

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.4.2010  
KOM(2010)173 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI  
DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY  
NA TEMAT ŚRÓDOKRESOWEGO PRZEGLĄDU UPOWAŻNIENIA EBI DO  
OPERACJI ZEWNĘTRZNYCH**

{SEC(2010) 442}

## SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Zasadność i realizacja operacji EBI w poszczególnych regionach.....	3
2.1.	Państwa ubiegające się o członkostwo.....	5
2.2.	Państwa objęte polityką sąsiedztwa .....	6
2.2.1.	Sąsiedztwo śródziemnomorskie .....	6
2.2.2.	Sąsiedztwo wschodnie i Rosja .....	7
2.3.	Azja i Ameryka Łacińska.....	7
2.4.	Republika Południowej Afryki .....	8
3.	Wartość dodana operacji EBI i gwarancja unijna .....	9
3.1.	Finansowa wartość dodana .....	9
3.2.	Niefinansowa wartość dodana.....	10
4.	Współpraca z Komisją i IFI/EBFI.....	11
4.1.	Współpraca z Komisją .....	11
4.2.	Współpraca z IFI/EBFI .....	12
5.	Wniosek.....	12

## 1. WPROWADZENIE

Działania Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) prowadzone poza granicami UE stanowią około 10 % działalności EBI ogółem. W 2009 r. wartość zatwierdzonych projektów realizowanych poza UE wyniosła 8,8 mld EUR, podczas gdy łączna kwota finansowania ze środków EBI wyniosła 79,1 mld EUR.

Większość zewnętrznych operacji finansowych EBI korzysta z unijnej gwarancji budżetowej, obejmującej ryzyko polityczne i ryzyko kredytowe dłużnika typu państwo. Gwarancja udzielana jest na zasadzie upoważnienia (tzw. „upoważnienie do operacji zewnętrznych”) w formie decyzji Parlamentu i Rady. Po raz ostatni gwarancja unijna została przedłużona na mocy decyzji nr 633/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r.<sup>1</sup> („decyzja”). Upoważnienie do operacji zewnętrznych na lata 2007–2013 obejmuje obecnie 64 państwa lub terytoria, wśród których znajdują się państwa ubiegające się o członkostwo, państwa objęte polityką sąsiedztwa, państwa Azji i Ameryki Łacińskiej oraz Republika Południowej Afryki.

Z kolei działalność EBI w państwach AKP objęta jest odrębną umową o partnerstwie AKP-UE („umowa z Kotonu”), finansowaną ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR)<sup>2</sup>.

Oprócz finansowania w oparciu o upoważnienie do operacji zewnętrznych i umowę z Kotonu EBI może na własne ryzyko udzielać pożyczek w państwach trzecich na operacje klasy inwestycyjnej w oparciu o art. 16 swojego statutu.

Artykuł 9 decyzji zobowiązuje Komisję do przedstawienia sprawozdania śródkresowego na temat stosowania decyzji wraz z wnioskiem dotyczącym wprowadzenia zmian do decyzji, m.in. na podstawie zewnętrznej oceny. Niniejszy komunikat („sprawozdanie”) oraz załączony dokument roboczy służb Komisji – zwane dalej łącznie „ocena” – sporządzone zostały na podstawie oceny zewnętrznej przeprowadzonej pod nadzorem i kierunkiem komitetu sterującego złożonego z ekspertów, oceny przeprowadzonej przez zewnętrznego konsultanta oraz ocen specjalnych przeprowadzonych przez dział ds. oceny w EBI. Ocena przedstawia i rozlicza działalność finansową EBI prowadzoną w ramach obowiązującego upoważnienia do końca roku 2009. Dokument roboczy służb Komisji zawiera również szczegółową prezentację zewnętrznej działalności finansowej EBI w 2009 r. Cały pakiet stanowi zatem sprawozdanie śródkresowe przewidziane w art. 9 decyzji oraz sprawozdanie roczne za 2009 r. przewidziane w art. 6 decyzji. Ustalenia zawarte w sprawozdaniu stanowią podstawę dla towarzyszącego mu wniosku legislacyjnego dotyczącego wprowadzenia zmian do decyzji.

## 2. ZASADNOŚĆ I REALIZACJA OPERACJI EBI W POSZCZEGÓLNYCH REGIONACH

W ocenie uznano, iż operacje EBI realizowane w ramach upoważnienia w latach 2000–2009 były zgodne z polityką zewnętrzną UE, stwierdzając jednocześnie, że polityka ta była zdefiniowana szeroko, co dawało EBI dużą swobodę działania w większości sektorów

---

<sup>1</sup> Decyzja w sprawie udzielenia gwarancji wspólnotowej dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego na pokrycie strat poniesionych w związku z pożyczkami i gwarancjami udzielonymi na zabezpieczenie pożyczek na potrzeby projektów poza granicami Wspólnoty (Dz.U. L 190 z 22.7.2009, s. 1).

