

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 2/2016

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE))

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) 2015/1017 i towarzyszącej oceny przeprowadzonej przez Komisję na mocy art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2015/1017

EFIS: wstępny wniosek do dalszego opracowania i rozwinięcia

(2016/C 465/01)

SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
I. WSTĘP	1–5	3
Zakres i termin sformułowania opinii przez Trybunał	1–5	3
Wniosek	2	3
Ocena gwarancji	3	4
Opinia Trybunału	4–5	4
II. UWAGI TRYBUNAŁU NA TEMAT PROPONOWANYCH GŁÓWNYCH ZMIAN	6–80	4
Podstawa dowodowa wniosku jest ograniczona	6–36	4
Jest zbyt wcześnie, by proponować zwiększenie gwarancji budżetowej UE	6–17	4
Wniosek i ocena gwarancji nie są zgodne z zasadami lepszego stanowienia prawa	18–27	8
Proponowane zasilenie funduszu gwarancyjnego odpowiada uaktualnionym oszacowaniem spodziewanych strat	28–36	9
Ryzyko związane z EFIS jest wyolbrzymione	37–51	10
We wniosku szeroko zdefiniowano kwestię dodatkowości	37–46	10
W obliczeniach efektu mnożnikowego zakłada się brak inwestycji bez udziału EFIS	47–51	13
Istnieje możliwość sprecyzowania i usprawnienia szeregu aspektów zarządzania EFIS oraz zwiększenia jego przejrzystości	52–80	14
Przepisy dotyczące działalności wykluczonej oraz jurysdykcji niechętnych do współpracy	53	14

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
Istnieje powszechnie uznana potrzeba przeciwdziałania nierównowadze geograficznej i koncentracji sektorowej	54–60	14
Wyjaśnienie stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do projektów łączących finansowanie z EFIS i funduszy strukturalnych	61–62	15
Uznana potrzeba bardziej czytelnego i sprawniejszego zarządzania	63–73	15
Wybór działań wspieranych w ramach EFIS powinien być bardziej przejrzysty	74–80	17
ZAŁĄCZNIK I: STRUKTURA ZARZĄDZANIA EFIS		18
ZAŁĄCZNIK II: SKRÓTY I ODNIESIENIA		20

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 13 ust. 2 i art. 17 ust. 1,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 172, 173, art. 175 akapit trzeci, art. 182 ust. 1, art. 287 ust. 4, art. 317–319, art. 322 ust. 1,

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA), w szczególności jego art. 106a,

uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia ⁽¹⁾ Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 ⁽²⁾ oraz (UE) 2015/1017 ⁽³⁾ w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz wprowadzenia usprawnień technicznych dla tego Funduszu oraz Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego, a także towarzyszącą wnioskowi ocenę przeprowadzoną przez Komisję ⁽⁴⁾,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2015/1017, w szczególności art. 18 ust. 2,

uwzględniając opinię nr 4/2015 ⁽⁵⁾,

uwzględniając wniosek Parlamentu Europejskiego z dnia 19 października 2016 r.,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

I. WSTĘP

Zakres i termin sformułowania opinii przez Trybunał

1. W dniu 14 września 2016 r. Komisja przedłożyła wniosek ustawodawczy (nazywany dalej „wnioskiem”) dotyczący zmiany obowiązującego rozporządzenia w sprawie EFIS w celu przedłużenia okresu funkcjonowania EFIS oraz zwiększenia gwarancji budżetowej UE dla EBI (zob. pkt. 2). Wnioskowi towarzyszy przeprowadzona przez Komisję ocena stosowania gwarancji UE oraz funkcjonowania funduszu gwarancyjnego (nazywana dalej „oceną gwarancji”) ⁽⁶⁾. Ocena została wydana trzy miesiące przed terminem ⁽⁷⁾. W reakcji na te zdarzenia Trybunał postanowił o wydaniu połączonej opinii na temat wniosku i oceny gwarancji.

Wniosek

2. Komisja proponuje:

- zwiększenie gwarancji budżetowej UE z 16 mld euro do 26 mld euro (art. 1 ust. 7 wniosku) oraz wkładu własnego EBI w EFIS z 5 mld euro do 7,5 mld euro (art. 1 ust. 1 wniosku),
- wydłużenie okresu inwestycyjnego do dnia 31 grudnia 2020 r. (zamiast do lipca 2019 r.) i okresu, w którym można podpisywać umowy do dnia 31 grudnia 2022 r. (zamiast do czerwca 2020 r.) (art. 1 ust. 5 wniosku),
- zwiększenie docelowego poziomu inwestycji do 500 mld euro (motyw 13 i sekcja 1 załącznika do wniosku),
- zmniejszenie stopy docelowej zasilania funduszu gwarancyjnego z 50 % do 35 % łącznych zobowiązań gwarancyjnych UE (art. 1 ust. 8 wniosku) oraz rozszerzenie zakresu gwarancji UE, by uwzględnić skutki wahań kursów walut (art. 1 ust. 7 wniosku),

⁽¹⁾ COM(2016) 597 final z dnia 14 września 2016 r.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 129).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1) (nazywane dalej „rozporządzeniem w sprawie EFIS”).

⁽⁴⁾ SWD(2016) 297 final/2 z dnia 22 września 2016 r. i SWD(2016) 298 final z dnia 14 września 2016 r.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 121 z 15.4.2015, s. 1.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 297 final/2.

⁽⁷⁾ Zgodnie z art. 18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFIS Komisja była zobowiązana do przeprowadzenia oceny wykorzystania gwarancji oraz przedłożenia jej Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 5 stycznia 2017 r. wraz z opinią Trybunału Obrachunkowego.

- zmianę definicji dodatkowości (art. 1 ust. 2 wniosku) oraz zmodyfikowanie roli Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI) (art. 1 ust. 9 wniosku),
- ustalenie docelowego poziomu finansowania z EFIS projektów obejmujących elementy związane z działaniami w dziedzinie klimatu na poziomie 40 % oraz wyłączenie z finansowania autostrad (z wyjątkiem projektów transgranicznych w krajach objętych polityką spójności ⁽⁸⁾) (art. 1 ust. 5 wniosku),
- uwzględnienie rolnictwa i rybołówstwa oraz akwakultury jako sektorów kwalifikujących się do wsparcia w ramach EFIS (art. 1 ust. 5 wniosku),
- zwiększenie przejrzystości i wzmocnienie przepisów podatkowych (art. 1 ust. 12 wniosku),
- przesunięcie 500 mln euro z instrumentów finansowych „Łącząc Europę” na rzecz zasilenia funduszu gwarancyjnego (art. 2 wniosku),
- skreślenie art. 18 ust. 7, który przewiduje podejmowanie decyzji o funkcjonowaniu EFIS w przyszłości na podstawie niezależnej oceny przekazanej Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 5 lipca 2018 r. (art. 1 ust. 10 wniosku).

Ocena gwarancji

3. W art. 18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFIS wymaga się od Komisji przeprowadzenia oceny „wykorzystania gwarancji UE i działania funduszu gwarancyjnego”. Komisja określa przedmiot tej oceny jako „sposób wprowadzenia gwarancji UE w ramach różnych działań wspieranych przez EFIS” ⁽⁹⁾ (Ocena gwarancji nie obejmuje dodatkowości i kwalifikowalności ⁽¹⁰⁾ działań podlegających gwarancji EFIS, gdyż są one ujęte w ocenie EBI ⁽¹¹⁾, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFIS, do której Trybunał odnosi się poniżej).

Opinia Trybunału

4. Niniejsza opinia obejmuje następujące zagadnienia:

- ograniczona podstawa dowodowa wniosku (pkt 6–36),
- potencjalne przecenienie oddziaływania EFIS (pkt 37–51),
- uzgodnienia dotyczące zarządzania i przejrzystości (pkt 52–80).

5. Niniejsza opinia nie została sporządzona na podstawie procedur, które miałyby zastosowanie do sprawozdania specjalnego. Trybunał planuje wydanie sprawozdania specjalnego na temat funkcjonowania EFIS w pierwszej połowie 2018 r.

II. UWAGI TRYBUNAŁU NA TEMAT PROPONOWANYCH GŁÓWNYCH ZMIAN

Podstawa dowodowa wniosku jest ograniczona

Jest zbyt wcześnie, by proponować zwiększenie gwarancji budżetowej UE

Kryteria

6. Trybunał rozważył czas złożenia wniosku w perspektywie wymagań ustanowionych w rozporządzeniu w sprawie EFIS oraz dostępności informacji na temat funkcjonowania EFIS i jego dotychczasowego wdrażania.

7. Art. 18 ust. 6 i 18 ust. 7 rozporządzenia w sprawie EFIS przewidują, że wniosek o zmianę rozporządzenia w sprawie EFIS należy przedłożyć do dnia 5 lipca 2018 r. oraz że takiemu wnioskowi powinna towarzyszyć niezależna ocena stwierdzająca, czy EFIS „realizuje swoje cele i jest zagwarantowane utrzymanie systemu wspierającego inwestycje”.

⁽⁸⁾ Decyzja wykonawcza Komisji 2014/99/UE (Dz.U. L 50 z 20.2.2014, s. 22).

⁽⁹⁾ Przepis 10 do SWD(2016) 297 final/2, s. 7.

⁽¹⁰⁾ Art. 5 i 6 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽¹¹⁾ EBI, „Evaluation of the functioning of the European Fund of Strategic Investments (EFSI)” [Ocena funkcjonowania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)], wrzesień 2016 r. (nazywana dalej „oceną EBI”).

Ten termin ustalili współustawodawcy w celu zapewnienia, by ocena mogła się odbyć po upływie wystarczającego czasu na zidentyfikowanie i zmierzenie wstępnych wyników oraz oddziaływania EFIS ⁽¹²⁾.

