

Bruksela, dnia 4.2.2016 r.
COM(2016) 46 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Ocena skuteczności istniejącego systemu europejskich publicznych instytucji
finansowych wspierających inwestycje w Unii i jej sąsiedztwie**

{SWD(2016) 22 final}

1. WPROWADZENIE

Dnia 16 listopada 2011 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję nr 1219/2011/UE w sprawie subskrypcji przez Unię Europejską dodatkowych udziałów w kapitale Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR).

Niniejsze sprawozdanie stanowi odpowiedź na zawarte w motywie 8 decyzji wezwanie Komisji (KE) do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do końca 2015 r. sprawozdania oceniającego skuteczność istniejącego systemu europejskich publicznych instytucji finansowych wspierających inwestycje w Unii i jej sąsiedztwie – zawierającego zalecenia dotyczące współpracy między odpowiednimi bankami oraz optymalizacji i koordynacji ich działalności.

Komisja Europejska aktywnie wspiera państwa europejskie i państwa z nimi sąsiadujące poprzez szeroki wachlarz programów i instrumentów finansowych, których realizacja również odbywa się za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych. Obejmują one m.in. EBOR i Grupę Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), w której skład wchodzi EBI oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). Współpracę między KE, grupą EBI i EBOR określono ramami protokołu ustaleń dotyczącego działań prowadzonych poza UE¹ (zwanego „trójstronnym protokołem ustaleń”, podpisanego w 2011 r. i zmienionego w 2013 r.).

2. ZAKRES I PODEJŚCIE METODYCZNE

Przedmiotowa analiza dotyczy lat 2010–2014 i skupiono się w niej na państwach UE, w których aktywnie działa EBOR, oraz na sąsiedztwie europejskim („Regionie”), które na potrzeby niniejszego sprawozdania podzielono na następujące odrębne obszary geograficzne: wschodnio- i środkowoeuropejskie państwa członkowskie UE (UE-11); południowy i wschodni region Morza Śródziemnego; Europa Południowowschodnia; Europa Wschodnia i Kaukaz; Azja Środkowa; Rosja i Turcja².

Grupa EBI oraz EBOR są jak dotąd najbardziej aktywnymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi w Regionie, konkluzje i rekomendacje oparto zatem na pogłębionej analizie tych dwóch międzynarodowych instytucji finansowych i na ocenie ich współpracy. Przeprowadzono również bardziej ogólny przegląd, z którym można zapoznać się w dokumencie roboczym służb Komisji przedłożonym razem z niniejszym sprawozdaniem. Przegląd ten dotyczy innych międzynarodowych instytucji finansowych działających w obrębie Regionu obejmujących: Grupę Banku Światowego wraz z jej jednostkami zależnymi – Międzynarodową Korporacją Finansową (MKF) i Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (IBRD) – Czarnomorski Bank Handlu i Rozwoju, KfW Entwicklungsbank (KfW), Agence Française de Développement (AFD), Bank Rozwoju Rady Europy oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Przygotowując niniejsze sprawozdanie, KE korzystała z pomocy zewnętrznego konsultanta w zakresie gromadzenia i analizy danych. W procesie tym zastosowano cztery różne narzędzia operacyjne: badanie źródeł wtórnych i przegląd literatury, wywiady z zainteresowanymi stronami, analizę bazy danych oraz analizę przykładów.

¹ Trójstronny protokół ustaleń ma na celu maksymalizację synergii między działaniami trzech partnerów w państwach, w których wspólnie prowadzą oni działalność, poprzez wspieranie współpracy i współdziałania między obydwoma bankami zgodnie z ich odpowiednimi mocnymi stronami, wiedzą fachową i możliwościami.

² Szczegółowe opisy państw i definicje podano w dokumencie roboczym służb Komisji.

3. PRZEGLĄD INFORMACJI NA TEMAT EBOR I GRUPY EBI

Obydwie międzynarodowe instytucje finansowe mają *różnych udziałowców, odrębne kompetencje i określone modele biznesu*. Z różnic tych wynikają szczególne przewagi komparatywne tych dwóch międzynarodowych instytucji finansowych umożliwiające im maksymalizację skuteczności i efektywności ich odpowiedniego finansowania publicznego, co działa także na korzyść gospodarek w Regionie.

Jeżeli chodzi o *udziałowców* tych międzynarodowych instytucji finansowych, EBOR jest wielostronnym bankiem rozwoju, którego udziałowcami są państwa członkowskie UE, UE oraz EBI, a także szereg państw spoza UE. Prowadzą one działalność zarówno w państwach UE, jak i w państwach spoza UE. Unię Europejską, jako członka EBOR, reprezentuje KE, która zasiada w Radzie Gubernatorów i Radzie Dyrektorów EBOR. Z kolei EBI reprezentuje w EBOR Gubernator i dyrektor wykonawczy w Radzie Dyrektorów. UE, EBI i państwa członkowskie mają 63 % udziałów całościowych. Ponadto UE jest darczyńcą, który przyznaje EBOR jedne z największych dotacji na współpracę techniczną, inwestycje, mechanizmy oparte na podziale ryzyka, opłaty za wyniki oraz finansowanie na warunkach preferencyjnych. W 2014 r. UE przeznaczyła 105 mln EUR na rzecz EBOR (co stanowi 31 % funduszy otrzymanych z dotacji).

