



Bruksela, dnia 19.9.2016 r.
COM(2016) 600 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
z działalności unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy
zewnętrznej od sierpnia 2014 r. do końca 2015 r.

Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Łączenie instrumentów finansowania jako mechanizm udzielania pomocy	4
2.1. Aktualne informacje na temat zarządzania instrumentami łączonymi UE	4
2.2. Działania następcze po przeglądach zewnętrznych	6
3. Obrady techniczne unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej	8
3.1. Działania w dziedzinie klimatu	8
3.2. Sektor prywatny	9
3.3. Agencje kredytów eksportowych	10
3.4. Społeczeństwo obywatelskie	11
3.5. Dalsze dyskusje.....	11
4. Wnioski	11

1. Wprowadzenie

W motywach decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2011/UE z dnia 25 października 2011 r.¹ zachęcano Komisję (KE) do przeanalizowania utworzenia „unijnej platformy współpracy zewnętrznej i rozwoju” pod kątem optymalizacji działania mechanizmów służących łączeniu dotacji i pożyczek w dziedzinie działań zewnętrznych. W swoim sprawozdaniu skierowanym do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 26 października 2012 r.² KE zaproponowała utworzenie nowej unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej, w następstwie czego platformę tę uruchomiono w dniu 14 grudnia 2012 r. jako grupę ekspertów Komisji Europejskiej.

Zgodnie z zobowiązaniem do składania przez KE sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu i Radzie pierwsze sprawozdanie obejmowało prace unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej od czasu jej utworzenia w dniu 14 grudnia 2012 r. do końca lipca 2014 r.³. Niniejsze drugie sprawozdanie obejmuje okres od sierpnia 2014 r. do grudnia 2015 r.

Celem unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej jest poprawa jakości i skuteczności unijnych mechanizmów wykorzystujących instrumenty łączone w zakresie współpracy zewnętrznej i rozwoju, z należytym uwzględnieniem ram politycznych, które regulują stosunki UE z poszczególnymi krajami partnerskimi, szczególnie politykę rozwoju, sąsiedztwa i rozszerzenia UE. Unijna platforma na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej powinna określić wytyczne w celu zharmonizowania głównych zasad dotyczących stosowania instrumentów łączonych, umożliwiając jednocześnie zróżnicowanie działań w poszczególnych sektorach i regionach. Powinna ona skupić się na sektorach, w których instrumenty finansowe mogą być wykorzystane najefektywniej, zarówno w poszczególnych regionach geograficznych, jak i między nimi, a także przyczynić się do poprawy spójności stosowania instrumentów łączonych z polityką unijną.

Unijna platforma na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej działa poprzez grupę ds. polityki, której przewodniczy Komisja Europejska, a w której skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich UE i Europejskiej Służby Działania Zewnętrznego (ESDZ); w prace techniczne grupy włączone są – w charakterze obserwatorów – Parlament Europejski i instytucje finansowe. W charakterze obserwatorów można zapraszać także innych uczestników. Komisja Europejska zapewnia również Sekretariat gwarantujący koordynację i komunikację. W bieżącym okresie sprawozdawczym grupa ds. polityki spotkała się cztery razy w celu omówienia prac technicznych – w dniach 17 grudnia 2014 r., 22 czerwca 2015 r., 2 października 2015 r. i 6 listopada 2015 r.

Prace techniczne są realizowane przez służby Komisji, ESDZ, instytucje finansowe oraz szereg przedstawicieli państw członkowskich, a także Parlament Europejski. W przedmiotowym okresie

¹ Dz.U. L 280 z 27.10.2011, s. 1.

² Ares(2012) 1274079

³ COM(2014) 733. Kolejne szczegółowe dokumenty robocze i sprawozdania znajdują się w rejestrze grup ekspertów Komisji: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=PL>, w którym unijną platformę na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej zarejestrowano pod numerem E02852.

sprawozdawczym powołano dwie konkretne grupy techniczne, z których pierwsza koncentruje się na mobilizacji zasobów sektora prywatnego, a druga – na walce ze zmianami klimatu. Prace każdej z nich zostały zwieńczone sprawozdaniem, jak również zapewniono działania następcze w postaci jednego dodatkowego posiedzenia na szczeblu technicznym w każdym z przypadków. Ponadto zorganizowano posiedzenie techniczne w sprawie finansowania rozwoju.