<sup>2</sup> Ponadto EBI udostępnia własną pulę środków na pożyczki dla państw AKP objętą gwarancją państw członkowskich.

działalności inwestycyjnej. W ocenie stwierdza się, że uszeregowanie celów według priorytetów strategicznych przyczyniłoby się do lepszego wsparcia kluczowych celów polityki UE. Z tego względu w ocenie zasugerowano bardziej jednoznaczne powiązanie celów polityki UE z ich realizacją przez EBI na poziomie operacyjnym.

Ocena zawiera również wniosek, iż obecny system ustalania celów regionalnych w motywach decyzji w sprawie upoważnienia jest stosunkowo sztywny, ponieważ nie bierze on pod uwagę rozwoju unijnej polityki, zmian priorytetów i okoliczności. Jednocześnie obecny system obarczony jest ryzykiem realizowania przez EBI zbyt wielu różnych celów, co ogranicza możliwości zapewnienia przez EBI wartości dodanej w obszarach, w których posiada względną przewagę.

Poniższa tabela prezentuje kwoty zatwierdzone przez EBI w ramach gwarancji unijnej w rozbiciu na poszczególne regiony. Na koniec roku 2009, po upływie 3 lat z siedmioletniego okresu obowiązywania upoważnienia, tj. 43 % tego okresu, zatwierdzono łącznie 46 % całkowitego pułapu przewidzianego w ramach upoważnienia. Pomędzy poszczególnymi regionami występuje jednak silne zróżnicowanie: wykorzystanie upoważnienia było szczególnie wysokie w państwach ubiegających się o członkostwo i w Azji, odpowiadało średniej w państwach sąsiedztwa południowego i w Ameryce Łacińskiej, oraz niskie w państwach sąsiedztwa wschodniego i Rosji. Ze względu na dobre dotychczasowe wyniki we wdrażaniu mandatu i przyspieszenie finansowania EBI w odpowiedzi na kryzys, który prawdopodobnie utrzyma się w 2010 r., zachodzi możliwość, że EBI osiągnie niektóre pułapy regionalne przed upływem okresu obowiązywania upoważnienia, szczególnie w regionach obejmujących państwa ubiegające się o członkostwo oraz państwa Azji i Ameryki Łacińskiej.

**Tabela nr 1 – Poziom zaangażowania w ramach upoważnienia na lata 2007–2013 na koniec 2009 r.**

	<b>Pułap finansowania na lata 2007–2013 (mln EUR)</b>	<b>Zatwierdzone pożyczki netto na dzień 31.12.2009 r. (mln EUR)</b>	<b>Zatwierdzone pożyczki netto na dzień 31.12.2009 r. (% pułapu)</b>
Państwa ubiegające się o członkostwo	8 700	5 262	60
Sąsiedztwo południowe	8 700	3 860	44
Sąsiedztwo wschodnie i Rosja	3 700	403	11
Azja	1 000	616	62
Ameryka Łacińska	2 800	1 305	47
Republika Południowej Afryki	900	483	54
<b>Ogółem</b>	<b>25 800</b>	<b>11 929</b>	<b>46</b>

Dokument roboczy służb Komisji zawiera szczegółową analizę rozkładu finansowania EBI w ramach upoważnienia w ujęciu sektorowym, ogólnym i regionalnym, a także poziomu wypłat.

## 2.1. Państwa ubiegające się o członkostwo

Zakres upoważnienia dotyczącego państw ubiegających się o członkostwo jest najszerszy ze wszystkich mandatów regionalnych, ponieważ EBI może wspierać szerokie priorytety umów o przystąpieniu, umów o partnerstwie europejskim oraz układów o stabilizacji i stowarzyszeniu.

Finansowanie EBI w państwach ubiegających się obecnie o członkostwo, zarówno w formie pożyczek udzielanych na podstawie gwarancji wspólnotowej, jak i pożyczek udzielanych na własne ryzyko banku, wzrosło znacząco w latach 2000–2009, szczególnie ze względu na znaczny wzrost skali działalności na terenie Turcji (ze średniego poziomu 500 mln EUR rocznie we wcześniejszych latach okresu 2000–2007 do ponad 2,5 mld EUR rocznie w latach 2008 i 2009). W 2009 r. łączna kwota pożyczek EBI udzielanych w państwach ubiegających się o członkostwo wyniosła 4,3 mld EUR, w tym 2,9 mld EUR w ramach gwarancji unijnej.

Głównym obszarem działalności był sektor transportu, na który przypadło 50 % łącznej kwoty finansowania w ramach poprzedniego upoważnienia oraz – dotychczas – 39 % w ramach obecnego upoważnienia. Kolejnym obszarem są pożyczki globalne, głównie dla MŚP, których poziom wzrósł od 22 % w przypadku poprzedniego upoważnienia do 30 % w przypadku obecnego. Znaczny wzrost aktywności w sektorze MŚP w ciągu ostatnich kilku lat podyktowany był koniecznością wsparcia sektora finansowego w Europie Środkowej i Wschodniej w celu finansowania gospodarki realnej w czasie kryzysu finansowego. W związku z tymi staraniami EBI podjął również bliską współpracę z EBOR i Grupą Banku Światowego w ramach wspólnego planu działania międzynarodowych instytucji finansowych (IFI). W latach 2008 i 2009 w państwach ubiegających się o członkostwo zatwierdzono pożyczki globalne na finansowanie MŚP w łącznej kwocie 3,8 mld EUR, co odpowiada 49 % operacji EBI ogółem. Stosownie do tego poziom rocznych wypłat dwukrotnie przewyższył stan z roku 2007.

