

## III

(Akty przygotowawcze)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## OPINIA NR 4/2015

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

**dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013**

(2015/C 121/01)

## SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
I. WSTĘP	1–4	3
Plan inwestycyjny dla Europy	1–4	3
II. UWAGI OGÓLNE	5–26	4
Zarządzanie EFIS	6–8	4
Ramy legislacyjne	9–12	4
Rozliczalność Komisji	13–16	5
Uprawnienia kontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	17–20	6
Zobowiązania finansowe dla finansów publicznych	21–24	6
Śródkresowy przegląd/śródkresowa rewizja wieloletnich ram finansowych	25–26	7
III. UWAGI SZCZEGÓŁOWE	27–45	7
Artykuł 1 ustęp 1 – Zdolność do ponoszenia ryzyka	28	8
Artykuł 2 ustęp 2 – Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego	29–31	8
Artykuł 5 ustęp 3 – Wydatki EBI	32	8
Artykuł 5 ustęp 4 – Współfinansowanie przez ESIF	33	8
Artykuł 7 ustęp 2 – Udzielenie pełnej gwarancji	34	8

---

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
Artykuł 8 – Fundusz gwarancyjny UE	35–37	8
Artykuł 10 – Sprawozdawczość i rachunkowość	38–41	9
Artykuł 12 – Ocena i przegląd	42–43	9
Artykuł 13 – Przejrzystość i publiczne ujawnianie informacji	44	9
Artykuł 20 – Przepis przejściowy	45	9
ZAŁĄCZNIK – Skróty i odniesienia		10

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

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

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

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

uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1291/2013 i (UE) 1316/2013 <sup>(1)</sup>,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

## I. WSTĘP

### Plan inwestycyjny dla Europy

1. W odpowiedzi na spadek inwestycji, jaki miał miejsce od 2007 r., Komisja wprowadziła w listopadzie 2014 r. „Plan inwestycyjny dla Europy” (zwany dalej planem) <sup>(2)</sup>. Zgodnie z logiką interwencji, na której opiera się plan, „Europa ma wiele potrzeb inwestycyjnych i ekonomicznie opłacalnych projektów, dla których poszukuje się źródeł finansowania. Wyzwanie nasze polega na tym, by wykorzystać oszczędności i płynność finansową w produktywny sposób i wspierać tworzenie trwałych miejsc pracy i zrównoważonego wzrostu w Europie” <sup>(3)</sup>. Plan nie powinien tworzyć obciążeń dla krajowych finansów publicznych ani nowego zadłużenia. Komisja oczekuje, że pełne wdrożenie planu spowoduje utworzenie 1,0–1,3 mln nowych miejsc pracy w ciągu najbliższych trzech lat.
2. Plan opiera się na trzech podstawowych elementach (zob. wykres):
  - utworzenie nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), w ramach którego w ciągu trzech najbliższych lat (2015–2017) planowane jest uruchomienie dodatkowych (głównie długoterminowych) inwestycji na kwotę co najmniej 315 mld EUR,
  - utworzenie wykazu projektów wraz z programem wsparcia, aby skierować inwestycje tam, gdzie są one najbardziej potrzebne,
  - plan działania, aby zwiększyć atrakcyjność Europy dla inwestycji i usunąć regulacyjne wąskie gardła.

Wykres

### Plan inwestycyjny dla Europy



Źródło: COM(2014) 903 final, s. 5.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 10 final z dnia 13 stycznia 2015 r.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 903 final z dnia 26 listopada 2014 r.

<sup>(3)</sup> COM(2014) 903 final, s. 4.

