etapei inițiale a implementării FEDD ⁽⁵⁸⁾.

37. O mare parte din concluziile raportului privind punerea în aplicare se bazează pe raportul de analiză externă. Curtea consideră însă că următoarele probleme ridicate de raportul de analiză externă, probleme care prezintă importanță pentru evaluarea funcționării inițiale și a gestionării FEDD, nu sunt reflectate în mod suficient în raportul privind punerea în aplicare.

Orientarea strategică informală subminează transparența

38. Structura de guvernanta a FEDD include un consiliu strategic. Acesta a fost creat „pentru a sprijini Comisia în formularea de orientări strategice și obiective de investiții globale, precum și pentru a asigura o acoperire geografică și tematică adecvată și diversificată pentru componentele de investiții”, precum și pentru a sprijini „coordonarea, complementaritatea și coerența de ansamblu dintre platformele regionale de investiții, dintre cei trei piloni ai PIE, dintre PIE și celelalte eforturi ale Uniunii privind migrația și privind punerea în aplicare a Agendei 2030” ⁽⁵⁹⁾.

39. În conformitate cu articolul 5 din Regulamentul privind FEDD, Consiliul strategic este alcătuit din reprezentanți ai Comisiei și ai Înalțului Reprezentant, ai tuturor statelor membre și ai BEI și este coprezidat de Comisie și de Înalțul Reprezentant ⁽⁶⁰⁾. Consiliul strategic se întrunește de cel puțin două ori pe an și, atunci când este posibil, adoptă avize prin consens. În cazul în care nu se poate ajunge la un consens, se aplică drepturile de vot, așa cum sunt stabilite în regulamentul de procedură al Consiliului strategic. Procesele-verbale și ordinile de zi ale reuniunilor Consiliului strategic sunt făcute publice ⁽⁶¹⁾. Regulamentul privind FEDD stipulează că, „[î]n timpul perioadei de implementare a FEDD, consiliul strategic adoptă și publică cât mai rapid orientări care stabilesc modul în care este asigurată conformitatea operațiunilor FEDD cu obiectivele și criteriile de eligibilitate prevăzute la articolul 9 [din Regulamentul privind FEDD]” ⁽⁶²⁾. Acestea sunt denumite în continuare „orientările privind eligibilitatea”.

⁽⁵⁶⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 4.2.

⁽⁵⁷⁾ Aceste „cerințe orizontale” sunt o serie de obligații legale care trebuie îndeplinite de instituțiile financiare. Ele privesc, de exemplu, drepturile Curții de Conturi Europene, ale Comisiei și ale Oficiului European de Luptă Antifraudă de a accesa informații deținute de beneficiarii bugetului UE, măsuri privind combaterea spălării banilor, jurisdicțiile necooperante, măsuri restrictive ale UE, convențiile internaționale, mecanismul de tratare a plângerilor și obligațiile de raportare, publicare, monitorizare și evaluare. A se vedea raportul de analiză externă, nota de subsol 57.

⁽⁵⁸⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea 4.

⁽⁵⁹⁾ Considerentele 16 și 17 ale Regulamentului privind FEDD.

⁽⁶⁰⁾ Articolul 5 alineatul (4) din Regulamentul privind FEDD.

⁽⁶¹⁾ Articolul 5 alineatul (5) din Regulamentul privind FEDD.

⁽⁶²⁾ Articolul 5 alineatul (7) din Regulamentul privind FEDD.

40. Raportul de analiză externă concluzionează că structura de guvernare a FEDD facilitează o gestionare și un parteneriat transparente și respectă Regulamentul privind FEDD ⁽⁶³⁾, dar constată totodată că, pe baza seturilor de procese-verbale disponibile, se poate deduce că a avut loc doar o singură reuniune pe an ⁽⁶⁴⁾.

