



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.3.2020 r.
COM(2020) 96 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z oceny stosowania decyzji 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

1. WPROWADZENIE

W niniejszym sprawozdaniu posumowano dokonaną przez Komisję ocenę wdrażania w latach 2014–2018 gwarancji budżetowej UE dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego („EBI”) na pokrycie strat poniesionych w związku z działaniami EBI z zakresu finansowania, mającymi na celu wspieranie projektów inwestycyjnych poza Unią. Pełną ocenę opublikowano w dokumencie roboczym służb Komisji we wrześniu 2019 r.¹

Gwarancja budżetowa UE określona w kolejnych decyzjach Parlamentu Europejskiego i Rady jest zwyczajowo nazywana upoważnieniem EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (ang. *external lending mandate*, ELM)². Ocena Komisji ma charakter *ex post* i obejmuje okres od połowy 2014 r. do końca 2018 r., będącego ostatnim rokiem, za który dostępne są kompletne dane. Zgodnie z wnioskiem Parlamentu Europejskiego i Rady ocena ma zapewnić informacje na użytek ewentualnej nowej decyzji w sprawie objęcia gwarancją UE działań EBI z zakresu finansowania w okresie po 2020 r.³

Ocena ma przede wszystkim pomóc w opracowaniu przyszłych gwarancji budżetowych UE w kontekście Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej („ISWMR”) zaproponowanego przez Komisję w czerwcu 2018 r. Niedawno rozpoczęły się rozmowy trójstronne w sprawie wniosku ustawodawczego⁴. Swój wkład w prace grupy mędrców wysokiego szczebla ds. europejskiej infrastruktury finansowej na rzecz rozwoju Komisja wniosła m.in. w postaci wspomnianej oceny⁵.

Od 2021 r. upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich ma zostać zastąpione instrumentem o szerszym zakresie – Europejskim Funduszem na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus („EFSD+”) – dzięki któremu gwarancje budżetowe UE będą dostępne dla EBI, a także dla innych międzynarodowych instytucji finansowych lub instytucji finansowania rozwoju w ramach „otwartej infrastruktury finansowej”⁶.

Ocena obejmowała analizę skuteczności, wydajności, znaczenia, spójności i unijnej wartości dodanej gwarancji budżetowej stanowiącej podstawę obecnego ELM w stosunku do oczekiwań wyrażonych pierwotnie przez Parlament Europejski i Radę w decyzji w sprawie ELM.

¹ SWD(2019) 333 final.

² Podstawę prawną stanowi decyzja nr 466/2014/UE („decyzja w sprawie ELM”) zmieniona decyzją (UE) 2018/412 w następstwie przeglądu śródkresowego. Gwarancji udziela się na podstawie porozumienia dotyczącego gwarancji zawieranego między Komisją a EBI, którego najnowszą wersję podpisano w dniu 3 października 2018 r.

³ Art. 20 decyzji w sprawie ELM.

⁴ COM(2018) 460 final.

⁵ Przyszłość europejskiej infrastruktury finansowej na rzecz rozwoju. Niezależne sprawozdanie grupy mędrców wysokiego szczebla ds. europejskiej infrastruktury finansowej na rzecz rozwoju, październik 2019 r., https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf

⁶ Zob. również komunikat Komisji „W kierunku sprawniejszej architektury finansowej służącej inwestycjom poza Unią Europejską”, COM(2018) 644 final.

Upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich stanowiły element zewnętrznej polityki Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a następnie – od 1977 r. – Unii Europejskiej. Podstawowym uzasadnieniem gwarancji budżetowej UE jest to, że zwiększa ona zdolność EBI do ponoszenia ryzyka przez znaczące ograniczenie jego ekspozycji na ryzyko do profilu dostosowanego do zasad określonych przez organy zarządzające EBI. Innymi słowy, gwarancja UE pomaga EBI w podejmowaniu działań inwestycyjnych w bardziej ryzykownych środowiskach poza UE na podstawie istniejącego poziomu kapitału i rezerw EBI, jednocześnie pomagając mu w utrzymaniu jego ratingu kredytowego AAA.