3. We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1291/2013 i (UE) 1316/2013 (zwanym dalej wnioskiem) utworzono ramy prawne i przewidziano środki budżetowe dla pierwszych dwóch elementów planu <sup>(1)</sup>.
4. EFIS zostanie utworzony w ramach Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) jako fundusz powierniczy <sup>(2)</sup> na czas nieokreślony w celu finansowania części projektów obciążonych większym ryzykiem. Gwarancja sięgająca 16 mld EUR <sup>(3)</sup> stanowić będzie rekompensatę dodatkowego ryzyka podjętego przez EBI. Gwarancja uzyska wsparcie z budżetu UE dzięki środkom pozyskanym z obecnej nadwyżki w budżecie UE (2 mld EUR), z instrumentu „Łącząc Europę” (3,3 mld EUR) oraz z programu „Horyzont 2020” (2,7 mld EUR), na łączną kwotę 8 mld EUR. EBI przeznaczy na ten cel 5 mld EUR. Państwa członkowskie mogą wnieść środki do EFIS albo na poziomie zdolności do ponoszenia ryzyka (jako uzupełnienie obecnych wkładów), przez platformę inwestycyjną, albo w drodze współfinansowania konkretnych projektów i działań.

## II. UWAGI OGÓLNE

5. Uwagi wyrażone w dalszych ustępach odnoszą się do wniosku. Trybunał pozostaje do dyspozycji Rady i Parlamentu Europejskiego, jeśli chodzi o dalszy wkład w ramach obecnego procesu legislacyjnego.

### Zarządzanie EFIS

6. Chociaż status prawny EFSI nie został określony we wniosku, Fundusz posiada własną strukturę zarządzania. Rada kierownicza określa jego kierunki działania, strategiczną alokację aktywów oraz ustanawia procedury i zasady postępowania, w tym politykę inwestycyjną dotyczącą projektów kwalifikujących się do wsparcia EFIS oraz profil ryzyka EFIS. Członkostwo w radzie kierowniczej jest proporcjonalne do wkładu, ale decyzje podejmowane są w drodze konsensusu. Komisja i EBI mają prawo weta wobec możliwości przystąpienia nowych uczestników i jego terminu.
7. Zgodnie z polityką inwestycyjną i wytycznymi określonymi przez radę kierowniczą, projekty, które kwalifikują się do wsparcia w ramach gwarancji UE, zostaną wybrane przez niezależny komitet inwestycyjny ze względu na swoje właściwości, a bez przyporządkowania geograficznego lub sektorowego. Uzyskanie wsparcia EFIS wymaga uzyskania pozytywnej oceny komitetu inwestycyjnego. Decyzja o finansowaniu projektów EFIS będzie jednak faktycznie podejmowana przez organy zarządzające EBI, po zasięgnięciu opinii Komisji, zgodnie ze Statutem EBI i stosowanymi procedurami wewnętrznymi <sup>(4)</sup>.
8. We wniosku stwierdzono, że działania EBI w zakresie finansowania i inwestycji objęte gwarancją UE niosłyby ze sobą istotne ryzyko finansowe i znaczące prawdopodobieństwo uruchomienia gwarancji <sup>(5)</sup>, natomiast większościowy udział budżetu UE w EFIS nie został odzwierciedlony w strukturze zarządzania. Struktura ta ma charakter dualny. Komisja będzie bezpośrednio odpowiedzialna za zarządzanie wyłącznie funduszem gwarancyjnym UE, podczas gdy organy zarządzające EBI będą odpowiedzialne za faktyczne inwestowanie środków.

### Ramy legislacyjne

9. We wniosku szereg zasadniczych aspektów, takich jak utworzenie EFIS jako osobnego instrumentu gwarancyjnego w ramach rachunków EBI, zarządzanie nim i postanowienia dotyczące audytu wewnętrznego, jak również ocena osiągniętych wyników działalności, pozostawiono do uregulowania w umowie, która ma zostać zawarta pomiędzy Komisją a EBI. Warunki umowy będą miały istotny wpływ na udzielanie gwarancji UE i jej wykorzystanie.

<sup>(1)</sup> Dla trzeciego elementu planu, dotyczącego środowiska regulacyjnego i usunięcia barier dla inwestycji, Komisja przewidziała szereg działań w swoim programie prac (COM(2014) 910 final z dnia 16 grudnia 2014 r., załącznik III).