Udziałowcami EBI jest 28 państw członkowskich, a udziałowcami EFI są EBI (63,7 %), UE (24,3 %) oraz 26 publicznych i prywatnych instytucji finansowych (12 %). KE jest członkiem Rady Dyrektorów EBI oraz EFI.

Jeżeli chodzi o *kompetencje* międzynarodowych instytucji finansowych, w umowie o ustanowienie dokumentów podstawowych EBOR (Statut EBOR) powołano instytucję o własnych przywilejach i immunitetach. W ramach swoich kompetencji EBOR „wspiera przejście do otwartej gospodarki rynkowej oraz promowanie prywatnej i przedsiębiorczej inicjatywy” w Europie Środkowej i Wschodniej, Azji Środkowej, a ostatnio również w południowym i wschodnim regionie Morza Śródziemnego³. EBOR współpracuje z państwami, które stosują zasady wielopartyjnej demokracji, pluralizmu i gospodarki rynkowej; przyczynia się także do wspierania demokracji i państwa prawa. Chociaż EBOR nie posiada szczególnych kompetencji do realizacji polityk UE, jak jest to w przypadku EBI, w swoich działaniach kieruje się tymi politykami i stara się je promować (np. w ramach polityki ochrony środowiska i polityki społecznej, w przypadku których EBOR odnosi się w sposób szczególny do norm UE). Kompetencje EBOR dotyczące przejścia do otwartej gospodarki rynkowej uwidatnia również inne jego specyficzne zadanie, a mianowicie aktywną współpracę EBOR z państwami, w których prowadzi działalność, w dziedzinie reformy polityki w celu poprawy klimatu biznesowego i inwestycyjnego oraz propagowania konkurencyjnych i odpowiednich rynków regulowanych, które będą przyciągać kapitał prywatny.

EBI jest instytucją finansową UE ustanowioną Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Uznawane jest również za wielostronny bank rozwoju. Zgodnie ze statutem do kompetencji EBI zalicza się wspieranie realizacji celów polityki UE. Jego operacje finansowe służą poprawie europejskiej integracji i spójności społecznej. Ponad 90 % jego działalności skupia się na wewnętrznych celach UE, zapewnia jednak również wsparcie w zakresie polityki zewnętrznej i polityki rozwoju. Poza UE EBI prowadzi działalność na podstawie specjalnych upoważnień od Rady i Parlamentu Europejskiego lub na własne ryzyko zgodnie ze swoim

³ Szczegółowe informacje dotyczące tego, w jaki sposób przebiega takie przejście, można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

statutem. W ramach grupy EBI EFI specjalizuje się w finansowaniu ryzyka na rzecz MŚP w obrębie UE i wśród państw kandydujących.

Zgodnie z art. 19 statutu EBI wymaga się, aby wszelkie wnioski o finansowanie z EBI z jego własnych zasobów przedkładano KE celem wydania opinii przed przedstawieniem ich do zatwierdzenia Radzie EBI. W 1975 r. KE powołała „Groupe Interservice BEI” (GIB), w ramach której przygotowuje kolegalne opinie dotyczące zgodności wniosków o finansowanie otrzymanych od EBI z przepisami i politykami UE. Dzięki temu KE ma silny i formalny wpływ na działania EBI na wczesnym etapie przygotowywania projektu. W odniesieniu do EBOR organizowane są nieformalne spotkania koordynacyjne między dyrektorem reprezentującym UE a dyrektorami reprezentującymi EBI i państwa członkowskie UE, których celem jest osiągnięcie maksymalnego efektu w ramach 63 % całościowych udziałów państw członkowskich UE, EBI oraz UE oraz uzgodnienie spójnej pozycji Rady. Ponadto formalna koordynacja bardziej strategicznych kwestii stanowi przedmiot spotkań radców ekonomicznych i finansowych w Brukseli. KE nie ma formalnego wpływu na przygotowywanie projektów EBOR na wczesnym etapie, który byłby podobny do wpływu, jaki ma zapewniony zgodnie z art. 19 w odniesieniu do projektów EBI.

Będąc jednostką zależną EBI i członkiem grupy EBI, EFI jest instytucją finansową UE zapewniającą finansowanie ryzyka na rzecz MŚP oraz wspierającą wdrażanie polityk UE w dziedzinach przedsiębiorczości, technologii, innowacji i rozwoju gospodarczego. EFI prowadzi działalność na podstawie specjalnych upoważnień od instytucji UE, EBI, państw członkowskich UE i innych osób trzecich lub na własne ryzyko.