Rozporządzenie w sprawie EFIS zmieniane jest wcześniej niż planowano

8. Komisja zaproponowała przedłużenie okresu obowiązywania ⁽¹³⁾ EFIS oraz zwiększenie jego finansowania ⁽¹⁴⁾ w dniu 14 września 2016 r., niemal dwa lata przed terminem określonym w rozporządzeniu w sprawie EFIS. Zachowując wymóg przeprowadzania niezależnej oceny ujęty w art. 18 ust. 6, Komisja proponuje skreślenie przepisu uzależniającego kontynuację, zmianę lub zakończenie działania EFIS ⁽¹⁵⁾ od rezultatów takiej niezależnej oceny (zob. pkt. 27).

Ustalenie czterokrotnego zwiększenia wsparcia dla instrumentów finansowych z budżetu UE

9. EFIS to jeden z elementów znacząco powiększonego zestawu instrumentów finansowych na nowy okres programowania. Komisja proponuje zwiększenie gwarancji UE o 10 mld euro (z 16 mld do 26 mld euro) ⁽¹⁶⁾. To samo w sobie może przekraczać łączny wkład UE w instrumenty finansowe w ramach zarządzania dzielonego, pośredniego i bezpośredniego w okresie programowania 2007–2013 (zob. tabela 1).

Tabela 1

Instrumenty finansowe, na które przeznaczane jest wsparcie z budżetu UE

(w mld EUR)

	Okres programowania 2007–2013 (*)	Okres programowania 2014–2020
EFRR, EFS ⁽¹⁾ oraz rozwój obszarów wiejskich ⁽²⁾ na lata 2007–2013/europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020	12,3	21
Inicjatywa MŚP	0	8,5
Instrumenty finansowe w ramach zarządzania pośredniego ⁽³⁾	3,8 ⁽⁴⁾	5,8 ^(**)
EFIS ^(***) – maksymalna gwarancja budżetowa UE, z czego:	0	26
— zasilanie funduszu gwarancyjnego		8,7
— nieobjęte finansowaniem zobowiązanie dla obecnego i przyszłych budżetów UE		17,3
Ogółem	16,1	61,3

(*) Na podstawie najnowszych dostępnych sprawozdań z wykonania.

(**) Na podstawie propozycji przesunięcia 500 mln euro z instrumentów finansowych „Łącząc Europę” na rzecz zasilania funduszu gwarancyjnego EFIS oraz 1,15 mld euro na rzecz dofinansowania (SWD(2016) 299 final z dnia 14 września 2016 r., s. 23).

(***) Na podstawie proponowanych zmian w rozporządzeniu w sprawie EFIS.

(1) W odniesieniu do instrumentów finansowych EFRR i EFS całkowity wpłacony wkład UE na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosił 11,6 mld euro, z czego tylko 8,5 mld euro (73 %) otrzymali ostateczni beneficjenci. Te kwoty odnoszą się do dziewięcioletniego okresu wdrażania (2007–2015) (EGESIF_16-0011-00, Zestawienie danych na temat postępów w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25–78).

(2) Sprawozdanie specjalne nr 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).

(3) Na okres programowania 2014–2020 Trybunał oszacował orientacyjny budżet dla instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim na poziomie 7,4 mld euro (sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2015, ryc. 2.10 (Dz.U. C 375 z 13.10.2016)).

(4) Na dzień 31 grudnia 2014 r. łączny wkład UE na okres programowania 2007–2013 na rzecz instrumentów finansowych wdrażanych w trybie zarządzania pośredniego opiewał na prawie 3,8 mld euro (z pominięciem instrumentów łączonych) (COM(2015) 565 final z dnia 13 listopada 2015 r., s. 4).

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

⁽¹³⁾ Art. 1 ust. 5 wniosku zmieniający art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽¹⁴⁾ Art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 7 wniosku zmieniające odpowiednio art. 4 ust. 2 i art. 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽¹⁵⁾ Art. 1 ust. 10 wniosku skreślający art. 18 ust. 7 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽¹⁶⁾ Art. 1 ust. 7 wniosku zmieniający art. 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFIS.

10. Trybunał stwierdził, że w okresie programowania 2007–2013 instrumenty finansowe w ramach zarządzania dzielonego były nadmiernie dokapitalizowane, a także zmagaly się z trudnościami z kontrolą kosztów/opłat, przyciąganiem kapitału prywatnego oraz ponownym wykorzystaniem wsparcia finansowego ⁽¹⁷⁾. Mimo to w planach Komisji przyjmuje się, że w okresie programowania 2014–2020 na instrumenty finansowe zostanie przyznane około 21 mld euro z pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ⁽¹⁸⁾.

11. Nowy innowacyjny instrument finansowy (inicjatywa MŚP ⁽¹⁹⁾) jest dostępny w okresie programowania 2014–2020 dla EFRR i EFRROW. Rodzaj finansowania ⁽²⁰⁾ przewidziany w inicjatywie MŚP dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych jest zbliżony do finansowania przewidzianego w EFIS w ramach SMEW ⁽²¹⁾. Choć inicjatywę MŚP utworzono w kontekście rozwoju regionalnego, a EFIS obejmuje całe terytorium UE, obydwa instrumenty dotyczą tej samej grupy MŚP.

Dotychczasowe wykorzystanie EFIS wskazuje na istnienie znacznych możliwości inwestycyjnych

12. By osiągnąć pierwotny poziom docelowy w wysokości 315 mld euro, EBI będzie musiał sfinansować dodatkowe projekty o wartości około 60,8 mld euro w ciągu trzech lat.

13. Według EBI ⁽²²⁾ na dzień 30 czerwca 2016 r. (zob. wykres 1):

- kwota finansowania **działań EFIS objętych podpisanymi umowami** wynosiła **10,5 mld euro** (z uwzględnieniem zagregowanych uruchomionych inwestycji szacowanych na około 66 mld euro, co stanowi w przybliżeniu 21 % poziomu docelowego),
- w segmencie infrastruktury i innowacji ⁽²³⁾ (Infrastructure and Innovation Window – IIW) podpisano umowy o finansowanie w wysokości 4,72 mld euro, co odpowiada jedynie 9 % poziomu docelowego ⁽²⁴⁾,
- podpisane umowy dotyczące działań w segmencie MŚP ⁽²⁵⁾ (SME Window – SMEW) opiewały na kwotę 5,7 mld euro (przy czym szacowane inwestycje uruchomione już osiągnęły 58 % poziomu docelowego),
- w ramach prywatnego finansowania uruchomiono kwotę 44,7 mld euro ⁽²⁶⁾.

⁽¹⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 19/2016 i sprawozdanie specjalne nr 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹⁸⁾ SWD(2015) 299 final z dnia 14 września 2016 r., s. 24.

⁽¹⁹⁾ Poziom środków finansowych przyznanych na rzecz tego instrumentu może wzrosnąć do 8,5 mld euro dzięki wkładom z EFRR i EFRROW na poziomie UE (art. 39 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

⁽²⁰⁾ W odniesieniu do samych MŚP instrument może zapewnić nieograniczone gwarancje dla portfeli długu lub może umożliwić finansowanie działań za pośrednictwem sekurytyzacji.

⁽²¹⁾ Mechanizm InnovFin SMEG (instrument gwarancyjny dla MŚP w programie „Horyzont 2020”), który korzysta ze wzmocnienia EFIS w ramach SMEW, to jeden z elementów, na które przypada ryzyko w inicjatywie na rzecz MŚP.

⁽²²⁾ Ocena EBI, tabela 2, s. 5.

⁽²³⁾ W segmencie IIW gwarancja UE została ograniczona do 13,5 mld euro (11 mld euro jako element pierwszej straty dla portfela długu i 2,5 mld na działania typu kapitałowego) oraz 2,5 mld euro z zasobów własnych EBI na inwestycje o równym stopniu uprzywilejowania w obrębie działań kapitałowych.

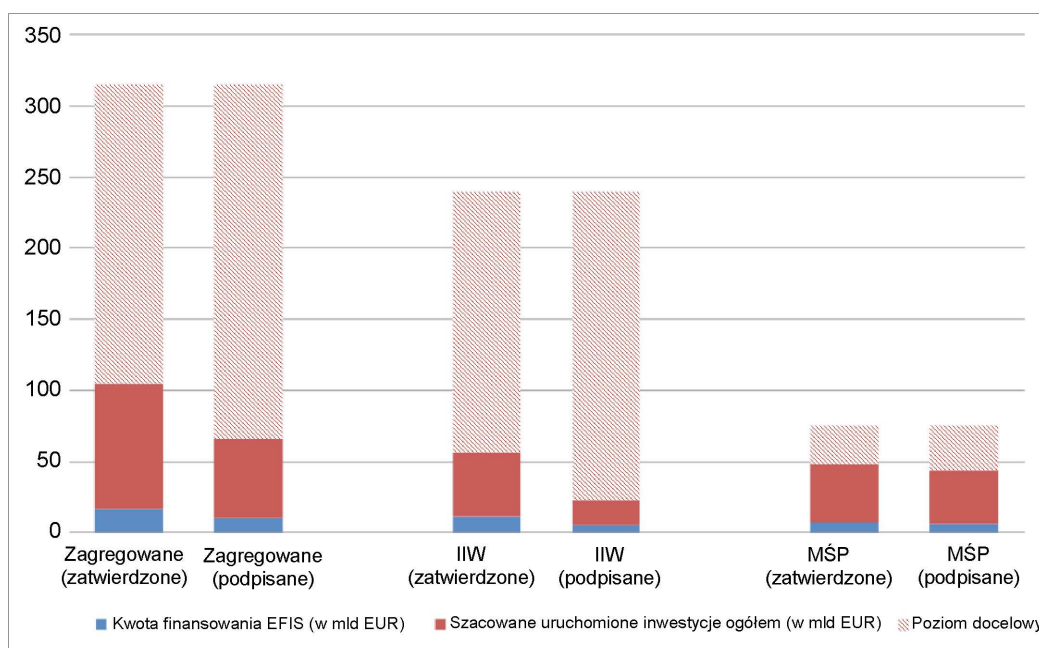
⁽²⁴⁾ Ponadto w półrocznym sprawozdaniu operacyjnym na temat EFIS na dzień sprawozdawczy 30 czerwca 2016 r. EBI przewiduje, że komitet inwestycyjny zatwierdzi stosowanie gwarancji UE w odniesieniu do finansowania działań IIW dla kolejnych **14,5 mld euro do dnia 30 czerwca 2017 r.**

⁽²⁵⁾ W segmencie SMEW przydzielono 1,25 mld euro gwarancji UE na rozszerzenie działań objętych gwarancjami w ramach instrumentu LGF w programie COSME (instrument gwarancji kredytowych w Programie na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw) oraz InnovFin SMEG, a także 1,25 mld euro na portfel kapitałowy. Gwarancja w wysokości 1,25 mld euro na portfel kapitałowy SMEW zacznie być stosowana w drugiej połowie 2016 r. w odniesieniu do nowo opracowanego produktu kapitałowego SMEW. Dodatkowo EBI przeznaczył 2,5 mld euro z zasobów własnych na zasoby kapitału podwyższonego ryzyka powierzone w ramach mandatu dla EBI.