Poniższe sprawozdanie w pierwszej kolejności zawiera aktualne informacje na temat strukturalnych problemów związanych z instrumentami łączonymi: zarządzania instrumentami, środków stanowiących odpowiedź na zalecenia Trybunału Obrachunkowego oraz zaangażowania innych zainteresowanych stron. Wnioski sprawozdania są poprzedzone podsumowaniem dyskusji prowadzonej w okresie sprawozdawczym na szczeblu technicznym i szczeblu grupy ds. polityki na temat wpływu instrumentów łączonych na mobilizowanie zasobów sektora prywatnego, walki ze zmianami klimatu oraz finansowania rozwoju.

2. Łączenie instrumentów finansowania jako mechanizm udzielania pomocy

2.1. Aktualne informacje na temat zarządzania instrumentami łączonymi UE

Zgodnie z zaleceniami wyrażonymi w opracowaniu przygotowanym przez unijną platformę na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej poświęconemu zarządzaniu instrumentami łączonymi, które grupa ds. polityki zatwierdziła w dniu 11 lipca 2014 r., unijne operacje łączenia instrumentów są określone w **ramach instrumentów łączonych** w odniesieniu do każdego z instrumentów finansowania (Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Europejskiego Funduszu Rozwoju i Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej), przy czym każda z ram charakteryzuje się jednolitą strukturą zarządzania. Posiedzenia odpowiednich organów zarządzających powinny być organizowane w sposób przewidziany ramami instrumentów łączonych. Posiedzenia powinny odbywać się – w miarę możliwości – bezpośrednio po posiedzeniach komitetów odpowiednich instrumentów finansowania.

Uzgodniono, iż powinna istnieć możliwość grupowania kilku „instrumentów”⁴ w obrębie jednej z ram instrumentu łączonego w celu umożliwienia lepszego odniesienia się do różnych strategicznych priorytetów regionalnych i tematycznych, wzmocnienia efektywności polityki, zwiększenia oddziaływania, wydajności i widoczności pomocy unijnej poprzez wzmocnienie koordynacji z myślą o skutecznym dopasowaniu operacji łączenia instrumentów do unijnego dialogu politycznego i priorytetów w kontaktach z państwami trzecimi oraz w celu zwiększenia przejrzystości sprawozdawczości. Omówiono załącznik do „Dokumentu do dyskusji w sprawie przyszłości zarządzania instrumentami łączonymi UE”, dotyczący ukierunkowania funduszy tematycznych, i zatwierdzono ten załącznik.

W tym kontekście, decyzjami Komisji C(2014) 9128 z dnia 4 grudnia 2014 r., C(2014) 8785 z dnia 26 listopada 2014 r., C(2014) 9534 z dnia 16 grudnia 2014 r. oraz C(2014) 9451 z dnia 15 grudnia

⁴ Instrumenty te utworzono jako pule środków finansowych, a nie odrębne podmioty prawne.

2014 r., ustanowiono Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), stanowiący ramy instrumentu łączonego i obejmujący Instrument Inwestycyjny dla Ameryki Łacińskiej (LAIF), Instrument Inwestycyjny dla Azji (AIF), Instrument Inwestycyjny dla Azji Środkowej (IFCA) oraz tematyczne operacje łączenia instrumentów.

W odniesieniu do Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), decyzją Komisji SI(2008) 190 z dnia 14 lutego 2008 r., zmienioną decyzją Komisji C(2014) 5750 z dnia 20 sierpnia 2014 r. oraz umową funduszu powierniczego sąsiedzkiego funduszu inwestycyjnego (NIF) z dnia 26 stycznia 2009 r., ustanowiono ramy instrumentu łączonego obejmujące sąsiedzki fundusz inwestycyjny (NIF).