Ponadto EBI i EBOR działają w oparciu o różne **modele biznesu**. Model biznesu EBOR opiera się na ocenie wpływu przejścia, jak również na zasadach rzetelnej bankowości i dodatkowości projektów EBOR, korzystnym dla środowiska i zrównoważonym rozwoju, wyższej lecz ostrożnej zdolności podejmowania ryzyka, pozyskiwaniu dodatkowego finansowania z prywatnego sektora oraz na ugruntowanej obecności na terenie każdego z państw, w których prowadzi działalność. Ponadto EBOR współpracuje z państwami, w których prowadzi działalność, stosując politykę dialogu i zasadę warunkowości.

W porównaniu z EBOR model biznesu EBI, choć jest równie mocno zakorzeniony w zasadach rzetelnej bankowości, jego podstawę stanowi przede wszystkim metodyka oparta na trzech filarach i polegająca na ocenie wartości dodanej ich operacji oraz tego, w jaki sposób przyczyniają się one do zrównoważonego rozwoju rynku wewnętrznego dzięki finansowaniu inwestycji produkcyjnych w stopniu, w jakim finansowanie takie nie jest dostępne z innych źródeł na rozsądnych warunkach. Projekty muszą być spójne z politykami UE, wspierać cele priorytetowe UE i dialog z krajami partnerskimi spoza UE oraz podlegać technicznej, gospodarczej, środowiskowej i społecznej wycenie finansowego i niefinansowego wkładu EBI.

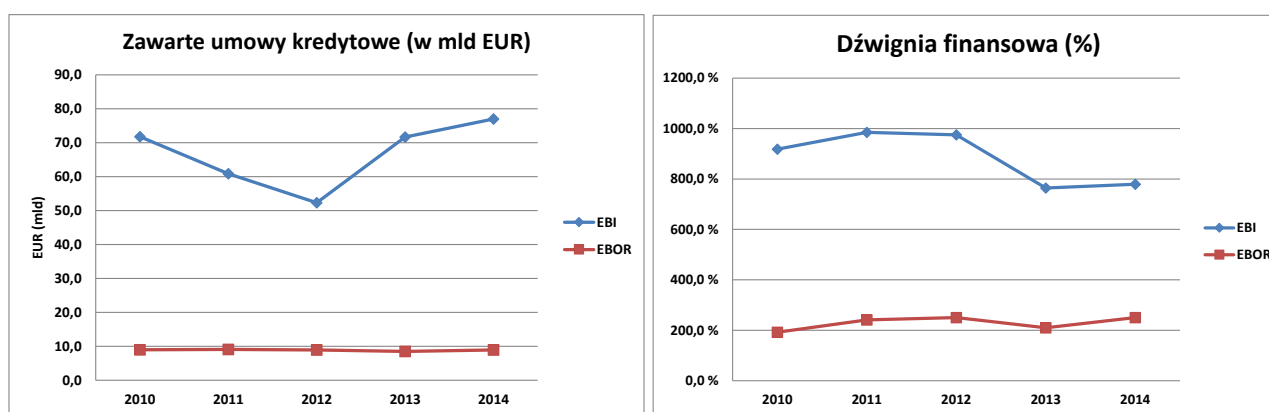
W związku z różnymi kompetencjami EBOR i grupy EBI instytucje te prowadzą odrębne **polityki cenowe** w finansowaniu swojej działalności. Ich szczególne założenia są następujące:

- EBOR finansuje projekty, gdy beneficjent nie jest w stanie otrzymać wystarczającego finansowania z innego źródła oraz na warunkach, które EBOR uważa za rozsądne zgodnie z jego trzema zasadami rzetelnej bankowości, wpływu przejścia i dodatkowości. Aby odzwierciedlić swoje kompetencje polegające na wspieraniu gospodarek rynkowych, EBOR nalicza swoje marże lub opłaty przy udzielaniu kredytów lub uczestniczeniu w sprzedaży papierów wartościowych proporcjonalnie do

ponoszonego ryzyka, odzwierciedla warunki rynku komercyjnego i do pewnego stopnia umożliwia zwrot z inwestycji („rynkowa polityka cenowa”);

- EBI udziela kredytów lub gwarancji, gdy realizacja inwestycji przyczynia się do zwiększenia produktywności gospodarczej i ułatwia tworzenie rynku wewnętrznego oraz gdy nie jest dostępne finansowanie z innych źródeł na rozsądnych warunkach. Polityka cenowa opiera się na pojęciu wyceny ryzyka projektów opłacalnych pod względem technicznym i gospodarczym, pokrywaniu kosztów związanych z projektami na zasadzie non-profit oraz na wymogu statutowym polegającym na tworzeniu funduszy akumulacji. W przypadku każdego projektu wycena ryzyka stanowi kwestię indywidualną („polityka cenowa oparta na ryzyku”).

