KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.3.2020 r.
COM(2020) 97 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Z DZIAŁALNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ EBI W 2018 R. OBJĘTEJ GWARANCJĄ BUDŻETOWĄ UE

1. WPROWADZENIE

Upoważnienie Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (ang. *external lending mandate*, ELM) jest ważnym instrumentem, za pomocą którego Unia Europejska wspiera inwestycje w krajach partnerskich. Opiera się ono na gwarancji ze środków budżetowych UE, którą Komisja Europejska zapewnia EBI, aby umożliwić mu zwiększenie działalności pożyczkowej poza granicami UE w celu wspierania polityk unijnych. Gwarancja UE obejmuje zdefiniowane przypadki, w których pożyczkobiorcy nie dokonują spłaty finansowania udzielonego przez EBI. W ten sposób gwarancja UE zapewnia EBI większą zdolność do ponoszenia ryzyka inwestycyjnego. Podstawą prawną upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich jest decyzja nr 466/2014/UE („decyzja w sprawie ELM")[1], która została ostatnio zmieniona w 2018 r.[2] W przypadku uruchomienia gwarancji UE przez EBI płatności dokonywane są z Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych[3].

ELM umożliwia EBI działanie w krajach ubiegających się o członkostwo, w krajach wschodniego i południowego sąsiedztwa, w Azji, Ameryce Łacińskiej i Republice Południowej Afryki, przy czym obecnie łączna liczba kwalifikujących się krajów wynosi 64. W bieżącym okresie obowiązywania ELM (lata 2014–2020) gwarancje z budżetu UE na działania EBI z zakresu finansowania opiewają na kwotę w wysokości do 32,3 mld EUR oraz zawierają zobowiązanie do pokrycia pierwszych 65 % strat, które mogą powstać w portfelu chronionym gwarancją. W decyzji w sprawie ELM ustanawia się pułapy gwarancyjne dla różnych regionów i podregionów geograficznych.

Komisja opublikowała niedawno kompleksową ocenę stanu realizacji upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich od połowy 2014 r. do końca 2018 r.[4]

Niniejsze sprawozdanie roczne zawiera podstawowy przegląd działań EBI w ramach gwarancji UE w 2018 r.[5] W sprawozdaniu podsumowano również działania przeprowadzone przez EBI bez korzystania z gwarancji UE (tj. „na własne ryzyko"), aby przedstawić pełniejszy obraz działalności Banku w regionach objętych ELM[6].

---

1 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielenia gwarancji UE dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego na pokrycie strat poniesionych w związku z działaniami z zakresu finansowania wspierającymi projekty inwestycyjne poza granicami Unii, Dz.U. L 135 z 8.5.2014, s. 1.

2 Decyzja zmieniająca (UE) 2018/412 z dnia 14 marca 2018 r., Dz.U. L 76 z 19.3.2018, s. 30.

3 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 z dnia 25 maja 2009 r. ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych (wersja ujednolicona), Dz.U. L 145 z 10.6.2009, s. 10, ostatnio zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/409 z dnia 14 marca 2018 r.

4 SWD(2019) 333 final i dokumenty powiązane, dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/commission-staff-evaluation-european-investment-banks-external-lending-mandate-2014-18_en

5 Niniejsze sprawozdanie sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w art. 11 decyzji w sprawie ELM.

6 Obecnie EBI stosuje cztery instrumenty realizowane na własne ryzyko w regionach objętych ELM, a mianowicie instrument przedakcesyjny (PAF), instrument finansowania na rzecz krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa (NFF), instrument na rzecz działań w dziedzinie klimatu i środowiska (CAEF) oraz instrument na rzecz projektów strategicznych (SPF). Dwa ostatnie instrumenty obejmują również państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz kraje i terytoria zamorskie państw członkowskich UE.

2. NAJWAŻNIEJSZE OSIĄGNIĘCIA

W 2018 r. EBI zatwierdził działania z zakresu finansowania w regionach objętych upoważnieniem EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich[7] na łączną kwotę 5,8 mld EUR. Z tej łącznej kwoty gwarancją UE objęte są działania EBI na kwotę wynoszącą ponad 4,46 mld EUR (tj. wchodzące w zakres ELM), na którą składa się niemal 50 umów pożyczki. Pozostałe działania finansowane są z instrumentów EBI realizowanych na własne ryzyko.

W porównaniu z 2017 r., gdy w ramach ELM zatwierdzono działania opiewające jedynie na kwotę 3,2 mld EUR, wielkość finansowania w 2018 r. jest znacznie wyższa. Natomiast wartość działań realizowanych przez EBI na własne ryzyko w państwach objętych ELM zmniejszyła się z 2,3 mld EUR w 2017 r. do 1,4 mld EUR w 2018 r.[8]

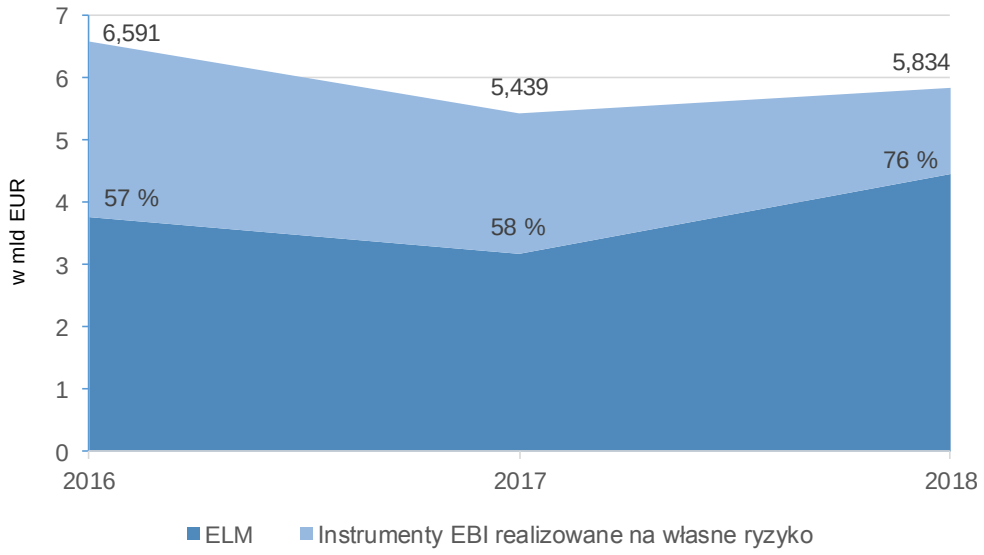
Na wykresie 1 przedstawiono zmiany wolumenu pożyczek udzielanych w ramach ELM oraz w ramach instrumentów realizowanych na własne ryzyko w latach 2016–2018 (kwoty zatwierdzone i pomniejszone o kwoty anulowane). W tym okresie gwarancją UE objęto średnio 64 % działań EBI z zakresu finansowania w tych regionach[9].