⁽²⁶⁾ Półroczne sprawozdanie operacyjne na temat EFIS na dzień sprawozdawczy 30 czerwca 2016 r.

Wykres 1

Przegląd portfela EFIS na dzień 30 czerwca 2016 r.



Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych EBI na dzień 30 czerwca 2016 r.

14. Ogólnie obecna kwota gwarancji EFIS wystarczy na finansowanie działań przez kolejne dwa lata. Wyjątkiem są działania dotyczące zadłużenia w segmencie SMEW ⁽²⁷⁾, w którym Komisja i EBI postanowiły realizować serię wniosków o finansowanie z istniejących instrumentów finansowych w odniesieniu do instrumentu gwarancji kredytowych (LGF) w programie COSME oraz instrumentu gwarancji InnovFin dla MŚP (SMEG) w programie „Horyzont 2020”.

15. Komisja i grupa EBI podjęły już szereg działań w celu wyeliminowania ryzyka braku dostępnych środków w portfelu długu SMEW ⁽²⁸⁾:

- rada kierownicza EFIS zwiększyła limit SMEW z 2,5 do 3 mld euro przez przesunięcie 500 mln euro z IIW ⁽²⁹⁾,
- w odniesieniu do portfela długu SMEW Komisja i EBI uzgodniły wykorzystanie rocznego wkładu UE, gdy będzie dostępny, do zwolnienia gwarancji UE dla instrumentów LGF COSME i InnovFin SMEG oraz przekształcenia jej w ochronę przed ekspozycją przy transzy drugiej straty lub transze typu mezzanine,
- rozszerzenie stosowania gwarancji UE na instrument gwarancji EaSI ⁽³⁰⁾ oraz instrument sekurytyzacji.

16. Komisja proponuje przedłużenie okresu inwestycji o półtora roku (przesunięcie zakończenia z lipca 2019 r. na grudzień 2020 r.) ⁽³¹⁾ oraz zwiększenie wielkości docelowych inwestycji do 500 mld euro ⁽³²⁾. Umowy mogłyby być podpisywane w ciągu dwóch lat po zakończeniu okresu inwestycyjnego (tj. do grudnia 2022 r.), podczas gdy na podstawie obecnego rozporządzenia w sprawie EFIS może to nastąpić w ciągu roku. EBI zauważa jednak w swojej ocenie, że czas na podpisanie umów w ramach działań EFIS po zatwierdzeniu wynosi około 90 dni ⁽³³⁾.

⁽²⁷⁾ Komisja szacuje, że EBI wykorzysta gwarancję UE udzieloną na portfel długu w segmencie SMEW do końca 2017 r. (SWD(2016) 297 final/2, s. 17).

⁽²⁸⁾ Początkowo na rozszerzenie instrumentu LGF w programie COSME i instrumentu InnovFin SMEG przyznano 1,25 mld euro gwarancji UE.

⁽²⁹⁾ Art. 7 ust. 3 umowy zmieniającej w sprawie zarządzania Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz w sprawie udzielenia gwarancji UE (nazywanej dalej „zmienioną umową w sprawie EFIS”).

⁽³⁰⁾ Program Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI).

⁽³¹⁾ Art. 1 ust. 5 wniosku zmieniającego art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽³²⁾ Sekcja 1 załącznika do wniosku zmieniającego sekcję 2 załącznika II do rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽³³⁾ Ocena EBI, rys. 9, s. 30.

Wnioski

17. Komisja przedłożyła wniosek w sprawie rozszerzenia EFIS zaledwie rok po jego uruchomieniu. Niewiele danych przemawia za tym, że proponowane zwiększenie gwarancji UE poza SMEW jest uzasadnione. Komisja nie przeanalizowała innych opcji, takich jak dalsze przesunięcie gwarancji UE między dwoma segmentami lub zwiększenie gwarancji UE tylko dla SMEW. Dane i szacunki EBI wskazują na to, że obecna gwarancja jest wystarczająca na kolejny okres działania IIW, w którym to okresie można przeprowadzić przegląd funkcjonowania i wartości dodanej EFIS, zgodnie z intencjami współustawodawców. W ten sposób łatwiej byłoby ograniczyć rozdrobnienie i pokrywanie się EFIS oraz innych instrumentów finansowych, a także skoncentrować się na priorytetach UE. Proponowany wydłużony okres na podpisanie umów dotyczących działań (dwa lata) nie jest zgodny z obecnymi praktykami.

Wniosek i ocena gwarancji nie są zgodne z zasadami lepszego stanowienia prawa

Kryteria

18. Lepsze stanowienie prawa ⁽³⁴⁾ jest priorytetem dla UE. Wymaga się, by Komisja „rygorystycznie oceniała skutki tworzonych przepisów prawnych, w tym istotne zmiany wprowadzane w trakcie procedury ustawodawczej, tak aby decyzje polityczne oparte były na wystarczająco solidnych podstawach” ⁽³⁵⁾. Ocena skutków jest wymagana w przypadku tych inicjatyw Komisji, które mogą wywoływać znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne, w tym w przypadku przeglądów obowiązujących aktów prawnych lub komunikatów politycznych ⁽³⁶⁾.

19. Oceny muszą dotyczyć wszystkich istotnych skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych interwencji UE (ze szczególnym uwzględnieniem skutków zidentyfikowanych we wcześniejszych ocenach) ⁽³⁷⁾. Ponadto w art. 30 i 140 rozporządzenia finansowego wymaga się oceny *ex-ante* programów wydatków i instrumentów finansowych. Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa przewidują również, że oceny należy przeprowadzać z użyciem jasno określonej, zaawansowanej metodyki umożliwiającej wygenerowanie obiektywnych ustaleń. Oceny muszą obejmować co najmniej skuteczność, wydajność, odpowiedniość, spójność oraz wartość dodaną dla UE bądź wyjaśniać, dlaczego tych czynników zabrakło w programie oceny.

Do wniosku nie dołączono oceny skutków

20. Komunikat Komisji z dnia 1 czerwca 2016 r. ⁽³⁸⁾ oraz uzasadnienie wniosku zawierają pewne informacje o obecnym stopniu wykorzystania EFIS, z uwzględnieniem rezultatów konsultacji z zainteresowanymi stronami ⁽³⁹⁾ oraz wewnętrznych ocen. Dokumenty te nie stanowią jednak kompleksowej, ścisłej, dobrze uzasadnionej oceny skutków, przewidzianej w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa.

21. Co więcej, przytaczając argument, że uruchomienie EFIS w 2015 r. jest sprawą pilną, Komisja nie przeprowadziła wtedy oceny skutków ani oceny *ex ante*. Jak zauważono w opinii Trybunału nr 4/2015 ⁽⁴⁰⁾, uznano, że do EFIS nie odnosi się wymóg zawarty w rozporządzeniu finansowym, nawet jeśli większość środków na finansowanie funduszu gwarancyjnego pochodzi z budżetu UE, a gwarancja budżetowa dla EBI spowoduje powstanie znacznych zobowiązań warunkowych dla budżetu UE.

22. W konsekwencji brak jest oceny i analizy EFIS pod kątem przyczyn powstania luki inwestycyjnej i potrzeb rynku oraz najlepszego sposobu zaradzenia temu problemowi, a także wzajemnego uzupełniania się z innymi programami i instrumentami finansowymi zasilanymi z budżetu UE, jak i najlepszych metod unikania niepożądanych przypadków pokrywania się.

⁽³⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa” (COM(2015) 215 final z dnia 19 maja 2015 r.).

⁽³⁵⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_pl.htm.

⁽³⁶⁾ W szczególnym przypadku komunikatów politycznych wymóg przeprowadzenia oceny skutków (oraz zakres analizy) będzie zależał zasadniczo od zakresu zamierzeń i poziomu planowanego zobowiązania, a także od stopnia, w jakim wiąże ono Komisję. Komunikaty, których przedmiotem jest ogłoszenie, na przykład, ambitnych przedsięwzięć (powiedzmy dziesięcioletniej strategii osiągnięcia pewnych celów w zakresie ochrony środowiska), najprawdopodobniej będą wymagały oceny, ponieważ skutki takiego przedsięwzięcia mogą być znaczące i są w większości możliwe do określenia już na takim ogólnym etapie tworzenia strategii politycznej. (http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_5_en.htm).

⁽³⁷⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap6_en.htm.

⁽³⁸⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Europa znów inwestuje – Wnioski z realizacji planu inwestycyjnego dla Europy” (COM(2016) 359 final z dnia 1 czerwca 2016 r.).

⁽³⁹⁾ Rada kierownicza EFIS zorganizowała pierwsze konsultacje zainteresowanych stron w dniu 7 września 2016 r. z udziałem ponad 30 uczestników (społeczeństwa obywatelskiego, ośrodków analitycznych oraz stowarzyszeń sektora prywatnego i bankowego). Zorganizowano dyskusje panelowe na takie tematy jak wdrażanie EFIS w ramach IIW i SMEW oraz orientacja strategiczna EFIS.

⁽⁴⁰⁾ Opinia nr 4/2015, pkt 10.