Wspomniane uzupełniające się modele biznesu pociągają również za sobą różnice w bilansach obu banków. Jak wskazano poniżej, EBI prowadzi działalność, stosując wyższą dźwignię finansową⁴ i wyższy wolumen kredytów niż EBOR (należy zauważyć, że poniższe wartości odnoszą się do sumy bilansowej obydwu banków).



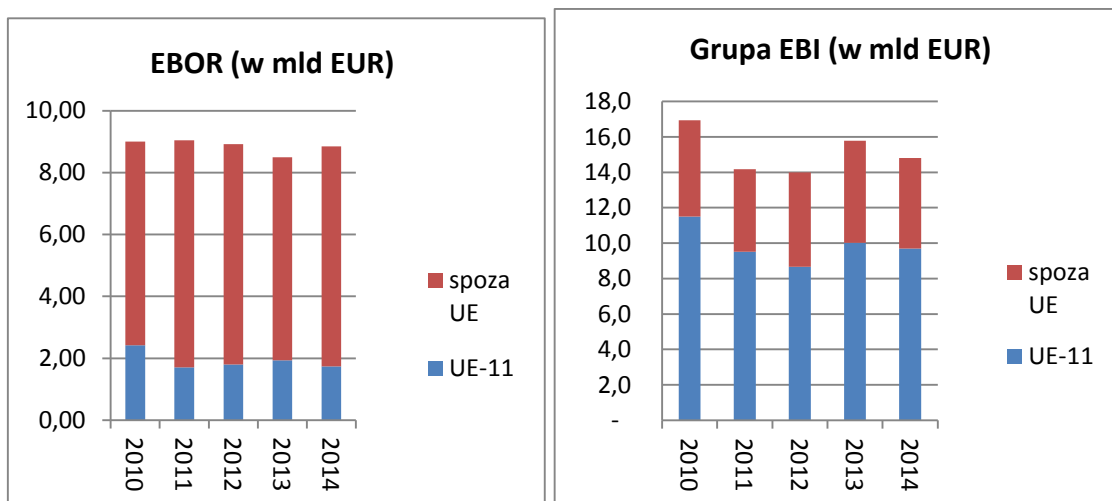
Wykres 1: Zawarte umowy kredytowe i dźwignia finansowa EBI i EBOR

W kwestii udzielania kredytów przez wspomniane dwie międzynarodowe instytucje finansowe EBOR zdecydowanie skupia się na kredytach bezpośrednich (86 % jego zobowiązań, 45 mld EUR w wartościach bezwzględnych). Również grupa EBI finansuje większość swoich operacji w sposób bezpośredni (72 % jej zobowiązań, 67 mld EUR w wartościach bezwzględnych). Można nadto podkreślić, że bezpośrednie kredyty EBI są skupione na dużych projektach realizowanych z dobrze znanymi kontrahentami mającymi zdolność kredytową.

Wielkość kredytu jest kwestią, która odróżnia model kredytowy EBI i EBOR. W odniesieniu do lat 2010–2014 średnia wysokość kredytu EBOR wynosiła 19 mln EUR na operację, w przypadku EBI natomiast wynosiła ona 66 mln EUR na operację.

Jeżeli chodzi o rozłożenie regionalne (w całym badanym okresie), kredyty EBOR w państwach spoza UE wyniosły 34,1 mld EUR w Regionie i 9,6 mld EUR w UE-11, finansowanie grupy EBI natomiast osiągnęło 27 mld EUR w państwach spoza UE z Regionu i 49,4 mld EUR w UE-11. Względne znaczenie UE-11 i państw spoza UE dla wszystkich umów kredytowych zawartych przez oba banki w Regionie przedstawiono na poniższym wykresie:

⁴ Dźwignia finansowa = całkowite zadłużenie / kapitał własny udziałowców.



Wykres 2: Wszystkie umowy kredytowe zawarte przez grupę EBI i przez EBOR w Regionie

4. OCENA SKUTECZNOŚCI INSTYTUCJI

Aby ocenić skuteczność istniejących systemów międzynarodowych instytucji finansowych w promowaniu inwestycji w Regionie, analizie poddano następujące obszary (bardziej szczegółową analizę przedstawiono w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji).