Ramy Europejskiego Funduszu Rozwoju (EDF) obejmują Instrument Inwestycyjny dla Afryki (AfIF) (decyzja Komisji C(2015) 5210 z dnia 29 lipca 2015 r.), Karaibski Instrument Inwestycyjny (CIF) oraz Instrument Inwestycyjny dla Pacyfiku (IFP). Dokumenty dotyczące działania odnawiające Karaibski Instrument Inwestycyjny (CIF) oraz Instrument Inwestycyjny dla Pacyfiku (IFP) zostaną zatwierdzone w 2016 r. Nowy Instrument Inwestycyjny dla Afryki (AfIF) charakteryzuje się szerszym zakresem sektorowym w stosunku do starszego funduszu powierniczego UE na rzecz infrastruktury w Afryce (ITF), a zarządzanie nim jest zgodne z pozostałymi instrumentami.

Istnieje również możliwość utworzenia **funduszy powierniczych instrumentu o specjalnym przeznaczeniu** w celu umożliwienia państwom członkowskim UE lub innym zainteresowanym darczyńcom zapewnienia dodatkowego wkładu w operacje łączenia instrumentów w ramach wymienionych instrumentów. Konkretnie zasady odnoszące się do funduszy powierniczych instrumentów będą ustalane w odpowiedniej umowie funduszu powierniczego danego instrumentu. Fundusze powiernicze utworzono już w celu wsparcia sąsiedzkiego funduszu inwestycyjnego (NIF) i ram inwestycyjnych dla Bałkanów Zachodnich (WBIF).

W celu zapewnienia pełnej zgodności z nową strukturą zarządzania konieczne było również dostosowanie **regulaminów** tych instrumentów. Postanowiono, że dla każdego typu ram instrumentów łączonych UE będzie istniał zbiór zasad obejmujący równoległe procedury, przy czym zasady te będzie można dostosować do specyfiki poszczególnych ram instrumentów łączonych (np. obrady strategiczne w Europejskim Funduszu Rozwoju).

Przewiduje się, że w obrębie każdej z ram instrumentów łączonych **proces decyzyjny** będzie zorganizowany z zastosowaniem dwupoziomowej struktury obejmującej:

- posiedzenia dotyczące oceny technicznej, którym przewodniczy KE i w których biorą udział przedstawiciele służb KE, ESDZ i instytucji finansowych; oraz
- posiedzenia Zarządu, którym przewodniczy KE i w których biorą udział przedstawiciele służb KE, ESDZ, przedstawiciele państw członkowskich – w charakterze członków z prawem głosu – oraz instytucje finansowe⁵ – w charakterze obserwatorów.

⁵ Na potrzeby niniejszego dokumentu do instytucji finansowych należą przodujące instytucje finansowe uczestniczące w operacjach łączenia instrumentów oraz inne zaproszone instytucje finansowe, w tym europejskie instytucje finansowania rozwoju. Pozaeuropejskie

Z tego względu zarządzaniem operacjami łączenia instrumentów realizowanymi zgodnie z ramami instrumentów łączonych, w tym funduszy powierniczych specjalnego przeznaczenia, zajmuje się Zarząd. Zarząd wspierany jest przez posiedzenie dotyczące oceny technicznej, które dokonuje przeglądu projektów wniosków instytucji finansowych pod względem technicznym i finansowym, zanim zostaną one przedłożone Zarządowi. Wnioski Zarządu są zamieszczone w odpowiednich uzupełniających decyzjach Komisji, z wyjątkiem projektów finansowanych w ramach funduszu powierniczego specjalnego przeznaczenia (w którym to przypadku postępuje się zgodnie z zasadami określonymi w danej umowie funduszu powierniczego).

Jeżeli chodzi o **obrazy strategiczne** prowadzone w obrębie ram Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, służby KE, ESDZ i państwa członkowskie UE prowadzą regularny dialog na temat strategicznych kierunków w odniesieniu do każdego z Instrumentów z państwami partnerskimi i odpowiednimi organizacjami w regionie. Co do zasady służby KE i ESDZ będą prowadzić obrady strategiczne i wspólnie przewodniczyć obradom strategicznym odbywającym się na najwyższym odpowiednim szczeblu z udziałem państw członkowskich, krajów korzystających i odpowiednich organizacji regionalnych. Obrady powinny odbywać się wówczas, gdy Zarząd uzna to za konieczne, zazwyczaj raz w roku, w celu omówienia strategicznych zagadnień, ogólnych kierunków i priorytetów Instrumentów. Dialog ten będzie opierał się na odpowiednich strategicznych dokumentach programowania przyjętych zgodnie z właściwą procedurą komitetową i demokratyczną kontrolą.