Oceny Komisji i EBI nie stanowią przeglądu funkcjonowania i wartości dodanej EFIS

23. Komisja dołącza do wniosku (zob. pkt 7) wewnętrzną ocenę wykorzystania gwarancji UE i działania funduszu gwarancyjnego. Wynika to z oddzielnego wymogu sprawozdawczości ujętego w rozporządzeniu w sprawie EFIS ⁽⁴¹⁾. Ocena odnosi się do proponowanej zmiany stopy zasilania funduszu gwarancyjnego (zob. pkt 34), lecz nie do pozostałych elementów wniosku.

24. We wrześniu 2016 r. EBI wydał, jako uzupełnienie oceny Komisji, własną ocenę funkcjonowania EFIS (zgodnie z wymaganiami art. 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFIS). Ocena EBI dotyczy „zakresu stosowania EFIS oraz jego funkcjonowania w sposób sprzyjający osiągnięciu oczekiwanych efektów”, natomiast „nie zawiera oceny wyników i oddziaływania EFIS jako takiego”. Obejmuje podstawowy portfel działań EFIS (w tym dodatkowość i kwalifikowalność), procesy zarządzania oraz strukturę organizacyjną, a także odnośne procedury i wytyczne w zakresie realizacji projektów ⁽⁴²⁾. EBI stwierdza, że „jest zbyt wcześnie na przeprowadzenie tej oceny, by uzyskać ostateczny pogląd na temat funkcjonowania EFIS” ⁽⁴³⁾.

25. Komisja zobowiązała się także, w uzasadnieniu wniosku ⁽⁴⁴⁾, do dostarczenia niezależnej oceny stosowania rozporządzenia w sprawie EFIS w listopadzie 2016 r. Niezależna ocena obejmie także funkcjonowanie EFIS, stosowanie gwarancji UE oraz ĘCDI. Zostanie ona opracowana na podstawie wyników wewnętrznych ocen Komisji i EBI.

Wnioski

26. Wniosek został przygotowany bez przeprowadzenia wszechstronnej oceny skutków (po raz drugi) oraz zbyt wcześnie, by zmierzyć skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe wywołane przez EFIS i umożliwić wyciągnięcie wniosku na temat tego, czy EFIS osiąga swoje cele. W szczególności potrzebne do tego informacje powinny obejmować:

- istniejące instrumenty finansowe (oraz sektory docelowe i docelowych beneficjentów),
- pokrywanie się instrumentów i EFIS,
- dostosowanie do celów politycznych UE,
- zakres ograniczania rozdrobnienia instrumentów,
- zarządzanie ryzykiem (oraz sprawozdanie dotyczące zobowiązań warunkowych dla budżetu UE).

27. W ocenie gwarancji nie podporządkowano się zasadom lepszego stanowienia prawa. Żadna z trzech ocen wspomnianych powyżej nie obejmuje wyników i oddziaływania EFIS, gdyż nie upłynął wystarczająco długi czas umożliwiający ich określenie lub zmierzenie ⁽⁴⁵⁾ (zob. także pkt 8). Ze względu na czas istnieje niewiele, lub wręcz brak jest wskaźników makroekonomicznych do pomiaru oddziaływania EFIS. Trybunał kwestionuje skreślenie przepisu uzależniającego kontynuowanie, zmianę czy zakończenie działania EFIS od rezultatów niezależnej oceny (zob. pkt 8).

Proponowane zasilenie funduszu gwarancyjnego odpowiada uaktualnionym szacunkom spodziewanych strat*Fundusz gwarancyjny*

28. Do celów zapewnienia bufora płynności, „z którego realizowane są wypłaty na rzecz EBI w przypadku uruchomienia gwarancji UE” ⁽⁴⁶⁾, ustawodawcy UE ustanowili fundusz gwarancyjny ⁽⁴⁷⁾. Obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie EFIS ustanawia kwotę docelową funduszu gwarancyjnego na poziomie 50 % zobowiązań gwarancyjnych UE (8 mld euro). W uzasadnieniu do wstępnego wniosku ⁽⁴⁸⁾ Komisja wyjaśnia, że stopa docelowa została ustalona na podstawie „doświadczenia nabytego w przypadku tego typu inwestycji, jakie mają być wspierane przez EFIS”.

⁽⁴¹⁾ Art. 18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁴²⁾ Ocena EBI, sekcja 1.3, s. 3.

⁽⁴³⁾ Streszczenie oceny EBI.

⁽⁴⁴⁾ COM(2016) 597 final z dnia 14 września 2016 r., s. 6.

⁽⁴⁵⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

⁽⁴⁶⁾ Art. 12 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁴⁷⁾ W dniu 21 stycznia 2016 r. Komisja przyjęła decyzję C(2016) 165 zatwierdzającą wytyczne dotyczące zarządzania aktywami funduszu gwarancyjnego.

⁽⁴⁸⁾ COM(2015) 10 final z dnia 13 stycznia 2015 r., s. 5.

Skutki dla budżetu UE

29. Uzyskanie poziomu zasilania docelowego na poziomie 50 % oznaczało ograniczenie planowanych wydatków w latach 2014–2022 na dofinansowanie za pośrednictwem instrumentu „Łącząc Europę” o 2,8 mld euro i programu „Horyzont 2020” o 2,2 mld euro oraz wykorzystanie 3 mld euro z nieprzydzielonego marginesu w ramach pułapu wydatków w wieloletnich ramach finansowych.

30. Płatności z budżetu UE będą finansowały ten fundusz do roku 2022. W grudniu 2015 r. Komisja przeznaczyła na wpłaty do tego funduszu 1,4 mld euro ⁽⁴⁹⁾. Na dzień 30 czerwca 2016 r. Komisja wpłaciła już na rzecz funduszu gwarancyjnego 380 mln euro (z 500 mln euro planowanych wpłat w 2016 r.), zainwestowanych w obligacje. Z funduszu nie były uruchamiane żadne środki ⁽⁵⁰⁾.

31. Jeśli ponadto wpłaty osiągną poziom docelowy, w EFIS powstanie niesfinansowane potencjalne zobowiązanie dla budżetu UE w wysokości około 8 mld euro (oprócz 8 mld euro pokrytych z funduszu gwarancyjnego).

Spodziewane straty i potrzeby w zakresie zasilania funduszu

32. Komisja proponuje zmianę stopy docelowej funduszu gwarancyjnego UE z 50 % na 35 % ⁽⁵¹⁾ łącznych zobowiązań gwarancyjnych UE i podtrzymuje ten wniosek w ocenie gwarancji.

33. Na podstawie 39 działań IIW objętych umowami podpisanymi przez EBI na dzień 30 czerwca 2016 r. oraz na podstawie danych historycznych dotyczących instrumentów wykorzystywanych w ramach rozszerzenia SMEW, jak również proponowanych zmian w podsegmencie zadłużenia SMEW (zob. pkt 15) Komisja obliczyła średnią stopę zasilania na poziomie 33,4 % ⁽⁵²⁾. Komisja zastosowała w swojej ocenie obliczeń spodziewanych strat dla różnych portfeli podejście „konserwatywne”.

34. Zmniejszenie stopy docelowej o 15 punktów procentowych to zmiana, która zminimalizuje ryzyko, że kwota wpłacona do funduszu gwarancyjnego przekroczy straty, które fundusz pokrywa. To jednak również zwiększy ryzyko, że kwota wpłacona do funduszu gwarancyjnego będzie niewystarczająca i będzie niezbędne uruchomienie środków z budżetu. Komisja wyjaśniła założenia, na których oparła wniosek.

Wnioski

35. Utworzenie EFIS oraz funduszu gwarancyjnego ze stopą docelową na poziomie 50 % ograniczyło elastyczność budżetową w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 przez zmniejszenie nieprzydzielonego marginesu w ramach pułapu wydatków. Ponadto zmniejszono planowane budżety na program „Horyzont 2020” i instrument „Łącząc Europę”. Jest zbyt wcześnie na ocenę kosztu alternatywnego tych cięć uzgodnionych w 2015 r., gdyż Komisja nie jest jeszcze w stanie ocenić oddziaływania EFIS, programu „Horyzont 2020” czy instrumentu „Łącząc Europę”. (Gdyby Komisja przyjęła te same założenia we wstępnym wniosku, jakie przyjmuje teraz w odniesieniu do zmienionego wniosku, skutki finansowania funduszu gwarancyjnego z budżetu UE przez ubiegłe dwa lata byłyby mniejsze).

36. Wraz z proponowanymi zmianami łączne potencjalne zobowiązanie dla budżetu UE osiągnie kwotę 26 mld euro (z czego około 9 mld euro zostanie pokryte z funduszu gwarancyjnego). Potencjalne zobowiązania będą się utrzymywać w ciągu całego okresu istnienia portfela inwestycyjnego.

Ryzyko związane z EFIS jest wyolbrzymione

We wniosku szeroko zdefiniowano kwestię dodatkowości

Kryteria

37. Art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFIS definiuje pojęcie „dodatkowości” (zob. *ramka 1*).

⁽⁴⁹⁾ Kwota ta została przesunięta z linii budżetowych instrumentu „Łącząc Europę” (790 mln euro), programu „Horyzont 2020” (70 mln euro) i ITER (490 mln euro).

⁽⁵⁰⁾ SWD(2016) 297 final/2, s. 17.

⁽⁵¹⁾ Art. 1 ust. 8 wniosku zmieniający art. 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁵²⁾ SWD(2016) 297 final/2, tabela 4, s. 19.

Ramka 1 – Dodatkowość – art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFIS z proponowanymi zmianami (kursywą)

Na użytek niniejszego rozporządzenia „dodatkowość” oznacza wsparcie przez EFIS działań, które służą zaradzeniu niedoskonałościom rynku lub nieoptymalnej sytuacji w zakresie inwestycji i które nie mogłyby zostać przeprowadzone w okresie, w którym można skorzystać z gwarancji UE, albo nie w takim samym zakresie, przez EBI, EFI lub w oparciu o istniejące unijne instrumenty finansowe bez wsparcia ze strony EFIS. Projekty wspierane przez EFIS muszą co do zasady charakteryzować się wyższym profilem ryzyka niż projekty wspierane dzięki zwykłym działaniom EBI, a portfel EFIS musi ogólnie charakteryzować się wyższym profilem ryzyka niż portfel inwestycji wspieranych przez EBI w ramach jego zwykłej polityki inwestycyjnej przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia.