W ocenie uznano, iż EBI zapewnił państwu ubiegającym się o członkostwo istotne wsparcie w kontekście procesu rozszerzenia poprzez finansowanie ważnych projektów i wspieranie polityki unijnej. Niski był jednak udział finansowania infrastruktury ochrony środowiska (odpowiednio 4 % i 2 % łącznej kwoty pożyczek w ramach omawianych dwóch upoważnień), i wymaga on znacznego zwiększenia stosownie do priorytetowego charakteru tego sektora wynikającego z dorobku prawnego Unii oraz wysokich nakładów inwestycyjnych koniecznych celem wypełnienia zobowiązań nałożonych przepisami unijnymi. Ze względu na wewnętrzną złożoność i obciążenia administracyjne projekty związane z infrastrukturą ochrony środowiska odnotowały szczególnie niski poziom wypłat, wobec czego konieczne staje się wzmocnienie zasobów przeznaczonych przez EBI na przygotowanie i nadzór projektów w tym sektorze, w tym również poprzez pomoc techniczną. Wreszcie w ocenie stwierdzono, iż w kilku przypadkach EBI mógłby zapewnić większą pomoc promotorom przy przygotowaniu projektów, gdyby dysponował większą liczbą personelu i środków pomocy technicznej, choć oceniający nie sugerują, by EBI miał się angażować w rozwój instytucjonalny o bardziej ogólnym charakterze, co zresztą nie leży w jego kompetencjach.

## 2.2. Państwa objęte polityką sąsiedztwa

### 2.2.1. Sąsiedztwo śródziemnomorskie

W regionie śródziemnomorskim, szczególnie po wprowadzeniu FEMIP<sup>3</sup>, działania EBI koncentrowały się na wspieraniu rozwoju sektora prywatnego i sprzyjającego otoczenia, w tym inwestycji w infrastrukturę ekonomiczną transportu, energetyki, ochrony środowiska i telekomunikacji. Od momentu wprowadzenia FEMIP w 2002 r. i jego wzmocnienia w 2006 r. działalność EBI spotyka się z coraz większym uznaniem jako wartościowy element polityki eurośródziemnomorskiej (Euro-Med) i Unii dla Śródziemnomorza. Roczny poziom finansowania wzrósł od średniej wysokości 773 mln EUR rocznie w latach 2000–2002 do wysokości 1 378 mln EUR rocznie w latach 2007–2009. O ile finansowanie EBI w ramach poprzedniego upoważnienia osiągnęło wyznaczony pułap ogólny, a poziomy finansowania w ramach obecnego upoważnienia odpowiadają oczekiwaniom, o tyle wdrażanie stosowanych na własne ryzyko instrumentów partnerstwa śródziemnomorskiego przebiegało już wolniej. W ramach instrumentów wdrażanych na własne ryzyko Rada Gubernatorów EBI udostępniła dotychczas na lata 2007–2013 łącznie 2 mld EUR<sup>4</sup>, z czego na koniec 2009 r. zatwierdzono jedynie 14 %.

Ramy FEMIP, obejmujące ściśle połączenie finansowania EBI ze środkami na dotacje udostępnianymi z budżetu unijnego na cele pomocy technicznej i kapitału ryzyka, a także ściśle uczestnictwo państw partnerskich w planowaniu strategicznym działalności EBI, świadczą o silnym osadzeniu politycznym działalności EBI w priorytetach UE.

W ramach obecnego upoważnienia pożyczki dla sektora prywatnego stanowiły 35 % łącznej kwoty zatwierdzonych pożyczek, podczas gdy w ramach poprzedniego upoważnienia było to 23 %. Wzrost ten spowodowany został przez pożyczki globalne dla MŚP (które stanowiły 16 % łącznej kwoty finansowania w ramach nowego upoważnienia), prywatne inwestycje przemysłowe (10 %) oraz wspieranie – za pośrednictwem partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) – zaangażowania sektora prywatnego w projekty ekologiczne i inne projekty infrastrukturalne (9 %). Ponadto w ciągu ostatnich trzech lat EBI osiągnął postępy we wdrożeniu specjalnej puli środków FEMIP, w ramach której EBI finansuje operacje sektora prywatnego o podwyższonym poziomie ryzyka w państwach basenu Morza Śródziemnego. Przydatnym uzupełnieniem pożyczek udzielanych przez EBI w państwach basenu Morza Śródziemnego były inwestycje na zasadzie *private equity*, których poziom w ciągu ostatnich pięciu lat wyniósł średnio 44 mln EUR rocznie. Niezależnie od omawianych postępów należy w większym stopniu wspierać rozwój lokalnego sektora prywatnego, który jest kluczowym priorytetem dla państw basenu Morza Śródziemnego, a także projekty przewodnie w ramach inicjatywy Unia dla Śródziemnomorza.