W kontekście ram Europejskiego Funduszu Rozwoju strategiczne kierunki zostaną omówione z krajami korzystającymi lub odpowiednimi organizacjami regionalnymi w trakcie specjalnych posiedzeń⁶, zgodnie z zasadą własności właściwą dla unijnej współpracy rozwojowej. Obrady te obejmą regionalne plany i priorytety inwestycyjne, zapewnią wytyczne i doradztwo w zakresie strategii i polityki na potrzeby rozpoznania i przygotowania najodpowiedniejszych wniosków dotyczących łączenia instrumentów, jak również na potrzeby dokonania przez Zarząd przeglądu kolejki projektów i sformułowania opinii na temat projektów najodpowiedniejszych do osiągnięcia unijnych celów.

2.2. Działania następcze po przeglądach zewnętrznych

W dniu 22 października 2014 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował swoje sprawozdanie specjalne nr 16/2014 pt. „Skuteczność łączenia dotacji z regionalnych instrumentów inwestycyjnych z pożyczkami z instytucji finansowych w celu wsparcia polityki zewnętrznej UE”⁷.

W następstwie tej publikacji zorganizowano wymianę poglądów na temat sprawozdania specjalnego, która odbyła się w obecności Trybunału Obrachunkowego i KE z udziałem Komisji Kontroli

instytucje finansowe zaangażowane w konkretnym regionie należy zaprosić do udziału w odpowiednich posiedzeniach – zarówno posiedzeniach technicznych, jak i posiedzeniach Zarządu – w charakterze obserwatorów.

⁶ Tymi strategicznymi posiedzeniami są regionalne komitety sterujące ustanowione w kontekście różnych regionalnych programów orientacyjnych oraz

platforma rozwoju sektora prywatnego AKP-UE i komitet konsultacyjny ustanowione w kontekście Programu panafrkańskiego.

⁷ To sprawozdanie specjalne jest dostępne również na stronie internetowej Trybunału Obrachunkowego: <http://eca.europa.eu>

Budżetowej PE (CONT) – w dniu 19 stycznia 2015 r. – oraz z udziałem Komisji Rozwoju PE (CODEV) – w dniu 22 stycznia 2015 r. Druga wymiana z Komisją została zorganizowana przez CONT w dniu 23 lutego 2015 r., natomiast trzecia – przez CODEV – w dniu 6 maja 2015 r.

Grupa Robocza Rady ds. Współpracy Rozwojowej zbadała sprawozdanie zgodnie z przepisami określonymi w konkluzjach Rady w sprawie procedury badania sprawozdań specjalnych sporządzanych przez Trybunał Obrachunkowy⁸. W dniu 21 kwietnia 2015 r. Grupa Robocza osiągnęła porozumienie w sprawie projektu konkluzji Rady przygotowanych przez Prezydencję, a Komitet Stałych Przedstawicieli potwierdził uzgodnienie tekstu przed przedłożeniem go Radzie do przyjęcia.

Na większość zaleceń wydanych przez Trybunał Obrachunkowy KE odpowiedziała w kontekście unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej:

- opracowaniem ujednoliconego i poprawionego formularza zgłoszeniowego projektu i instrukcji do niego;
- opracowaniem ram pomiarów wyników, w tym wskaźników standardowych;
- przyjęciem dokumentu wytycznych w sprawie operacji łączenia instrumentów;
- bardziej proaktywną i większą rolą delegatury UE w rozpoznawaniu i wyborze projektów finansowanych w ramach instrumentów łączonych;
- przeglądem nowego zarządzania instrumentami łączonymi;
- uproszczonym i skróconym procesem akceptacji;
- rozszerzonym programem szkoleniowym dla urzędników KE zajmujących się łączeniem instrumentów finansowania w Brukseli oraz w delegaturach;
- oraz publikowaniem krótkich opisów każdego projektu wykorzystującego instrumenty łączone na specjalnej stronie internetowej w celu zapewnienia widoczności⁹.