- **Skuteczność zaspokajania potrzeb rynku.** Analiza wykazała, że grupa EBI i EBOR opracowały szereg różnych instrumentów finansowych i pomocy technicznej, które uwzględniają szeroki zakres potrzeb rynku. Jak jednak podkreślono w ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami, istnieje wiele czynników ograniczających skuteczność ich operacji, takich jak niedopracowane ramy regulacyjne w państwach, w których prowadzą działalność, lub fakt, że nie udało się za sprawą wspólnych instrumentów finansowych zapewnić inwestycji kapitałowych z powodu dodatkowej złożoności w porównaniu z kredytami pośrednimi.
- **Inne efekty.** Pozytywne efekty zewnętrzne wynikające z działalności obu instytucji można uznać za bardzo istotny element poprawy skuteczności ich interwencji. Takie pozytywne efekty zewnętrzne stanowią zatem część logiki interwencji międzynarodowych instytucji finansowych. Pozytywne efekty działalności obu instytucji można określić w różnych formach, mianowicie:
 - efekty finansowe (w tym demonstracyjne), jakie obie międzynarodowe instytucje finansowe wywierają na sektor finansowy, w szczególności poprzez kształtowanie struktury nowych produktów i identyfikację nowych rodzajów beneficjentów. Efekty finansowe uzyskuje się również dzięki wspieraniu otwierania rynków finansowych dla prywatnych inwestorów i rozwoju gospodarek rynkowych, wspieraniu krajowych rynków kapitałowych i promowaniu międzynarodowych standardów finansowych i związanych z ryzykiem;
 - efekty gospodarcze, takie jak wzrost zatrudnienia, wpływ na gospodarkę realną, podnoszenie umiejętności lub promowanie międzynarodowych standardów technicznych;
 - efekty społeczne, środowiskowe i związane z zarządzaniem. Chodzi w szczególności o reformy sektorowe i dialog w zakresie polityki obejmujący zmiany ram prawnych i regulacyjnych; ład korporacyjny, w tym zwalczanie nielegalnych przepływów kapitału i potencjalnych oszustw podatkowych;

wyniki społeczne; przeciwdziałanie zmianie klimatu i efektywność energetyczną; oraz poprawę jakości środowiska.

- **Dźwignia finansowa prywatnego finansowania:** dzięki analizie danych wykazano, że grupa EBI i EBOR są w stanie stosować dźwignię finansową w finansowaniu sektora prywatnego. Powodzenie w stosowaniu dźwigni finansowej w odniesieniu do finansowania prywatnego różni się jednak w zależności od sektora, państwa i rodzaju zapewnianych produktów i instrumentów finansowych.

W analizie dokonano również przeglądu stosunków między dwoma bankami w zakresie ich **współpracy**. Należy podkreślić, że w analizie wykazano istnienie pewnej formy wymiany informacji, koordynacji i współpracy między grupą EBI a EBOR w przypadku prawie wszystkich operacji. Można to przypisać temu, że istnieje między nimi bardzo gęsta sieć formalnych i nieformalnych kontaktów na wszystkich poziomach, od personelu technicznego po kadrę kierowniczą wyższego szczebla. Obydwie instytucje starają się również unikać powielania prac, szczególnie w przypadku oceny projektów i prowadzenia procedur due diligence, a także w negocjacjach, finansowaniu i monitorowaniu wspólnie finansowanych operacji. W ramach analizy rozpoznano również szereg formalnych i nieformalnych mechanizmów wzajemnego zaufania umożliwiających koordynację działań między EBOR a grupą EBI, w szczególności w odniesieniu do wymiany informacji dotyczących projektów i klientów, wspólnego monitorowania i sprawozdawczości.

Ponadto w analizie wykazano wzrost liczby operacji współfinansowanych w obszarach, w których zidentyfikowano niemal idealne synergie w zakresie sektorów (tj. w zakresie infrastruktury miejskiej oraz związanych z ochroną środowiska, energią i transportem). Zadaniem KE jest ułatwianie komunikacji i koordynacji między EBI, EBOR i instytucjami partnerskimi. Jej rolę można dalej rozszerzać, badając m.in. możliwość większego zaangażowania EBOR we wdrażanie instrumentów finansowych finansowanych przez UE w stopniu, w jakim pozwala na to zarządzanie dzielone. Nie należy jednak postrzegać wspólnego finansowania lub wspólnych inwestycji jako celu sam w sobie i nie należy narzucać go w przypadkach zbyt małych operacji lub w sytuacjach, w których prywatne finansowanie może zostać wyparte, w których potrzebne produkty finansowe nie są odpowiednie, aby mogły być zapewniane przez więcej niż jedną międzynarodową instytucję finansową, lub gdy cele polityki międzynarodowych instytucji finansowych nie są całkowicie zgodne.

Jeżeli chodzi o **komplementarność i przewagi komparatywne**, w analizie uwzględniono następujące kwestie: ukierunkowanie geograficzne, zasięg sektorowy, charakter ich beneficjentów oraz zapewniane produkty finansowe. W analizie wykazano, że obie międzynarodowe instytucje finansowe, jak również ich instytucje partnerskie, są świadome swoich przewag komparatywnych – w zależności od charakteru transakcji finansowych, rodzajów produktów finansowych oraz cech rynków regionalnych i krajowych – i uwzględniają je podczas przeglądu potencjalnych operacji i rozpoznawania możliwości współpracy.