W maju 2008 r. Komisja przedstawiła wniosek legislacyjny dotyczący zmiany art. 23 rozporządzenia w sprawie ENPI<sup>5</sup>, który w przypadku przyjęcia pozwalałby na wykorzystanie w ramach FEMIP spłacanych środków, które zostały przyznane w ramach wcześniejszych operacji, umożliwiając zwiększenie w ramach instrumentu wsparcia dla sektora prywatnego w

---

<sup>3</sup> Instrument Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji.

<sup>4</sup> W latach 2000–2006 w ramach pierwszego Instrumentu Śródziemnomorskiego Partnerstwa udostępniono kwotę 1 mld EUR, z czego, zatwierdzono 0,63 mld EUR.

<sup>5</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

państwach basenu Morza Śródziemnego. Choć wniosek został już przyjęty przez Parlament Europejski, jego rozpatrzenie przez Radę opóźnia się.

### 2.2.2. *Sąsiedztwo wschodnie i Rosja*

Pierwsze upoważnienie dotyczące Rosji<sup>6</sup> oraz drugie upoważnienie obejmujące Rosję, Ukrainę i Mołdawię zostały wykorzystane przez EBI w części (odpowiednio 85 % dostępnej kwoty 100 mln EUR i 46 % dostępnej kwoty 500 mln EUR). W ramach kolejnego i obecnego upoważnienia z dostępnej kwoty 3,7 mld EUR na koniec 2009 r. zatwierdzono jedynie 11 %. W ciągu I kwartału 2010 r. zatwierdzono trzy nowe operacje, w efekcie czego poziom całkowitego wykorzystania wynosi 748 mln EUR, tj. 20 % dostępnej kwoty. Kwota zatwierdzona w ramach pierwszego upoważnienia została wypłacona w całości, natomiast z kwoty zatwierdzonej w ramach drugiego upoważnienia na koniec 2009 r. wypłacono jedną trzecią. W ramach obecnego upoważnienia na koniec 2009 r. wypłacono 29 % zatwierdzonej kwoty.

Powolne tempo absorpcji może być powodowane przez kilka czynników, w szczególności wąską koncentrację sektorową upoważnień, środowisko polityczne i gospodarcze państw partnerskich, w znacznym stopniu dotkniętych kryzysem, ograniczony poziom inwestycji promotorów projektów w regionie w docelowe sektory mandatu<sup>7</sup>, a także ilość czasu konieczną do osiągnięcia roboczych ustaleń dotyczących współfinansowania z EBOR. Kilka inwestycji uległo również opóźnieniu ze względu na słabe przygotowanie projektów i ograniczoną zdolność realizacyjną promotorów w regionie. Ponadto kilka projektów w rosyjskim sektorze transportowym zostało odłożonych w czasie ze względu na spór pomiędzy UE a Rosją w kwestii opłat drogowych i przewozowych oraz praw przelotu nad Syberią.

Skuteczność interwencji EBI w tym regionie ogranicza stosunkowo nieelastyczny charakter protokołu ustaleń regulującego współpracę pomiędzy Komisją, EBI i EBOR oraz ograniczone zasoby kadrowe EBI. Treść protokołu ustaleń jest obecnie poddawana zmianom przez Komisję, EBI i EBOR w celu usprawnienia współpracy.

### 2.3. **Azja i Ameryka Łacińska**

Decyzja w wyraźny sposób obliguje do ponownego przeanalizowania celów upoważnienia obejmującego państwa Azji i Ameryki Łacińskiej, które w ramach obecnego upoważnienia zostały poszerzone celem uwzględnienia – obok wsparcia dla obecności UE poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz transfer technologii i wiedzy eksperckiej – również trwałości środowiska naturalnego, w tym działań związanych ze zmianą klimatu, oraz bezpieczeństwa energetycznego. Ponadto EBI został zobowiązany do stopniowego dostosowywania własnej działalności do strategii współpracy UE oraz do rozszerzenia finansowego na inne państwa, w tym na państwa gorzej prosperujące.

W ujęciu ilościowym EBI zaangażował pełną kwotę dostępną w ramach poprzedniego upoważnienia dla państw Azji i Ameryki Łacińskiej oraz dotychczas ponad 50 % pułapu na podstawie obecnego upoważnienia. Większość pożyczek udzielonych w Ameryce Łacińskiej (93 %) w ramach obecnego upoważnienia dotyczyła sektora telekomunikacyjnego i produkcyjnego, co miało na celu wsparcie obecności UE. Jednocześnie EBI zatwierdził kilka

---

<sup>6</sup> Partnerstwo na rzecz środowiska w ramach wymiaru północnego.