KE nadal omawia na szczeblu wewnętrznym konieczne przystosowanie metodyki monitorowania zorientowanego na rezultaty do specyfiki łączenia instrumentów finansowania.

KE prowadzi również ocenę łączenia instrumentów, która obecnie jest na zaawansowanym etapie. Łączenie instrumentów jest stosunkowo nowym narzędziem, które uznaje się za innowacyjne i oferujące duży potencjał. Jednocześnie narzędzie to przyciąga coraz większą uwagę zainteresowanych stron na szczeblu europejskim, regionalnym i międzynarodowym. Istnieje wyraźna potrzeba zgromadzenia większej liczby dowodów wskazujących na poziom jego skuteczności. W ocenie wykorzystane zostaną dowody przekazane we wcześniejszych oraz przygotowywanych obecnie ocenach i opracowaniach (w tym oceny sąsiedzkiego funduszu inwestycyjnego, funduszu powierniczego UE na rzecz infrastruktury w Afryce i ram inwestycyjnych dla Bałkanów Zachodnich, a także badanie „Pomiar rezultatów” przeprowadzone w 2013 r. przez ośrodek Cambridge Economic Policy Associates (CEPA) w odniesieniu do projektów współfinansowanych z funduszu powierniczego UE na rzecz infrastruktury w Afryce), co pozwoli uniknąć powielania wykonanej już pracy. Ocena będzie opierała się na tym, co już wiadomo, i wzmocni podstawę dowodową w kwestii skuteczności łączenia instrumentów finansowania. Ocenę rozpoczęto w styczniu 2015 r., a prace nadal są w toku.

⁸ Doc. 7515/00 FIN 127 + COR 1

⁹ Dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/europeaid/policies/innovative-financial-instruments-blending/blending-operations_en

3. Obrady techniczne unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej

Podczas **szczytu w Addis Abebie w dniach 13–16 lipca 2015 r.** przyjęto program działania dla Addis Abeby (AAAA), zakładający przejście na nowy paradygmat zrównoważonego rozwoju, który obejmuje zagadnienia związane z zarządzaniem, płcią, partnerstwem i pracą w sektorze prywatnym. Liczne części programu AAAA były istotne dla unijnego łączenia instrumentów finansowania: zatrudnienie i godna praca dla wszystkich jako cel główny, dostęp do finansowania dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, przejrzyste i stabilne zasady i normy oraz wolna i uczciwa konkurencja sprzyjająca realizacji krajowej polityki rozwoju.

Przy okazji szczytu Unia Afrykańska (UA) wraz z Unią Europejską zorganizowały wspólną imprezę towarzyszącą poświęconą sektorowi prywatnemu i łączeniu instrumentów finansowania, która przyciągnęło ponad 200 uczestników. Dwa panele zajęły się następującymi zagadnieniami: „Wkład w budowę strategicznych ram pracy na rzecz sektora prywatnego i wspólnej pracy z nim z myślą o realizacji strategii UA »Agenda 2063«” oraz „Stymulowanie zasobów sektora prywatnego i zaangażowania w rozwój poprzez łączenie instrumentów finansowania, w szczególności w sektorze rolnictwa i energii”.

Ponieważ przepływ **uchodźców i migrantów** nasilił się w trakcie 2015 r., w ramach prac unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej stwierdzono, iż potencjalny wkład łączenia instrumentów finansowania w stawianie czoła temu wyzwaniu stanowi pilny priorytet, w szczególności przy rozwiązywaniu problemu pierwotnych przyczyn migracji. Podczas posiedzenia grupy ds. polityki w listopadzie 2015 r. członkowie unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej wyrazili zgodę na dokonanie wymiany istotnych informacji i koordynację w związku z dostępnymi funduszami łączącymi instrumenty finansowania w państwach zainteresowanych. Omówiono dostępne już instrumenty finansowe, a instytucje finansowe wezwano do tego, aby zaangażowały się na miarę swoich indywidualnych możliwości. Z biegiem czasu działania na rzecz zachowania komplementarności będą intensyfikowane, natomiast kwestia migracji stanie się standardowym punktem posiedzeń grupy ds. polityki. Unijna platforma na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej będzie ważnym narzędziem, które pozwoli połączyć fachową wiedzę instytucji finansowych i wytyczne w zakresie polityki poszczególnych państw członkowskich przy formułowaniu przez UE całościowej reakcji na to istotne wyzwanie.