41. În cursul activității sale, Curtea a observat că adoptarea orientărilor privind eligibilitatea nu a fost menționată în niciunul dintre procesele-verbale ale reuniunilor Consiliului strategic ⁽⁶⁵⁾. Ca răspuns la întrebările Curții referitoare la aceste orientări, personalul Comisiei a făcut trimitere la următoarele documente de referință:

- ghidul referitor la Planul de investiții externe;
- orientările strategice, astfel cum au fost prezentate și discutate în cadrul primei reuniuni a Consiliului strategic;
- prezentarea și adoptarea unor domenii pentru componentele de investiții în cadrul primei reuniuni a Consiliului strategic;
- orientările privind riscul de garantare în cadrul FEDD, prezentate primului consiliu operațional împreună cu un aviz scris din partea BEI în conformitate cu articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul privind FED;
- Decizia privind componentele de investiții;
- procese-verbale ale Consiliului operațional.

Deși unele dintre aceste documente conțin într-adevăr unele elemente de orientare pentru asigurarea conformității operațiunilor FEDD cu obiectivele și criteriile de eligibilitate stabilite la articolul 9 din Regulamentul privind FEDD, din procesele-verbale ale reuniunilor Consiliului strategic nu reiese în mod clar dacă vreunul dintre aceste documente a fost adoptat în mod oficial. În plus, mai multe dintre aceste documente nu erau publice.

Actualul portofoliu de programe nu reflectă intenția de a se asigura o acoperire tematică diversificată

42. Consiliul strategic al FEDD „[...] susține, de asemenea, Comisia în procesul de stabilire a obiectivelor de investiții globale în ceea ce privește utilizarea garanției FEDD și monitorizează existența unei acoperiri geografice și tematice adecvate și diversificate a componentelor de investiții, acordând o atenție specială țărilor identificate ca fiind afectate de situații de fragilitate sau de conflict, țărilor cel mai puțin dezvoltate și țărilor sărace puternic îndatorate” ⁽⁶⁶⁾.

43. Raportul de analiză externă indică faptul că portofoliul de programe sprijinite de FEDD s-a concentrat pe un număr limitat de sectoare și de ODD. Din exemplul Platformei africane de investiții se observă că aproape 80 % din alocările de finanțare mixtă în Africa Subsahariană au fost direcționate către proiecte de infrastructură, în timp ce alte sectoare, cum ar fi dezvoltarea sectorului privat, tehnologia informației și comunicațiilor, agricultura, silvicultura și dezvoltarea urbană au beneficiat doar de sume mici ⁽⁶⁷⁾. Raportul de analiză externă recomandă ca portofoliul FEDD să fie gestionat astfel încât să se acorde o mai mare importanță altor sectoare ale ODD, cum ar fi digitalizarea, orașele durabile și agricultura ⁽⁶⁸⁾.

44. Raportul privind punerea în aplicare acceptă această recomandare, dar consideră că, prin crearea unor componente specifice pentru agricultură, digitalizare și orașe durabile în cadrul garanției FEDD, Comisia a făcut un pas important către încurajarea investițiilor în aceste domenii. Raportul face trimitere, de asemenea, la principiul „politicile sunt prioritare” care trebuie urmat în cadrul fondului FEDD+ propus ⁽⁶⁹⁾, ⁽⁷⁰⁾.

Instrumentele de evaluare a riscului pentru stabilirea prețului garanțiilor trebuie să fie dezvoltate mai în detaliu

45. Instrumentele care pot fi sprijinite prin garanția FEDD, astfel cum sunt enumerate la articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD, prezintă diferite niveluri de risc inerent. În special, împrumuturile în monedă locală și participațiile sub formă de capital prezintă un risc inerent foarte ridicat.

⁽⁶³⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea de sinteză.

⁽⁶⁴⁾ Raportul de analiză externă, anexa 2.

⁽⁶⁵⁾ Curtea a consultat procesele-verbale publicate ale celor patru reuniuni ale Consiliului strategic care au avut loc între 28 septembrie 2017 și 22 ianuarie 2020.

⁽⁶⁶⁾ Articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul privind FEDD.

⁽⁶⁷⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 3.2.

⁽⁶⁸⁾ Raportul de analiză externă, sinteză, recomandarea 3.

⁽⁶⁹⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea „Concluzii și recomandări”.