5. WNIOSKI I ZALECENIA

Na podstawie powyższej analizy KE uważa, że istniejący system europejskich publicznych instytucji finansowych jest skuteczny w zakresie promowania inwestycji w Europie i w jej sąsiedztwie: szeroki zakres potrzeb rynkowych jest zaspokajany w odpowiedni sposób i przynosi pozytywne rezultaty, procesowi temu towarzyszą starania międzynarodowych instytucji finansowych zmierzające do zapewniania dźwigni finansowej w ramach finansowania prywatnego.

KE przyznaje również, że obie instytucje, EBOR i grupa EBI, mają odrębne możliwości wynikające z ich szczególnej wiedzy fachowej, modeli biznesu i struktur kapitału. Starają się one unikać powielania wysiłków, szczególnie w przypadku oceny projektów i prowadzenia procedur due diligence, a także w negocjacjach, finansowaniu i monitorowaniu finansowanych operacji. Ponadto zaobserwowano również formalną wymianę informacji na poziomie instytucjonalnym wynikającą z regularnych operacyjnych i instytucjonalnych spotkań w ramach protokołu ustaleń.

W analizie wykazano również, że obie instytucje zapewniają współfinansowanie na rzecz konkretnych projektów i przy stosowaniu wspólnych instrumentów lub funduszy, jeżeli tylko jest to rozsądne z perspektywy inwestycji i polityki. Dotyczy to w szczególności dużych projektów (np. z zakresu energii, transportu i infrastruktury miejskiej), w przypadku których koszty inwestycji i ryzyko są wysokie, a każda instytucja może zapewnić dźwignię finansową w stosunku do własnych przewag komparatywnych, oraz operacji, w przypadku których cele i interesy polityk obu instytucji są całkowicie zgodne (ponownie można wskazać projekty z zakresu energii, transportu i infrastruktury miejskiej, lecz również projekty koncentrujące się na pozytywnym wpływie na zmianę klimatu, np. z zakresu efektywności energetycznej i energii odnawialnej, a także operacje wspierające wzrost MŚP).

Ogólnie można stwierdzić, że obie międzynarodowe instytucje finansowe są świadome swoich przewag komparatywnych w zakresie swoich odpowiednich kompetencji, modeli kredytowych i polityk cenowych oraz zasadniczo dobrze je wykorzystują.

Niezależnie od ogólnych pozytywnych wniosków KE przedstawia następujące zalecenia (których uzasadnienie można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji) w celu dalszej poprawy skuteczności interwencji międzynarodowych instytucji finansowych.

Zalecenie 1

Chociaż istnieje już zacieśniony międzyinstytucjonalny dialog na wysokim szczeblu w ramach instrumentów finansowych UE⁵, EBOR i grupa EBI mogą wciąż usprawniać współpracę na poziomie operacyjnym. Obie międzynarodowe instytucje finansowe powinny nadal opierać się na synergii istniejących między ich kompetencjami, modelami biznesu i wynikającymi z nich przewagami komparatywnymi w celu poprawy współpracy, szczególnie gdy korzystają z zasobów UE uregulowanych pokrywającymi się ramami. Podczas współpracy międzynarodowe instytucje finansowe powinny rozważyć stosowanie bardziej standardowego i systematycznego podejścia oraz zminimalizować tworzenie instrumentów *ad-hoc*. W takich przypadkach, jeżeli decydują się one na współpracę z KE lub instytucjami zarządzającymi różnymi państwami członkowskimi (w tym przy możliwym zastosowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 (EFSI)⁶), preferuje się, aby korzystały one z istniejących struktur instrumentów finansowych UE lub instrumentów finansowych podlegających EFSI, w tym w stosownych przypadkach z tzw. gotowych instrumentów⁷.

⁵ Jak określono w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

⁶ Rozporządzenie (UE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów).

⁷ Zobacz art. 38 ust. 3 lit. a) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Jak dotąd przyjęto następujące gotowe instrumenty: rozporządzenie wykonawcze nr 964/2014 z dnia 11 września 2014 r.: pożyczka na zasadzie podziału ryzyka i ograniczona gwarancja portfelowa dla MŚP oraz pożyczka na renowację dla indywidualnych gospodarstw domowych.

W celu dalszej poprawy wpływu polityki i dźwigni finansowej KE powinna nadal odgrywać ważną rolę w finansowaniu, ustanawianiu i nadzorze wspólnych narzędzi / wspólnego finansowania, niekoniecznie angażując się w decyzje inwestycyjne lub zarządzanie nimi. Zaangażowanie KE w ustanawianie wspólnych instrumentów / wspólnego finansowania można również promować w sposób szczególnie poprzez łączenie z dotacjami z UE, zwłaszcza w celu zapewnienia większej wartości dodanej, oraz aby zachęcić do współpracy obie międzynarodowe instytucje finansowe, chociaż grupa EBI i EBOR współpracują również bez zaangażowania funduszy UE.