3.1. Działania w dziedzinie klimatu

Działania w dziedzinie klimatu stanowią nieodłączną część unijnego łączenia instrumentów finansowania, a ok. 62 % operacji ma bezpośredni związek z tym zagadnieniem. Łączenie instrumentów finansowania jest potężnym narzędziem służącym wspieraniu działań UE w dziedzinie klimatu, zarówno w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, jak i łagodzenia jej skutków, ponieważ pozwala na realizację inwestycji na rzecz klimatu na szerszą skalę, co zwiększa dodatkowe źródła finansowania działań na rzecz klimatu. Instrumenty regionalne są kluczowym elementem

unijnego wsparcia dla państw rozwijających się w kontekście rozwoju opartego na technologiach niskoemisyjnych i odpornego na zmiany klimatu.

Od lipca 2014 r. unijna platforma na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej dążyła do poprawy znaczenia i oddziaływania unijnych operacji łączenia instrumentów finansowania w dziedzinie klimatu. W tym celu utworzono grupę techniczną ds. klimatu (grupę techniczną 7), która omawiała potencjalne ulepszenia i opracowała sprawozdanie przedstawiające możliwości poprawy działania w dziedzinie klimatu w instrumentach łączonych UE.

Istniało zdecydowane porozumienie co do tego, że instrumenty łączone UE powinny nadal zapewniać finansowanie działań w dziedzinie klimatu w oparciu o sprawdzone mocne strony i czerpać z synergii z innymi narzędziami, nadal odgrywać istotną rolę w przygotowaniu kolejek projektów oraz włączaniu rozwoju opartego na technologiach niskoemisyjnych i odpornego na zmiany klimatu, a ich działanie powinno odbywać się wspólnie z podmiotami sektora prywatnego i publicznego oraz wielostronnymi funduszami klimatycznymi (np. Zielonym Funduszem Klimatycznym), szczególnie w celu zmobilizowania prywatnego kapitału na inwestycje na rzecz klimatu. Unijna platforma na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej w dalszym ciągu poprawiała również komunikację, widoczność i przejrzystość działań w dziedzinie klimatu przy unijnym łączeniu instrumentów finansowania.

Obrady tej platformy stanowiły wkład w przygotowania Unii do porozumienia klimatycznego z Paryża i w jej uczestnictwo w pomyślnym jego osiągnięciu, jak również w cieszącym się dużą frekwencją i dobrze przyjętym wydarzeniu towarzyszącym podczas COP21.

3.2. Sektor prywatny

Uwzględniając unijne zasady i kryteria udzielania wsparcia podmiotom sektora prywatnego, wymienione w komunikacie nt. rozwoju sektora prywatnego i potwierdzone w konkluzjach Rady z dnia 12 grudnia 2014 r., jak również wcześniejsze prace prowadzone w ramach unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej w zakresie dalszego wykorzystywania konkretnych instrumentów finansowych, grupa techniczna 6 zebrała wnioski, a także szereg dobrych praktyk stosowanych przy operacjach łączenia instrumentów finansowania. W grudniu 2014 r. podczas obrad grupy ds. polityki grupa techniczna przedstawiła zalecenia, które można pokrótce przedstawić w następujących punktach: 1) Sukces w przyciąganiu zasobów sektora prywatnego do projektów finansowanych poprzez mechanizmy wykorzystujące instrumenty łączone będzie monitorowany według wspólnej metodyki z wykorzystaniem konkretnego wskaźnika dźwigni finansowej. 2) Wkład prywatnych zainteresowanych stron na szczeblu instrumentu łączonego może odbywać się poprzez fundusze specjalnego przeznaczenia, równolegle względem dodatkowych wkładów państw członkowskich, z zachowaniem możliwości UE w zakresie zapewnienia dopasowania wspieranych projektów do strategicznych celów i priorytetów Unii. 3) Wsparcie darczyńców jest dla UE i instytucji finansowych ważnym narzędziem rozwoju lokalnych rynków, np. poprzez instrumenty finansowania w walucie lokalnej, fundusze specjalnego przeznaczenia i podział ryzyka portfela. 4) Pomoc techniczna dla wszystkich odpowiednich stron jest nieodzowna w celu rozwoju lokalnego środowiska biznesowego sprzyjającego inwestycjom, zwiększania podaży projektów, które kwalifikują się do obsługi przez banki, rozwijania lokalnych usług wspierających biznes i poprawy zdolności absorpcyjnej ewentualnych beneficjentów. 5) Można by zbadać możliwość ściślejszej współpracy z wybranymi inwestorami społecznymi i organizacjami

