



Брюксел, 12.3.2020 г.  
COM(2020) 96 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**относно оценката на прилагането на Решение № 466/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за предоставяне на гаранция от ЕС на Европейската инвестиционна банка за загуби по операции по финансиране на инвестиционни проекти извън Съюза**

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад представлява обобщение на оценката на Комисията на изпълнението през периода 2014—2018 г. на бюджетната гаранция от ЕС, предоставена на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) срещу загуби по операции на ЕИБ по финансиране на инвестиционни проекти извън Съюза. Пълната оценка беше публикувана в работен документ на службите на Комисията през септември 2019 г.<sup>1</sup>

Бюджетната гаранция от ЕС, както е уредена в последователни решения на Европейския парламент и на Съвета, е известна като „мандат на ЕИБ за външно кредитиране“ („външен мандат“)<sup>2</sup>. Оценката на Комисията е последваща и обхваща периода от средата на 2014 г. до края на 2018 г., т.е. последната година, за която има налични изчерпателни данни. По искане на Европейския парламент и на Съвета оценката има за цел да послужи за основа на евентуално ново решение за покритието на операциите на ЕИБ по финансиране с гаранция от ЕС след 2020 г.<sup>3</sup>

По-специално оценката има за цел да спомогне за изготвянето на бъдещи бюджетни гаранции от ЕС в рамките на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, предложен от Комисията през юни 2018 г. Тристранните срещи по законодателното предложение започнаха неотдавна<sup>4</sup>. Оценката представлява елемент от приноса на Комисията към работата на Групата на високо равнище от експерти по европейската финансова архитектура за развитие<sup>5</sup>.

Предвижда се от 2021 г. мандатът за външно кредитиране да бъде заменен от инструмент с разширен обхват — Европейския фонд за устойчиво развитие плюс (ЕФУР+), чрез който бюджетните гаранции от ЕС да станат достъпни както за ЕИБ, така и за други международни финансови институции (МФИ) или финансови институции в областта на развитието (ФИР) в контекста на „отворена финансова архитектура“<sup>6</sup>.

В оценката бяха разгледани ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и европейската добавена стойност на бюджетната гаранция, на сегашния външен мандат спрямо първоначалните очаквания, формулирани от Европейския парламент и Съвета в Решението за външния мандат.

---

<sup>1</sup> SWD(2019) 333 final.

<sup>2</sup> Правното основание е Решение № 466/2014/ЕС („Решението за външния мандат“), изменено с Решение (ЕС) 2018/412 вследствие на междинен преглед. Гаранцията се предоставя по силата на гаранционно споразумение между Комисията и ЕИБ, чиято последна версия беше сключена на 3 октомври 2018 г.

<sup>3</sup> Член 20 от Решението за външния мандат.

<sup>4</sup> COM(2018) 460 final.

<sup>5</sup> Бъдещето на европейската финансова архитектура за развитие. Независим доклад на Групата на високо равнище от експерти по европейската финансова архитектура за развитие, октомври 2019 г., [https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report\\_final.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf).

<sup>6</sup> Вж. също Съобщение на Комисията „Към по-ефективна финансова архитектура за инвестиции извън Европейския съюз“, COM(2018) 644 final.

Мандатите за външно кредитиране на Европейската инвестиционна банка са елемент от външната политика на Европейската икономическа общност и впоследствие на Европейския съюз още от 1977 г. Основната обосновка на бюджетната гаранция от ЕС е, че с нея се укрепва способността на ЕИБ да поема рискове, като значително се ограничава рисковата експозиция на ЕИБ до равнище, съответстващо на определените от нейните управителни органи правила. С други думи гаранцията от ЕС помага на ЕИБ да осъществява инвестиционни операции в по-рискови среди извън ЕС на базата на съществуващите нива на капитал и резерви на ЕИБ, като същевременно помага и за поддържане на нейния кредитен рейтинг ААА.

Гаранцията от ЕС традиционно се предоставя на ЕИБ за период, съвпадащ с многогодишната финансова рамка на ЕС. Седемгодишният период, който е характерен за мандата за външно кредитиране, изигра важна роля, като помогна на ЕИБ да развие човешките и материалните ресурси, необходими за осъществяването на инвестиционни операции извън ЕС, за чиято подготовка обикновено е нужна повече от една година. Благодарение на ефекта от предвидимостта и намаляването на риска вследствие на гаранцията от ЕС, от операциите по финансиране, осъществени в рамките на външния мандат, се очаква да постигат целите и да изпълнят условията, определени от Европейския парламент и Съвета.