Gwarancji UE tradycyjnie udzielano EBI na okres pokrywający się z wieloletnimi ramami finansowymi UE. Siedmioletni okres upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich jest cenny, gdyż ułatwia EBI zgromadzenie zasobów ludzkich i materialnych koniecznych do celów realizacji działań inwestycyjnych poza UE, których przygotowanie trwa zazwyczaj ponad rok. Oczekuje się, że w zamian za przewidywalność i efekt ograniczenia ryzyka, które zapewnia gwarancja UE, działania z zakresu finansowania podejmowane w ramach ELM pomogą w osiągnięciu celów i spełnieniu warunków ustanowionych przez Parlament Europejski i Radę.

Zakres gwarancji UE, na której opiera się ELM, różni się w zależności od charakteru działania z zakresu finansowania: w swoich działaniach z zakresu finansowania z udziałem partnerów z sektora publicznego (zazwyczaj na rzecz rozwoju infrastruktury) EBI korzysta z gwarancji ogólnej obejmującej ryzyko operacyjne, jak i ryzyko o charakterze politycznym. Gwarancją ogólną objęte są również pożyczki EBI dla banków lub korporacji korzystających z gwarancji państwowej i finansowania na podstawie upoważnienia do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności, które ustanowiono w następstwie przeglądu śródkresowego ELM w 2018 r. Gwarancja ogólna umożliwia EBI odstępianie od premii z tytułu ryzyka, którą w innym przypadku musiałby on uwzględnić w swojej stopie procentowej⁷. Dzięki temu kraje partnerskie lub ich instytucje/przedsiębiorstwa mają możliwość zaciągnięcia w EBI pożyczek, ponosząc znacznie niższe koszty.

Natomiast w przypadku działań w sektorze prywatnym bez gwarancji państwowej EBI korzysta wyłącznie z gwarancji obejmującej ryzyko polityczne udzielonej przez UE, mającej zastosowanie w niektórych sytuacjach zdefiniowanych szczegółowo w porozumieniu dotyczącym gwarancji zawartym z EBI: brak płatności ze względu na zakaz transferu waluty, wyłączenie, wojnę lub zamieszki społeczne lub odmowę ochrony prawnej po naruszeniu umowy. Gwarancja obejmująca ryzyko polityczne udzielana przez UE nie przekłada się na obniżenie stopy procentowej EBI. Oprocentowanie pożyczek EBI pozostaje jednak atrakcyjne

⁷ Na zasadzie wyjątku od powyższych zasad w przypadku projektów w sektorze prywatnym wchodzących w zakres upoważnienia do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności, które ustanowiono w następstwie przeglądu śródkresowego ELM w 2018 r., wykorzystuje się gwarancję ogólną UE. EBI nie zrzuca się jednak premii z tytułu ryzyka, lecz przenosi ją na UE jako wynagrodzenie z tytułu ryzyka, jakie podejmuje UE.

dla klientów ze względu na niskie koszty pozyskiwania przez EBI finansowania zewnętrznego na rynkach finansowych.

Gwarancja UE obejmuje pierwsze 65 % należności EBI z tytułu ekspozycji w ramach działań z zakresu finansowania ELM na poziomie portfela. Oznacza to, że kiedy pożyczkobiorca zalega ze spłatą pożyczki udzielonej mu przez EBI, a EBI uruchomi gwarancję UE, aby pokryć brakującą spłatę, UE będzie zobowiązana do pokrycia w pełni każdego wezwania do uruchomienia gwarancji do pułapu 65 % gwarantowanego portfela. EBI nie uiszcza na rzecz UE opłat za zapewnienie gwarancji budżetowej ani nie otrzymuje od UE żadnego bezpośredniego wynagrodzenia za korzystanie z upoważnienia. Koszty administracyjne EBI w związku z ELM pokrywa się z marży zysku zawartej w stopie procentowej EBI, zgodnie z jego standardową polityką w zakresie oprocentowania pożyczek.

ELM jest jednym z instrumentów wykorzystywanych przez UE do realizacji priorytetów polityki zewnętrznej UE. Decyzja w sprawie ELM odnosi się do „ogólnego interesu UE” oraz do zasad regulujących działania zewnętrzne Unii określonych w Traktacie. W decyzji stwierdzono także, że „w krajach rozwijających się [...] działania EBI z zakresu finansowania przyczyniają się [...] do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, w szczególności celów dotyczących ograniczania ubóstwa poprzez wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz zrównoważony rozwój gospodarczy, środowiskowy i społeczny”. W obowiązującej decyzji w sprawie ELM określono szereg celów, które mają zostać objęte wsparciem w ramach gwarancji budżetowej UE, tj.: rozwój lokalnego sektora prywatnego oraz rozwój infrastruktury społeczno-gospodarczej, przy czym oba te cele mogą iść w parze z promowaniem takich celów, jak: łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej, integracja regionalna czy długoterminowa odporność gospodarcza.

2. GŁÓWNE USTALENIA OCENY

Główne ograniczenie oceny przeprowadzonej przez Komisję związane jest z faktem, iż wdrożenie działań inwestycyjnych w ramach ELM zajmuje kilka lat, zwłaszcza jeżeli chodzi o projekty infrastrukturalne. W chwili obecnej dostępne są zatem ograniczone informacje dotyczące aktualnych wyników i skutków sfinansowanych działań. Ramy pomiaru wyników EBI w chwili obecnej opierają się w dużej mierze na wstępnych szacunkach, a dane na temat osiągniętych wyników docierają z bardzo dużym opóźnieniem. Podczas dokonywania przez Komisję oceny posiłkowano się głównie dostępnymi obecnie danymi na temat zatwierdzonych i wypłaconych kwot finansowania, ustaleniami z badania zewnętrznego przeprowadzonego w połowie 2018 r.⁸ i uwagami przekazanymi przez różne zainteresowane strony.

⁸ Ecorys i CEPS, 2018, „Sprawozdanie końcowe do celów oceny stosowania upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich w latach 2014–2020”, opublikowane wraz z oceną Komisji.

Zgodnie z decyzją w sprawie ELM w chwili obecnej do objęcia działaniami EBI z zakresu finansowania w ramach gwarancji budżetowej UE kwalifikują się 64 kraje spoza UE. EBI zawarł umowy ramowe z 57 krajami z tej grupy – co oznacza, że w tej chwili jest w stanie podjąć w nich działania z zakresu finansowania. W okresie objętym oceną EBI zatwierdził działania z zakresu finansowania w ramach ELM w 38 krajach, a w ramach instrumentów realizowanych na własne ryzyko⁹ – w sześciu innych krajach. ELM umożliwia EBI podejmowanie działań z zakresu finansowania w krajach wyższego ryzyka, do których nie byłby on w stanie dotrzeć za pomocą instrumentów realizowanych na własne ryzyko¹⁰.

W latach 2014–2020 ogólny pułap gwarancji budżetowej UE na użytek działań zewnętrznych EBI wynosi 32,3 mld EUR. Na koniec 2018 r. łączna kwota netto zatwierdzonych działań EBI z zakresu finansowania w ramach ELM na lata 2014–2020 wynosiła 17,6 mld EUR, tj. około 54 % ogólnego pułapu gwarancji, który został zmieniony w trakcie przeglądu śródkresowego. Dla porównania (choć tylko w przybliżeniu z uwagi na inne otoczenie rynkowe oraz inną sytuację geopolityczną i regulacyjną), na koniec 2011 r., tj. w podobnym momencie okresu obowiązywania poprzedniego upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich, wskaźnik wykorzystania wyniósł 66 %. W latach 2014–2018 w ramach ELM sfinansowano 189 działań o średniej wartości ok. 90 mln EUR.

Stosunkowo niewielkie wykorzystanie przez EBI pułapów gwarancji w ramach ELM na lata 2014–2020 można częściowo wyjaśnić rozwojem sytuacji w Turcji od 2016 r. i wojną we wschodniej Ukrainie od 2014 r.¹¹ Ponadto pułapy gwarancji przydzielone na mocy obecnej decyzji w sprawie ELM krajom sąsiadującym z UE (na wschodzie i południu) są w sumie o 6 mld EUR wyższe niż pułapy poprzedniego upoważnienia, podczas gdy w wyniku wojny w Syrii i niestabilności politycznej w kilku innych krajach zmniejszyła się zdolność absorpcyjna. Łącznie te czynniki zewnętrzne w dużej mierze tłumaczą, dlaczego EBI w mniejszym zakresie wykorzystał dostępne pułapy gwarancji na koniec 2018 r. niż na tym samym etapie obowiązywania poprzedniego upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich.

Inne właściwe oznaczenie ilościowe **skuteczności** gwarancji UE można uzyskać z analizy poziomu wypłat w ramach ELM, tj. stosunku finansowania faktycznie wypłaconego przez EBI do kwot zatwierdzonych w umowach dotyczących finansowania zawartych przez EBI z jego partnerami (po odliczeniu kwot anulowanych w późniejszym terminie). Tak samo jak w przypadku analizy wskaźników wykorzystania gwarancji, przy analizie wypłat należy brać

⁹ 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 kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz kraje i terytoria zamorskie państw członkowskich UE.

¹⁰ Decyzją delegowaną Komisji (UE) 2018/1102 z dnia 6 czerwca 2018 r. do wykazu krajów kwalifikujących się do objęcia ELM dodano Iran, ale na tym etapie nie obowiązuje żadna umowa ramowa.

¹¹ Dnia 16 lipca 2014 r. na żądanie Rady Europejskiej EBI zawiesił zatwierdzanie nowych działań z zakresu finansowania w Rosji z uwagi na niezgodną z prawem aneksję Krymu i konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie.

pod uwagę międzyokresowe różnice w otoczeniu rynkowym oraz w sytuacji geopolitycznej i regulacyjnej.

EBI wypłacił do końca 2018 r. 5,8 mld EUR w ramach ELM na lata 2014–2020, co stanowi 33 % wartości netto zatwierdzonych kwot, natomiast pod koniec 2011 r. EBI wypłacił 8,5 mld EUR, tj. 44 % kwot netto zatwierdzonych w ramach swojego upoważnienia do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich na lata 2007–2013.

Wydaje się, że wolniejsze tempo wypłat w ramach ELM na lata 2014–2020 w stosunku do poprzedniego upoważnienia można przypisać głównie czynnikom zewnętrznym, takim jak: słabe ramy regulacyjne, rozdrobnione prawodawstwo, niestabilność rządów, niski potencjał instytucjonalny, rotacja personelu oraz powolne i nieskuteczne procedury w krajach będących odbiorcami. Pożyczki udzielane państwom i władzom lokalnym są szczególnie podatne na takie czynniki, zważywszy że przed wypłatą pożyczek na infrastrukturę musi zostać spełnionych wiele warunków, np. jeżeli chodzi o przygotowanie techniczne i udzielanie zamówień publicznych. Ponadto w wielu krajach pożyczki państwa od EBI podlegają ratyfikacji przez parlament, co wydłuża termin wdrażania projektu¹².

Jeżeli chodzi o czynniki wewnętrzne związane z koncepcją ELM lub wdrażaniem przez EBI, wysoka wartość zatwierdzonych kwot jest łatwiejsza do przekazania jako informacja i zazwyczaj przyciąga większą uwagę niż wypłaty. W organach zarządzających EBI toczy się również dyskusja na temat tego, czy system zachęt w ramach EBI jest prawidłowy, m.in. jeśli chodzi o wynagrodzenia pracowników i stosunkowo duże znaczenie, jakie przypisuje się wielkości zobowiązań w przeciwieństwie do wypłat i aspektów jakościowych.

Na większość działań w ramach ELM składają się pożyczki dla sektora publicznego na rozwój infrastruktury. Na koniec 2018 r. wartość pożyczek na zatwierdzone działania wyniosła niemal 11 mld EUR. Działania z zakresu finansowania rozwoju sektora prywatnego z wykorzystaniem gwarancji ogólnej stanowiły w przybliżeniu jedną czwartą działań zatwierdzonych w ramach ELM w latach 2014–2018. Działania realizowane w ramach gwarancji obejmującej ryzyko polityczne stanowiły natomiast około jednej dziesiątej zatwierdzonej wielkości pożyczek w ramach ELM. W ramach tych ostatnich działań zapewnia się finansowanie bankom komercyjnym lub korporacjom, a środki są wypłacane stosunkowo szybko.

Dzięki gwarancji UE beneficjenci ponoszą niższy koszt finansowania EBI udzielanego na dłuższy okres. Jest to bardzo korzystne dla inwestycji sektora publicznego, jednak budzi wątpliwości, jeżeli chodzi o stawianie w niekorzystnej sytuacji banków i przedsiębiorstw,

¹² W niektórych krajach sąsiedztwa zdolność wdrażania w latach 2014–2018 nieco się pogorszyła w stosunku do poprzedniego okresu upoważnienia. Ponadto w stosunkowo krótkim okresie od 2014 do 2016 r. zatwierdzono duże kwoty finansowania EBI przeznaczone dla Ukrainy. Ponadto niższe poziomy wypłat w Ameryce Łacińskiej w ramach ELM na lata 2014–2020 można wyjaśnić niedawnym przesunięciem w kierunku inwestycji sektora publicznego w infrastrukturę w celu wspierania działań w dziedzinie klimatu, zważywszy że wypłaty związane z tymi inwestycjami następują wolniej niż w przypadku pożyczek na rozwój sektora prywatnego.

które uzyskują finansowanie z innych źródeł na mniej korzystnych warunkach. Decyzja w sprawie ELM stanowi, iż działania z zakresu finansowania realizowane w ramach ELM muszą mieć „wartość dodaną na podstawie własnej oceny EBI”, ale nie ma wyraźnego wymogu dotyczącego ich *dodatkowości* w rozumieniu zapobiegania zastępowaniu potencjalnego wsparcia i inwestycji z innych źródeł publicznych lub prywatnych. Ten ostatni wymóg będzie miał zastosowanie do działań EBI z zakresu finansowania objętych gwarancją budżetową UE po 2020 r.¹³

W zaktualizowanych regionalnych technicznych wytycznych operacyjnych dotyczących ELM wydanych przez Komisję w kwietniu 2019 r. stwierdza się, że „w celu uniknięcia w możliwie jak największym stopniu ryzyka zakłócenia na rynku, które potencjalnie może być spowodowane przez interwencję EBI objętą gwarancją budżetową UE, EBI musi zwrócić uwagę na wartość dodaną interwencji EBI. Jest to szczególnie istotne, kiedy analizuje się ewentualne działania w sektorach i krajach, w których istnieje silna konkurencja lub warunki rynkowe lub zbliżone do rynkowych”¹⁴. Ryzyko zakłóceń na rynku można znacznie zniwelować dzięki szerszemu wykorzystaniu w stosownych przypadkach opcji modulacji w górę stóp procentowych EBI ze względu na warunki rynkowe.

Pod względem geograficznym stopień wdrożenia ELM na koniec 2018 r. różni się w zależności od regionu:

- w regionie krajów ubiegających się o członkostwo do końca 2018 r. EBI wykorzystał około 41 % pułapu gwarancji w tym regionie. Gwarancja UE była niezbędna, aby EBI mógł sfinansować działania na Bałkanach Zachodnich. Jednak po 2016 r. działania EBI w Turcji ograniczono;
- w południowym sąsiedztwie do końca 2018 r. EBI wykorzystał około połowę pułapu gwarancji. Często polegał on na *gwarancji ogólnej* nawet w przypadku działań w sektorze prywatnym (objętych gwarancją państwową), które w przeciwnym razie byłyby objęte jedynie gwarancją obejmującą ryzyko polityczne. Wdrażanie publicznych projektów infrastrukturalnych w tym regionie było często opóźnione;
- we wschodnim sąsiedztwie EBI polegał niemal wyłącznie na ELM w celu pokrycia swoich działań z zakresu finansowania, nie udzielając prawie żadnych pożyczek na własne ryzyko. Wykorzystał on większość regionalnego pułapu gwarancji (78 %), zwłaszcza w celu wspierania Ukrainy w związku z niezgodną z prawem aneksją Półwyspu Krymskiego przez Rosję w 2014 r. oraz trwającymi działaniami destabilizacyjnymi. Wdrażanie wielu działań w zakresie ELM ma się jednak dopiero rozpocząć, a wskaźnik wypłat pozostaje bardzo niski (23 % zatwierdzeń netto na koniec 2018 r.);
- wdrażanie ELM jest na najbardziej zaawansowanym poziomie w Ameryce Łacińskiej i Republice Południowej Afryki, które jednak mają jedynie dziesięcioprocentowy udział

¹³ Art. 209 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

¹⁴ C(2019) 2747 final, s. 14, 24, 35 i 38.

w pułapie gwarancji budżetowej UE. W przypadku Azji i Azji Środkowej wskaźnik wykorzystania gwarancji UE jest wysoki, ale wdrożenie pod względem poziomu wypłat jest raczej niskie.

W przypadku ELM przekroczono cele wyznaczone przez prawodawcę Unii w zakresie wspierania łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Działania z zakresu finansowania związane ze zmianami klimatycznymi zatwierdzone na podstawie ELM w latach 2014–2018 stanowią 34 % wszystkich zatwierdzonych kwot finansowania, co przekracza cel wyznaczony na poziomie 25 %.

Skuteczność i wartość dodana gwarancji UE odpowiadają oczekiwaniom prawodawcy. Finansowanie udzielone beneficjentom przez EBI stanowi w każdym momencie około 11-krotność środków budżetowych wydzielonych w funduszu gwarancyjnym, a wartość uruchomionych inwestycji przekracza ich kwotę 20-krotnie¹⁵. Dotychczas nie wystąpiły żadne przypadki uruchomienia gwarancji budżetowej UE na działania w ramach ELM na lata 2014–2020. Tak jak opisano w sprawozdaniach rocznych Komisji, EBI uruchomił gwarancję UE w związku z szeregiem działań w Syrii od 2012 r. oraz jednym działaniem w Tunezji (port lotniczy Enfidha). Wszystkie te działania podlegają pod poprzednie upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich i dąży się do odzyskania zaległych kwot. Odzyskano kwoty wypłacone w ubiegłych dziesięcioleciach z Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych.

ELM zachęca EBI do udzielania pożyczek o stosunkowo dużym wolumenie, wykazywanych w jego własnym bilansie, do 50 % limitu współfinansowania na projekt, ponieważ gwarancja UE stanowiąca podstawę ELM obejmuje tylko EBI, a innych współinwestorów już nie. Inny model interwencji UE wprowadzono w 2017 r. za pomocą gwarancji Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (gwarancja EFZR), w którym to przypadku gwarancja UE przybiera postać transzy pierwszej lub drugiej straty i chroni nie tylko wdrażającą instytucję finansową, ale także (lub głównie) innych współinwestorów. Model EFZR wymaga dużo wyższego wskaźnika zasilenia rezerw (obecnie 50 %) ze względu na oczekiwane wyższe ryzyko finansowe interwencji UE, również wyraźnie ukierunkowanych na kraje najsłabiej rozwinięte, ale może on być bardziej odpowiedni do celów finansowania działań, których istotnym celem, również związanym z zasadą wynagrodzenia w ramach gwarancji EFZR, jest przyciąganie inwestycji sektora prywatnego.

ELM odgrywa **istotną** rolę we wspieraniu osiągnięcia celów polityki zewnętrznej UE. Większość gwarancji w ramach ELM jest jednak w chwili obecnej wykorzystywana na wsparcie działań w krajach o wyższym średnim dochodzie, a w krajach najsłabiej rozwiniętych EBI sfinansował tylko kilka działań. Może to być postrzegane jako niedostatek z punktu widzenia znaczenia ELM dla unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju, który może zostać zniwelowany przy opracowywaniu koncepcji przyszłych gwarancji UE przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczeń w zakresie zdolności obsługi zadłużenia.

¹⁵ Wskaźnik zasilenia rezerw jest ustalony na poziomie 9 % kwot nierozliczonych w ramach gwarancji. Finansowanie EBI obejmuje zazwyczaj do 50 % całkowitych kosztów inwestycji.

Można byłoby poprawić **spójność** i stopień dostosowania działań realizowanych w ramach ELM do polityki UE i interwencji państw członkowskich, m.in. poprzez zapewnienie przez UE bardziej zdecydowanego kierunku polityki oraz większą wymianę informacji między EBI a służbami Komisji w trakcie całego cyklu projektowego. Komisja przekazuje opinie na temat przewidywanych działań EBI zgodnie z procedurą określoną w art. 19 Statutu EBI. Pozytywna opinia Komisji oznacza, że przewidziane działanie można objąć ELM i gwarancją UE. Konsultacje te są jednak prowadzone na stosunkowo wczesnym etapie, a poziom informacji udostępnianych podczas procedury określonej w art. 19 jest często niewystarczający.

Przez lata trwania dialogu EBI i służby Komisji zawierały niewiążące porozumienia m.in. w celu usprawniania koordynacji na wyższych szczeblach w zakresie potencjalnych działań z zakresu finansowania określanych przez EBI. W listopadzie 2018 r. EBI i DG ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR) podpisały wspólną notę wyrażającą wzajemne zobowiązanie do usprawnienia wymiany informacji na temat potencjalnych działań EBI w ramach ELM. Ponadto Komisja oraz ESDZ przekazują w coraz większym stopniu na wczesnym etapie informacje zwrotne na temat orientacyjnych zestawień nowo zidentyfikowanych potencjalnych działań, przesyłanych Komisji co kwartał przez EBI.

Skargi zainteresowanych stron dotyczące działań w ramach ELM stanowią 45 % wszystkich skarg zarejestrowanych w ramach mechanizmu rozpatrywania skarg Europejskiego Banku Inwestycyjnego w latach 2014–2018. Świadczy to o tym, że działania w krajach objętych ELM stanowią dla Banku znaczne ryzyko utraty reputacji w stosunku do ich udziału w całkowitej działalności EBI wynoszącego mniej niż 10 %, choć EBI zauważa, że wiele z tych skarg nie ma solidnych podstaw. Najważniejszą sugestią systemową wynikającą z krytyki poszczególnych działań w ramach ELM ze strony społeczeństwa obywatelskiego jest rozszerzenie i wzmocnienie klauzul, które są zawarte w umowach EBI dotyczących finansowania i umożliwiają zawieszenie wypłat w przypadku naruszania praw człowieka oraz norm środowiskowych i społecznych w trakcie całego etapu wdrażania. Można byłoby usprawnić wymianę informacji między EBI a Komisją na temat stosowania takich klauzul.

3. WNIOSKI I ZALECENIA

Aby zwiększyć dodatkowość gwarancji budżetowych UE na podstawie rozporządzenia w sprawie Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) na okres po 2020 r., można wyciągnąć kilka wniosków z ELM na lata 2014–2020:

- na użytek kształtowania polityki dobrze jest wprowadzić wyraźniejsze rozróżnienie bezpośredniego wpływu gwarancji UE na korzyść finansową przenoszoną na beneficjentów (i) w sektorze publicznym oraz (ii) w sektorze prywatnym. Mimo że mogą istnieć związane z polityką powody, by zminimalizować koszty działań z zakresu finansowania realizowanych z niektórymi rodzajami partnerów z sektora publicznego, niekoniecznie ma to zastosowanie do finansowania sektora prywatnego;
- konieczna jest konsekwentna dbałość o zmniejszenie ryzyka wystąpienia zakłóceń na rynku; można sformułować wyraźniejszą politykę odnośnie do stosowania

kluczowych środków łagodzących, takich jak modulacja w górę stóp procentowych w celu odzwierciedlenia lokalnych warunków rynkowych w finansowaniu sektora prywatnego;

- uzasadnienie wykorzystania gwarancji ogólnych w finansowaniu rozwoju sektora prywatnego wymaga dokładnej analizy;
- w dalszym ciągu można zachęcać do udzielania finansowania w walucie lokalnej.

Ogólniej rzecz ujmując, w ocenie określono następujące kluczowe zalecenia dotyczące poprawy wdrażania ELM, które są istotne również z punktu widzenia opracowania koncepcji gwarancji budżetowych UE na okres po 2020 r. w kontekście rozporządzenia w sprawie ISWMR:

- zbadanie możliwości szybszego przekazywania informacji o rzeczywistych osiągniętych wynikach i ich oceny oraz lepszej analizy rzeczywistych skutków;
- przekazywanie Komisji przez EBI większej ilości informacji na temat skutecznego stosowania klauzul umownych umożliwiających EBI zawieszenie wypłat w przypadku braku zgodności projektów z normami środowiskowymi, społecznymi, normami w zakresie praw człowieka, podatków oraz przejrzystości;
- lepsza współpraca EBI, służb Komisji i ESDZ w zakresie definiowania optymalnych rozmiarów przewidywanych działań inwestycyjnych, dopasowanych do krajów korzystających (również w celu zapewnienia zdolności obsługi zadłużenia), a także pomoc krajom korzystającym w szybszym wykorzystaniu zatwierdzonego finansowania w ramach ELM;
- konsekwentne zwracanie uwagi na ograniczenie do minimum ryzyka wywołania zakłóceń na rynku w finansowaniu przedsiębiorstw z sektora prywatnego; w szczególności wprowadzenie bardziej surowych ograniczeń, jeżeli chodzi o wykorzystanie gwarancji ogólnej UE, na przykład przez ograniczenie jej zakresu wyłącznie do inwestycji sektora publicznego lub przez wymóg odpowiedniego wynagrodzenia z tytułu gwarancji UE. Zapewnienie skutecznego wdrożenia uzgodnionych niedawno ulepszonych zasad finansowania mieszanego udzielanego na zasadach preferencyjnych na rzecz działań w sektorze prywatnym w ramach BIZ [ang. *Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations*];
- lepsze dostosowanie działań w ramach ELM do polityk UE poprzez zapewnienie przez UE bardziej zdecydowanego kierunku polityki oraz ściślejszą koordynację między EBI, Komisją i ESDZ. Koordynacja ta obejmuje koordynację na wczesnym etapie, przekazywanie przez EBI większej ilości istotnych informacji w konsultacjach, o których mowa w art. 19, przed zatwierdzeniem działań z zakresu finansowania, a także wspólne monitorowanie realizacji projektów;
- dostosowanie zasięgu geograficznego ewentualnych okien unijnych inwestycji zewnętrznych po 2020 r. oraz rozdzielenie gwarancji UE na różne regiony na podstawie priorytetów polityki zewnętrznej UE po 2020 r. i potrzeb krajów partnerskich;
- dążenie do wzmocnienia efektu synergii między niskimi kosztami finansowania zewnętrznego, które są atutem EBI, a obecnością w terenie, ekspercką wiedzą sektorową i wpływem na rozwój, które są atutami innych instytucji finansowych.

Mocne i słabe strony obecnego ELM są istotne dla szerszej debaty na temat europejskiej infrastruktury finansowania rozwoju po 2020 r. Finansowanie na dużą skalę i po niskich kosztach inwestycji infrastrukturalnych sektora publicznego w dalszym ciągu można byłoby wspierać za pomocą gwarancji budżetowej UE przeznaczonej konkretnie na tego rodzaju działania, ale przy zapewnieniu bardziej zdecydowanego kierunku polityki przez instytucje Unii. Jeżeli chodzi o finansowanie sektora prywatnego, większe preferencje w zakresie przyciągania współinwestorów prywatnych można zapewnić poprzez inne zaprojektowanie gwarancji, tak by była ona mniej skoncentrowana na kwotach przekazywanych bezpośrednio przez EBI (lub inne międzynarodowe instytucje finansowe) i by jej cena była zbliżona do poziomu rynkowego.