pozarządowymi dysponującymi szczególną wiedzą fachową w obszarach mniejszej aktywności instytucji finansowych w kontekście instrumentów łączonych. 6) Ważne jest, aby zwrócenie się w kierunku operacji łączenia instrumentów finansowania na potrzeby sektora prywatnego było odpowiednio uzasadnione, aby jasno wskazać niedostatki rynku, do których się odniesiono, lub cele dystrybucyjne i aby zapewnić odpowiednią kalibrację dotacji oraz jej ustrukturyzowanie stosownie do rzeczywistych potrzeb, również w świetle ryzyka innego niż finansowe, związanego z korzystaniem z konkretnych instrumentów finansowych przy operacjach łączenia instrumentów prowadzonych z udziałem sektora prywatnego. 7) Aby ocenić wyniki rozwojowe projektów angażujących sektor prywatny, w szczególności pod kątem ryzyka przeważania zachęt finansowych nad zasadami rozwoju, trzeba zapewnić rzetelne systemy monitorowania, ściśle przestrzeganie najwyższych norm postępowania przez beneficjentów, z poszanowaniem polityki i praktyk w zakresie środowiska i polityki społecznej, ładu korporacyjnego, przejrzystości i integralności, w tym zapobiegania oszustwom podatkowym i uchylaniu się od opodatkowania.

W zakresie działań następczych względem wykonanej pracy podjętych w ramach grupy technicznej 6 w dniu 16 października 2015 r. odbyło się posiedzenie techniczne, które dotyczyło przede wszystkim głównych ograniczeń uniemożliwiających inwestorom instytucjonalnym oraz innym inwestorom prywatnym uczestnictwo w finansowaniu projektów w krajach wschodzących. Nieodpowiednie profile ryzyka/zwrotu, rating, płynność, waluta i rozmiar transakcji uznano za niektóre z aspektów, jakie należy rozważyć. Ewentualne rozwiązania obejmowały konsorcja kredytowe, uczestnictwo inwestorów prywatnych w rynku kredytowym, uczestnictwo w funduszach kapitałowych oraz wsparcie darczyńców w celu ograniczenia oczekiwanej straty i zwiększenia atrakcyjności.

Instytucje finansowe podkreśliły, że w kwestii odpowiednich projektów osiągnięto sukces w skupianiu uwagi inwestorów instytucjonalnych na danym projekcie. Niemniej jednak sukces na poziomie portfela pozostaje jak dotąd ograniczony, pomimo nieustannych starań. Omawiano pewne innowacyjne przykłady, które mają zachęcić inwestorów prywatnych na poziomie wspólnego portfela. Z myślą o przyszłości poproszono instytucje finansowe o przedstawienie konkretniejszych koncepcji przyszłych dyskusji w związku ze zwiększeniem uczestnictwa sektora prywatnego i potencjalnym zaangażowaniem Unii.

3.3. Agencje kredytów eksportowych

W kwestii potencjalnej współpracy między instytucjami finansowymi a agencjami kredytów eksportowych uczestnicy omówili pewne potencjalne problemy związane z wprowadzaniem agencji kredytów eksportowych i banków komercyjnych do programów sektora publicznego finansowanych przez KE i instytucje finansowe.