Обхватът на гаранцията от ЕС, която е залегнала в основата на външния мандат зависи от естеството на операцията по финансиране: операциите на ЕИБ по финансиране с партньори от публичния сектор (обикновено за инфраструктурно развитие) се ползват от цялостна гаранция, с която се покриват както оперативни, така и политически рискове. Заемите на ЕИБ към банки или дружества, които ползват държавна гаранция и финансиране в рамките на частния мандат на Инициативата за икономическа устойчивост, създадена през 2018 г. в резултат на средносрочния преглед на МВК, също са покрити с цялостната гаранция. Цялостната гаранция позволява на ЕИБ да се откаже от рисковата премия, която в противен случай би трябвало да включи в лихвения си процент<sup>7</sup>. Вследствие на това партньорските държави или техните институции/дружества имаха възможност да вземат заеми от ЕИБ при значително по-ниски разходи.

В същото време обаче операциите на ЕИБ в частния сектор без държавна гаранция се ползват единствено от гаранция от ЕС срещу политически риск, като с нея се покриват някои ситуации, определени допълнително в гаранционното споразумение с ЕИБ: неплащане поради невъзможност за превеждане на парични средства във валута, отчуждаване, война или граждански безредици или отказ на правосъдие при нарушаване на договор. Предоставената от ЕС гаранция срещу политически риск не

---

<sup>7</sup> Като изключение от горепосочените правила от цялостната гаранция на ЕС се ползват и проекти на частния сектор, попадащи в рамките на частния мандат на Инициативата за икономическа устойчивост, създадена през 2018 г. в резултат на средносрочния преглед на външния мандат. Рисковата премия обаче не се премахва, а се прехвърля от ЕИБ към ЕС в замяна на поетия от ЕС риск.

води до намаляване на лихвения процент на ЕИБ. Въпреки това разходите по заемите на ЕИБ остават привлекателни за клиентите благодарение на ниските разходи на ЕИБ при заемане на капитал на финансовите пазари.

Гаранцията от ЕС покрива първите 65 % от остатъчната експозиция на ЕИБ по операциите по финансиране в рамките на външния мандат на ниво портфейл. Това означава, че когато даден заемополучател не изпълни задължението си по заем от ЕИБ и ЕИБ поиска активиране на гаранцията от ЕС, за да покрие непогасените средства, ЕС е длъжен да изпълни изцяло всяко искане за плащане по гаранцията до тавана на гарантирания портфейл от 65 %. ЕИБ не плаща такси на ЕС за предоставянето на бюджетната гаранция и не получава никакво пряко възнаграждение от ЕС за изпълнението на мандата. Административните разходи на ЕИБ във връзка с външния мандат се покриват от надбавката, включена в лихвения процент на ЕИБ съгласно нейната стандартна ценова политика.

Външният мандат е един от инструментите на ЕС, използвани за изпълнение на неговите приоритети в областта на външната политика. Решението за външния мандат се отнася до „общия интерес на Съюза“ и до принципите, ръководещи външната дейност на Съюза, посочени в Договора. В него се казва също, че „в развиващите се държави [...], операциите на ЕИБ по финансиране допринасят [...] за постигането на целите на политиката на Съюза в областта на сътрудничество за развитие, по-специално за намаляване на бедността посредством приобщаващ растеж и устойчиво икономическо, екологично и социално развитие“. В сегашното Решение за външния мандат са определени различни цели, които да бъдат подкрепени с бюджетната гаранция от ЕС, а именно развитие на местния частен сектор и развитие на социална и икономическа инфраструктура, като и двете могат да са напълно съвместими с подкрепата за постигането на целите за смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптиране към него, регионалната интеграция или дългосрочната икономическа устойчивост.