<sup>7</sup> W przypadku sąsiedztwa wschodniego i Rosji decyzja obliguje EBI do skoncentrowania się na infrastrukturze transportowej, energetycznej, telekomunikacyjnej i środowiskowej. Dopiero od niedawna do finansowania kwalifikują się MŚP ze wschodnich państw partnerskich.



pożyczek wspierających trwałość środowiska naturalnego, szczególnie w dziedzinie energii odnawialnej (7 %). Większość pożyczek udzielonych w Azji dotyczyła energii odnawialnej i środków łagodzących skutki klęsk żywiołowych (76 %), a reszta pożyczek dotyczyła bezpośrednich inwestycji zagranicznych. EBI przeprowadził również dwie większe operacje na własne ryzyko: udzielenie pożyczki w wysokości 500 mln EUR jako wsparcie dla projektów związanych ze zmianą klimatu w Chinach oraz udzielenie pożyczki na cele projektów związanych z hydroenergetyką w Panamie. Choć w przypadku Azji przesunięcie punktu ciężkości działań na operacje o wyższej wartości dodanej służące wsparciu trwałości środowiska naturalnego należy uznać za zadowalające, to w przypadku Ameryki Łacińskiej konieczna jest poprawa. Poziomy wypłat w omawianych regionach były najwyższe (80 % zatwierdzonych kwot w ramach poprzedniego mandatu), co odzwierciedla również stosunkowo wysoki udział projektów sektora prywatnego, w których przypadku wypłaty następują szybciej niż np. w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych sektora publicznego.

W ocenie uznano, iż w związku z niewielkim zakresem upoważnienia dla państw Azji i Ameryki Łacińskiej, a także bardzo ograniczoną liczbą personelu operacyjnego EBI i brakiem środków na pożyczki na warunkach preferencyjnych, zadanie realizacji tak wielu celów upoważnienia dla państw Azji i Ameryki Łacińskiej jest dla EBI zbyt trudne. EBI ma np. trudności ze skoncentrowaniem się na gorzej prosperujących państwach, w szczególności objętych surowymi wymogami dotyczącymi poziomu dotowania zadłużenia. Ponadto ustalono, że nieuzasadnione jest utrzymywanie celu wspierania obecności UE, a w szczególności wsparcia dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jako celu samego w sobie, ze względu na fakt, że EBI może finansować tego rodzaju działalność na własne ryzyko, oraz ze względu na ograniczoną wartość dodaną tego rodzaju działalności w porównaniu z innymi priorytetami wspieranymi przez EBI w ramach upoważnienia, np. wsparciem działań łagodzących skutki zmian klimatu i działań adaptacyjnych oraz wydajnego wykorzystania zasobów.

#### **2.4. Republika Południowej Afryki**

W Republice Południowej Afryki EBI zatwierdził w całości kwotę dostępną w ramach poprzedniego upoważnienia i zaangażował dotychczas 54 % kwoty dostępnej w ramach obecnego upoważnienia. Działalność EBI koncentruje się na projektach z zakresu infrastruktury publicznej (tanie mieszkania czynszowe i powiązana infrastruktura miejska) oraz pożyczkach globalnych na rzecz MŚP. Użytecznym uzupełnieniem dla udzielanych pożyczek była rola doradcza EBI w dziedzinie tworzonych przez Komisję funduszy kapitału podwyższonego ryzyka.

Operacje EBI w RPA były szczególnie skuteczne w sektorze publicznym, charakteryzującym się znacznymi potrzebami inwestycyjnym w obszarze infrastruktury gospodarczej i społecznej. Największą skuteczność działań w sektorze prywatnym zapewniała ich realizacja wspólnie z lokalnymi pośrednikami finansowymi. EBI miał również możliwość przyczynić się do integracji regionalnej poprzez wykorzystanie możliwych synergii z działalnością realizowaną w ramach umowy z Kotonu.