⁽⁷⁰⁾ A se vedea nota de subsol 13 pentru mai multe informații despre FEDD+.

46. În Raportul anual referitor la exercițiul financiar 2017, Curtea a atras atenția asupra faptului că, spre deosebire de FEIS, fond în cazul căruia BEI este efectiv singurul intermediar, FEDD permite și altor organizații internaționale și organismelor din sectorul privat să transmită beneficiile garanției UE și, în cele din urmă, să activeze această garanție. Astfel, FEDD reprezintă deocamdată exemplul cel mai avansat, din punctul de vedere al gamei de parteneri, de delegare de competențe care permite asumarea de angajamente în contul bugetului Uniunii ⁽⁷¹⁾.

47. Raportul de analiză externă observă că evaluările inițiale ale riscurilor aferente programelor de investiții propuse au folosit date care sugerau un risc important și, prin urmare, un preț ridicat al garanției care trebuie să fie plătit Comisiei de instituțiile financiare. Acest raport recomandă o reexaminare a selectării bazei de date utilizate pentru evaluarea riscurilor ⁽⁷²⁾.

48. Raportul privind punerea în aplicare menționează că, în ceea ce privește selectarea bazei de date pentru evaluarea riscurilor, Comisia, în colaborare cu experți, este implicată în prezent într-un proces de dezvoltare a unui software specific, care ar contribui la modelarea riscurilor din cadrul garanției FEDD+, recunoscând provocările specifice cu care se confruntă țările în curs de dezvoltare și cele aflate în tranziție și bazându-se pe datele din banca de date mondială privind riscurile piețelor emergente ⁽⁷³⁾.

49. Având în vedere că au fost semnate deja mai multe acorduri de garantare cu instituții financiare (a se vedea punctul 31), Curtea consideră că asigurarea unor instrumente și metode robuste de evaluare a riscurilor, precum și a unei expertize solide în materie, reprezintă un aspect esențial.

CONSIDERAȚII SUPLIMENTARE PRIVIND CADRUL DE MONITORIZARE ȘI DE EVALUARE A FEDD

Criteriu

50. Conform principiilor unei mai bune legiferări ⁽⁷⁴⁾, Comisia are obligația de a examina cu rigurozitate impactul legislației în curs de elaborare, inclusiv al modificărilor substanțiale introduse pe parcursul procesului legislativ, astfel încât deciziile politice să fie luate în cunoștință de cauză și pe bază de dovezi ⁽⁷⁵⁾. În acest scop, Comisia s-a angajat de asemenea să efectueze evaluări ale impactului inițiativelor sale legislative și nelegislative, al actelor delegate și al măsurilor de punere în aplicare care ar putea avea efecte semnificative din punct de vedere economic, social sau de mediu. În special, inițiativele incluse în programul de lucru al Comisiei sau în declarația comună trebuie să fie însoțite de o evaluare a impactului ⁽⁷⁶⁾. Orientările Comisiei privind o mai bună legiferare prevăd anumite excepții de la această regulă, inclusiv în cazurile în care există un imperativ politic de a se avansa rapid sau în cazul unei situații de urgență care necesită un răspuns rapid ⁽⁷⁷⁾.

51. Evaluările trebuie să analizeze toate impacturile economice, sociale și ecologice semnificative ale intervențiilor UE (cu un accent special pe cele identificate în evaluările de impact anterioare) ⁽⁷⁸⁾.

52. În Documentul său de analiză nr. 2/2020, Curtea a considerat că Comisia ar trebui să reducă numărul excepțiilor de la normele generale privind necesitatea unei consultări publice, a unei evaluări a impactului sau a unei evaluări ⁽⁷⁹⁾.

53. În Raportul special nr. 21/2015, Curtea a susținut că, pentru a se asigura credibilitatea ajutorului pentru dezvoltare, în special în ceea ce privește instrumentele utilizate, metodele de acordare a ajutorului și fondurile în cauză, este esențial ca rezultatele obținute cu ajutorul acestui sprijin să poată fi demonstrate ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷¹⁾ Punctul 2.41 din Raportul anual al Curții de Conturi referitor la execuția bugetului privind exercițiul financiar 2017, însoțit de răspunsurile instituțiilor (JO C 357, 4.10.2018, p. 1).