Ponadto, korzystając z funduszy UE (w tym z EFSI), obie międzynarodowe instytucje finansowe powinny w możliwie jak największym zakresie bazować na istniejących już zobowiązaniach w zakresie sprawozdawczości na poziomie projektu, w tym na zobowiązaniach ustanowionych w ramowej umowie finansowo-administracyjnej zawartej między KE a grupą EBI oraz w ramowej umowie administracyjnej zawartej między KE a EBOR, jeżeli spełniają odpowiednie wymogi w zakresie sprawozdawczości odnoszące się do UE lub EFSI. W tym kontekście obciążenie administracyjne jakichkolwiek nowych wymogów w zakresie sprawozdawczości nie powinno stać się czynnikiem zniechęcającym do uczestnictwa prywatnego sektora w operacjach finansowych międzynarodowych instytucji finansowych.

Jednocześnie niektóre skutki gospodarcze nie są objęte aktualnym systemem sprawozdawczości międzynarodowych instytucji finansowych, jak ma to miejsce w przypadku EBOR w związku ze skutkami zatrudnienia. W tym obszarze można by zapewnić dalsze ujednolicenie podejść do sprawozdawczości między KE a obiema międzynarodowymi instytucjami finansowymi, szczególnie gdy korzystają one z zasobów UE. Ponadto obie międzynarodowe instytucje finansowe powinny ulepszyć i usprawnić sposób, w jaki prowadzą sprawozdawczość dotyczącą efektów mnożnikowych, gdyż w analizie zidentyfikowano rozbieżności w metodach obliczania wartości dźwigni finansowej.

Zalecenie 2

W analizie wykazano, że istnieje wiele przykładów wzajemnego zaufania, takich jak wymiana informacji podczas procedur oceny, wspólne prowadzenie badań due diligence w przypadku wspólnie finansowanych projektów, uzgodnione zasady dotyczące udzielania zamówień publicznych na współfinansowane projekty oraz porozumienie w obrębie wielu międzynarodowych instytucji finansowych w zakresie sprawozdawczości dotyczącej finansowania działań dotyczących zmiany klimatu. Wciąż jeszcze jednak istnieje potencjał do zwiększenia wzajemnego zaufania, szczególnie w zakresie wspólnych negocjacji dotyczących umów, koordynacji i wspólnej oceny rynku oraz (jak wspomniano powyżej) dalszego ujednolicenia wymogów w zakresie sprawozdawczości, w szczególności z celami UE w przypadku korzystania z zasobów UE. Należy jednak odpowiednio uwzględnić różnice pod względem kompetencji i standardów polityki, które mogą stanowić ograniczenie dla zakresu, w jakim każda z instytucji może polegać na badaniu due diligence i ocenie, które przeprowadza druga instytucja.

Ponadto w grę mogą wchodzić również kwestie związane z zarządzaniem ryzykiem, które mogą wymagać, aby nawet w przypadku współfinansowania tego samego projektu obie instytucje przeprowadziły oddzielne procedury due diligence zgodnie z własnymi procesami oceny w celu uzyskania zatwierdzenia odpowiedniej Rady. W związku z tym całkowite wzajemne zaufanie, zwłaszcza uznanie procedur czy norm, nie wydaje się stanowić celu samo w sobie.

Zalecenie 3

W świetle ciągłych starań instytucji zmierzających do zapewnienia *dodatkowości* – w przypadku EBI – lub *wpływu przejścia* – w przypadku EBOR, *jakości i rzetelności* ich operacji, obie międzynarodowe instytucje finansowe powinny nadal rozwijać swoje finansowe i niefinansowe zachęty, a także kluczowe wskaźniki efektywności, co jeszcze bardziej wzmocniłoby motywację personelu do realizacji tych celów.

W tym kontekście celom EBOR i grupy EBI w zakresie kredytów dotyczącym wolumenu powinny towarzyszyć ambitne cele dotyczące *dodatkowości / wpływu przejścia, jakości i rzetelności* operacji. Innym ważnym wnioskiem w tym względzie jest fakt, iż zarówno EBOR, jak i grupa EBI powinni wzmocnić nacisk na napływ finansowania prywatnego.

W analizie wykazano, że można stosować struktury podziału ryzyka (takie jak dług podporządkowany, produkty typu mezzanine, gwarancje, kapitał własny, dług uprzywilejowany z wyższym profilem ryzyka) w celu osiągnięcia wysokiego poziomu uczestnictwa prywatnego sektora oraz że powinny one stanowić część strategii obu międzynarodowych instytucji finansowych, aby przyciągnąć prywatne finansowanie. W stosownych okolicznościach (takich jak niedoskonałości rynku lub uczestnictwo animatorów rynku) narzędzia łączone z narzędziami UE mogą zapewnić wsparcie, aby utorować drogę do większego finansowania prywatnego sektora.