### **3. WARTOŚĆ DODANA OPERACJI EBI I GWARANCJA UNIJNA**

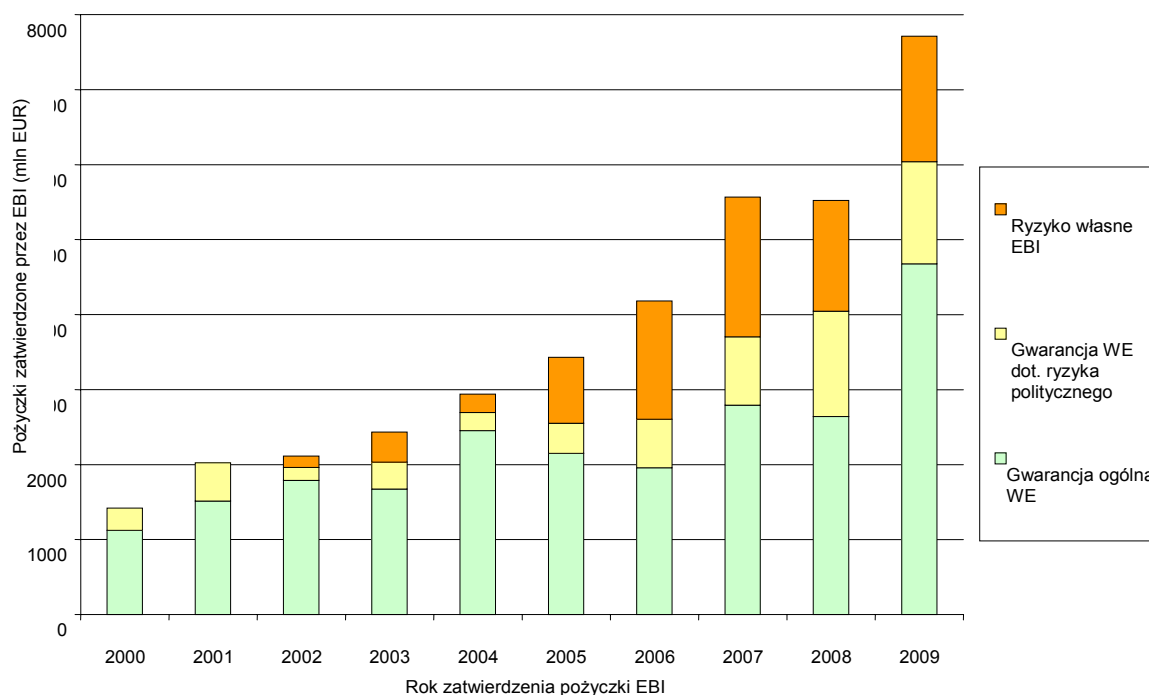
#### **3.1. Finansowa wartość dodana**

EBI zapewnia finansową wartość dodaną głównie poprzez oferowanie dużych pożyczek o wydłużonym okresie spłaty i okresie karencji, na atrakcyjnych, niedostępnych na rynku warunkach. W ocenie wskazuje się na wyjątkowo wysoką wartość dodaną w ramach operacji w sektorze publicznym, szczególnie inwestycji infrastrukturalnych. W sektorze prywatnym dłuższe terminy spłaty pożyczek EBI zapewnia im wartość dodaną szczególnie w państwach o mniej rozwiniętych rynkach finansowych. Finansową wartość dodaną pożyczek o krótszym terminie spłaty w sektorze prywatnym uznano za mającą charakter bardziej katalityczny, tj. sprzyjający przyciąganiu współfinansujących. Tam, gdzie w normalnych okolicznościach środki banków komercyjnych są łatwiej dostępne, wartość dodana objętych gwarancją pożyczek EBI w ramach finansowania wspierającego unijne bezpośrednie inwestycje zagraniczne była stosunkowo ograniczona.

Kluczowym instrumentem umożliwiającym EBI zaangażowanie na terenie znacznej liczby państw i dotarcie do znacznej liczby pożyczkobiorców była gwarancja unijna, dzięki której EBI mógł nie tylko działać w państwach o wyższym poziomie ryzyka i w ramach operacji o wyższym poziomie ryzyka, ale także zapewnić pożyczkobiorcom bardziej atrakcyjne warunki finansowe. Z tego względu Komisja i EBI powinny dokonać przeglądu limitów określonych w porozumieniu gwarancyjnym dla operacji z podmiotami poniżej poziomu państwowego, które, jak uznano w ocenie, skutecznie ograniczają dostęp do pożyczek ze strony mniejszych jednostek samorządowych, szczególnie w niektórych państwach takich jak RPA.

Decyzja obliguje EBI do zwiększenia liczby operacji poza UE prowadzonych z wyłączeniem gwarancji unijnej. W przypadku państw ubiegających się o członkostwo, państw sąsiedztwa śródziemnomorskiego i wschodniego, w tym Rosji, EBI utworzył na własne ryzyko znaczne międzysektorowe instrumenty finansowania. Ponadto utworzono również instrument na rzecz zrównoważonej energii i bezpieczeństwa dostaw, w ramach którego z ogólnej puli 3 mld EUR udzielane są pożyczki m.in. na cele związane ze zmianą klimatu. Pożyczki EBI udzielane na własne ryzyko ograniczają się jednak do państw o klasie inwestycyjnej i struktur o klasie inwestycyjnej w państwach o podwyższonym ryzyku (np. w Turcji), w tym do operacji związanych z unijnymi bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi. W ciągu ostatnich 3 lat EBI zwiększył liczbę operacji zewnętrznych prowadzonych na własne ryzyko, choć koncentrowały się one głównie na państwach ubiegających się o członkostwo (co było podyktowane wysoką zdolnością absorpcyjną w Turcji i Chorwacji) oraz Chinach.

Tabela nr 2 – Ewolucja działalności pożyczkowej EBI wg rodzaju gwarancji, lata 2000–2009



W ocenie uznano, że potrzeby inwestycyjne w regionach objętych upoważnieniem EBI są tak znaczne, że pożyczki objęte gwarancją, ograniczane przez coraz bardziej zaostrzoną sytuację budżetu unijnego, wymagają uzupełnienia w postaci znacznej kwoty pożyczek udzielanych na własne ryzyko EBI, szczególnie na potrzeby państw i operacji o klasie inwestycyjnej. Dzięki wzmocnieniu zdolności do działania na własne ryzyko w ramach operacji zewnętrznych EBI może dostarczać wyraźną wartość dodaną w oparciu o własny bilans, jednocześnie koncentrując własną działalność objętą gwarancją unijną na państwach i operacjach, których dostęp do finansowania przez rynki kapitałowe jest utrudniony.

Większą wartość dodaną mogłoby również zapewnić wykorzystanie okazji do udzielania gwarancji w ramach upoważnienia (choć upoważnienie dopuszcza taką możliwość od roku 2007, dotychczas EBI nie zatwierdził w jego ramach żadnej operacji gwarancyjnej), analogicznie do działań EBI w państwach AKP, szczególnie w kontekście gwarancji dla pośredników finansowych, które pozwoliłyby im na złagodzenie ograniczeń kapitałowych. Ponadto dział ds. ocen EBI uznał, iż wartość dodana operacji EBI zwiększyłaby się, gdyby EBI odgrywał większą rolę w rozwoju sektora finansowego oraz finansowaniu w walutach lokalnych. W tej ostatniej dziedzinie konieczna jest jednak obecność lokalnego rynku wekslowego i obligacyjnego lub rynku swapowego.

### 3.2. Niefinansowa wartość dodana

Oprócz zapewniania pożyczkobiorcom znacznego wkładu finansowego EBI oferuje im również korzyści wynikające z procesu oceny, przeprowadzanej zgodnie ze standardami unijnymi (w szczególności dotyczącymi ochrony środowiska i udzielania zamówień) i w oparciu o specjalistyczną wiedzę techniczną i ekonomiczną personelu EBI. Wartość dodana była wyższa w przypadkach, gdy EBI uczestniczył w przygotowaniu projektów

poprzez pomoc techniczną lub podnoszenie standardów projektowych w oparciu o warunki umowne. Stwierdzono pewną liczbę słabych punktów w fazie monitoringu, szczególnie w zakresie kontroli zobowiązań umownych oraz monitoringu operacji przez pośredników finansowych.

W ocenie stwierdza się, iż możliwe jest uzyskanie wyższej wartości dodanej, w szczególności poprzez przeznaczenie większych zasobów na pomoc techniczną przy przygotowaniu i realizacji projektów, a także ściślejszy ich monitoring. Ponadto po wejściu w życie decyzji z lipca 2009 r. EBI jest zobligowany do poszerzenia działalności w zakresie wspierania celów polityki rozwojowej UE. Jest to zadanie ambitne, ponieważ model biznesowy EBI nie jest przystosowany do działalności zakładającej intensywne wykorzystanie zasobów, jak w przypadku finansowania rozwoju. Wymagałoby to m.in. zwiększenia zdolności EBI do oceny społecznych i rozwojowych aspektów projektów, w tym kwestii praw człowieka i ryzyka konfliktu, oraz do aktywnego wspierania lokalnego doradztwa poprzez lokalną obecność. Wreszcie, EBI powinien też określić wskaźniki efektywności realizacji celów polityki rozwojowej.

#### **4. WSPÓLPRACA Z KOMISJĄ I IFI/EBFI**

##### **4.1. Współpraca z Komisją**

Z oceny wynika, że o ile współpraca pomiędzy EBI a Komisją przed rokiem 2000 była bardzo ograniczona, o tyle w latach 2000–2009 uległa ona stopniowej intensyfikacji. Współpraca ta odbywa się na różnych poziomach, od dialogu w sprawie polityki po wspólne programy i współdziałanie na szczeblu terenowym, w tym również poprzez udział delegacji WE. Warunki współpracy określa podpisany niedawno przez obie instytucje protokół ustaleń. W ocenie wskazuje się jednak na możliwość usprawnienia współpracy poprzez lepsze wyartykułowanie działań obydwu instytucji oraz zapewnienie większej spójności i integracji w fazach programowania i realizacji.

Przykładem współpracy pomiędzy Komisją a EBI jest m.in. FEMIP, gdzie przebiega ona w formie bezpośredniego dialogu w ramach prac komitetu sterującego ds. FEMIP i posiedzeń ministerialnych, a także wspólnych programów dotyczących kapitału ryzyka i pomocy technicznej. Komisja wprowadziła również ostatnio wiele mechanizmów finansowych w ramach funkcjonowania IPA, ENPI i DCI w celu połączenia dotacji budżetowych i pożyczek udzielanych przez EBI, EBOR oraz inne europejskie wielo- i dwustronne instytucje finansowe. Mechanizmy takie sprawdzają się jako cenny środek służący podnoszeniu skuteczności pomocy, promowania współpracy i pozyskiwania zasobów na rzecz państw partnerskich, choć wciąż istnieje w tym zakresie możliwość poprawy spójności.

W ocenie stwierdza się również konieczność zapewnienia bardziej systematycznego dialogu na wyższym szczeblu, np. na temat kluczowych dokumentów strategicznych. EBI powinien w większym stopniu zostać zaangażowany przez instytucje unijne – Komisję oraz nowo utworzoną Europejską Służbę Działań Zewnętrznych – w ściślejszą współpracę w ramach procesu definiowania polityki i opracowywania strategii dla poszczególnych państw i sektorów, co z kolei powinno przełożyć się na strategię dotyczące działalności EBI. Na poziomie projektowym procedura konsultacji w oparciu o art. 19, mająca zapewnić zgodność projektów EBI z polityką unijną przed ostatecznym zatwierdzeniem przez bank, powinna zostać przez Bank wzmocniona poprzez udostępnienie bardziej obszernych informacji na temat wkładu danej operacji w realizację celów polityki UE.

## 4.2. Współpraca z IFI/EBFI

Decyzja określa wyraźnie, że operacje EBI powinny być w większym stopniu realizowane we współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (IFI) lub europejskimi dwustronnymi instytucjami finansowymi (EBFI). Określono szczególny wymóg dotyczący współpracy z EBOR (i Komisją) w regionie sąsiedztwa wschodniego, Rosji i Azji Środkowej.

Jak wynika z oceny, w ciągu ostatnich lat kwota współfinansowania przez EBI i IFI/EBFI znacznie wzrosła, osiągając w 2009 r. poziom 60 % całkowitej kwoty finansowania EBI w ramach upoważnienia. W okresie objętym przeglądem EBI podpisał protokoły ustaleń (dwu- i wielostronne) kolejno z najważniejszymi IFI/EBFI w poszczególnych regionach działania. Niektóre z nich weszły w życie w okresie obowiązywania obecnego upoważnienia: protokół ustaleń z Komisją i EBOR w państwach sąsiedztwa wschodniego, Rosji i Azji Środkowej, umowa ramowa NIF oraz umowa w sprawie wzajemnego zaufania zawarta z KfW i AFD w odniesieniu do regionu śródziemnomorskiego i Afryki. Powyższe protokoły ustaleń są wyrazem zwiększonego zaangażowania we współpracę o charakterze operacyjnym. Wyższy poziom współfinansowania i współpracy zwiększył możliwość zapewnienia spójnych uwarunkowań projektowych i sektorowych wśród IFI, zgodnie z wymogami decyzji.

W odniesieniu do rodzaju współpracy operacyjnej w ocenie stwierdza się, iż odejście od równoległego współfinansowania na rzecz wspólnego finansowania może w niektórych przypadkach być zgodne z interesem pożyczkobiorców oraz poprawić skuteczność wsparcia finansowego ze strony IFI. W tym kontekście EBI powinien promować – tak jak ma to obecnie miejsce w ramach kluczowych unijnych mechanizmów finansowych realizowanych w ramach IPA, ENPI i DCI – koncepcję wzajemnego zaufania pomiędzy EBI a innymi IFI/EBFI. Ograniczyłyby to powielanie działań przez współfinansujące podmioty oraz ułatwiłyby rozwój, realizację i monitoring projektów przez promotorów poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych. W ramach takich ustaleń należy w dalszym ciągu promować dobre praktyki unijne, np. dotyczące ochrony środowiska i udzielania zamówień, a jednocześnie brać pod uwagę i usprawniać wykorzystanie systemów lokalnych, zgodnie z zasadami i celami Deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy oraz programu działania z Akry.

## 5. WNIOSEK

Oparte na gwarancji unijnej upoważnienie EBI do operacji zewnętrznych okazało się skutecznym środkiem służącym realizacji polityki zewnętrznej UE poprzez finansowanie odpowiednich projektów w państwach partnerskich. Jednocześnie rozszerzający się i coraz bardziej ambitny program działań zewnętrznych UE wskazuje na konieczność zwiększonej spójności polityki i poprawy wsparcia dla państw partnerskich, np. w ich wysiłkach na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu i w kwestii efektywnego wykorzystania zasobów, co stało się nadrzędnym priorytetem UE.

Poprawa spójności polityki może nastąpić dzięki lepszemu dostosowaniu zakresu upoważnienia do względnych przewag i istniejących środków EBI oraz poprawie wytycznych politycznych w celu zapewnienia mu zwiększonej roli w zakresie wpierania polityki UE.

W odniesieniu do kwestii realizacji w ocenie stwierdza się, że choć EBI prowadził działalność w sposób wydajny, jej skuteczność mogłaby się poprawić dzięki wzmocnieniu zdolności banku do wspierania promotorów w ciągu całego cyklu projektowego. Zwiększenie wsparcia dla promotorów projektów jest jeszcze bardziej istotne w kontekście nacisku, jaki od

niedawna Parlament i Rada kładą na konieczność wspierania rozwoju społecznego i gospodarczego. Realizacja tego celu wymagałaby od EBI wzmocnienia dostępnych w ramach działalności zewnętrznej zasobów ludzkich oraz zwiększenia dostępności uzupełniającego finansowania w postaci dotacji.

W oparciu o niniejszy komunikat oraz ustalenia zawarte w sprawozdaniu komitetu sterującego złożonego z ekspertów oraz w ocenie zewnętrznej Komisja przedstawia wniosek legislacyjny mający na celu poprawę zgodności z celami polityki unijnej i zwiększenie wartości dodanej operacji zewnętrznych EBI w drugiej połowie objętego decyzją okresu obejmującego lata 2007–2013.