⁽⁷²⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea 4.3.

⁽⁷³⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea 6.

⁽⁷⁴⁾ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „O mai bună legiferare pentru rezultate mai bune – O agendă a UE” [COM(2015) 215 final] din 19 mai 2015.

⁽⁷⁵⁾ Comunicatul de presă al Comisiei referitor la Agenda privind o mai bună legiferare: sporirea transparenței și a controlului pentru o legiferare mai bună la nivelul UE, 19 mai 2015.

⁽⁷⁶⁾ Acordul interinstituțional din 13 aprilie 2016 între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare (JO L 123, 12.5.2016, p. 1).

⁽⁷⁷⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, a se vedea *Better regulation guidelines – Better regulation in the Commission*, capitolul I, caseta 1.

⁽⁷⁸⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, a se vedea secțiunea *Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements*, capitolul VI, caseta referitoare la cerințele-cheie.

⁽⁷⁹⁾ Documentul de analiză nr. 2/2020 intitulat „Procesul legislativ în Uniunea Europeană după aproape 20 de ani de la «O mai bună legiferare»”, punctul 9.

⁽⁸⁰⁾ Raportul special nr. 21/2015: „Analiza riscurilor aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare”, punctul 4 (JO C 428, 19.12.2015, p. 9).

Propunerea de instituire a FEDD nu a fost însoțită de o evaluare a impactului

54. Deși Planul de investiții externe, inclusiv FEDD, figura în Declarația comună privind prioritățile legislative ale UE pentru 2017⁽⁸¹⁾, propunerea Comisiei de regulament privind FEDD nu a fost însoțită de o evaluare completă a impactului⁽⁸²⁾. Potrivit personalului Comisiei, aceasta a fost o excepție, justificată de imperativul politic puternic de adoptare rapidă a FEDD ca răspuns la criza migrației.

55. Conform Orientărilor Comisiei privind o mai bună legiferare, evaluările trebuie să analizeze toate impacturile economice, sociale și ecologice semnificative ale intervențiilor UE, cu un accent special pe cele identificate în evaluările de impact anterioare. Curtea consideră că lipsa unei evaluări a impactului pentru Regulamentul privind FEDD face și mai pregnantă nevoia de a se proceda la o evaluare completă a FEDD⁽⁸³⁾.

Utilizarea și funcționarea Fondului de garantare FEDD nu au fost încă evaluate

56. Articolul 17 alineatul (2) din Regulamentul privind FEDD cere Comisiei să evalueze, până la 31 decembrie 2019 și din trei în trei ani după această dată, utilizarea și funcționarea Fondului de garantare FEDD. Până în prezent nu a avut loc însă nicio astfel de evaluare.

57. Ca răspuns la întrebarea adresată de Curte cu privire la această evaluare, personalul Comisiei a făcut trimitere la raportul privind punerea în aplicare, la raportul de analiză externă, la un raport al Comisiei privind gestionarea Fondului de garantare al Fondului european pentru dezvoltare durabilă⁽⁸⁴⁾ și la Comunicarea Comisiei privind identitatea administratorului de active pentru fondul comun de provizionare, în conformitate cu articolul 212 din Regulamentul financiar 2018/1046⁽⁸⁵⁾. Niciunul dintre aceste documente nu conține însă o evaluare a utilizării și a funcționării Fondului de garantare FEDD.

- raportul privind punerea în aplicare nu menționează articolul 17 alineatul (2) din Regulamentul privind FEDD și nu furnizează nicio informație cu privire la utilizarea sau la funcționarea Fondului de garantare FEDD;
- deși concluzionează că Fondul de garantare FEDD respectă cerințele Regulamentului privind FEDD, raportul de analiză externă nu evaluează mai în amănunt utilizarea sau funcționarea acestuia;
- raportul Comisiei privind gestionarea Fondului de garantare al Fondului european pentru dezvoltare durabilă a fost publicat la 31 iulie 2020. Este vorba despre un raport de gestionare elaborat în vederea îndeplinirii cerințelor prevăzute la articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul privind FEDD;
- Comunicarea Comisiei privind identitatea administratorului de active pentru fondul comun de provizionare în conformitate cu articolul 212 din Regulamentul financiar 2018/1046 nu conține nicio evaluare a utilizării sau a funcționării Fondului de garantare FEDD.