Niektóre instytucje finansowe zauważyły, że istnieje ryzyko, iż agencje kredytów eksportowych wyprą faktycznie dostępne finansowanie komercyjne, co spowoduje zakłócenia rynku i będzie stanowić nieodpowiedni rodzaj zachęty. Instytucje finansowe odnotowały również, że dzielenie statusu wierzyciela uprzywilejowanego nie przyniesie dodatkowych korzyści, ponieważ agencje kredytów eksportowych zazwyczaj są wierzycielem uprzywilejowanym jako kredytodawcy. Instytucje finansowe wyraziły pogląd, iż dzielenie statusu wierzyciela uprzywilejowanego z bankami komercyjnymi nie jest możliwe dla instytucji finansowych w projektach sektora publicznego, w którym suweren występuje w charakterze kredytobiorcy lub gwaranta, podczas gdy w sektorze

prywatnym jest to dość powszechne. Jak zauważyły instytucje finansowe, Europejskie Stowarzyszenie Bankowe oraz duńska agencja kredytów eksportowych, istnieją już przykłady współpracy między instytucjami finansowymi, bankami komercyjnymi i agencjami kredytów eksportowych w państwach rozwijających się, takie jak mieszane programy kredytowe w Belgii, Danii i Austrii oraz współpraca między instytucjami finansowymi a agencjami kredytów eksportowych w kontekście Unii Berneńskiej w różnych obszarach.

Uczestnicy uznali, że współpraca z agencjami kredytów eksportowych i bankami komercyjnymi w kontekście instrumentów łączonych jest już możliwa i dalsze sesje nie będą konieczne. Uczestników zachęcono do proponowania konkretnych pomysłów projektów z udziałem agencji kredytów eksportowych i banków komercyjnych, które mogłyby zostać rozpatrzone w obrębie ram instrumentów łączonych.

3.4. Społeczeństwo obywatelskie

KE kontynuowała swoją wymianę poglądów na temat łączenia instrumentów finansowania z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz sektorem prywatnym. W 2014 r. odbyły się cztery spotkania: trzy z nich odbywały się w ramach Forum Polityki Rozwoju (PFD) podczas sesji w Limie (Peru), Bangkoku (Tajlandii) i Brukseli. W listopadzie 2014 r. zorganizowano również warsztaty poświęcone pracom grupy technicznej 6.

3.5. Dalsze dyskusje

Posiedzenia techniczne i posiedzenia grupy ds. polityki w ramach unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej będą kontynuowane w odniesieniu do kluczowych zagadnień polityki Unii, takich jak odpowiedź na kryzys migracyjny czy zmianę klimatu i zaangażowanie sektora prywatnego, w tym możliwości zastosowania modelu gwarancji w państwach trzecich przy wykorzystaniu doświadczeń planu inwestycyjnego dla Europy, co pomoże międzynarodowym instytucjom finansowym rozwiązać konkretne ograniczenia inwestycji i zaangażować podmioty prywatne na większą skalę.

4. Wnioski

- 1) Unijne instrumenty łączone cały czas przynoszą odpowiednie rezultaty wspierające politykę zewnętrzną UE. Obecny sposób zarządzania jest jasny i spójny.
- 2) Większość zaleceń zawartych w sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego dotyczącym skuteczności instrumentów łączonych została już zrealizowana, głównie w kontekście unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej, a KE będzie nadal bacznie obserwować ten proces i wszelkie zgłaszane zastrzeżenia.
- 3) Łączenie instrumentów finansowania pozostaje stosunkowo nowym narzędziem, a niezależna zewnętrzna ocena jego skuteczności – oparta jak dotąd na dowodach – nadal trwa. W dalszym ciągu prowadzone są również konsultacje z innymi zainteresowanymi stronami, takimi jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego.
- 4) W kwestii mobilizacji sektora prywatnego prowadzono dyskusje techniczne na temat poszczególnych koncepcji przedstawionych przez instytucje finansowe, które to dyskusje

opierały się na wcześniejszych pracach unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej, natomiast instytucje finansowe poproszono o przedstawienie konkretnych koncepcji na potrzeby dalszych rozmów.

- 5) W kwestii działań w dziedzinie klimatu regionalne instrumenty łączone muszą nadal włączać działania w dziedzinie klimatu do unijnych operacji łączenia instrumentów finansowania oraz wspierać wdrażanie porozumienia klimatycznego z Paryża. Dyskusje unijnej platformy na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej powinny wspierać wdrażanie tego porozumienia oraz w miarę potrzeb zapewniać dalsze wytyczne horyzontalne.