[7] Ponadto w 2018 r. zakresem ELM na lata 2014–2020 objęto dwa działania zatwierdzone w latach 2005–2006 o łącznej wartości 150 mln EUR. Tych dwóch działań nie uwzględniono w przeglądach zatwierdzonych działań z 2018 r. przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu rocznym – uwzględniono je jednak w przeglądzie dotyczącym wskaźnika łącznego wykorzystania ELM (tabela 2 w sekcji 3.2).

[8] Spadek wolumenu działań EBI realizowanych na własne ryzyko w regionach objętych ELM w 2018 r. można wyjaśnić przede wszystkim zmniejszeniem intensywności działań EBI w Turcji oraz realizacją większej liczby – lecz mniejszych – projektów związanych z działaniami w dziedzinie zmiany klimatu w Azji, Azji Środkowej oraz Ameryce Łacińskiej.

[9] Różnice w porównaniu z kwotami opublikowanymi w poprzednich sprawozdaniach wynikają z anulowania umów. Na wykresie nie uwzględniono dwóch działań z okresu obowiązywania poprzednich upoważnień, które to działania w 2018 r. włączono w zakres ELM na lata 2014–2020.

Wykres 1: Zmiany wolumenu pożyczek udzielonych przez EBI w regionach objętych ELM w ujęciu rocznym



Zgodnie z decyzją w sprawie ELM charakter gwarancji UE różni się w zależności od przedmiotowego działania EBI z zakresu finansowania:

- gwarancji ogólnej obejmującej zarówno ryzyka operacyjne, jak i polityczne udziela się na działania z zakresu finansowania realizowane we współpracy z partnerami z sektora publicznego (zwykle na rozwój infrastruktury), a także na pożyczki EBI dla banków lub przedsiębiorstw, które są objęte gwarancją państwową, oraz na działania z zakresu finansowania realizowane na podstawie upoważnienia do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności, ustanowionego w następstwie przeglądu śródokresowego ELM w 2018 r.[10] Z gwarancji ogólnej UE skorzystano w przypadku niemal 95 % działań z zakresu finansowania zatwierdzonych w ramach ELM w 2018 r., opiewających na kwotę 4,2 mld EUR;
- *gwarancji obejmującej ryzyko polityczne*, której zakres jest bardziej ograniczony, udziela się na inne działania sektora prywatnego[11]. W 2018 r. objęto nią działania z zakresu finansowania opiewające na 242 mln EUR.

Pod koniec 2018 r. łączny poziom wypłat w ramach ELM na lata 2014–2020 osiągnął 33 % kwot zatwierdzonych netto (5,8 mld EUR), co stanowi wzrost w porównaniu z 18 % w 2016 r. i 25 % w 2017 r. Szczególnie w przypadku projektów infrastrukturalnych wypłaty

[10] Gwarancja ogólna UE umożliwia EBI odstąpienie od naliczenia premii z tytułu ryzyka, którą w przeciwnym razie musiałby on uwzględnić w swojej stopie procentowej. Dzięki temu kraje partnerskie lub ich instytucje/przedsiębiorstwa mogą otrzymywać pożyczki z EBI, ponosząc znacznie niższe koszty. Szczegółową analizę można znaleźć w dokumencie SWD(2019) 333, s. 10–11, 21 oraz 33–37.

[11] Gwarancja obejmująca ryzyko polityczne pokrywa brak płatności spowodowany zakazem transferu waluty, wywłaszczeniem, wojną lub zamieszkami społecznymi lub odmową ochrony prawnej po naruszeniu umowy. Nie ma ona przełożenia na zmniejszenie wyceny ryzyka EBI.

środków w ramach finansowania, jakie zapewnia EBI, mają miejsce stopniowo i na przestrzeni kilku lat[12].

3. DZIAŁANIA Z ZAKRESU FINANSOWANIA

3.1. PRZEGLĄD NOWYCH DZIAŁAŃ EBI Z ZAKRESU FINANSOWANIA Z PODZIAŁEM NA CELE

Każde działanie w ramach ELM przyczynia się do osiągnięcia jednego z dwóch celów „wertykalnych", do których należą: a) rozwój lokalnego sektora prywatnego lub b) rozwój infrastruktury społecznej i gospodarczej. Ponadto te same działania mogą również przyczyniać się (częściowo lub w całości) do osiągnięcia celów „horyzontalnych", takich jak działania w dziedzinie zmiany klimatu, integracja regionalna oraz długoterminowa odporność gospodarcza[13].