58. De exemplu, Curtea consideră că problemele descrise în continuare ar fi trebuit să fie semnalate în orice evaluare a Fondului de garantare FEDD, dar niciunul dintre documentele enumerate mai sus nu le menționează:

- adecvarea nivelului de finanțare din partea UE alocat Fondului de garantare pentru a acoperi în mod eficient operațiunile garantate de FEDD;
- adecvarea ratei-țintă a Fondului de garantare (stabilită în prezent la 50 % din totalul obligațiilor aferente garanției UE) din perspectiva profilului de risc al fondului;
- adecvarea mecanismului de provizionare al Fondului de garantare în termeni de promptitudine și de eficiență din punctul de vedere al costurilor.

⁽⁸¹⁾ Declarația comună a Comisiei Europene, a Consiliului și a Parlamentului: „Declarație comună privind prioritățile legislative ale UE pentru 2017”, 13.12.2016.

⁽⁸²⁾ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european pentru dezvoltare durabilă (FEDD) și de instituire a garanției FEDD și a Fondului de garantare FEDD [COM(2016) 586 final] din 14 septembrie 2016.

⁽⁸³⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, a se vedea secțiunea *Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements*, capitolul VI, caseta referitoare la cerințele-cheie.

⁽⁸⁴⁾ Raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Curtea de Conturi Europeană privind gestionarea Fondului de garantare al Fondului european pentru dezvoltare durabilă [COM(2020)346 final] din 31 iulie 2020.

⁽⁸⁵⁾ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind identitatea administratorului de active pentru fondul comun de provizionare, în conformitate cu articolul 212 din Regulamentul financiar 2018/1046 [COM(2020)130 final] din 25 martie 2020.

Deficiențe ale cadrului privind rezultatele

59. Cadrul UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale, lansat în 2015 și revizuit în 2018, este un instrument al Comisiei utilizat pentru a colecta și a măsura rezultatele obținute în raport cu obiectivele strategice urmărite⁽⁸⁶⁾. Acesta servește, printre altele, ca bază pentru raportarea rezultatelor indicatorilor incluși în planurile strategice și în planurile de gestiune ale Direcției Generale Cooperare Internațională și Dezvoltare din cadrul Comisiei⁽⁸⁷⁾.

60. Raportul privind punerea în aplicare concluzionează că, deși cadrul de monitorizare a FEDD este aliniat la cadrul UE privind rezultatele cooperării pentru dezvoltare, capacitatea acestuia de a produce date care să poată fi consolidate și agregate ar trebui îmbunătățită, ținând seama de următoarele aspecte⁽⁸⁸⁾:

- metodologia utilizată pentru calcularea unora dintre indicatorii propuși nu a fost încă decisă;
- indicatorii sectoriali de bază nu sunt ușor de comparat și au o valoare adăugată redusă;
- tensiunile dintre nevoile de raportare ale Comisiei și sistemele și abordările proprii ale instituțiilor financiare în materie de monitorizare majorează costurile și încurajează un accent mai puternic pe aspectele comune (indicatori similari sau comparabili).

61. În plus, raportul de analiză externă indică posibilitatea ca FEDD să nu fie în măsură să monitorizeze performanța în raport cu indicatorii de gen sau cu alți indicatori transversali, din cauza limitărilor cadrului de monitorizare⁽⁸⁹⁾.

62. În Raportul special nr. 21/2015, Curtea a observat că lipsa unei armonizări între instrumentele de furnizare a ajutorului, cadrele privind rezultatele și structurile în materie de asigurare a răspunderii de gestiune ale partenerilor de dezvoltare putea genera ineficiențe și lacune la nivelul răspunderii de gestiune⁽⁹⁰⁾. Curtea consideră că acest risc este și mai mare în cazul FEDD, unde capacitatea Comisiei de a răspunde pentru utilizarea fondurilor UE va depinde în mare măsură de datele și de rapoartele furnizate de instituțiile financiare și de partenerii acestora din sectorul privat.

