



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.7.2021 r.
COM(2021) 416 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**W SPRAWIE ZEWNĘTRZNEJ DZIAŁALNOŚCI EBI W 2019 R. Z
UWZGLĘDNIENIEM UNIJNEJ GWARANCJI BUDŻETOWEJ**

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

W SPRAWIE ZEWNĘTRZNEJ DZIAŁALNOŚCI EBI W 2019 R. Z UWZGLĘDNIENIEM UNIJNEJ GWARANCJI BUDŻETOWEJ

1. WPROWADZENIE

Upoważnienie Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (ang. *external lending mandate*, ELM) jest ważnym narzędziem, za pomocą którego Unia Europejska (UE) udziela wsparcia inwestycjom w krajach partnerskich. Opiera się ono na gwarancji ze środków budżetowych UE umożliwiającej EBI zwiększenie działalności pożyczkowej poza granicami UE w celu wspierania polityk unijnych. Gwarancja UE obejmuje zdefiniowane przypadki, w których pożyczkobiorcy nie dokonują spłaty finansowania udzielonego przez EBI. W ten sposób gwarancja UE zapewnia EBI większą zdolność do ponoszenia ryzyka.

Podstawą prawną upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich jest decyzja nr 466/2014/UE („decyzja w sprawie ELM”)¹, która została ostatnio zmieniona w 2018 r.² W przypadku uruchomienia gwarancji UE przez EBI płatności dokonywane są z Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych³.

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

Niniejsze sprawozdanie roczne zawiera ogólny przegląd działań EBI w ramach gwarancji UE w 2019 r.⁴ W sprawozdaniu podsumowano również działania przeprowadzone przez EBI bez korzystania z gwarancji UE (tj. „na własne ryzyko”), aby przedstawić kompleksowy obraz działalności Banku w regionach objętych ELM⁵. Ponadto w 2019 r. Komisja opublikowała

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

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

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

⁴ Niniejsze sprawozdanie sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w art. 11 decyzji w sprawie ELM.

⁵ Obecnie EBI stosuje cztery instrumenty realizowane na własne ryzyko w regionach objętych ELM, a mianowicie instrument przedakcesyjny (PAF), instrument finansowania na rzecz krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa (NFF), instrument na rzecz działań w dziedzinie klimatu i środowiska (CAEF) oraz instrument na rzecz projektów strategicznych (SPF). Oprócz regionów objętych ELM dwa

kompleksową ocenę stanu realizacji upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich od połowy 2014 r. do końca 2018 r.⁶

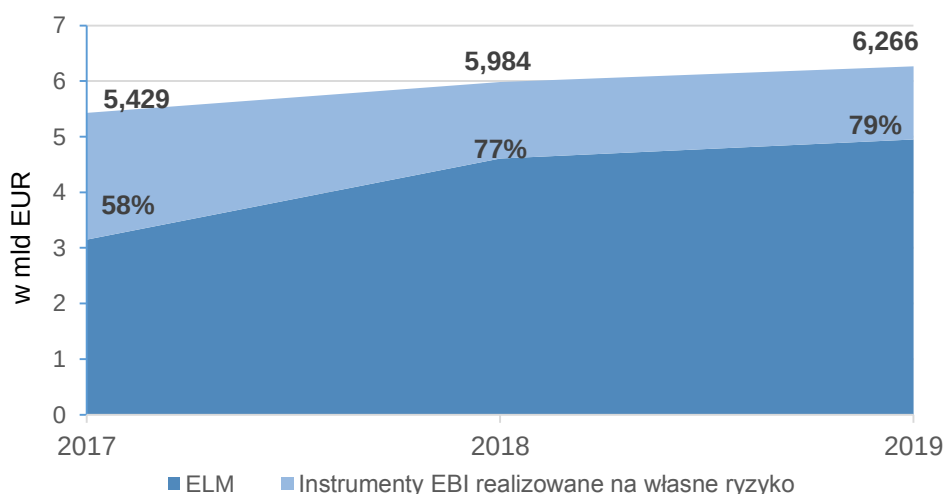
2. NAJWAŻNIEJSZE OSIĄGNIĘCIA

W 2019 r. EBI zatwierdził działania z zakresu finansowania w regionach objętych ELM na łączną kwotę 6,3 mld EUR. Z tej łącznej kwoty w zakres ELM wchodzi (tj. są objęte gwarancją UE) działania EBI na kwotę wynoszącą ponad 4,9 mld EUR, na którą składa się niemal 56 umów o finansowanie. Pozostałe działania finansowane są z instrumentów EBI realizowanych na własne ryzyko.

W porównaniu z 2018 r., gdy w ramach ELM zatwierdzono działania opiewające na kwotę 4,6 mld EUR, kwoty zatwierdzone w 2019 r. były ok. 7 % wyższe. Natomiast wartość działań realizowanych przez EBI na własne ryzyko w państwach objętych ELM zmniejszyła się o prawie 2 % do 1,36 mld EUR w 2019 r.

Na wykresie 1 przedstawiono zmiany wolumenu pożyczek udzielanych w ramach ELM oraz w ramach instrumentów realizowanych na własne ryzyko EBI w latach 2017–2019 (kwoty zatwierdzone i pomniejszone o operacje anulowane). W tym okresie gwarancją UE objęto średnio 72 % działań EBI z zakresu finansowania w tych regionach⁷.

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



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

- *gwarancji ogólnej* obejmującej ryzyko kredytowe udziela się na działania z zakresu finansowania realizowane we współpracy z partnerami z sektora publicznego (zwykle

ostatnie instrumenty obejmują również państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz kraje i terytoria zamorskie państw członkowskich UE.