Ponadto wydaje się, że istnieje możliwość wzmocnienia motywacji personelu w obu międzynarodowych instytucjach finansowych w celu utrzymania wzajemnego dialogu w zakresie polityki oraz dialogu z KE, szczególnie w zakresie priorytetów polityki UE, takich jak lokalne zarządzanie gospodarką, rozwój rynków kapitałowych, rozwój trwałej infrastruktury itp. – zob. również zalecenie 6.

Zalecenie 4

Dalsze wzmacnianie współpracy między obiema międzynarodowymi instytucjami finansowymi możliwe jest dzięki zaangażowaniu EBOR w plan inwestycyjny dla Europy, czyli inicjatywę przewodnią UE. Zaangażowanie EBOR może przede wszystkim odbywać się za pośrednictwem platform inwestycyjnych, które przewidziano w rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)⁸. W celu ustanowienia platform inwestycyjnych obejmujących Region UE-11 cenna okazałaby się wiedza fachowa i wcześniejsza wiedza EBOR dotycząca rozpoznawania opłacalnych projektów, opracowywania i łączenia projektów oraz przyciągania potencjalnych inwestorów.

Platformy inwestycyjne mają na celu zwiększanie dźwigni finansowej funduszy UE i angażowanie publicznych instytucji finansowych, w tym krajowych banków i instytucji prorozwojowych, oraz inwestorów instytucjonalnych i komercyjnych instytucji finansujących świadczenia na rzecz EFIS. Platformy te mogą przybierać różne formy, tak aby umożliwić przekazywanie bezpośrednich i pośrednich zastrzyków kapitału, a także udzielanie gwarancji wysokiej jakości sekurytyzacji pożyczek i dostarczanie innych produktów tworzonych w ramach realizacji celów EFIS.

Zalecenie 5

⁸ 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 zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych.

Obie międzynarodowe instytucje finansowe powinny zwiększyć starania na rzecz proaktywnego zaangażowania inwestorów instytucjonalnych, takich jak fundusze emerytalno-rentowe i państwowe fundusze majątkowe⁹ (PFM), we współfinansowanie projektów infrastrukturalnych w państwach, w których wspólnie prowadzą działalność. Państwowe fundusze majątkowe (PFM), publiczne fundusze emerytalno-rentowe i ubezpieczyciele mają wystarczającą płynność, aby dokonywać inwestycji, a dzięki określonym przez siebie wymogowi dopasowywania zobowiązań długoterminowych stanowią najbardziej naturalny rodzaj inwestorów dla długookresowego finansowania projektów w obszarach takich jak finansowanie infrastruktury.

Taka wzmocniona współpraca może w wielu przypadkach wymagać tzw. „stratyfikacji inwestorów”, co oznacza, że w ramach jednego instrumentu finansowego emituje się udziały różnej klasy, o różnych profilach ryzyka i zysku oraz o różnym stopniu wpływu.

Na przykład, można wykorzystać zwiększone zainteresowanie i wiedzę fachową europejskich zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalno-rentowych. W tym kontekście można zachęcać EBOR i grupę EBI do wspólnego opracowywania projektów z takimi podmiotami. Z drugiej strony PFM należy angażować wyłącznie, gdy spełniają one dopuszczalne normy w zakresie zarządzania i zapewniają zgodność z politykami i prawodawstwem UE.

Zalecenie 6

KE powinna zachęcać oba banki do odgrywania kluczowej roli, w szczególności w opracowywaniu produktów opartych na kapitale i w prowadzeniu dialogu w zakresie polityki. EBOR może zwiększyć swoje zaangażowanie we współpracy z KE i państwami, w których prowadzi działalność, aby zapewnić inicjatywy w zakresie polityki przynoszące wzajemne korzyści. Na przykład w obrębie UE-11 obie międzynarodowe instytucje finansowe mogą wspomagać rządy państw w opracowywaniu polityk, które pomogą im ukierunkować działania na wspólny europejski rynek kapitałowy promowany w ogłoszonej niedawno inicjatywie przewodniej dotyczącej unii rynków kapitałowych. Ta inicjatywa legislacyjna jest zgodna z kompetencjami EBOR i grupy EBI do finansowania MŚP i projektów infrastrukturalnych, które pomoże przyciągnąć inwestycje w sektorze prywatnym oraz opracować otwarty i stabilny system finansowy ułatwiający dostęp do finansowania w sektorze prywatnym.

Ponadto obydwie międzynarodowe instytucje finansowe powinny nadal pracować z KE nad dialogiem w zakresie polityki, aby zdefiniować odpowiednie dla wspólnej polityki działania w celu sprostania wyzwaniom poszczególnych regionów i państw poprzez regularną i uporządkowaną wymianę analiz dyskusji politycznych dotyczących strategii promujących wspólne cele i priorytety.

⁹ Podlegają zapewnieniu zgodności z zasadami pomocy państwa.