## **2. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ ОТ ОЦЕНКАТА**

Едно от основните ограничения в оценката на Комисията е свързано с факта, че за осъществяването на инвестиционните операции в рамките на външния мандат са нужни няколко години, по-специално при инфраструктурните проекти. Поради това към момента наличната информация за действителните резултати и въздействия от финансираните операции е ограничена. Засега рамката на ЕИБ за измерване на резултатите разчита в голяма степен на прогнозни оценки, а данните за постигнатите резултати постъпват с голямо закъснение. Поради това при изготвянето на оценката Комисията работеше предимно с наличните към момента данни за договорените и изплатените средства за финансиране, с констатациите от външно проучване,

извършено в средата на 2018 г.<sup>8</sup>, както и с представените наблюдения от различни заинтересовани страни.

В съответствие с Решението за МВК понастоящем 64 държави извън ЕС отговарят на условията за осъществяване на операции на ЕИБ по финансиране с бюджетната гаранция от ЕС. ЕИБ има сключено рамково споразумение с 57 от тези държави и поради това понастоящем е в състояние да осъществява операции по финансиране в тях. През оценявания период ЕИБ подписа операции по финансиране в рамките на външния мандат в 38 държави, а по линия на инструментите си за кредитиране на собствен риск<sup>9</sup> в шест допълнителни държави. Външният мандат дава възможност на ЕИБ да осъществява операции по финансиране в по-високорискови държави, които в противен случай не би могла да достигне с инструментите си за кредитиране на собствен риск<sup>10</sup>.

Общият таван на бюджетната гаранция от ЕС за външните операции на ЕИБ за периода 2014—2020 г. възлиза на 32,3 млрд. евро. В края на 2018 г. общите нетни средства по договори на ЕИБ за операции по финансиране в рамките на външния мандат за периода 2014—2020 г. възлизаха на 17,6 млрд. евро, т.е. приблизително 54 % от общия таван на гаранцията, както беше изменен при междинния преглед. За сравнение (макар и само ориентировъчно поради различия в пазарната среда и геополитическия и регулаторния контекст) в края на 2011 г., т.е. в подобен момент от изпълнението на предишния външен мандат, процентът на усвояване е бил 66 %. През периода 2014—2018 г. по линия на външния мандат са финансирани 189 операции със среден размер от около 90 млн. евро.

Сравнително ограниченото усвояване от страна на ЕИБ на таваните по гаранцията на външния мандат през периода 2014—2020 г. може отчасти да бъде обяснено с промените в Турция от 2016 г. насам и войната в Източна Украйна, която се води от 2014 г.<sup>11</sup>. При това таваните по гаранцията, предоставени с настоящото Решение за външния мандат на инструмента за съседство на ЕС (източно и южно), са общо с 6 млрд. евро по-високи от таваните в предишния мандат, докато капацитетът за усвояване на средствата е понижен поради войната в Сирия и политическата

---

<sup>8</sup> Eoгуs и CEPS, 2018 г., „Окончателен доклад за оценка на прилагането на мандата за външно кредитиране в периода 2014—2020 г.“, публикуван заедно с оценката на Комисията.

<sup>9</sup> Понастоящем ЕИБ има четири механизма на кредитиране на собствен риск в региони, обхванати от външния мандат, а именно Предприсъединителен инструмент, Инструмент за инвестиции по линия на добросъседството, Инструмент за действия в областта на климата и околната среда и Инструмент за стратегически проекти. Последните два инструмента обхващат също така държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн и отвъдморските страни и територии на държавите — членки на ЕС.

<sup>10</sup> С Делегирано решение (ЕС) 2018/1102 на Комисията от 6 юни 2018 г. към списъка с държави, които отговарят на условията за финансиране в рамките на външния мандат, бе добавен Иран, но на този етап не е сключено рамково споразумение.

<sup>11</sup> По искане на Европейския съвет от 16 юли 2014 г. ЕИБ спря договарянето на нови операции по финансиране в Русия, предвид незаконното анексиране на Крим и военния конфликт в Източна Украйна.

нестабилност в редица други държави. Взети заедно, тези външни фактори до голяма степен обясняват защо до края на 2018 г. ЕИБ е използвала наличните тавани по гаранцията в по-малка степен, отколкото на същия етап от предишния външен мандат.