CONCLUZII

63. Raportul privind punerea în aplicare nu îndeplinește unele cerințe de bază prevăzute la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDD. Acest raport nu este rezultatul unei evaluări, ci mai degrabă al unui bilanț limitat al funcționării inițiale, al gestionării și al contribuției efective a fondului la scopul și la obiectivele Regulamentului privind FEDD. Rămâne necesară o analiză a proceselor operaționale ale FEDD. Raportul privind punerea în aplicare a fost publicat la opt luni de la sfârșitul perioadei acoperite de analiza externă și la cinci luni după termenul-limită stabilit de Regulamentul privind FEDD pentru evaluarea Comisiei.

64. Efectul mediu de levier prezentat în raportul privind punerea în aplicare ca indicator al capacității FEDD de a mobiliza investiții suplimentare nu este suficient de fiabil și ar putea fi supraestimat. Raportul privind punerea în aplicare nu aduce nicio informație specifică cu privire la performanța FEDD în atragerea de finanțare din partea sectorului privat sau în furnizarea de produse inovatoare, iar concluziile sale privind adăugarea nefinanciară se bazează pe previziuni.

65. Faza incipientă a punerii în aplicare în care se află FEDD nu permite o evaluare precisă a eventualelor contribuții ale acestui fond la realizarea ODD. Raportul privind punerea în aplicare nu furnizează nicio informație cu privire la modul în care FEDD este direcționat către investiții în sectoare care încurajează atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea. De asemenea, acesta nu conține nicio informație legată de progresele înregistrate în vederea atingerii obiectivului stabilit pentru proporția minimă din garanția FEDD care ar trebui să fie consacrată acțiunilor în domeniul climei, energiei din surse regenerabile și eficienței resurselor.

66. Raportul privind punerea în aplicare apreciază în mod favorabil viteza punerii în aplicare a FEDD, dar nu recunoaște și nu explică discrepanțele dintre dispozițiile normative și ritmul efectiv de punere în aplicare.

67. Unele probleme ridicate de raportul de analiză externă, care sunt importante pentru evaluarea funcționării inițiale și a gestionării FEDD, nu sunt reflectate în mod suficient în raportul privind punerea în aplicare. Acestea se referă în special la funcționarea Consiliului strategic din perspectiva cerințelor prevăzute de Regulamentul privind FEDD, la coerența dintre portofoliul actual de programe și intenția de a se asigura o acoperire tematică diversificată, precum și la necesitatea de a se dispune de instrumente și metode solide de evaluare a riscurilor, ca și de o expertiză solidă în materie în vederea stabilirii prețului garanțiilor.

⁽⁸⁶⁾ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat A Revised EU International Cooperation and Development Results Framework in line with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New European Consensus on Development [SWD(2018) 444, 11.10.2018], secțiunea 2.

⁽⁸⁷⁾ Idem, Introducere.

⁽⁸⁸⁾ Raportul privind punerea în aplicare, secțiunea 5.3.

⁽⁸⁹⁾ Raportul de analiză externă, secțiunea de sinteză.

⁽⁹⁰⁾ Raportul special nr. 21/2015, punctul 80.

68. În afară de o evaluare a funcționării inițiale, a gestionării și a eficacității FEDD, cadrului de monitorizare și evaluare aferent acestui fond îi lipsesc unele elemente esențiale. Mai concret, Regulamentul privind FEDD nu a făcut obiectul unei evaluări a impactului, nu există deocamdată nicio evaluare a Fondului de garantare FEDD și, după cum se recunoaște în raportul privind punerea în aplicare, cadrul privind rezultatele FEDD trebuie îmbunătățit.

Prezentul aviz a fost adoptat de Camera III, condusă de doamna Bettina JAKOBSEN, membră a Curții de Conturi, prin procedura excepțională din 3 septembrie 2020.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte