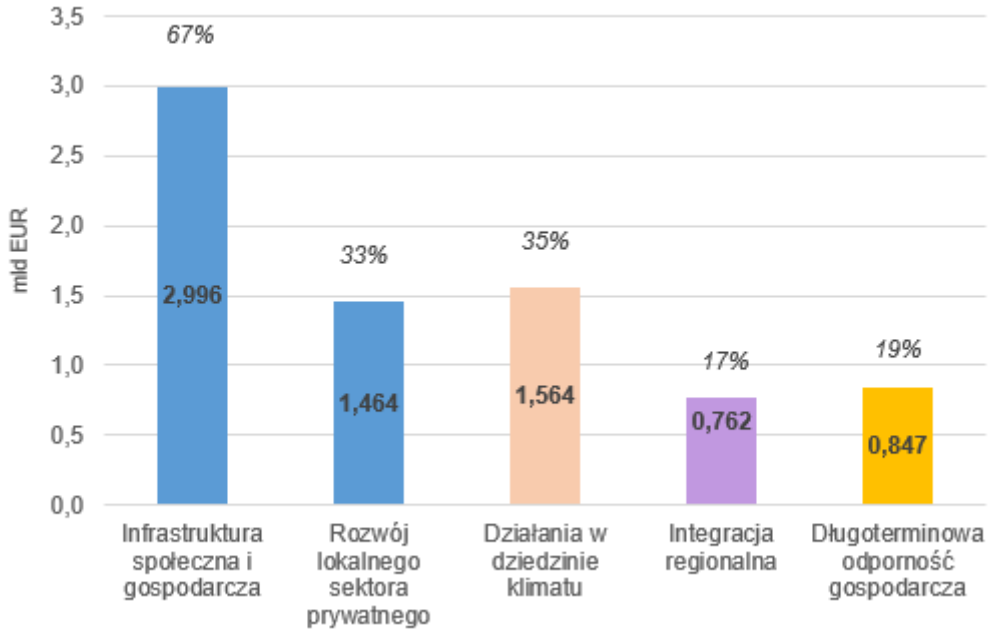
Łączny wolumen inwestycji EBI zatwierdzonych w ramach ELM w 2018 r. opiewał na 4,46 mld EUR. Dwie trzecie tej kwoty (3 mld EUR) przeznaczone zostanie na rozwój infrastruktury społecznej i gospodarczej. Pozostała jedna trzecia posłuży wspieraniu rozwoju lokalnego sektora prywatnego, przede wszystkim poprzez poprawę dostępu do finansowania dla MŚP.

Z tego samego całkowitego wolumenu kwot zatwierdzonych w ramach ELM w 2018 r. 35 % zostanie przeznaczone na osiąganie celów w zakresie działań w dziedzinie zmiany klimatu, 17 % – na wsparcie integracji regionalnej, a 19 % przyczyni się do osiągnięcia celu, jakim jest długoterminowa odporność gospodarcza (zob. wykres 2).

[12] Bardziej szczegółową analizę dotyczącą wypłat można znaleźć w aktualnej ocenie przeprowadzonej przez służby Komisji, SWD(2019) 333, s. 28–30.

[13] Art. 3 decyzji w sprawie ELM.

Wykres 2: Wkład w osiąganie celów w zakresie ELM (w mld EUR)



Uwaga: jeden projekt może przyczyniać się do osiągania więcej niż jednego celu w ramach ELM. Cele obejmujące działania w dziedzinie zmiany klimatu, integrację regionalną oraz długoterminową odporność gospodarczą są celami przekrojowymi (horyzontalnymi), które mają zastosowanie do wszystkich projektów i w związku z tym pokrywają się z dwoma pozostałymi. Łączny wolumen zatwierdzonych w danym roku działań stanowi sumę wolumenu działań dotyczących rozwoju lokalnego sektora prywatnego oraz infrastruktury gospodarczej i społecznej[14].

Rozwój lokalnego sektora prywatnego, w szczególności wsparcie dla MŚP

W 2018 r. EBI zatwierdził kwotę 1,72 mld EUR przeznaczoną na działania wspierające rozwój lokalnego sektora prywatnego, z czego 1,46 mld EUR w ramach ELM. Zdecydowaną większość tych środków finansowych przekazano w formie linii kredytowych dla miejscowych pośredników finansowych (głównie banków) na udzielanie pożyczek MŚP i spółkom o średniej kapitalizacji. Cztery z tych linii kredytowych są przeznaczone dla mniej prominentnych banków, mianowicie tych znajdujących się w Armenii, Libanie, Czarnogórze oraz Republice Południowej Afryki. EBI zatwierdził również na własne ryzyko jedną linię kredytową na mikrofinansowanie w Jordanii.

[14] Działania przyczyniające się do osiągnięcia celu, jakim jest długoterminowa odporność gospodarcza, opiewające na kwotę 847 mln EUR, obejmują również kilka działań zatwierdzonych przez EBI przed zawarciem obowiązującego obecnie porozumienia o gwarancji dotyczącej ELM pomiędzy Komisją a EBI w październiku 2018 r. Włączenie tych działań w zakres celu, jakim jest długoterminowa odporność gospodarcza, potwierdzono decyzją Komisji C(2019) 2901 final z dnia 17 kwietnia 2019 r. Wspomnianych „działań przejściowych" nie uwzględniono w obliczeniach statystycznych w opublikowanej niedawno ocenie upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (SWD(2019) 333). Ta różnica w obliczeniach wyjaśnia, dlaczego w ocenie na s. 27 twierdzi się, że jedynie „10 % kwot zatwierdzonych w 2018 r. w ramach ELM przyczyniło się do osiągnięcia celu, jakim jest długoterminowa odporność gospodarcza", podczas gdy na wykresie 2 niniejszego sprawozdania rocznego pokazano, że na osiągnięcie tego celu przeznaczone zostanie 19 % kwot zatwierdzonych w ramach ELM w tym roku.

Ponadto, w ramach instrumentów realizowanych na własne ryzyko, EBI zainwestował również w fundusze *private equity*, mianowicie w fundusz „Green Growth" w państwach południowego wybrzeża Morza Śródziemnego oraz fundusz „EcoEnterprises" w Ameryce Łacińskiej. Udzielił również pożyczki na rozwój trzech stref przemysłowych w Libanie oraz pożyczek dla ukraińskiej spółki kapitałowej prowadzącej działalność związaną z agrobiznesem oraz wytwarzaniem energii elektrycznej z biomasy.

Rozwój infrastruktury społecznej i gospodarczej

Działania z zakresu finansowania przyczyniające się do rozwoju infrastruktury społecznej i gospodarczej w regionach objętych ELM opiewały na kwotę 4,12 mld EUR wolumenów zatwierdzonych przez EBI w 2018 r., z których prawie 3 mld EUR objęte było gwarancją UE. Głównymi sektorami, którym przyznano środki finansowe, były sektor energetyczny, sektor transportu oraz sektor wodny/kanalizacyjny.

Nowe inwestycje infrastrukturalne realizowane w ramach ELM obejmują modernizację ukraińskiej infrastruktury do przesyłania energii elektrycznej, tunel pod cieśniną Bosfor, korytarz drogowy w Bośni i Hercegowinie, modernizację floty kolejowej w Bangladeszu, remont sieci metra w Buenos Aires czy oczyszczalni ścieków w Egipcie.

W ramach instrumentów realizowanych na własne ryzyko w 2018 r. EBI zatwierdził środki finansowe m.in. na rozwój energii słonecznej w Meksyku, transport miejski w Bangalurze i Bogocie czy infrastrukturę wodną i kanalizacyjną w Panamie i Uzbekistanie.

Łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej

Pożyczki zatwierdzone w 2018 r. na kwotę 2,5 mld EUR, do wykorzystania w regionach objętych ELM, zostaną przeznaczone na wspieranie działań z zakresu łagodzenia zmiany klimatu oraz przystosowanie się do niej – niemal 1,6 mld EUR z tej kwoty udzielono w ramach gwarancji UE[15]. Na koniec 2018 r. łączny odsetek działań w dziedzinie zmiany klimatu w bieżącym okresie objętym ELM wyniósł ponad 35 % kwoty pożyczek zatwierdzonych netto, przekraczając cel wynoszący 25 % ustanowiony w decyzji w sprawie ELM.

Największy wkład w osiągnięcie celu, jakim jest podejmowanie działań w dziedzinie zmiany klimatu, będą miały inwestycje w transport niskoemisyjny oraz w energię ze źródeł odnawialnych. W regionach objętych ELM na przystosowanie się do zmiany klimatu wciąż wydaje się mniej niż 10 % środków finansowych EBI przeznaczonych na cele związane z klimatem.

Integracja regionalna

[15] W wielu przypadkach jedynie część projektu przyczynia się do osiągania celu w dziedzinie zmiany klimatu, w związku z czym jedynie część łącznej pożyczki przeznaczonej na realizację tego projektu zgłasza się jako przyczyniającą się do osiągnięcia tego celu.

W 2018 r. EBI zatwierdził 12 nowych projektów, które przyczyniają się do osiągnięcia przekrojowego celu, jakim jest integracja regionalna. Największym z nich jest gazociąg transanatolijski. Pozostałe działania uwzględnione w tej kategorii będą obejmowały finansowanie połączeń transportowych (np. kolej Nisz-Dimitrowgrad w Serbii) lub modernizację systemów służby kontroli ruchu lotniczego w Serbii i Kosowie.

Inicjatywa EBI na rzecz budowania odporności (ERI)

EBI uruchomił Inicjatywę na rzecz budowania odporności w 2016 r., aby wnieść wkład w działania Europy podejmowane w odpowiedzi na wyzwania związane z migracją i uchodźcami[16]. W kontekście przeglądu śródokresowego ELM zakończonego w 2018 r. do decyzji w sprawie ELM wprowadzono dodatkowy cel, jakim jest osiągnięcie długoterminowej odporności gospodarczej. Ponadto przeznaczono 1,4 mld EUR na inwestycje w sektorze publicznym przyczyniające się do osiągnięcia celu dotyczącego odporności oraz ustanowiono szczególne „upoważnienie do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności" o wartości 2,3 mld EUR, aby zagwarantować inwestycje sektora prywatnego będące wsparciem na rzecz długoterminowej odporności gospodarczej. Wyjątkowość upoważnienia do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności polega na tym, że zapewnia ono EBI gwarancję ogólną, umożliwiając podejmowanie działań z zakresu finansowania obarczonych wyższym ryzykiem[17].

Do końca 2018 r. EBI zatwierdził działania o wartości 4,1 mld EUR, które mają sprzyjać osiąganiu tego nowego celu ELM. Ponad połowę stanowią linie kredytowe (przede wszystkim na udzielanie pożyczek MŚP), około 12 % stanowią inwestycje wodne lub kanalizacyjne, a około 11 % inwestycje w zakresie transportu.

3.2. PRZEGLĄD FINANSOWANIA UDZIELONEGO PRZEZ EBI Z PODZIAŁEM NA REGIONY I SEKTORY

Tabela 1 zawiera przegląd wysokości finansowania udzielonego przez EBI w 2018 r. w regionach objętych ELM, w tym regionach objętych gwarancją UE oraz objętych finansowaniem w ramach instrumentów realizowanych na własne ryzyko.

Tabela 1: Działania EBI z zakresu finansowania w regionach objętych ELM (z wyłączeniem działań anulowanych), zatwierdzone w 2018 r.

Region (w mln EUR)	**Działania objęte gwarancją UE**			**Instrumenty EBI realizowane na własne ryzyko lub środki finansowe osób trzecich**	**Ogółem**
	Gwarancja ogólna	**Gwarancja obejmująca ryzyko polityczne**	**ELM ogółem**		
Kraje ubiegające się	1 182	60	**1 242**	230	**1 472**

[16] https://www.eib.org/en/projects/initiatives/resilience-initiative/index.htm

[17] EBI wypłaca UE wynagrodzenie za gwarancję budżetową w związku upoważnieniem do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności, przekazując UE przychody z tytułu ryzyka związanego z tymi działaniami.

o członkostwo					
Państwa regionu Morza Śródziemnego	1 944	20	**1 964**	60	**2 024**
Wschodni sąsiedzi, Rosja	470	162	**632**	--	**632**
Azja	205	--	**205**	600	**805**
Azja Środkowa	--	--	**--**	200	**200**
Ameryka Łacińska	347	--	**347**	292	**639**
Republika Południowej Afryki	70	--	**70**	--	**70**
Ogółem	**4 218**	**242**	**4 460**	**1 382**	**5 842**

Spośród 7,7 mld EUR przeznaczonych na działania poza UE (w tym dla państw AKP, krajów i terytoriów zamorskich, a także państw EFTA) w 2018 r. EBI zatwierdził pożyczki na kwotę 5,8 mld EUR w regionach objętych ELM. Wolumen zatwierdzonych działań w krajach ubiegających się o członkowsko oraz regionach sąsiadujących (zarówno na południu, jak i na wschodzie) wynosi około 4,1 mld EUR. Na Azję, Azję Środkową, Amerykę Łacińską i Republikę Południowej Afryki przeznaczono środki w wysokości 1,7 mld EUR[18].

W porównaniu z 2017 r. całkowita wysokość finansowania udzielonego przez EBI w regionach objętych ELM w 2018 r. nieznacznie wzrosła, głównie dzięki rozszerzeniu działalności na Bałkanach Zachodnich.

Tabela 2: Kwota pożyczek zatwierdzonych netto rocznie i łączna kwota zatwierdzona netto w porównaniu z pułapami gwarancyjnymi w ramach ELM na lata 2014–2020 (decyzja 466/2014/UE zmieniona decyzją (UE) 2018/412).

Region/rok (w mln EUR)	**2014 (II półrocze)**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Ogółem 2014 (II półrocze) – 2018**	**Pułap gwarancyjny**	**Wskaźnik wykorzystania**
Kraje ubiegające się o członkostwo	200	906	582	170	1 242	**3 100**	7 635	**41 %**
Państwa regionu Morza Śródziemnego	379	726	1 299	1 168	1 789*	**5 973**	11 170	**53 %**
Upoważnienie do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy				*612*	*325*	***937***	*2 300*	***41 %***

[18] Ponadto, jak wspomniano powyżej, w 2018 r. dwa działania zatwierdzone w latach 2005–2006 w krajach południowego sąsiedztwa objęto zakresem ELM na lata 2014–2020 – ich łączny wolumen opiewa na kwotę 150 mln EUR. Tych dwóch działań nie ujęto w tabeli 1 (przegląd zatwierdzeń z 2018 r.), ale uwzględniono je w tabeli 2 (wykorzystanie pułapów gwarancyjnych w ramach ELM).

*EBI na rzecz budowania odporności***								
Kraje wschodniego sąsiedztwa, Rosja	975	1 401	1 493	657	632	**5 158**	6 650	**78 %**
Azja	45	433	45	118	205	**846**	1 165	**73 %**
Azja Środkowa	70	70	20	22		**182**	224	**81 %**
Ameryka Łacińska	219	468	319	371	347	**1 725**	2 694	**64 %**
Republika Południowej Afryki		150		50	70	**270**	462	**58 %**
Ogółem	**1 888**	**4 154**	**3 758**	**3 168**	**4 610***	**17 578**	**32 300**	**54 %**

** W tym dwa działania w krajach południowego sąsiedztwa o wartości 150 mln EUR przeniesione w trakcie 2018 r. z wcześniejszych upoważnień do ELM na lata 2014–2020.*

*** Upoważnienie do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności obejmuje Bałkany Zachodnie oraz region Morza Śródziemnego.*

Kwoty zatwierdzone w ramach ELM na lata 2014–2018 z wyłączeniem działań anulowanych wyniosły na koniec 2018 r. łącznie około 17,6 mld EUR. Łączny wskaźnik wykorzystania ELM pod względem kwot zatwierdzonych netto wyniósł 54 % całkowitego pułapu gwarancji.

Najniższy wskaźnik wykorzystania gwarancji UE obserwuje się w grupie krajów ubiegających się o członkostwo. Tłumaczy się to przede wszystkim stopniowym ograniczaniem działań EBI w Turcji w obliczu zmian politycznych i gospodarczych, jakie mają miejsce od 2016 r. Najwyższy wskaźnik wykorzystania, przynajmniej pod względem zatwierdzeń, odnotowuje się w Azji Środkowej i w krajach wschodniego sąsiedztwa.

Jeżeli chodzi o upoważnienie do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności ustanowione decyzją zmieniającą (UE) 2018/412, do końca 2018 r. EBI wykorzystał już 41 % przeznaczonych na ten cel środków.

Jeżeli chodzi o podział działań w ramach ELM na sektory w 2018 r., najwięcej po raz kolejny przypada na linie kredytowe dla lokalnych banków będących pośrednikami w finansowaniu na rzecz rozwoju sektora prywatnego (33 %). Większość działań w ramach ELM to jednak inwestycje infrastrukturalne, przede wszystkim w sektorach transportu, energii i w sektorze wodnym/kanalizacyjnym.

Tabela 3: Działania EBI z zakresu finansowania w regionach objętych ELM w ramach gwarancji UE, zatwierdzone w 2018 r., w podziale na sektory

Sektor/region (w mln EUR)	**Kraje ubiegające się o członkostwo**	**Państwa regionu Morza Śródziemnego (południowe sąsiedztwo)**	**Kraje wschodniego sąsiedztwa, Rosja**	**Azja***	**Ameryka Łacińska**	**Republika Południowej Afryki**	**Ogółem**	***Udział w całości***
Linie kredytowe	260	970	155	--	--	70	1,455	33%
Transport	746	40	132	130	102	--	1,150	26%
Energia	236	387	167	--	46	--	836	19%
Infrastruktura wodno-kanalizacyjna	--	438	84	75	139	--	736	17%
Przemysł	--		56	--	--	--	56	1%
Rozwój obszarów miejskich	--	77	--	--	24	--	101	2%
Infrastruktura kompozytowa	--	52	--	--	--	--	52	1%
Rolnictwo, rybołówstwo i leśnictwo	--	--	38	--	--	--	38	1%
Odpady stałe	--	--	--	--	36	--	36	1%
Ogółem	**1 242**	**1 964**	**632**	**205**	**347**	**70**	**4 460**	**100%**

** Azja nie obejmuje podregionu Azji Środkowej, w którym w 2018 r. nie zatwierdzono żadnych działań w ramach ELM.*

3.3. SZACOWANE WYNIKI DZIAŁAŃ EBI

Z uwagi na to, że większość działań EBI realizowanych w ramach ELM służy do finansowania inwestycji infrastrukturalnych, których zakończenie zajmuje zwykle kilka lat, dane dotyczące faktycznych wyników i skutków osiągniętych dzięki wsparciu pochodzącemu z gwarancji budżetowej UE dostępne są zazwyczaj ze znacznym opóźnieniem.

EBI dokonuje oceny oczekiwanego skutku swoich działań z zakresu finansowania poprzez swoje „ramy pomiaru wyników" wprowadzone w 2012 r. Na etapie oceny określa się wskaźniki wyników wraz z poziomami odniesienia i poziomami docelowymi, które służą do przewidywania oczekiwanych skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Osiąganie tych wyników monitoruje się w odniesieniu do tych poziomów odniesienia w całym cyklu trwania poszczególnych projektów, a następnie przedstawia się je w sprawozdaniach po zakończeniu dwóch etapów: po zakończeniu projektu i trzy lata po zakończeniu projektu w przypadku działań bezpośrednich; na koniec okresu inwestycyjnego i na koniec funkcjonowania funduszy *private equity*; oraz na koniec okresu przydziału w przypadku pożyczek udzielanych przez pośredników.

Stosując ramy pomiaru wyników, EBI ocenia projekty w oparciu o trzy „filary”:

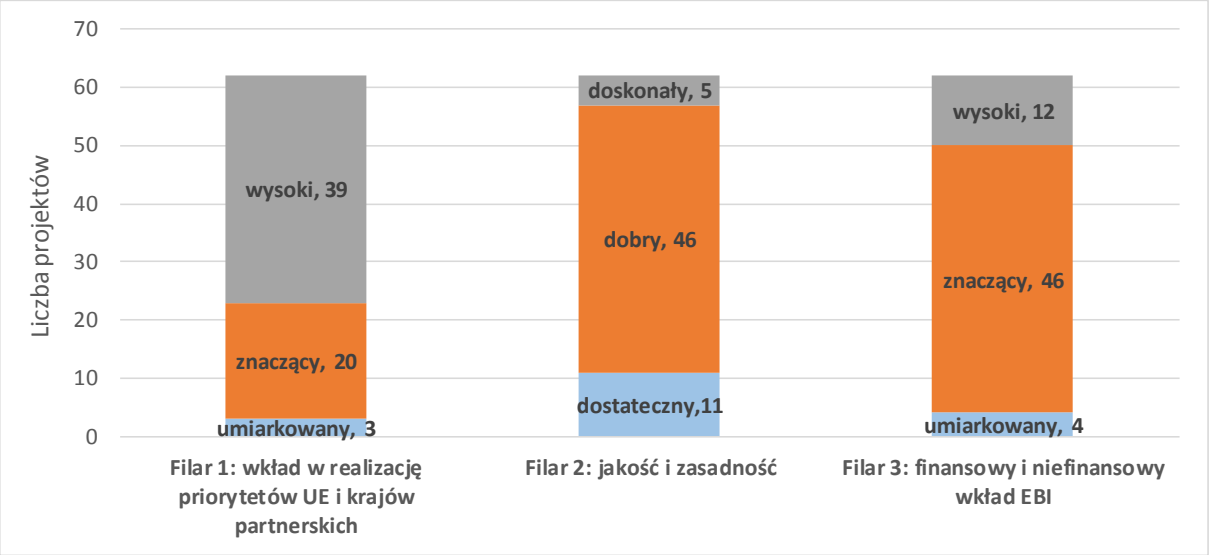
i. Filar 1 to ocena przewidywanego wkładu w realizację priorytetów UE i krajów partnerskich oraz kwalifikowalności w ramach celów ELM. Pomaga ona w zrozumieniu logiki interwencji EBI z myślą o oczekiwanych *skutkach* projektu.
ii. Filar 2 stanowi ocenę jakości i zasadności działań na podstawie oczekiwanych *rezultatów, efektywności i wyników*.
iii. Filar 3 polega na ocenie oczekiwanego wkładu finansowego i pozafinansowego (wartość dodana), jaką EBI wnosi do projektu poza alternatywą rynkową. Pomaga to w ocenie logiki interwencji na poziomie *wkładu* EBI w realizację projektu.

W niniejszej sekcji przedstawiono oszacowania dokonane przez EBI w oparciu o ramy pomiaru wyników w odniesieniu do 62 projektów, dla których pierwszą umowę o finansowanie podpisano w 2018 r. w ramach ELM, oraz instrumentów EBI realizowanych na własne ryzyko. Zatwierdzona przez EBI kwota finansowania przeznaczona na realizację tych projektów wynosi łącznie 7,2 mld EUR.

W 2018 r. w wyniku oceny, którą EBI przeprowadził w ramach filaru 1, 59 z 62 nowych projektów otrzymało ocenę co najmniej „znaczącą”, co oznacza, że uważa się je za zgodne z celami w zakresie ELM oraz wnoszące duży wkład w osiąganie krajowych celów rozwojowych albo celów UE i umiarkowany wkład w osiąganie pozostałych celów. 39 projektom EBI przyznał ocenę „wysoką”, ponieważ w wysokim stopniu przyczyniły się one do realizacji zarówno priorytetów unijnych, jak i osiągnięcia krajowych celów rozwojowych.

Ocena przeprowadzana w ramach filaru 2 dotyczy przede wszystkim zasadności projektów oraz ich trwałości pod względem finansowym i gospodarczym. W ramach filaru 2 EBI ocenił pięć nowych projektów zatwierdzonych w 2018 r. jako „doskonałe”, natomiast 46 projektów jako „dobre”, przy czym średnia wewnętrzna stopa zwrotu w przypadku projektów infrastrukturalnych wyniosła 10–15 %. Ocenę „dostateczną” EBI wystawił w przypadku 11 projektów, często ze względu na otoczenie charakteryzujące się wysokim ryzykiem lub niedociągnięcia promotorów projektu.

Wykres 3: Ocena EBI według filarów ram pomiaru wyników dla nowych działań w regionach objętych ELM w 2018 r.



W ramach filaru 3 EBI ocenił swój oczekiwany wkład finansowy i pozafinansowy w realizację 58 projektów jako „wysoki" lub „znaczący", w szczególności w odniesieniu do długości okresu zapadalności przekazanego finansowania, czym jego oferta przewyższała oferty dostępne na rynkach lokalnych.