Друг подходящ количествен показател за **ефективността** на гаранцията от ЕС може да бъде получен от анализа на процентите на изплащане на средствата в рамките на външния мандат, т.е. съотношението между действително изплатеното от ЕИБ финансиране и предвидените суми за финансиране по договорите на ЕИБ с нейните партньори (без сумите, които впоследствие са били анулирани). Както в анализа на процента на усвояване на гаранцията, така и в анализа на изплатените средства трябва да се вземат предвид времевите разлики в пазарната среда и геополитическият и регулаторният контекст.

Към края на 2018 г. ЕИБ беше изплатила 5,8 млрд. евро в рамките на външния мандат за периода 2014—2020 г., което представлява 33 % от нетните средства по договори, докато към края на 2011 г. ЕИБ беше изплатила 8,5 млрд. евро или 44 % от нетните суми по договори в рамките на нейния външен мандат за периода 2007—2013 г.

По-бавният темп на изплащане на средства по външния мандат в периода 2014—2020 г. в сравнение с предходния мандат явно се обяснява главно с външни фактори, като например слаби регулаторни рамки, фрагментирано законодателство, нестабилност на правителства, нисък институционален капацитет, текучество на персонала и бавни и неефективни процедури в държавите бенефициери. Държавните и общинските заеми са особено уязвими от такива фактори, като се има предвид, че преди изплащането на инфраструктурни заеми трябва да бъдат изпълнени редица условия, напр. във връзка с техническата подготовка и възлагането на обществени поръчки. Освен това в много държави вземането на заем от ЕИБ подлежи на ратификация от парламента, което удължава времето на изпълнение на проектите<sup>12</sup>.

Що се отнася до факторите, вътрешно присъщи за структурата на външния мандат, или за изпълнението му от страна на ЕИБ, високите обеми на договорените средства се съобщават по-лесно и на тях обикновено се отделя повече внимание, отколкото на изплатените средства. В ход е също така дискусия сред управителните органи на ЕИБ по отношение на целесъобразността на системата от стимули в рамките на ЕИБ, включително по отношение на възнаграждението на персонала и относителното съсредоточаване върху обема на поетите задължения, а не върху изплатените средства и качествените аспекти.

---

<sup>12</sup> В някои съседни държави капацитетът за изпълнение в известна степен се е влошил през периода 2014—2018 г. в сравнение с предходния период на мандата. Освен това за сравнително кратък период от време през 2014—2016 г. бяха подписани договори за големи суми финансиране от ЕИБ за Украйна. Наред с това по-ниските проценти на изплащане на средства за Латинска Америка в рамките на външния мандат за периода 2014—2020 г. могат да бъдат обяснени със скорошния преход към инфраструктурни инвестиции в публичния сектор в подкрепа на действия в областта на климата, при които средствата се изплащат по-бавно, отколкото заемите за развитие в частния сектор.

Повечето операции в рамките на външния мандат представляват заеми към публичния сектор за инфраструктурно развитие. Към края на 2018 г. тези операции възлизаха на почти 11 млрд. евро от договорените операции. Операциите по финансиране на развитието в частния сектор, които се ползват от цялостната гаранция, представляваха приблизително една четвърт от средства по договори в рамките на външния мандат в периода 2014—2018 г. Накрая, операциите, покрити от гаранцията срещу политически рискове, съставляваха около една десета от обема на средствата по договори по линия на външния мандат. По последните операции се предоставя финансиране на търговски банки или търговски дружества и се наблюдават сравнително бързи темпове на изплащане на средствата.

Благодарение на гаранцията от ЕС бенефициерите се ползват от по-ниски разходи по финансирането от ЕИБ, което се предоставя за по-продължителни периоди. Това е много благоприятно за инвестициите в публичния сектор, но поражда и опасения дали не се поставят в неизгодно положение банки и дружества, които получават финансиране от други източници при по-неблагоприятни условия. В Решението за външния мандат се посочва, че операциите по финансиране в рамките на външния мандат трябва да имат „добавена стойност съгласно собствената оценка на ЕИБ“, но няма изрично изискване за тяхната *допълняемост* в смисъл на предотвратяване на замяната на потенциална подкрепа и инвестиции от други публични или частни източници. Последното изискване ще се прилага към операциите на ЕИБ по финансиране, покрити от бюджетната гаранция от ЕС, в периода след 2020 г.<sup>13</sup>