Uznaje się, że projekty wspierane przez EFIS zapewniają dodatkowość, jeżeli mając na celu generowanie zatrudnienia i trwałego wzrostu gospodarczego obciążone są ryzykiem odpowiadającym działaniom specjalnym EBI, zgodnie z definicją w art. 16 statutu EBI i wytycznymi polityki ryzyka kredytowego EBI.

Aby lepiej zaradzić niedoskonałościom rynku lub nieoptymalnej sytuacji w zakresie inwestycji, działania specjalne EBI wspierane przez EFIS zazwyczaj charakteryzują się takimi cechami jak podporządkowanie, udział w instrumentach podziału ryzyka, transgraniczny charakter, ekspozycja na określone rodzaje ryzyka lub inne możliwe do zidentyfikowania aspekty, bardziej szczegółowo opisane w załączniku II.

Projekty EBI obciążone ryzykiem niższym niż minimalne ryzyko w ramach działań specjalnych EBI mogą również być wspierane przez EFIS, jeżeli wykorzystanie gwarancji UE wymagane jest do zapewnienia dodatkowości w rozumieniu akapitu pierwszego niniejszego ustępu.

Uznaje się, że dodatkowość zapewniają także wspierane przez EFIS projekty polegające na stworzeniu infrastruktury fizycznej łączącej dwa lub kilka państw członkowskich lub na rozbudowaniu istniejącej w jednym państwie członkowskim infrastruktury fizycznej lub usług związanych z infrastrukturą fizyczną w jednym lub kilku państwach członkowskich.

Skutki dla grupy EBI

38. Podczas okresu wdrażania EFIS EBI spodziewa się⁽⁵³⁾ utrzymania wolumenów kredytów osiągniętych po zwiększeniu kapitału w 2013 r.⁽⁵⁴⁾ (zob. wykres 2). EFIS wywoła znaczące skutki w odniesieniu do **działań specjalnych**⁽⁵⁵⁾ EBI; spodziewany jest wzrost ich wartości z 6,4 mld euro w 2015 r.⁽⁵⁶⁾ do 16–20 mld euro rocznie (z czego około 2,5 mld rocznie dotyczy działań prowadzonych przez EBI na własne ryzyko)⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵³⁾ Operacyjny plan działań EBI na lata 2015–2017.

⁽⁵⁴⁾ W dniu 31 grudnia 2012 r. państwa członkowskie zatwierdziły zwiększenie kapitału wpłaconego o 10 mld euro, by umożliwić EBI zapewnienie dodatkowych długoterminowych kredytów do wysokości 60 mld euro na rentowne gospodarczo projekty: W latach 2013–2015, w wyniku zwiększenia kapitału, zwiększył się wolumen kredytów udzielanych przez EBI z 51 mld euro w 2012 r. do ponad 70 mld euro rocznie.

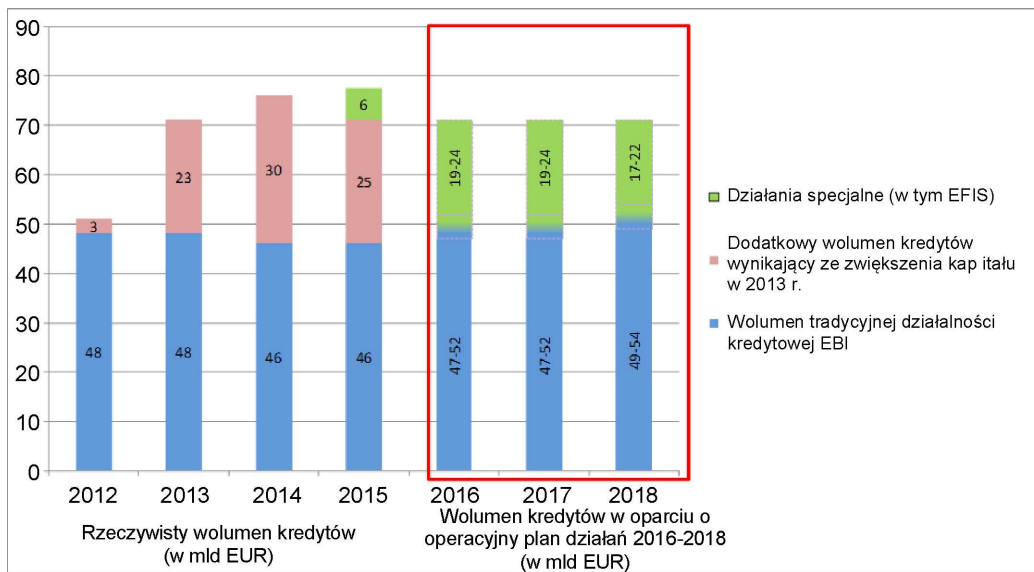
⁽⁵⁵⁾ Działania specjalne określają art. 16 regulaminu EBI oraz wytyczne polityki ryzyka kredytowego EBI; działania te obejmują (i) działania kredytowe i gwarancyjne o stopniu ryzyka kredytowego D lub niższym; (ii) działania kapitałowe i typu kapitałowego. Działania specjalne obejmują działania EBI na własne ryzyko (wyższe ryzyko) oraz działania objęte mechanizmem ograniczania ryzyka kredytowego portfela (podziału ryzyka) w odniesieniu do istniejących instrumentów (np. mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka, instrumentu „Łącząc Europę” itd.) oraz EFIS.

⁽⁵⁶⁾ Sprawozdanie finansowe EBI za 2015 r., s. 10.

⁽⁵⁷⁾ Operacyjny plan działań EBI na lata 2016–2018, s. 14.

Wykres 2

Wolumeny kredytów udzielanych przez EBI w ujęciu historycznym i prognostycznym



Źródło: Trybunał, na podstawie operacyjnego planu działań EBI na lata 2015–2017 i 2016–2018.

39. W art. 5 ust. 1 stwierdza się, że „projekty wspierane przez EFIS zapewniają dodatkowość, jeżeli obciążone są ryzykiem odpowiadającym działaniom specjalnym EBI”. Na tej podstawie EBI uznaje własne działania specjalne wspierane przez EFIS za działania o charakterze *de facto* dodatkowym⁽⁵⁸⁾, bez konieczności wykazywania, że (i) dotyczą one niedoskonałości rynku lub nieoptymalnej sytuacji w zakresie inwestycji; oraz (ii) nie można ich zrealizować bez wsparcia EFIS w danym okresie (lub w nie w tym samym zakresie) przez EBI, EFI lub w ramach unijnych instrumentów finansowych. Zgodnie z art. 5 ust. 1 EFIS może wspierać także projekty o niższym profilu ryzyka (np. tradycyjne/zwykłe kredyty udzielane przez EBI, a nie związane z działaniami specjalnymi). W takim wypadku projekty muszą spełniać wymagania dodatkowości.

40. EBI klasyfikuje działania jako „działania specjalne” na podstawie szeregu czynników, takich jak zdolność kredytowa pożyczkobiorcy, wartość zapewnionych gwarancji, okres kredytowania, złożoność struktury finansowania oraz operacje typu kapitałowego. Wszystkie działania EFIS objęte umowami podpisanymi w ramach IIW do dnia 30 czerwca 2016 r. mają status działań specjalnych. EBI uznaje również wszystkie operacje SMEW za zgodne z definicją działań specjalnych w wytycznych polityki ryzyka kredytowego.

41. W swoim sprawozdaniu z oceny EBI zauważa, że „mogą wystąpić sytuacje, w których profil ryzyka działań nie odzwierciedla dodatkowości, tj. mogły być rozważone alternatywne konstrukcje (związane z niższym ryzykiem). Dalej w sprawozdaniu stwierdza się jednak, że „w praktyce EBI stosuje bardziej kompleksowe kryteria dodatkowości w odniesieniu do działań specjalnych, zatem wykracza poza wymóg rozporządzenia w sprawie EFIS”⁽⁵⁹⁾.

Propozycja Komisji dotycząca definicji dodatkowości

42. Komisja proponuje sprecyzowanie w art. 5 i załączniku II rozporządzenia w sprawie EFIS cech, które ukierunkowałyby EBI w klasyfikowaniu działań jako działania specjalne oraz ułatwiłyby komitetowi inwestycyjnemu opublikowanie uzasadnienia decyzji zatwierdzających stosowanie gwarancji UE⁽⁶⁰⁾, ze szczególnym uwzględnieniem zgodności z kryterium dodatkowości.

43. Komisja proponuje również, by projekty transgraniczne były z definicji traktowane jako dodatkowe⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁸⁾ Ocena EBI, s. 23.

⁽⁵⁹⁾ Ocena EBI, s. 16.

⁽⁶⁰⁾ Art. 1 ust. 4 wniosku zmieniający art. 7 ust. 12 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁶¹⁾ Art. 1 ust. 2 wniosku zmieniający art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFIS.

Wnioski i zalecenia

44. Istnieje ryzyko, że postawienie w rzeczywistości znaku równości między statusem działania specjalnego EBI a dodatkowością, w połączeniu z presją na osiągnięcie celu inwestycyjnego, może stanowić zachętę do wykorzystywania nadmiernie skomplikowanych struktur finansowania lub do nadawania profilu ryzyka, który nie odpowiada rzeczywistemu ryzyku związanemu z danym działaniem. Trybunał przeanalizuje tę kwestię w ramach prac kontrolnych na potrzeby opracowania sprawozdania specjalnego.

45. Złożoność definicji dodatkowości zwiększa jeszcze wprowadzenie odniesienia do „infrastruktury fizycznej łączącej dwa lub kilka państw członkowskich lub na rozbudowaniu istniejącej w jednym państwie członkowskim infrastruktury fizycznej lub usług związanych z infrastrukturą fizyczną w jednym lub kilku państwach członkowskich”.

46. Trybunał proponuje:

- wyraźne zaznaczenie w pierwszym akapicie definicji dodatkowości (zob. ramka 1), że wszystkie projekty wspierane przez EFIS powinny spełniać kryteria dodatkowości oraz że podstawa tej oceny powinna zostać udokumentowana,
- utrzymanie prostej, ogólnej definicji dodatkowości przez unikanie odniesień do konkretnych przypadków, takich jak infrastruktura fizyczna.

W obliczeniach efektu mnożnikowego zakłada się brak inwestycji bez udziału EFIS

Kryteria

47. Określenie kwot uruchomionych przez inwestycje publiczne jest wyzwaniem. Komitet Pomocy Rozwojowej OECD zaproponował jednak metodę ⁽⁶²⁾ ukierunkowaną na wyodrębnienie wkładu inwestycji publicznych w uruchamianie dodatkowych środków finansowych. Poniżej podsumowano najważniejsze elementy:

- W przypadku gwarancji na kredyt finansujący projekt uznaje się, że kwotę uruchomioną stanowi wyłącznie kredyt objęty gwarancją; dodatkowego finansowania poza kredytem nie traktuje się jako elementu lewarowanego gwarancją.
- W przypadku kredytów konsorcjalnych kwota uruchamiana jest przypisana inwestorowi publicznemu oraz organizatorowi kredytu konsorcjalnego na zasadzie proporcjonalności. Innymi słowy, uznaje się wkład organizatora, zamiast przypisywać całą uruchomioną kwotę inwestorowi publicznemu.
- W odniesieniu do inwestycji kapitałowych kwoty uruchomione przez inwestora publicznego wykluczają wszelkie wcześniejsze inwestycje; w razie zaangażowania kilku inwestorów publicznych kwoty uruchomione z sektora prywatnego są przypisywane do każdego z inwestorów na zasadzie proporcjonalności.

Szacowane inwestycje uruchomione przez EFIS

48. Zakres, w jakim EFIS mobilizuje dodatkowe środki finansowe, oblicza się w oparciu o „metodę mnożnikową EFIS” ⁽⁶³⁾ określoną przez radę kierowniczą. Osią tej metody jest koszt inwestycyjny projektu. W odniesieniu do kredytów inwestycyjnych i bezpośrednich inwestycji kapitałowych miarą kosztu inwestycyjnego projektu jest „w pierwszej kolejności łączny koszt projektu określony w umowie kredytowej z EBI według normalnej metody stosowanej przez EBI”, uwzględniający, nawet po dokonaniu pewnych poprawek, całość finansowania udostępnionego na projekt w tym samym okresie wraz z EFIS. „Jeśli jednak finansowanie EBI/EFIS wiąże się tylko z jedną częścią projektu, wówczas koszt inwestycji powinien się równać tej części projektu, z którą wiąże się finansowanie”.

49. Podobną definicję efektu mnożnikowego oraz zbliżone podejście do jego szacowania stosuje się w odniesieniu do instrumentów finansowych zasilanych z budżetu UE. W odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym efekt mnożnikowy jest od 2013 r. zdefiniowany w rozporządzeniu finansowym jako „[...] równy kwocie środków finansowych dla kwalifikujących się odbiorców końcowych podzielonej przez kwotę wkładu Unii” ⁽⁶⁴⁾. W sprawozdaniu specjalnym nr 19/2016 Trybunał zauważył, że podczas obliczania dodatkowych inwestycji uruchomionych za pomocą instrumentów finansowych wskaźnik może być przeszacowany, gdyż nie wszystkie źródła finansowania pozyskane do projektu są rezultatem wkładu unijnego ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶²⁾ OECD, „Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions” [Metody pomiaru kwot uruchomionych w sektorze prywatnym przez oficjalne interwencje finansowe na rzecz rozwoju] DCD/DAC/STAT(2015) 8, 24 lutego 2015 r.

⁽⁶³⁾ Obliczenia za pomocą metody mnożnikowej EFIS, 26 października 2015 r. (http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_eif_efs-multiplier_methodology_calculation_en.pdf).

⁽⁶⁴⁾ Art. 223 zasad stosowania rozporządzenia finansowego.

⁽⁶⁵⁾ Sprawozdanie specjalne nr 19/2016, pkt 70.

Wnioski i zalecenia

50. Istnieje ryzyko, że efekt mnożnikowy EFIS jest przeszacowany, szczególnie w przypadku projektów inwestycyjnych, których inwestorzy podjęli zobowiązania lub które stanowią element programów krajowych funkcjonujących bądź ogłoszonych jeszcze przed uruchomieniem EFIS.

51. Trybunał proponuje:

- dostosowanie „metody efektu mnożnikowego EFIS” do metody sugerowanej przez OECD, wraz z uwzględnieniem przypadków opisanych w pkt 50,
- dalsze dopracowanie metody w celu uwzględnienia struktury finansowania i produktów finansowych, które nie istniały w chwili opracowania obecnej metody,
- zastosowanie nowej metody do wyznaczenia dla EFIS kluczowego wskaźnika wykonania, który zilustruje wielkość przyciąganego prywatnego kapitału.

Istnieje możliwość sprecyzowania i usprawnienia szeregu aspektów zarządzania EFIS oraz zwiększenia jego przejrzystości

52. Ta sekcja przedstawia poglądy Trybunału na szereg propozycji Komisji dotyczących wzmocnienia ram prawnych oraz usprawnienia zarządzania i przejrzystości EFIS.

Przepisy dotyczące działalności wykluczonej oraz jurysdykcji niechętnych do współpracy

53. Trybunał popiera propozycję Komisji, by uwzględnić przepis w sprawie unikania opodatkowania⁽⁶⁶⁾ jako środek wzmocnienia kluczowego aspektu ram prawnych. Trybunał uznaje ten przepis za zgodny z własnym zaleceniem ujętym w sprawozdaniu specjalnym nr 19/2016.

Istnieje powszechnie uznana potrzeba przeciwdziałania nierównowadze geograficznej i koncentracji sektorowej

Kryteria

54. Nie ma ustalonych kwot geograficznych ani sektorowych dla EFIS, a wsparcie dla projektów jest udzielane odpowiednio do popytu. Niemniej wytyczne inwestycyjne EFIS stawiają wymóg, by „uniknąć nadmiernej koncentracji sektorowej lub geograficznej”⁽⁶⁷⁾, i w orientacji strategicznej EFIS ustalono limity takiej koncentracji⁽⁶⁸⁾. Koncentracja geograficzna i koncentracja sektorowa, z podziałem według wielkości działań objętych podpisanymi umowami wspieranymi przez gwarancję UE, stanowią dwa kluczowe wskaźniki monitorowania EFIS⁽⁶⁹⁾.

Dotychczasowe wykorzystanie EFIS

55. Sprawozdanie z oceny EBI⁽⁷⁰⁾ uwzględniła geograficzną nierównowagę⁽⁷¹⁾ i koncentrację sektorową⁽⁷²⁾ w portfelu IIW. Finansowanie w ramach IIW koncentruje się (63 %) w trzech państwach członkowskich⁽⁷³⁾. Nie ustalono limitów koncentracji dla SMEW, przy czym cztery państwa członkowskie⁽⁷⁴⁾ reprezentują 44 % finansowania.

⁽⁶⁶⁾ Art. 1 ust. 12 wniosku zastępujący art. 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁶⁷⁾ Załącznik II do rozporządzenia w sprawie EFIS, sekcja 8.

⁽⁶⁸⁾ W orientacji strategicznej EFIS z dnia 15 grudnia 2015 r. ustanowiono limit koncentracji geograficznej w IIW w wysokości 45 % w dowolnych trzech państwach członkowskich oraz orientacyjny limit koncentracji sektorowej na poziomie 30 % w okresie inwestycyjnym. (http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf).

⁽⁶⁹⁾ Harmonogram II zmienionej umowy w sprawie EFIS.

⁽⁷⁰⁾ Ocena EBI, sekcje 2.2 i 2.3.

⁽⁷¹⁾ Finansowanie z EFIS koncentruje się w 92 % w UE-15, a tylko 8 % dotyczy UE-13.

⁽⁷²⁾ 46 % finansowania z EFIS przyznano na sektor energetyczny, a 19 % na sektor transportu.

⁽⁷³⁾ Zjednoczone Królestwo (29 % lub 1 369 mln euro), Włochy (24 % lub 1 152 mln euro) i Hiszpania (10 % lub 470 mln euro).

⁽⁷⁴⁾ Włochy (15 % lub 903 mln euro), Francja (11 % lub 623 mln euro), Niemcy (10 % lub 586 mln euro) i Zjednoczone Królestwo (8 % lub 488 mln euro).

56. Sprawozdanie z oceny EBI ⁽⁷⁵⁾, jak również inne niedawne analizy ⁽⁷⁶⁾ wskazują jako potencjalne przyczyny koncentrowanie się na szybkim wykorzystaniu EFIS oraz na osiągnięciu docelowego poziomu inwestycji w wysokości 315 mld euro, co zachęca EBI do nadawania priorytetu projektom mogącym szybko uzyskać finansowanie z banków w krajach o rozwiniętych rynkach finansowych, gdzie jest możliwe skorzystanie z instrumentów finansowych oraz strukturyzowanie projektów o wysokim ryzyku.

57. Komisja proponuje także ⁽⁷⁷⁾ zmianę definicji roli ECDI w odniesieniu do przygotowania projektów, koncentracji na projektach związanych z działaniami w dziedzinie klimatu oraz jego wkładu w osiąganie dywersyfikacji sektorowej i geograficznej, jak również zapewniania wsparcia doradczego na poziomie lokalnym.

58. Wniosek Komisji obejmuje rolnictwo i rybołówstwo oraz akwakulturę jako sektory kwalifikujące się do wsparcia w ramach EFIS ⁽⁷⁸⁾. Jednak projekty, które nadają się do finansowania w ramach EFIS mogą także kwalifikować się do uzyskania wsparcia w ramach EFRROW. Sprawozdanie specjalnie Trybunału nr 5/2015 na temat instrumentów finansowych w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich zawiera wniosek, że instrumenty finansowe dostępne w ramach EFRROW były do tej pory nadmiernie dokapitalizowane i nieskuteczne.

Wnioski

59. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie we wniosku Komisji kwestii nierównowagi w wykorzystaniu środków finansowych. ECDI ma do odegrania kluczową rolę w eliminowaniu nierównowagi geograficznej i sektorowej, ale jest zbyt wcześnie na wydanie opinii o skuteczności ECDI w ogóle, a szczególnie w tym aspekcie.

60. Uwzględniając wcześniejsze doświadczenia oraz istnienie alternatywnych źródeł finansowania, Trybunał kwestionuje wartość dodaną finansowania z EFIS projektów w sektorze rolnym oraz sektorach rybołówstwa i akwakultury.

Wyjaśnienie stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do projektów łączących finansowanie z EFIS i funduszy strukturalnych

61. Zasoby przyznane bezpośrednio przez EBI w ramach wykonywania rozporządzenia w sprawie EFIS nie stanowią pomocy państwa w myśl art. 107 ust. 1 TFUE, zatem Komisja nie musi zatwierdzać finansowania z EFIS na podstawie zasad UE dotyczących pomocy państwa ⁽⁷⁹⁾. Niemniej projekty wspierane przez EFIS mogą również korzystać ze współfinansowania przez państwa członkowskie UE, w tym za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ⁽⁸⁰⁾, które to finansowanie, o ile nie jest przyznawane na warunkach rynkowych, stanowi pomoc państwa wymagającą zatwierdzenia przez Komisję na podstawie ram pomocy państwa ⁽⁸¹⁾.

62. Trybunał sugeruje sprecyzowanie – do celów pomocy państwa – sposobu traktowania działań EFIS współfinansowanych z funduszy znajdujących się pod kontrolą państw członkowskich, w tym europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Uznana potrzeba bardziej czytelnego i sprawniejszego zarządzania

Kryteria

63. Aby EFIS działał skutecznie, konieczne jest usprawnienie procesu zarządzania, który jasno określa poszczególne role i obowiązki Komisji i EBI, oraz podmiotów przez nie wyznaczonych, w podejmowaniu decyzji, mając na uwadze odpowiednie zapewnienie niezależności oraz unikanie konfliktu interesów.

Procesy zarządzania EFIS

64. W skład struktury zarządzania EFIS ⁽⁸²⁾ wchodzi: rada kierownicza, komitet inwestycyjny, dyrektor zarządzający i jego zastępca (zob. załącznik I). Struktura zarządzania EFIS stanowi dodatkową jednostkę obok organizacji EBI oraz zarządzania cyklem projektowym i nie powinna zakłócać procesu podejmowania decyzji w grupie EBI ⁽⁸³⁾.

⁽⁷⁵⁾ Ocena EBI, sekcja 2.2, s. 7.

⁽⁷⁶⁾ E. Rubio „Investment in Europe: making the best of the Juncker plan” [Inwestycje w Europie: jak najlepiej wykorzystać plan Junckera], Instytut Jacquesa Delorsa, Paryż, Berlin, 2016 r., s. 49–50.

⁽⁷⁷⁾ Art. 1 ust. 9 wniosku zmieniający art. 14 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁷⁸⁾ Art. 1 ust. 5 wniosku zmieniający art. 9 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁷⁹⁾ Nota informacyjna KE „Plan inwestycyjny dla Europy – pytania i odpowiedzi” z dnia 20 lipca 2015 r.

⁽⁸⁰⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸¹⁾ ABER, FIBER i GBER (zob. załącznik II).

⁽⁸²⁾ Art. 7 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁸³⁾ Motyw 29 rozporządzenia w sprawie EFIS.

Rada kierownicza

65. Rada kierownicza EFIS została formalnie utworzona w lipcu 2015 r. W ocenie EBI podkreślono, że trzech spośród czterech członków rady kierowniczej EFIS również zasiada w Radzie Dyrektorów EBI lub EFI oraz że w ramach tych uprawnień biorą oni udział w zatwierdzaniu strategii i projektów EBI lub EFI, w tym projektów EFIS ⁽⁸⁴⁾.

66. W ocenie EBI wskazano, że należy poprawić „sprawozdawczość, rozliczalność i ogólną współpracę między dyrektorem zarządzającym ⁽⁸⁵⁾ a radą kierowniczą” ⁽⁸⁶⁾.

Komitet inwestycyjny

67. Rada kierownicza zakończyła wybór członków komitetu inwestycyjnego w grudniu 2015 r. i komitet rozpoczął swoją działalność w styczniu 2016 r. W okresie przejściowym między lipcem 2015 a styczniem 2016 r. Komisja pełniła obowiązki komitetu inwestycyjnego oraz wydawała pozwolenia na uwzględnianie instrumentów EFI oraz projektów zatwierdzonych przez Radę EBI w portfelu objętym gwarancją EFIS. Niezależność i brak konfliktu interesu stanowią podstawowe wymagania stawiane członkom komitetu inwestycyjnego ⁽⁸⁷⁾.

68. W cyklu projektowym komitet inwestycyjny interweniuje na etapie między zatwierdzeniami przez komitet zarządzający EBI oraz radę EBI, w celu zatwierdzenia „wsparcia w postaci gwarancji UE dla działań EBI”. W tym celu komitet inwestycyjny posługuje się tabelą wskaźników ⁽⁸⁸⁾ opracowaną przez służby EBI dla każdego projektu (zob. pkt 78 i 79).

69. EBI przedkłada dwa razy do roku Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji wykaz wszystkich decyzji komitetu inwestycyjnego odrzucających stosowanie gwarancji UE, z zachowaniem wymogu ścisłej poufności ⁽⁸⁹⁾. Komisja i grupa EBI potwierdzają, że na dzień 30 czerwca 2016 r. nie odnotowano żadnych odrzuceń. Anulowano jednak trzy działania IIW (w tym jedno po podpisaniu) oraz zrezygnowano z jednego działania SMEW.

Wnioski

70. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą zaostrożenia przepisów ⁽⁹⁰⁾ związanych ze zgłaszaniem konfliktu interesów w odniesieniu do członków komitetu inwestycyjnego.

71. Trybunał zauważa ponadto, że w ocenie EBI uwypuklono potrzebę dalszego uproszczenia i sprecyzowania ról oraz obowiązków organów zarządzających EFIS, gdyż nadal są one zbyt złożone.

72. W obecnej chwili Komisja i EBI odgrywają różnorodne role w odniesieniu do EFIS i każda z tych instytucji ma szeroki zakres innych obowiązków. Komisja zarządza funduszem gwarancyjnym i jest reprezentowana w radzie kierowniczej EFIS, która odpowiada za ustalanie orientacji strategicznych EFIS oraz za wybór i powoływanie komitetu inwestycyjnego. Komisja jest również członkiem Rady Dyrektorów EBI i EBI zasięga jej opinii przed zatwierdzeniem każdej operacji finansowej i inwestycyjnej ⁽⁹¹⁾. Natomiast EBI ma przedstawiciela w radzie kierowniczej EFIS i odpowiada również za zarządzanie działaniami EFIS oraz ich wdrażanie.

73. Te wzajemne złożone relacje między Komisją a EBI oraz mianowanymi przez nie osobami w procesie podejmowania decyzji w ramach EFIS utrudniają stwierdzenie, do celów rozliczalności, kto jest ostatecznie odpowiedzialny przed unijnymi organami budżetowymi i ustawodawczymi za funkcjonowanie i zarządzanie ryzykiem EFIS, jak też stwierdzenie potencjalnych konfliktów interesów między rolami a obowiązkami w ramach EFIS i poza nim.

⁽⁸⁴⁾ Ocena EBI, s. 26–27.

⁽⁸⁵⁾ Który przewodniczy komitetowi inwestycjnemu.

⁽⁸⁶⁾ Ocena EBI, s. 26.

⁽⁸⁷⁾ Art. 7 ust. 9 rozporządzenia w sprawie EFIS oraz art. 5 ust. 12 zmienionej umowy w sprawie EFIS.

⁽⁸⁸⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1558 z dnia 22 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 poprzez ustanowienie tabeli wskaźników do celów stosowania gwarancji UE (Dz.U. L 244 z 19.9.2015, s. 20).

⁽⁸⁹⁾ Art. 7 ust. 12 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁹⁰⁾ Art. 1 ust. 4 wniosku zmieniający art. 7 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁹¹⁾ Art. 19 regulaminu EBI.

Wybór działań wspieranych w ramach EFIS powinien być bardziej przejrzysty

Kryteria

74. Sprawą zasadniczej wagi jest, by wybór działań EFIS był przeprowadzany w niezależny, przejrzysty sposób – i postrzegany jako taki – dzięki czemu można wykazać, między innymi, dodatkowość podjętych inwestycji.

75. Parlament Europejski podkreślił⁽⁹²⁾ potrzebę funkcjonowania EFIS w skuteczny, w pełni przejrzysty i uczciwy sposób, zgodnie z kryteriami przyznanych uprawnień oraz rozporządzeniem w sprawie EFIS, a także zalecił ścisłą współpracę oraz sprawowanie nadzoru nad działaniami EFIS przez Parlament i Trybunał Obrachunkowy. Podkreślał także potrzebę osiągnięcia przejrzystości i instytucjonalnej rozliczalności w jak największym zakresie przez zapewnienie aktywnego podawania do wiadomości publicznej wyczerpujących, rzetelnych informacji budżetowych oraz dostępu do danych finansowych związanych z projektami finansowanymi przez EBI.

Przejrzystość działania rady kierowniczej i komitetu inwestycyjnego

76. Art. 7 rozporządzenia EFIS nakłada na radę kierowniczą EFIS wymóg ujawniania protokołów z posiedzeń, zaś na komitet inwestycyjny – upubliczniania i udostępniania treści decyzji dotyczących zatwierdzania zastosowania gwarancji UE. Dokumenty te są publikowane⁽⁹³⁾.