W miarę upływu czasu od wprowadzenia ram pomiaru wyników EBI dane są stopniowo udostępniane, również te dotyczące wyników faktycznie uzyskanych w efekcie niektórych działań, w przypadku których oczekiwania sformułowano według ram pomiaru wyników po ich wprowadzeniu w 2012 r. W odniesieniu do 2018 r. EBI przedstawił faktyczne wyniki dotyczące dziewięciu linii kredytowych – sześciu w Turcji i po jednej w Gruzji, Libanie i na Ukrainie. W ramach tych linii kredytowych banki partnerskie udzieliły łącznie 5 740 pożyczek na kwotę 1,52 mld EUR, z których 5 504 pożyczki otrzymały MŚP, a 232 – spółki o średniej kapitalizacji. Udzielenie tych pożyczek pozwoliło utrzymać 235 000 miejsc pracy w przedsiębiorstwach będących beneficjentami końcowymi, w tym około 40 % w spółkach o średniej kapitalizacji. Średni okres zapadalności pożyczek udzielonych beneficjentom końcowym (ważonych według wielkości pożyczki) wynosił 4,4 roku. Przeciętne przedsiębiorstwo będące beneficjentem zatrudniało 41 pracowników.

3.4 URUCHOMIENIE GWARANCJI UE

W 2018 r. EBI podjął nowe działania mające na celu uruchomienie gwarancji UE w związku z zaległościami w spłacie pożyczek państwowych przez Syrię. W latach 2012–2018 EBI uruchomił środki opiewające na łączną kwotę 421,2 mln EUR, w tym 55,6 mln EUR w 2018 r., natomiast pod koniec 2018 r. pozostała kwota główna podlegająca ewentualnemu wyegzekwowaniu wyniosła 211,5 mln EUR[19]. Dotychczasowe wysiłki na rzecz odzyskania

[19] Kwoty przytoczono w przeliczeniu na EUR na dzień 31 grudnia 2018 r. jedynie do celów poglądowych. Niektóre z wezwań do zapłaty z tytułu gwarancji dotyczą kwot należnych w innych walutach.

zaległych kwot nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. EBI podjął działania następcze we właściwych sądach w celu zabezpieczenia roszczeń UE dotyczących kwot należnych od Syrii.

4. WSPÓŁPRACA EBI Z INNYMI PARTNERAMI

4.1 WSPÓŁPRACA Z KOMISJĄ

Współpraca między EBI a Komisją w kwestiach związanych z ELM odbywa się w kontekście szerszego partnerstwa między obydwoma instytucjami, w tym z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych (wewnątrz UE), jak również instrumentów łączonych UE, które wspierają działania instytucji finansowych na rzecz rozwoju prowadzone poza granicami UE oraz w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR).

EBI nadal wykorzystuje instrumenty łączone UE, tj. finansowanie na warunkach preferencyjnych ze środków budżetowych UE, wspierające przygotowanie lub wdrażanie projektów, które są finansowane przez EBI. W 2018 r. EBI zatwierdził do realizacji w regionach objętych ELM 24 nowe dotacje w pełni lub częściowo finansowane z budżetu UE na łączną kwotę 193 mln EUR. 43 mln EUR z tej kwoty przeznaczono na pomoc techniczną, 105 mln EUR na dotacje na inwestycje, 40 mln EUR na kapitał wysokiego ryzyka oraz 5 mln EUR na dopłaty do oprocentowania.

EBI jest również jednym z partnerów wykonawczych nowej gwarancji UE oferowanej za pośrednictwem EFZR. ELM i EFZR są jednak raczej ukierunkowane na różne rodzaje produktów, kredytobiorców i obszarów geograficznych. Na przykład EFZR nie obejmuje Bałkanów Zachodnich, natomiast ELM nie obejmuje dużych części Afryki. Ponadto proces decyzyjny dotyczący gwarancji UE udzielanych w ramach EFZR różni się od tego, który obowiązuje w przypadku 7-letniej gwarancji udzielonej EBI z góry z tytułu upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich.

W czerwcu 2018 r. Komisja zaproponowała ulepszenie przepisu dotyczącego gwarancji budżetowych UE na inwestycje poza UE w kontekście Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) po 2020 r.[20] Podejście zaproponowane na okres po 2020 r. oparte jest na zasadzie „otwartej architektury", w ramach której EBI pozostanie ważnym partnerem w zakresie finansowania inwestycji wspierających zrównoważony rozwój poza UE, ale wiele innych instytucji finansowych będzie również kwalifikowało się do gwarancji UE[21]. W ramach ISWMR przewidywane jest zapewnienie przez UE bardziej zdecydowanego kierunku polityki oraz wzmocnienie współpracy z instytucjami finansowymi pełniącymi rolę partnerów wykonawczych. Gdy Parlament Europejski i Rada rozpoczęły analizowanie wniosku dotyczącego ISWMR, Komisja i EBI podjęły dalsze rozmowy techniczne, aby pomóc opracować możliwe koncepcje gwarancji na okres po 2020 r., które UE mogłaby zapewnić EBI.

[20] Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, COM(2018) 460 final z dnia 14 czerwca 2018 r.

[21] Zob. również komunikat Komisji z dnia 12 września 2018 r. „W kierunku sprawniejszej architektury finansowej służącej inwestycjom poza Unią Europejską", COM(2018) 644 final.

4.2. WSPÓŁPRACA Z EUROPEJSKIM RZECZNIKIEM PRAW OBYWATELSKICH

Protokół ustaleń zatwierdzony przez EBI i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2008 r. stanowi podstawę dwuetapowego mechanizmu rozpatrywania skarg Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Skargi są najpierw rozpatrywane w ramach mechanizmu wewnętrznego EBI (mechanizm rozpatrywania skarg Europejskiego Banku Inwestycyjnego) przed ewentualnym skierowaniem ich do rozpatrzenia przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. W listopadzie 2018 r. EBI zaktualizował swoją politykę w zakresie mechanizmu rozpatrywania skarg[22].

W 2018 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił ani nie rozpatrzył żadnych skarg związanych z działaniami EBI w regionach objętych ELM.