В актуализираните регионални технически оперативни насоки относно външния мандат, издадени от Комисията през април 2019 г., се казва, че „за да се избегне във възможно най-висока степен рискът от нарушение на пазара, който евентуално би могъл да се предизвика от интервенцията на ЕИБ, покрити от бюджетна гаранция от ЕС, ЕИБ следва да обръща специално внимание на добавената стойност от интервенцията на ЕИБ. Това е особено важно, когато се проучват възможни операции в сектори и държави, където има силна конкуренция и/или съществуват пазарни условия или условия, които са близки до пазарните.“<sup>14</sup>. Рискът от нарушение на пазара би могъл да бъде преодолян по-специално чрез по-широкото използване на варианта с модулация във възходяща посока на лихвените проценти на ЕИБ, когато е целесъобразно предвид пазарните условия.

От географска гледна точка изпълнението на външния мандат към края на 2018 г. се различава между регионите:

---

<sup>13</sup> Член 209, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1).

<sup>14</sup> С(2019) 2747 final, стр. 14, 24, 35 и 38.

- В региона, обхванат от Предприсъединителния инструмент, до края на 2018 г. ЕИБ усвои около 41 % от тавана на гаранцията за този регион. Гаранцията от ЕС беше абсолютно необходимо условие, за да може ЕИБ да осъществи операциите по финансиране в Западните Балкани. Все пак дейностите на ЕИБ в Турция бяха съкратени след 2016 г.
- В региона на южното съседство до края на 2018 г. ЕИБ използва около половината от тавана на гаранцията. Тя често разчиташе на *цялостната гаранция* дори за операции в частния сектор (обезпечени с държавна гаранция), които в противен случай биха били покрити единствено с гаранцията срещу политически рискове. При изпълнението на проектите за публична инфраструктура в този регион често се наблюдаваха закъснения.
- В региона на източното съседство ЕИБ разчиташе почти изцяло на външния мандат за покриване на операциите си по финансиране, като почти нямаше кредитиране на собствен риск. Тя използва по-голямата част от регионалния таван на гаранцията (78 %), по-специално за подпомагане на Украйна в условията на незаконното анексиране на Кримския полуостров от Русия през 2014 г. и продължаващите дестабилизиращи действия. Изпълнението на много от операциите в рамките на външния мандат обаче все още не е започнало и процентът на изплащане на средствата продължава да е много нисък (23 % от нетните средства по договори към края на 2018 г.).
- Изпълнението на външния мандат е напреднало най-много в Латинска Америка и Южна Африка, които обаче представляват едва една десета от тавана на бюджетната гаранция от ЕС. За Азия и Централна Азия процентът на усвояване на гаранцията от ЕС е висок, но изпълнението от гледна точка на равнища на изплащане е доста ниско.

Външният мандат надвишава установените от законодателния орган на ЕС цели за подкрепа за смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптиране към него. Средствата по договори в рамките на външния мандат за периода 2014—2018 г. за финансиране на действия в областта на климата възлизат на 34 % от общия размер на финансирането по подписани договори, което надвишава целта от 25 %.

По своята **ефикасност** и **добавена стойност** гаранцията от ЕС отговаря на очакванията на законодателните органи. В сравнение с размера на заделените бюджетни средства в гаранционния фонд, на бенефициерите във всеки един момент се предоставя около 11 пъти повече финансиране от ЕИБ, а мобилизираните общи средства за инвестиции са повече от 20 пъти повече<sup>15</sup>. До момента не са постъпили искания за плащане по бюджетната гаранция от ЕС по операции в рамките на външния мандат за периода 2014—2020 г. Както се посочва в годишните доклади на Комисията, ЕИБ е поискала плащане по гаранцията от ЕС във връзка с редица операции в Сирия от 2012 г. насам, както и за една операция в Тунис (летище Enfidha). Всички тези операции попадат в обхвата на предишни външни мандати и усилията за събиране на непогасени в срок

<sup>15</sup> Процентът на обезпечаване е определен на 9 % от непогасените суми в рамките на гаранцията. Финансирането от ЕИБ обикновено покрива до 50 % от общите инвестиционни разходи по дадения проект.



суми продължават. Усвоените суми от Гаранционния фонд за външни дейности от предходните десетилетия са възстановени.