77. Opublikowane decyzje komitetu inwestycyjnego obejmują jedynie podstawowy opis zatwierdzonych działań EFIS. Nie zawierają uzasadnienia przyznania gwarancji UE lub wyjaśnień dotyczących dodatkowości bądź wartości dodanej UE związanej z poszczególnymi działaniami.

78. Rozporządzenie w sprawie EFIS stanowi, że „z myślą o zapewnieniu niezależnej i przejrzystej oceny możliwego wykorzystania gwarancji UE komitet inwestycyjny korzysta z tabeli wskaźników [...]”⁽⁹⁴⁾.

79. Tabele dotyczące zatwierdzonych działań nie zostały opublikowane, przy czym EBI publikował tylko podstawowe informacje (czasem nieaktualne) w odniesieniu do działań EFIS. Stwarza to problemy związane z rozliczalnością i przejrzystością.

Wnioski

80. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje propozycje, aby:

- decyzje komitetu inwestycyjnego EFIS zawierały uzasadnienie przyznania wsparcia w ramach gwarancji UE, ze szczególnym uwzględnieniem zgodności z kryterium dodatkowości⁽⁹⁵⁾,
- tabele wskaźników dotyczące działań EFIS w ramach gwarancji UE⁽⁹⁶⁾ były publikowane niezwłocznie po ich podpisaniu.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 11 listopada 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

⁽⁹²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie rocznego sprawozdania Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) za rok 2014 (2015/2127(INI)).

⁽⁹³⁾ <http://www.eib.org/efsi/governance/efsi-steering-board/minutes.htm>;
<http://www.eib.org/efsi/governance/efsi-investment-committee/decisions.htm>.

⁽⁹⁴⁾ Załącznik II do rozporządzenia w sprawie EFIS, sekcja 5.

⁽⁹⁵⁾ Art. 1 ust. 4 wniosku zmieniający art. 7 ust. 12 rozporządzenia w sprawie EFIS.

⁽⁹⁶⁾ Art. 1 ust. 14 wniosku zmieniający załącznik II do rozporządzenia w sprawie EFIS.

ZAŁĄCZNIK I

STRUKTURA ZARZĄDZANIA EFIS

RADA KIEROWNICZA

Art. 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFIS oraz art. 4 zmienionej umowy w sprawie EFIS

- W jej skład wchodzi **czterech członków**, przy czym trzech mianuje Komisja, a jednego EBI. Przewodniczącą rady kierowniczej wybiera się spośród przedstawicieli Komisji.
- Rada kierownicza **podejmuje decyzje w drodze konsensusu** przy wymaganym kworum, które stanowi dwóch członków Komisji i członek EBI.
- Rada kierownicza EFIS określa **strategiczny kierunek stosowania gwarancji UE**, w tym w zakresie udzielania gwarancji, zasad działania i procedur oraz profilu ryzyka EFIS.
- Zgodnie z art. 4 umowy w sprawie EFIS rada kierownicza EFIS ustala także orientacyjne limity koncentracji sektorowej i geograficznej, udziela **wskazówek na temat przydziału działań**, dopasowuje zestawienie projektów w odniesieniu do sektorów i krajów, dokonuje systematycznych przeglądów osiągniętego postępu w zakresie wdrażania EFIS, jak również rocznych sprawozdań operacyjnych i finansowych dotyczących działań EFIS, **mianuje członków komitetu inwestycyjnego, wybiera kandydatów na stanowiska dyrektora zarządzającego i jego zastępcy**, podejmuje decyzje w sprawie wielkości elementu pierwszej straty portfela, określa strategię i opracowuje zasady mające zastosowanie do działań związanych z platformami inwestycyjnymi, krajowymi bankami wsparcia publicznego i funduszami, decyduje o udziale stron trzecich w EFIS, zatwierdza wspólnie z dyrektorem zarządzającym, po konsultacji z komitetem inwestycyjnym, produkty w segmencie MŚP oraz wykonuje inne zadania określone w umowie w sprawie EFIS.

KOMITET INWESTYCYJNY

Art. 7 ust. 7–12 oraz art. 9 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EFIS oraz art. 5 umowy w sprawie EFIS

- W skład komitetu inwestycyjnego wchodzi **ośmiu niezależnych ekspertów oraz dyrektor zarządzający**. Niezależni eksperci muszą posiadać duże doświadczenie rynkowe w dziedzinie konstruowania i finansowania projektów oraz wiedzę w zakresie mikro- i makroekonomii.
- Eksperti muszą posiadać **doświadczenie dotyczące inwestycji** w co najmniej jednej z następujących dziedzin: badania naukowe, rozwój i innowacje; infrastruktura transportowa i innowacyjne technologie w dziedzinie transportu; infrastruktura energetyczna, efektywność energetyczna i energia odnawialna; infrastruktura ICT; ochrona środowiska i zarządzanie środowiskiem (w nowym wniosku dodano działania w dziedzinie klimatu); kształcenie i szkolenie; zdrowie i leki; MŚP; sektor kultury i sektory kreatywne; mobilność miejska; infrastruktura społeczna oraz gospodarka społeczna i solidarna; (w nowym wniosku EFIS dodano rolnictwo, rybołówstwo i akwakulturę).
- W składzie komitetu inwestycyjnego ma być zachowana **równowaga płci**.
- Ekspertów mianuje rada kierownicza EFIS na jednoroczną odnawialną kadencję, która nie może łącznie trwać dłużej niż sześć lat.
- Komitetowi inwestycyjnemu **przewodniczy dyrektor zarządzający**.
- Komitet **podejmuje decyzje o stosowaniu gwarancji UE zwykłą większością głosów**, przy czym każdy z członków ma jeden głos, włącznie z dyrektorem zarządzającym.
- W komitecie inwestycyjnym zasięga się także opinii w zakresie nowych produktów dla SMEW.
- **Zatwierdzenie przez komitet inwestycyjny jest niezbędne, by EBI mógł wykorzystać gwarancję UE do wspierania inwestycyjnych** platform lub funduszy i krajowych banków wsparcia publicznego bądź instytucji (kwalifikujących się platform), które dokonują inwestycji w działania spełniające wymagania rozporządzenia w sprawie EFIS. Komitet inwestycyjny ocenia zgodność takich platform i instrumentów ze strategiami określonymi przez Radę kierowniczą oraz może podjąć decyzję o zachowaniu prawa do zatwierdzania przedłożonych nowych projektów.

DYREKTOR ZARZĄDZAJĄCY**Art. 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EFIS oraz art. 6 umowy w sprawie EFIS**

- Dyrektor zarządzający, przy wsparciu swojego zastępcy, **odpowiada przed radą kierowniczą EFIS za bieżące zarządzanie EFIS** oraz za przygotowanie posiedzeń komitetu inwestycyjnego i przewodniczenie tym posiedzeniom.
 - Dyrektor zarządzający odpowiada także za **zatwierdzanie nowych produktów** powierzonych EFI, wraz z radą kierowniczą EFIS w porozumieniu z komitetem inwestycyjnym.
 - Ponadto jest odpowiedzialny za **komunikację zewnętrzną** oraz pełni funkcję rzecznika EFIS wobec organów i obywateli.
-

ZAŁĄCZNIK II

SKRÓTY I ODNIESIENIA

Skrót	Pełna nazwa	Dokument referencyjny/witryna internetowa
ABER	Rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych w sektorze rolnym	Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014
Instrument „Łącząc Europę”	Instrument „Łącząc Europę”	www.ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility
OPD	Operacyjne plany działań EBI	http://www.eib.org/infocentre/publications/all/operational-plan-2016-2018.htm
LGF COSME	Instrument gwarancji kredytowych w Programie na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw	http://www.eif.europa.eu/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm
CPR	Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów	Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013
CRPG	Wytyczne polityki ryzyka kredytowego (EBI)	http://www.eib.org/about/governance-and-structure/control_and_evaluation/control_credit-risk.htm
EFROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/financial-reports/eafrd/index_en.htm
EFIS	Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych	Rozporządzenie (UE) 2015/1017
Rozporządzenie w sprawie EFIS	Rozporządzenie (UE) 2015/1017	
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny	www.eib.org
EFI	Europejski Fundusz Inwestycyjny	www.eif.org
ECDI	Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego	Rozporządzenie (UE) 2015/1017, art. 14
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	http://ec.europa.eu/regional_policy/PL/funding/erdf/
EFS	Europejski Fundusz Społeczny	http://ec.europa.eu/esf/home.jsp
ESIF	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne	http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_pl.htm
UE	Unia Europejska	
UE-13	UE-13 obejmuje następujących 13 krajów: Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Chorwacja, Węgry, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia i Słowacja.	
UE-15	UE-15 obejmuje następujących 15 krajów: Belgia, Dania, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Portugalia, Finlandia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.	

Skrót	Pełna nazwa	Dokument referencyjny/witryna internetowa
FIBER	Rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych w sektorze rybołówstwa i akwakultury	Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1388/2014
GBER	Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych	Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014
Ocena gwarancji	Ocena Komisji na temat stosowania gwarancji UE oraz funkcjonowania funduszu gwarancyjnego	SWD(2016) 298 final z dnia 14 września 2016 r.
H2020	„Horyzont 2020”	www.ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020
IC	Komitet inwestycyjny (EBI)	
IIW	Segment infrastruktury i innowacji (EFIS)	
ITER	Międzynarodowy eksperymentalny reaktor termojądrowy	www.iter.org
WRF	Wieloletnie ramy finansowe	Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	www.oecd.org
PIC	Koszt inwestycji projektu (EBI)	
Wniosek	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) 2015/1017 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz wprowadzenia usprawnień technicznych dla tego Funduszu oraz Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego	COM(2016) 597 final z dnia 14 września 2016 r.
RCR	Zasoby kapitału podwyższonego ryzyka EBI	http://www.eif.org/what_we_do/resources/rcr/index.htm
RSFF	Mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka	
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa	
SMEG	Gwarancje UE dla małych i średnich przedsiębiorstw	http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/cip_portfolio_guarantees/
SMEW	Segment małych i średnich przedsiębiorstw (EFIS)	
TEWEA	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej	
Traktat lub TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	