⁶ SWD(2019) 333 final i dokumenty powiązane, dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/commission-staff-evaluation-european-investment-banks-external-lending-mandate-2014-18_en

⁷ Różnice w porównaniu z kwotami opublikowanymi w poprzednich sprawozdaniach wynikają z anulowania umów.

na rozwój infrastruktury), a także na pożyczki EBI dla banków lub przedsiębiorstw korzystających z gwarancji państwowej⁸. Z gwarancji ogólnej skorzystano w przypadku niemal 87 % działań z zakresu finansowania zatwierdzonych w ramach ELM w 2019 r., opiewających na kwotę 4,3 mld EUR;

- *gwarancji obejmującej ryzyko polityczne*, której zakres jest bardziej ograniczony, udziela się na inne działania sektora prywatnego⁹. W 2019 r. objęto nią działania z zakresu finansowania opiewające na 617 mln EUR.

Pod koniec 2019 r. łączny poziom wypłat w ramach ELM na lata 2014–2020 osiągnął 36 % kwot zatwierdzonych netto (8,0 mld EUR), co stanowi wzrost w porównaniu z 33 % w 2018 r. Szczególnie w przypadku projektów infrastrukturalnych wypłaty środków w ramach finansowania, jakie zapewnia EBI, mają miejsce stopniowo i na przestrzeni kilku lat¹⁰.

3. DZIAŁANIA Z ZAKRESU FINANSOWANIA

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

Każde działanie w ramach ELM przyczynia się do osiągnięcia jednego z dwóch celów „wertykalnych”, do których należą: a) rozwój lokalnego sektora prywatnego lub b) rozwój infrastruktury społecznej i gospodarczej. Ponadto te same działania mogą również przyczyniać się (częściowo lub w całości) do osiągnięcia celów „horyzontalnych”, którymi są: działania w dziedzinie klimatu, integracja regionalna oraz długoterminowa odporność gospodarcza uchodźców, migrantów, społeczności przyjmujących i tranzytowych oraz społeczności pochodzenia¹¹.

Jak wspomniano powyżej, łączny wolumen inwestycji EBI zatwierdzonych w ramach ELM w 2019 r. opiewał na 4,9 mld EUR. 67 % ma posłużyć jako wkład w rozwój infrastruktury społecznej i gospodarczej. Oczekuje się, że pozostałe 33 % posłuży wspieraniu rozwoju lokalnego sektora prywatnego, przede wszystkim poprzez poprawę dostępu do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

Z całkowitego wolumenu działań zatwierdzonych w ramach ELM w 2019 r. 31 % jest przeznaczone na osiąganie celów w zakresie działań w dziedzinie klimatu, 21 % – na integrację regionalną, a 17 % – na osiągnięcie długoterminowej odporności gospodarczej (zob. wykres 2).

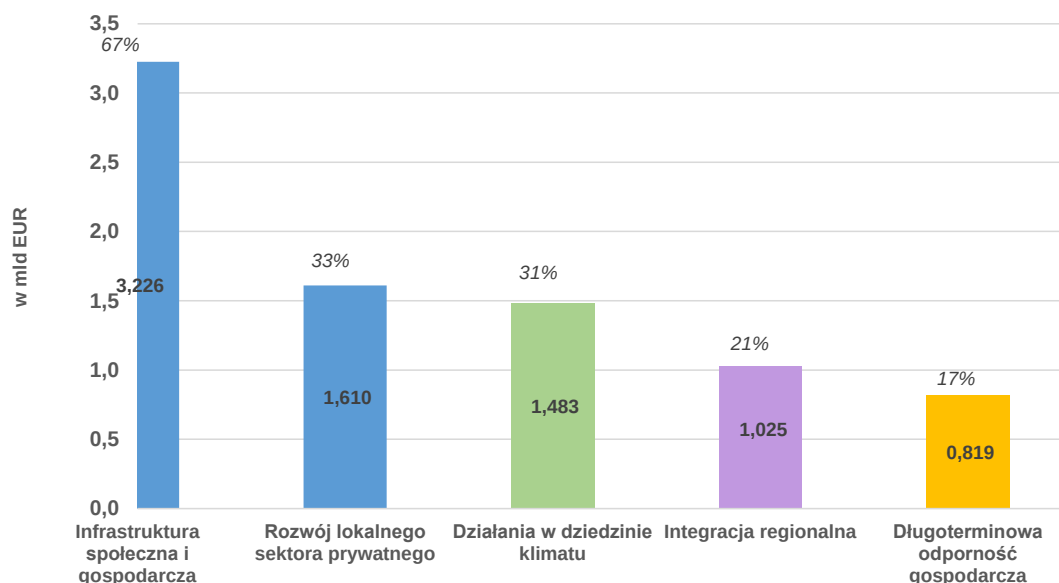
⁸ Gwarancja ogólna UE umożliwia EBI odstąpienie od naliczenia premii z tytułu ryzyka, którą w przeciwnym razie musiałby on uwzględnić w swojej stopie procentowej. Dzięki temu kraje partnerskie lub ich instytucje/przedsiębiorstwa mogą otrzymywać pożyczki z EBI, ponosząc znacznie niższe koszty. Szczegółową analizę można znaleźć w dokumencie SWD(2019) 333, o którym mowa w przypisie 6, s. 10–11, 21 oraz 33–37.

⁹ Gwarancja obejmująca ryzyko polityczne pokrywa brak płatności spowodowany zakazem transferu waluty, wywłaszczeniem, wojną lub zamieszkami społecznymi lub odmową ochrony prawnej po naruszeniu umowy. Nie ma ona przełożenia na zmniejszenie wyceny ryzyka EBI.

¹⁰ Bardziej szczegółową analizę dotyczącą wypłat można znaleźć w aktualnej ocenie przeprowadzonej przez służby Komisji, SWD (2019) 333, s. 28–30.

¹¹ Art. 3 decyzji w sprawie ELM.

Wykres 2: Wkład w osiągnięcie celów w zakresie ELM w 2019 r. (w mld EUR)



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

Rozwój lokalnego sektora prywatnego, w szczególności wsparcie dla MŚP

W 2019 r. EBI zatwierdził kwotę 1,8 mld EUR przeznaczoną na działania wspierające rozwój lokalnego sektora prywatnego w regionach objętych ELM, z czego 1,6 mld EUR w ramach ELM. Głównym wykorzystanym instrumentem kredytowym były linie kredytowe przeznaczone na pożyczki dla MŚP i przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji, przy czym podpisano umowy na kwotę 1,51 mld EUR na dziewięć linii kredytowych dla lokalnych pośredników finansowych, aby umożliwić im dalsze działania w zakresie zaspokajania potrzeb finansowych tego segmentu rynku. W 2019 r. objęto również wsparciem 5 nowych projektów w zakresie mikrofinansowania¹² i udzielono 4 pożyczek bezpośrednich dla przedsiębiorstw.

Finansowanie kapitałowe obejmuje mniejsze kwoty i jest z natury bardziej ryzykowne. W 2019 r. zatwierdzono kwotę 94 mln EUR dla 8 nowych funduszy kapitałowych. Dwa fundusze koncentrują się na wspieraniu przedsiębiorstw posiadających duży potencjał wzrostu oraz rozwoju lokalnego sektora prywatnego w krajach południowego sąsiedztwa natomiast pozostałe 6 ma charakter międzyregionalny i koncentruje się na energii ze źródeł odnawialnych i innych inwestycjach ekologicznych.

Rozwój infrastruktury społecznej i gospodarczej

¹² W Libanie, Tunezji, na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy, w Gruzji i Kazachstanie.

Działania z zakresu finansowania przyczyniające się do rozwoju infrastruktury społecznej i gospodarczej w regionach objętych ELM opiewały na kwotę 4,4 mld EUR, zatwierdzoną przez EBI w 2019 r., z których 3,2 mld EUR objęte było gwarancją UE. Głównymi sektorami, którym przyznano środki finansowe, były sektor energetyczny, sektor transportu oraz sektor wodny/kanalizacyjny. W tym roku ponownie skupiono się na projektach transportowych – 12 projektów stanowiło nieco ponad 50 % wartości wszystkich zatwierdzonych projektów. Niektóre z nich skupiały się na zrównoważonym transporcie (np. projekty metra w Pune i Bhopal w Indiach oraz w Kairze w Egipcie), inne były ukierunkowane na łączność i integrację regionalną w krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa i na Bałkanach Zachodnich.

Inne główne sektory, które były reprezentowane, to: sektory energii i wody, oczyszczania ścieków oraz odpadów stałych. Projekty w dziedzinie energii koncentrowały się na zwiększaniu zrównoważonego charakteru sektora, przede wszystkim poprzez realizowane na mniejszą skalę projekty w zakresie energii odnawialnej (tj. w drodze kredytów ramowych i uczestnictwa w 6 funduszach). Jeżeli chodzi o gospodarkę wodną i gospodarowanie odpadami, skoncentrowano się na poprawie gospodarki ściekowej na Bałkanach Zachodnich i w południowym sąsiedztwie. Ponadto wśród finansowanych projektów znalazł się również projekt mający na celu poprawę gospodarowania odpadami stałymi w Mołdawii.

Łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej

Pożyczki zatwierdzone w 2019 r. na kwotę 2,7 mld EUR, do wykorzystania w regionach objętych ELM, są przeznaczone na wspieranie działań z zakresu łagodzenia zmiany klimatu oraz przystosowanie się do niej – niemal 1,5 mld EUR z tej kwoty udzielono w ramach gwarancji UE¹³. Na koniec 2019 r. łączny odsetek działań w dziedzinie klimatu w bieżącym okresie objętym ELM wyniósł ponad 35 % kwoty pożyczek zatwierdzonych netto¹⁴, przekraczając minimalny cel wynoszący 25 %, ustanowiony w decyzji w sprawie ELM i zgodny z celem zakładającym przeznaczenie na ten cel co najmniej 35 % działań EBI z zakresu finansowania w gospodarkach wschodzących i krajach rozwijających się poza granicami Unii do 2020 r.

Największy wkład w osiągnięcie celu, jakim jest podejmowanie działań w dziedzinie zmiany klimatu, miały inwestycje w transport niskoemisyjny oraz w energię ze źródeł odnawialnych. W regionach objętych ELM na przystosowanie się do zmiany klimatu wydawano 8 % środków finansowych EBI przeznaczonych na cele związane z klimatem. W 2019 r. EBI przyjął nową politykę kredytowania energetyki. W konsekwencji poza granicami UE EBI będzie wspierać rozwój systemów energetycznych, które są niskoemisyjne, wydajne i niezawodne oraz które zapewniają poprawę dostępu do nowoczesnej energii po przystępnych cenach. Ponadto oraz zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ zakładającymi podwojenie globalnego tempa poprawy efektywności energetycznej do 2030 roku, EBI będzie stosować poza granicami UE tę samą zasadę, co wewnątrz UE. W ramach swojego zobowiązania na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu

¹³ W wielu przypadkach jedynie część projektu przyczynia się do osiągnięcia celu w dziedzinie zmiany klimatu, w związku z czym jedynie część łącznej pożyczki przeznaczonej na realizację tego projektu zgłasza się jako przyczyniająca się do osiągnięcia tego celu.

¹⁴ W 2019 r. było to 31 %.

społecznemu EBI będzie nadal wspierać projekty w dziedzinie energii, które przyczyniają się do realizacji celów Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

Integracja regionalna

Łączna kwota zatwierdzona przez EBI w 2019 r. na realizację celu integracji regionalnej w regionach objętych ELM wyniosła 1,1 mld EUR, z czego 1,0 mld EUR w ramach gwarancji UE. Kontynuowano działalność w krajach wschodniego sąsiedztwa, realizując duże projekty w zakresie połączeń drogowych na Ukrainie i w Gruzji, natomiast integrację regionalną wspierały również inne projekty drogowe w Serbii i Maroku. Na Bałkanach Zachodnich Program na rzecz edukacji w Czarnogórze wspierał integrację regionalną poprzez przeciwdziałanie niedoinwestowaniu i niewłaściwej alokacji zasobów w sektorze edukacji, poprawę jakości edukacji w regionach oddalonych oraz harmonizację norm, przyczyniając się w ten sposób do regionalnego wzrostu gospodarczego i spójności społecznej. Ponadto oczekuje się, że Partnerstwo na rzecz rozwoju lokalnego w Serbii podniesie jakość infrastruktury i usług komunalnych w niektórych z najbardziej ubogich regionów tego państwa, wspierając dostosowanie do norm UE, a tym samym pomagając państwu w spełnieniu kryteriów przystąpienia do UE.

Inicjatywa na rzecz budowania odporności

We współpracy z Komisją Europejską i w odpowiedzi na wniosek Rady Europejskiej o podjęcie specjalnej inicjatywy mającej na celu szybkie uruchomienie dodatkowego finansowania na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego, kluczowej infrastruktury i spójności społecznej w regionie Morza Śródziemnego i na Bałkanach Zachodnich w 2016 r. uruchomiono Inicjatywę EBI na rzecz budowania odporności, aby wnieść wkład w działania Europy podejmowane w odpowiedzi na wyzwania związane z migracją i uchodźcami¹⁵. Inicjatywa ta stanowi część działań podejmowanych przez Europę w odpowiedzi na kryzys migracyjny i uchodźczy ze szczególnym uwzględnieniem kwestii długoterminowych przyczyn migracji oraz łagodzenia długoterminowych skutków wstrząsów i kryzysów. W związku z tym jednym z głównych priorytetów jest zapewnienie ścisłej koordynacji i komplementarności z innymi inicjatywami UE. W kontekście przeglądu śródkresowego ELM zakończonego w 2018 r. do decyzji w sprawie ELM wprowadzono dodatkowy cel, jakim jest osiągnięcie długoterminowej odporności gospodarczej. Ponadto przeznaczono 1,4 mld EUR na inwestycje w sektorze publicznym przyczyniające się do osiągnięcia celu dotyczącego odporności oraz ustanowiono szczególne „upoważnienie do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności” o wartości 2,3 mld EUR, aby zagwarantować inwestycje sektora prywatnego będące wsparciem na rzecz długoterminowej odporności gospodarczej. Upoważnienie do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy na rzecz budowania odporności zapewnia EBI gwarancję ogólną, umożliwiając podejmowanie działań z zakresu finansowania obciążonych wyższym ryzykiem¹⁶.

¹⁵ <https://www.eib.org/en/projects/initiatives/resilience-initiative/index.htm>

¹⁶ EBI wypłaca UE wynagrodzenie za gwarancję budżetową w związku upoważnieniem do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności, przekazując UE przychody z tytułu ryzyka związanego z tymi działaniami.

Do końca 2019 r. EBI zatwierdził łączną kwotę 5,6 mld EUR przeznaczoną na działania odpowiadające celom Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności, z której kwotę 819 mln EUR zatwierdzono w 2019 r. Około połowa tej kwoty stanowiła pokrycie linii kredytowych (przede wszystkim na udzielanie pożyczek MŚP), ok. 15 % dotyczyła inwestycji wodnych lub kanalizacyjnych, a ok. 11 % – inwestycji w zakresie transportu. Ponad dwie trzecie zatwierdzonego finansowania jest skierowane do sektora prywatnego, zapewniając większą odporność gospodarczą w szczególności MŚP. Większość pozostałej części zatwierdzonego finansowania jest przeznaczona na infrastrukturę umożliwiającą świadczenie podstawowych usług, takich jak dostęp do czystej wody i urządzeń sanitarnych, gospodarowanie odpadami i energia elektryczna, edukacja i opieka zdrowotna, transport lokalny i usługi miejskie, zarówno dla uchodźców, jak i społeczności przyjmujących.

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

Tabela 1 zawiera przegląd wysokości finansowania udzielonego przez EBI w 2019 r. w regionach objętych ELM, w tym regionach objętych gwarancją UE oraz objętych finansowaniem w ramach instrumentów realizowanych na własne ryzyko.

Tabela 1: Działania EBI z zakresu finansowania w regionach objętych ELM (z wyłączeniem działań anulowanych), zatwierdzone w 2019 r.

Region (w mln EUR)	Działania objęte gwarancją UE			Instrumenty EBI realizowane na własne ryzyko lub środki finansowe osób trzecich	Ogółem
	Gwarancja ogólna	Gwarancja obejmująca ryzyko polityczne	ELM ogółem		
Kraje ubiegające się o członkostwo	390	50	440	60	500
Południowe sąsiedztwo	2.203	25	2.228	75	2.303
Europa Wschodnia, Zakaukazie i Rosja	1096	180	1276	19	1295
Azja (z wyłączeniem Azji Środkowej)	205		205	1007	1212
Azja Środkowa	30	12	42	15	57
Ameryka Łacińska	380	250	630	187	817
Republika Południowej Afryki		100	100		100
Ogółem	4.304	617	4.922	1.364	6.285

Z łącznej kwoty 7,7 mld EUR przeznaczonych na działania poza granicami UE (w tym dla państw AKP, krajów i terytoriów zamorskich, a także państw EFTA) w 2019 r. 6,3 mld EUR zatwierdzono w odniesieniu do regionów objętych ELM. Zatwierdzono kwotę około 4,1 mld EUR w odniesieniu do krajów ubiegających się o członkostwo oraz krajów objętych polityką sąsiedztwa i partnerstwa (zarówno południowego, jak i wschodniego). Środki w wysokości

2,2 mld EUR zatwierdzono w odniesieniu do Azji, Azji Środkowej, Ameryki Łacińskiej i Republiki Południowej Afryki.

W porównaniu z 2018 r. całkowita wysokość finansowania udzielonego przez EBI w regionach objętych ELM w 2019 r. wzrosła o 4,7 %, głównie dzięki rozszerzeniu działalności w Europie Wschodniej, na Zakaukaziu i w podregionie Rosji oraz w podregionie Morza Śródziemnego.

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

Kwoty zatwierdzone netto, w mln EUR	2014 r. (II półrocze)	2015	2016	2017	2018	2019	Ogółem 2014 (II półrocze)–2019	Wskaźnik wykorzystania
Kraje ubiegające się o członkostwo	200	906	566	170	1.142	241	3.224	44%
Południowe sąsiedztwo	369	726	1.299	1.168	1.367	1.609	6.537	64%
Europa Wschodnia, Zakaukazie i Rosja	975	1.401	1.472	657	632	1.276	6.413	96%
Azja (z wyłączeniem Azji Środkowej)	45	433	45	118	205	205	1.051	90%
Azja Środkowa	70	70	20	22		42	224	100%
Ameryka Łacińska	219	468	319	362	347	630	2.346	87%
Republika Południowej Afryki		150		50	70	100	370	80%
Upoważnienie do udzielania pożyczek sektorowi publicznemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności					522	679	1.201	86%
Upoważnienie do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności*				612	325	140	1.076	47%
Ogółem	1.878	4.154	3.720	3.159	4.610	4.922	22.442	69%

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

Kwoty zatwierdzone w ramach ELM na lata 2014–2019 z wyłączeniem działań anulowanych wyniosły na koniec 2019 r. łącznie około 22,4 mld EUR. Łączny wskaźnik wykorzystania ELM pod względem kwot zatwierdzonych netto wyniósł 69 % całkowitego pułapu gwarancji.

Najniższy wskaźnik wykorzystania gwarancji UE obserwuje się w grupie krajów ubiegających się o członkostwo. Tłumaczy się to przede wszystkim stopniowym ograniczaniem działań EBI w Turcji w obliczu zmian politycznych i gospodarczych, jakie mają miejsce od 2016 r. Niższy od średniej wskaźnik wykorzystania można zaobserwować również w obszarze południowego sąsiedztwa, gdzie EBI nadal ocenia ogólne środowisko operacyjne jako trudne, częściowo ze względu na niestabilność polityczną, rosnący dług publiczny i ograniczoną przestrzeń fiskalną w niektórych państwach. EBI jako czynnik komplikujący podaje również słaby potencjał i możliwości promotorów projektów.

Najwyższe wskaźniki wykorzystania, pod względem zatwierdzeń, odnotowuje się w Azji Środkowej i w krajach wschodniego sąsiedztwa.

Tabela 3: Działania EBI z zakresu finansowania w regionach objętych ELM w ramach gwarancji UE, zatwierdzone w 2019 r., w podziale na sektory

Sektor/region (w mln EUR)	Kraje ubiegające się o członkostwo	Południowe sąsiedztwo	Europa Wschodnia Zakaukazie i Rosja	Azja	Azja Środkowa	Ameryka Łacińska	Republi ka Południo wej Afryki	Ogółem	Udział w całości
Transport	100	576	814	152				1.642	33%
Linie kredytowe	50	1000	196		12	135	100	1.493	30%
Infrastruktura wodno- kanalizacyjna	194	382	66	54		145		841	17%
Energia		217	84		30	350		681	14%
Przemysł	50	22	38					110	2%
Rolnictwo, rybołówstwo i leśnictwo		25	26					51	1%
Rozwój obszarów miejskich	17	6	27					50	1%
Odpady stałe			25					25	0,5%
Edukacja	18							18	0,4%
Infrastruktura kompozytowa	11							11	0,2%
Ogółem	440	2.228	1.276	205	42	630	100	4.922	100%

Jeżeli chodzi konkretnie o upoważnienie do udzielania pożyczek sektorowi prywatnemu w ramach Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności, wskaźnik wykorzystania EBI (na podstawie wartości zatwierdzonych kwot netto) osiągnął 47 % do końca 2019 r.

Jeżeli chodzi o podział działań w ramach ELM na sektory w 2019 r., najwięcej przypada na sektor transportu – 33 % łącznej zatwierdzonej kwoty. Większość działań w ramach ELM to inwestycje infrastrukturalne, przede wszystkim w sektorach transportu, energii i w sektorze wodnym/kanalizacyjnym.

3.3. WPLYW I WARTOŚĆ DODANA DZIAŁAŃ EBI

W ramach swojej oceny z dnia 13 września 2019 r.¹⁷ Komisja przeprowadziła kompleksową analizę wpływu i wartości dodanej realizacji upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich. W punktach poniżej przedstawiono własną ocenę EBI dotyczącą wpływu jego działań, dokonaną zgodnie z narzędziem pomiaru wyników EBI.

EBI śledzi spodziewane rezultaty i skutki swoich działań z zakresu finansowania poprzez swoje „ramy pomiaru wyników” wprowadzone w 2012 r. Na etapie oceny określa się wskaźniki wyników wraz z poziomami odniesienia i poziomami docelowymi, które służą do przewidywania oczekiwanych skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Osiąganie tych wyników monitoruje się w odniesieniu do tych poziomów odniesienia w całym cyklu trwania poszczególnych projektów, a następnie przedstawia się je w sprawozdaniach po zakończeniu różnych etapów: po zakończeniu projektu i trzy lata po zakończeniu projektu w przypadku działań bezpośrednich; na koniec okresu inwestycyjnego i na koniec funkcjonowania w przypadku funduszy *private equity*; oraz na koniec okresu przydziału w przypadku linii kredytowych. Większość działań EBI realizowanych w ramach ELM służy do finansowania inwestycji infrastrukturalnych, których zakończenie zajmuje zwykle wiele lat. W związku z tym dane dotyczące faktycznych wyników i skutków osiągniętych dzięki wsparciu pochodzącemu z gwarancji budżetowej UE dostępne są zazwyczaj ze znacznym opóźnieniem.

Zgodnie z ramami pomiaru wyników EBI ocenia projekty w oparciu o trzy „filary”:

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/commission-staff-evaluation-european-investment-banks-external-lending-mandate-2014-18_en.

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

W ramach ELM oraz instrumentów EBI realizowanych na własne ryzyko w 2019 r. EBI zawarło pierwszą umowę o finansowanie w odniesieniu do 66 projektów. W wyniku oceny, którą EBI przeprowadził w ramach filaru 1 ram pomiaru wyników, 65 z tych 66 nowych projektów otrzymało ocenę co najmniej „znaczącą”, co oznacza, że uważa się je za zgodne z celami w zakresie ELM oraz wnoszące duży wkład w osiąganie krajowych celów rozwojowych albo celów UE i umiarkowany wkład w osiąganie pozostałych celów. 42 projektom EBI przyznał ocenę „wysoką”, ponieważ w wysokim stopniu przyczyniły się one do realizacji zarówno priorytetów unijnych, jak i osiągnięcia krajowych celów rozwojowych.

Ocena w ramach Filaru 2 oparta jest na prawidłowości projektu, stabilności finansowej i gospodarczej oraz zrównoważonym rozwoju środowiskowym i społecznym. W ramach filaru 2 EBI ocenił pięć nowych projektów zatwierdzonych w 2019 r. jako „doskonałe”, natomiast 57 projektów jako „dobre”, przy czym średnia wewnętrzna stopa zwrotu w przypadku projektów infrastrukturalnych wyniosła 10–15 %. Ocenę „dostateczną” EBI wystawił w przypadku 4 projektów, często ze względu na otoczenie charakteryzujące się wysokim ryzykiem lub niedociągnięcia promotorów projektu.

Wykres 3: Ocena EBI według filarów ram pomiaru wyników dla nowych działań w regionach objętych ELM w 2019 r.



W ramach filaru 3 EBI ocenił swój oczekiwany wkład finansowy i pozafinansowy w realizację 61 projektów jako „wysoki” lub „znaczący”, w szczególności w odniesieniu do długości okresu zapadalności przekazanego finansowania, czym jego oferta przewyższała oferty dostępne na rynkach lokalnych.

W miarę upływu czasu od wprowadzenia ram pomiaru wyników EBI dane są stopniowo udostępniane, również te dotyczące wyników faktycznie uzyskanych w efekcie niektórych działań, w przypadku których oczekiwania sformułowano według ram pomiaru wyników wprowadzonych w 2012 r. Za 2019 r. EBI zgłosił wyniki uzyskane w przypadku 18 działań w sektorze finansowym (linie kredytowe) – 10 w Turcji, 3 w Egipcie, po 2 w Czarnogórze i Serbii oraz 1 w Tunezji. W ramach tych linii kredytowych banki partnerskie udzieliły łącznie 5 531 pożyczek na kwotę 2,3 mld EUR. Z tej liczby 5 202 pożyczki otrzymały MŚP, a 329 – spółki o średniej kapitalizacji. Średni okres zapadalności pożyczek udzielonych beneficjentom końcowym (ważonych według wielkości pożyczki) wynosił 4,4 roku. Przedsiębiorstwa będące beneficjentami końcowymi zatrudniały łącznie około 266 000 osób, a przeciętne przedsiębiorstwo będące beneficjentem było „małe” i zatrudniało 48 pracowników.

3.4 URUCHOMIENIE GWARANCJI UE

W latach 2012–2019 EBI uruchomił gwarancje na łączną kwotę 476 mln EUR, w tym nieco poniżej 55 mln EUR w 2019 r. Pod koniec 2019 r. pozostała kwota główna podlegająca ewentualnemu wyegzekwowaniu wyniosła 161 mln EUR.¹⁸ W 2019 r. EBI podjął szereg nowych działań mających na celu uruchomienie gwarancji UE w związku z zaległościami w spłacie pożyczek państwowych przez Syrię. Dotychczasowe wysiłki na rzecz odzyskania zaległych kwot nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. EBI podjął działania następcze we właściwych sądach w celu zabezpieczenia roszczeń UE dotyczących kwot należnych od Syrii¹⁹.

W czerwcu 2016 r. EBI uruchomił gwarancję obejmującą ryzyko polityczne w odniesieniu do pożyczki na rzecz *Aéroport Enfidha* w Tunezji. W wyniku późniejszych rozmów między EBI a Komisją osiągnięto porozumienie w sprawie postępowania na wypadek uruchomienia takiej gwarancji. W skrócie obie strony zgodziły się na równomierne rozłożenie należności z tytułu ekspozycji wynikających z umowy pożyczki²⁰. W 2019 r. pożyczkobiorca, jego udziałowcy, pożyczkodawcy oraz władze Tunezji osiągnęły porozumienie w sprawie restrukturyzacji, które ma wejść w życie w ciągu 2020 r. Podpisanie porozumienia w sprawie restrukturyzacji w grudniu 2019 r. uruchomiło pierwszą od 4 lat płatność w wysokości około 1,4 mln EUR. Zgodnie z porozumieniem między EBI i Komisją połowa uzyskanej kwoty została zwrócona Komisji w styczniu 2020 r.

¹⁸ Kwoty przytoczono w przeliczeniu na EUR na dzień 31 grudnia 2019 r. jedynie do celów poglądowych. Niektóre z wezwań do zapłaty z tytułu gwarancji dotyczą kwot należnych w innych walutach.

¹⁹ Równolegle EBI kontynuował postępowanie sądowe przeciwko Syrii, które wszczęto w 2017 r. Angielski Wysoki Trybunał (w dniu 29 czerwca 2018 r.) oraz Sąd/TSUE (w dniu 6 czerwca 2019 r.) wydały orzeczenia popierające rozstrzygnięcie sprawy w drodze wyroku uproszczonego i dopuszczenie wszystkich roszczeń UE wobec Syrii w odniesieniu do zaległych kwot należnych z tytułu pożyczek udzielonych Syrii przez EBI do czasu przedstawienia roszczeń.

²⁰ Umowę zawarto w dniu 8 grudnia 2017 r.

4. WSPÓŁPRACA EBI Z INNYMI PARTNERAMI

4.1 WSPÓŁPRACA Z KOMISJĄ

Współpraca między EBI a Komisją w kwestiach związanych z ELM odbywa się w kontekście szerszego partnerstwa między obydwoma instytucjami, z uwzględnieniem instrumentów łączonych UE, na przykład platformy inwestycyjnej dla krajów objętych polityką sąsiedztwa, ram inwestycyjnych dla Bałkanów Zachodnich oraz pomocy technicznej Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności, które wspierają działania instytucji finansowych na rzecz rozwoju prowadzone poza granicami UE.

EBI nadal wykorzystuje te instrumenty, tj. finansowanie na warunkach preferencyjnych ze środków budżetowych UE, wspierające przygotowanie lub wdrażanie projektów, które są finansowane przez EBI. W 2019 r. EBI zatwierdził do realizacji w regionach objętych ELM 22 nowe dotacje w pełni lub częściowo finansowane z budżetu UE na łączną kwotę 226 mln EUR. Z tej kwoty 37,6 mln EUR przeznaczono na pomoc techniczną, 148,5 mln EUR na dotacje na inwestycje, a 40,1 mln EUR na instrumenty finansowe. Ponadto zatwierdzono 22 działania w ramach pomocy technicznej Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności na łączną kwotę 34,6 mln EUR. Jednocześnie 21 projektów EBI zatwierdzonych w 2019 r. w regionach objętych ELM korzystało lub będzie korzystać z tych dotacji, które były finansowane bezpośrednio z zasobów własnych EBI, np. pomoc techniczna Inicjatywy EBI na rzecz budowania odporności, albo wdrażane przez EBI i finansowane w całości lub częściowo z budżetu UE.

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

W czerwcu 2018 r. Komisja zaproponowała ustanowienie nowego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) od 2021 r. oraz ulepszenie udzielania gwarancji budżetowych UE na inwestycje poza granicami UE²¹. Podejście na okres po 2020 r. opiera się na koncepcji „otwartej architektury”, zgodnie z którą partnerskie instytucje finansowe powinny korzystać z gwarancji UE w oparciu o swoją wiedzę fachową, aby zapewnić UE jak największy wpływ na rozwój w terenie. EBI pozostanie głównym partnerem w zakresie finansowania inwestycji poza granicami UE, w szczególności jeżeli chodzi o projekty inwestycyjne w sektorze publicznym, ale wiele innych instytucji finansowych będzie również kwalifikowało się do gwarancji UE²². W ramach ISWMR przewidywane jest zapewnienie przez UE zdecydowanego kierunku polityki oraz

²¹ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, COM(2018) 460 final z dnia 14 czerwca 2018 r.

²² Zob. również komunikat Komisji z dnia 12 września 2018 r. „W kierunku sprawniejszej architektury finansowej służącej inwestycjom poza Unią Europejską”, COM(2018) 644 final.

wzmocnienie współpracy z instytucjami finansowymi pełniącymi rolę partnerów wykonawczych. Odbyły się rozmowy techniczne między Komisją i EBI w celu przeanalizowania możliwych warunków gwarancji na okres po 2020 r., które UE mogłaby zapewnić EBI.

4.2. WSPÓŁPRACA Z EUROPEJSKIM RZECZNIKIEM PRAW OBYWATELSKICH

Protokół ustaleń zatwierdzony przez EBI i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2008 r. stanowi podstawę dwuetapowego mechanizmu rozpatrywania skarg Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Skargi są najpierw rozpatrywane w ramach mechanizmu rozpatrywania skarg Europejskiego Banku Inwestycyjnego przed ewentualnym skierowaniem ich do rozpatrzenia przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. W listopadzie 2018 r. EBI zaktualizował swoją politykę w zakresie mechanizmu rozpatrywania skarg²³. W 2019 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił otrzymanie jednej nowej skargi związanej z działaniami EBI w regionach objętych ELM.

Jeżeli chodzi o etap wewnętrzny mechanizmu rozpatrywania skarg Europejskiego Banku Inwestycyjnego, liczba skarg związanych z nowymi projektami zarejestrowanych w regionach objętych ELM zmalała z 19 w 2018 r. do 15 w 2019 r. Spośród nich 11 dotyczyło kwestii środowiskowych i społecznych, 3 – aspektów zarządzania finansowanymi działaniami, a 1 – dostępu do informacji. W 2019 r. w ramach mechanizmu rozpatrywania skarg EBI w regionach objętych ELM zamknięto 15 spraw: 4 w Bośni i Hercegowinie, 4 w Tunezji, 2 w Serbii, 1 w Indiach, 1 w Kostaryce, 1 na Ukrainie, 1 w Panamie i 1 sprawę dotyczącą wielu lokalizacji²⁴. Wyniki rozpatrywania tych skarg w ramach mechanizmu rozpatrywania skarg EBI były różne: „zarzuty bezpodstawne” (7), „wycofanie finansowania przez EBI” (3), „polubowne rozwiązanie” (1), „zarzuty uzasadnione” (1), „wycofanie wniosku o finansowanie przez promotora” (1) oraz „zalecane obszary wymagające poprawy” (2).

4.3. WSPÓŁPRACA Z MIĘDZYNARODOWYMI INSTYTUCJAMI FINANSOWYMI

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

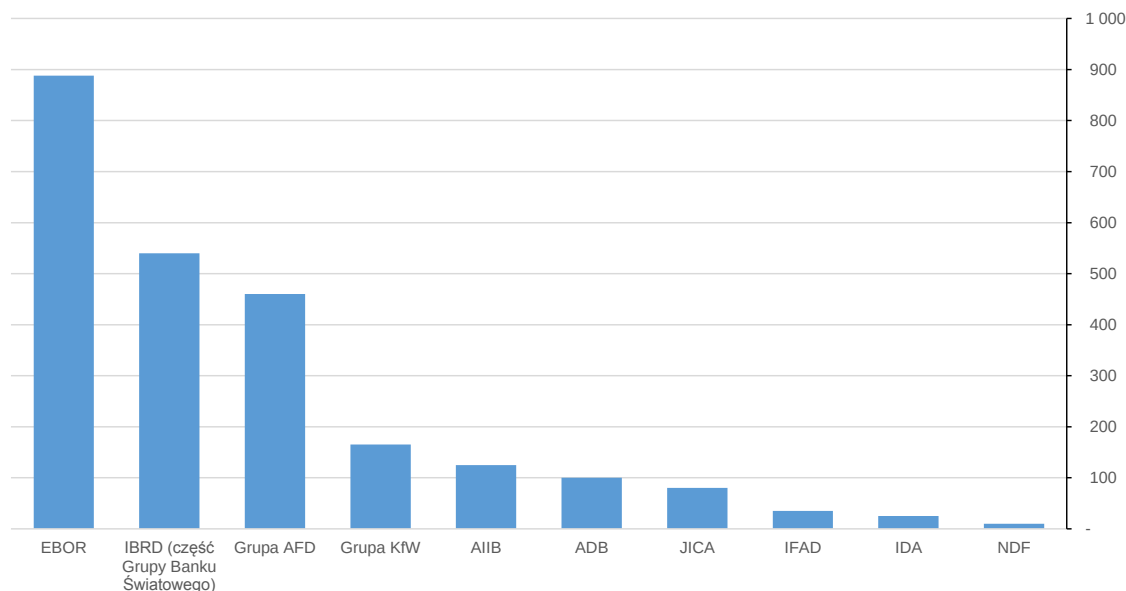
W 2019 r. EBI współfinansowało razem z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR) 6 działań na łączną kwotę 888 mln EUR. Cztery projekty objęto współfinansowaniem wraz z grupą AFD (Francja), a trzy – z grupą KfW (Niemcy). Oprócz tego 4 projekty były finansowane wspólnie z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (IBRD) należącym do Grupy Banku Światowego. EBI, AFD i KfW kontynuowały ścisłą współpracę w kontekście porozumienia o wzajemnym poleganiu na swoich procedurach i standardach. Porozumienie o wzajemnym poleganiu na procedurach i standardach, nawiązane w 2013 r., usprawnia i ułatwia zapewnianie beneficjentom wsparcia w zakresie współfinansowania poprzez przypisanie jednemu z trzech partnerów funkcji lidera

²³ <http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-policy.htm>

²⁴ Kirgistan, Tadżykistan, Afganistan i Pakistan.

finansowego w przypadku określonych zadań związanych z projektem, np. części projektu dotyczących należytej staranności, czy nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych. Organy zarządzające i organy decyzyjne partnerów uczestniczących w inicjatywie wzajemnego zaufania zapoznały się z dokumentami sporządzonymi przez inną instytucję, które wykorzystują do podejmowania własnych decyzji. Ogółem w 2019 r. zatwierdzono 24 współfinansowane projekty w regionach objętych ELM.

Wykres 4: Międzynarodowe instytucje finansowe i instytucje finansowania rozwoju współfinansujące projekty EBI zatwierdzone w 2019 r. (mln EUR)



Uwaga: kwoty, które mają być współinwestowane przez inne międzynarodowe instytucje finansowe oraz instytucje finansowania rozwoju, mają charakter czysto orientacyjny i są oparte na szacunkach przyjętych na wczesnych etapach realizacji projektu. W celu zapewnienia przejrzystości partnerami są: EBOR (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju), Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (IBRD), Agence Française de Développement (AFD), KfW, Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB), Azjatycki Bank Rozwoju (ADB), Japońska Agencja Współpracy Międzynarodowej (JICA), Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa (IFAD) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (IDA).