Външният мандат дава стимул на ЕИБ да поема относително големи обеми кредитиране по своя собствен баланс — до нейния лимит от 50 % съфинансиране на проект, тъй като гаранцията от ЕС, залегнала в основата на външния мандат, обхваща единствено ЕИБ, а не и други съинвеститори. През 2017 г. посредством гаранцията по Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР) беше въведен различен модел на интервенция от страна на ЕС, при който гаранцията от ЕС може да е под формата на транш на първата или втората загуба, с което се предпазва не само изпълняващата финансова институция, но така също и (или предимно) другите съинвеститори. Моделът на ЕФУР изисква много по-висок процент на обезпечаване (понастоящем 50 %) поради очаквания по-висок финансов риск на интервенцията на ЕС, като също така ясно е насочен към най-слаборазвитите държави, но той може да е по-подходящ за финансиране на операции, когато увеличаването на инвестициите в частния сектор представлява важна цел, която е обвързана и с принципа на възмездност съгласно гаранцията по ЕФУР.

Външният мандат играе **важна** роля в подкрепа на целите на външната политика на ЕС. Понастоящем по-голямата част от гаранцията по линия на външния мандат се предоставя обаче за подкрепа на операции в държавите с по-висок от средния доход, като само няколко операции са финансирани от ЕИБ в най-слаборазвитите държави. Това обстоятелство може да се възприеме като слабост от гледна точка на целесъобразността на външния мандат по отношение на политиката на ЕС в областта на сътрудничеството за развитие, която трябва да бъде отстранена при изготвянето на бъдещи гаранции от ЕС, като същевременно се отчетат ограниченията, що се отнася до устойчивостта на обслужването на дълга.

**Съгласуваността** и координираността на операциите в рамките на външния мандат с политиката на ЕС и интервенциите на държавите членки биха могли да бъдат подобрени, включително като се осигурят по-активно направляване на политиката от страна на ЕС и засилено споделяне на информация между ЕИБ и службите на Комисията през целия жизнен цикъл на проектите. Комисията предоставя становища по предвидените от ЕИБ операции в съответствие с процедурата, предвидена в член 19 от Устава на ЕИБ. При положително становище от Комисията се счита, че предвидената операция може да бъде включена в рамките на външния мандат и покрита с гаранцията от ЕС. Тази консултация обаче се осъществява на сравнително ранен етап, когато обемът на споделяната информация в хода на процедурата по член 19 често е недостатъчен.

Въз основа на многогодишния диалог между ЕИБ и службите на Комисията са установени необвързващи споразумения за подобряване, *inter alia*, на координацията нагоре по веригата по отношение на евентуални операции по финансиране, които са

идентифицирани от ЕИБ. През ноември 2018 г. ЕИБ и генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“ на Комисията подписаха съвместна бележка, изразяваща взаимната им ангажираност за засилване на обмена на информация за потенциалните операции на ЕИБ в рамките на външния мандат. Освен това Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) все по-често предоставят ранна обратна информация относно индикативни прегледи на нови идентифицирани потенциални операции, които ЕИБ представя на Комисията на тримесечна база.

Жалбите от заинтересованите страни, свързани с операциите в рамките на външния мандат, представляват 45 % от всички регистрирани жалби по Механизма на ЕИБ за подаване на жалби през периода 2014—2018 г. Това показва, че операциите в държави, в които се прилага външният мандат, представляват значителен риск за репутацията на ЕИБ в сравнение с техния дял от по-малко от 10 % от общия обем на дейността на ЕИБ, въпреки че според констатациите на ЕИБ за много от тези жалби няма солидни основания. Едно ключово системно предложение, произтичащо от критиките, отправени от гражданското общество по отношение на отделни операции в рамките на външния мандат, е в договорите на ЕИБ за финансиране да се разширят и засилят клаузите, които предвиждат спиране на плащанията в случай на нарушаване на човешките права и на екологичните и социалните стандарти по време на целия етап на изпълнението. Обменът на информация между ЕИБ и Комисията по прилагането на подобни клаузи също би могъл да се подобри.