Jeżeli chodzi o etap wewnętrzny mechanizmu rozpatrywania skarg Europejskiego Banku Inwestycyjnego, liczba skarg związanych z nowymi projektami zarejestrowanych w regionach objętych ELM wzrosła z 14 w 2017 r. do 19 w 2018 r. Spośród nich 12 dotyczyło kwestii środowiskowych i społecznych, 5 – udzielania zamówień publicznych przez promotorów projektu, a 2 – własnej procedury EBI w zakresie udzielania zamówień publicznych (usługi doradcze). W tym samym roku (2018) w ramach mechanizmu rozpatrywania skarg EBI w regionie objętym ELM zamknięto 17 spraw: 4 w Bośni i Hercegowinie, 1 w Egipcie, 4 w Gruzji, 1 w Jordanii, 1 w Maroku oraz 6 w Serbii. Wyniki rozpatrywania tych skarg w ramach mechanizmu rozpatrywania skarg EBI były różne: „zarzuty bezpodstawne” (11), „polubowne rozwiązanie” (1), „zarzuty uzasadnione” (2) oraz „obszary wymagające poprawy” (3).

4.3. WSPÓŁPRACA Z MIĘDZYNARODOWYMI INSTYTUCJAMI FINANSOWYMI

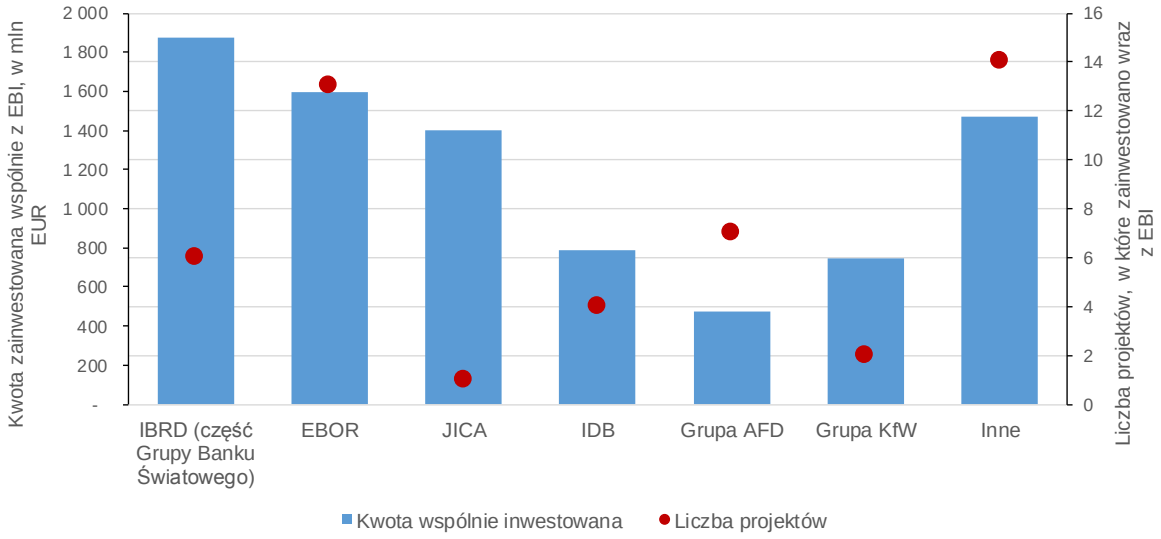
Współpraca EBI z innymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi oraz instytucjami finansowania rozwoju państw członkowskich UE przybiera różne formy – począwszy od dialogu dotyczącego kwestii instytucjonalnych i zagadnień tematycznych, po współfinansowanie działań i podział odpowiedniej pracy technicznej.

W 2018 r. EBI i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) współfinansowały razem 13 projektów poza UE – jak dotąd jest to największa liczba projektów współfinansowanych w jednym roku. Siedem projektów objęto współfinansowaniem wraz z grupą AFD (Francja), a dwa – z grupą KfW (Niemcy). Ponadto 6 projektów – w tym projekt dotyczący budowy gazociągu transanatolijskiego, czy projekt dotyczący zrównoważonego transportu w Bogocie – było współfinansowanych z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (IBRD) należącym do Grupy Banku Światowego. Projekt dotyczący zrównoważonego transportu w Bogocie oraz trzy inne projekty były również współfinansowane przez Międzyamerykański Bank Rozwoju (IDB). W 2018 r. ważnym przykładem współinwestowania z udziałem Japońskiej Agencji Współpracy Międzynarodowej była transza B finansowania projektu dotyczącego budowy tunelu pod cieśniną Bosfor w Turcji.

[22] http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-policy.htm

EBI, AFD i KfW kontynuowały ścisłą współpracę w kontekście porozumienia o wzajemnym poleganiu na swoich procedurach i standardach. Porozumienie o wzajemnym poleganiu na procedurach i standardach, nawiązane w 2013 r., usprawnia i ułatwia zapewnianie beneficjentom wsparcia w zakresie współfinansowania poprzez przypisanie jednemu z trzech partnerów funkcji lidera finansowego w przypadku określonych zadań związanych z projektem, np. części projektu dotyczących należytej staranności, czy nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych. Organy zarządzające i organy decyzyjne partnerów uczestniczących w inicjatywie wzajemnego zaufania zapoznały się z dokumentami sporządzonymi przez inną instytucję, które wykorzystują do podejmowania własnych decyzji. Ogólnie na koniec 2018 r. 37 projektów w regionach objętych ELM, w odniesieniu do których EBI podpisał umowy w ramach obecnego ELM (od połowy 2014 r.), było współfinansowanych przez grupę AFD lub grupę KfW, a 10 z nich było objętych porozumieniem o wzajemnym poleganiu na procedurach i standardach.

Wykres 4: Międzynarodowe instytucje finansowe i instytucje finansowania rozwoju współfinansujące projekty EBI zatwierdzone w 2018 r.



Uwaga: kwoty, które mają być współinwestowane przez inne międzynarodowe instytucje finansowe oraz instytucje finansowania rozwoju, mają charakter czysto orientacyjny i są oparte na szacunkach przyjętych na wczesnych etapach realizacji projektu.