### **3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

За да се постигне максимална допълняемост на бюджетните гаранции от ЕС според Регламента за Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество след 2020 г., за периода 2014—2020 г. на външния мандат биха могли да се извлекат няколко поуки:

- За целите на разработването на политика е полезно да се прави по-ясно разграничение между желаното въздействие на гаранцията от ЕС върху финансовото предимство, което се осигурява на бенефициерите i) в публичния сектор; както и ii) в частния сектор. Въпреки че може да има съображения в областта на политиката за свеждане до минимум на разходите за операции по финансиране с даден тип партньори от публичния сектор, това не е непременно задължително за финансирането на частния сектор.
- Необходимо е постоянно внимание за намаляване на рисковете от нарушение на пазара, като може да бъде разработена по-ясна политика за използването на основни смекчаващи мерки, напр. модулиране на лихвените проценти във възходяща посока, за да се отчетат условията на местния пазар при финансирането на частния сектор.
- Следва да се извърши внимателен анализ на обосновката за използването на цялостни гаранции за финансиране на развитието на частния сектор,
- Предоставянето на финансиране в местна валута може да бъде допълнително насърчено.

В по-широк план в оценката се формулират следните ключови препоръки за подобрене на изпълнението на външния мандат, които са уместни и за разработването на бюджетните гаранции от ЕС за периода след 2020 г. в контекста на Регламента за Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество:

- Да се проучат възможности за по-навременно докладване и оценяване на действителните постигнати резултати и да се извърши по-мощен анализ на реалните въздействия.
- ЕИБ да споделя с Комисията повече информация относно ефективното прилагане на договорните клаузи, с които се дава право на ЕИБ да спира плащанията в случаи на неспазване на екологичните и социалните стандарти, човешките права, както и стандартите в областта на данъчното облагане и прозрачността.
- ЕИБ, службите на Комисията и ЕСВД да подобрят съвместната си работа по определяне на оптималните размери на предвидените инвестиционни операции, като се отчита спецификата на държавите бенефициери (също с цел гарантиране на устойчивост на обслужването на дълга), както и да помогнат на държавите бенефициери да се възползват по-бързо от одобреното финансиране в рамките на външния мандат.
- Да се обръща постоянно внимание на нуждата от свеждането до минимум на рисковете от нарушение на пазара при финансирането на дружества от частния сектор. По-специално следва да се предвидят по-строги ограничения за използването на цялостната гаранция от ЕС, като например нейният обхват се ограничи единствено до инвестиции в публичния сектор и/или като се изисква подходящо възнаграждение за гаранцията от ЕС; да се осигури ефективното прилагане на наскоро одобрените *Усъвършенствани принципи за смесено преференциално финансиране на операции в частния сектор за финансови институции в областта на развитието*.
- Да се засили координирането на операциите по линия на външния мандат с политиките на ЕС чрез по-активно направляване на политиката от страна на ЕС и по-тясна координация между ЕИБ, Комисията и ЕСВД. Тази координация включва координация на ранен етап, предоставяне на повече съществена информация от ЕИБ в „консултациите по член 19“ преди одобряване на операциите по финансиране и съвместно наблюдение на проектното изпълнение.
- Да се адаптира географският обхват на възможните външни инвестиционни прозорци на ЕС след 2020 г. и разпределянето на гаранцията от ЕС между различните региони въз основа на приоритетите на външната политика на ЕС след 2020 г. и нуждите на партньорските държави.
- Да се търсят по-големи синергии между силните страни на ЕИБ от гледна точка на ниските разходи по заемите и силните страни на други финансови институции от гледна точка на тяхното присъствие на местно равнище, секторната им експертиза и въздействие върху развитието.

Силните и слабите страни на сегашния външен мандат са важни за по-широкия дебат по европейската финансова архитектура за развитие за периода след 2020 г.

Финансирането на инфраструктурни инвестиции в публичния сектор в голям размер и при ниски разходи може да продължи да бъде подкрепяно чрез бюджетна гаранция от ЕС, предназначена за този специфичен тип операции, но при по-активно направляване на политиката от страна на институциите на ЕС. Що се отнася до финансирането в частния сектор, нарастващото предпочитание към привличане на частно съфинансиране може да оправдае различно структуриране на гаранцията, която да не бъде толкова силно ориентирана към обемите, предоставяни директно от ЕИБ (или от други участващи международни финансови институции), и с ценови параметри, които да са по-близки до пазарните нива.