<sup>(2)</sup> Ustalenia umowne między Komisją a EBI, zob. art. 1 wniosku i s. 6 planu, przypis 6.

<sup>(3)</sup> Gwarancja UE przeznaczona zostanie w większości na wsparcie instrumentów dłużnych przeznaczonych na infrastrukturę i innowacje (blisko 70 %), a reszta podzielona zostanie na równe części przeznaczone na wsparcie inwestycji kapitałowych w infrastrukturę i innowacje oraz na wsparcie MŚP i spółek o średniej kapitalizacji za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI).

<sup>(4)</sup> Zob. art. 19 ust. 2 Statutu EBI (Protokół nr 5 do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

<sup>(5)</sup> COM(2015) 10 final, s. 30–31. Zaznaczono również, że w przypadku samych projektów mogą występować opóźnienia w realizacji i przekroczenia kosztów oraz że oszczędność kosztowa inicjatywy może zostać ograniczona w wyniku niedostatecznej penetracji rynku przez instrumenty i zmieniających się z czasem warunków rynkowych, co zmniejszyłoby zakładany efekt mnożnikowy.

10. Ponadto, chociaż ramy prawne wykonania budżetu UE określa rozporządzenie finansowe <sup>(1)</sup> (art. 317 TFUE), a większość środków EFIS pochodzących będzie z budżetu, szczegółowe przepisy rozporządzenia finansowego nie będą miały zastosowania do gwarancji UE udzielanych EBI ani do funduszu gwarancyjnego <sup>(2)</sup>. Podczas gdy przepisy te wprowadzono, aby zaradzić szeregowi słabości dotyczących wykorzystania instrumentów finansowych <sup>(3)</sup>, takie wyłączenie nie zostało należyście wyjaśnione <sup>(4)</sup>. Warto byłoby wiedzieć, czy rozporządzenie finansowe uznawane jest za przeszkodę w pozyskaniu prywatnych inwestycji. W takim przypadku należałoby wyciągnąć poważniejsze konsekwencje wobec innych podobnych systemów.
11. Podczas gdy zastosowanie będą miały przepisy własne EBI, nie jest jasne, w jakim zakresie przepisy te powodują stosowanie podstawowych zasad określonych w rozporządzeniu finansowym, takich jak należyte zarządzanie finansami, przejrzystość, proporcjonalność, niedyskryminacja, równe traktowanie, dodatkowość, niezakłócanie konkurencji, dopasowanie interesów Komisji i partnerskich instytucji finansowych.
12. Aby uniknąć luk prawnych, zarządzanie instrumentami finansowymi UE powinno opierać się na znormalizowanych przepisach, aby promować instrumenty, które mają spójne zastosowanie w wielu dziedzinach polityki. Odstępstwa od przepisów rozporządzenia finansowego powinny być należyście uzasadnione. Zgodnie z art. 290 TFUE istotne elementy aktu prawnego powinny pozostać w gestii prawodawcy i być ujęte w samym rozporządzeniu. Jeżeli niezbędne jest przekazanie uprawnień Komisji, powinno ono ograniczać się do elementów innych niż istotne. Jego cele, przedmiot, zakres i czas trwania należy jasno zdefiniować w rozporządzeniu, aby zapewnić niezbędną przejrzystość.

### **Rozliczalność Komisji**

13. Trybunał podkreślił w odniesieniu do instrumentów, w ramach których UE współpracuje z sektorem prywatnym, że powinny one zapewniać odpowiedni poziom przejrzystości i rozliczalności środków publicznych. Niezbędny jest ponadto pomiar wyników osiąganych dzięki tym instrumentom i porównanie ich z celami finansowanych działań <sup>(5)</sup>. W związku z tym istnieje kilka powodów do obaw.
14. Podczas gdy kluczowe wskaźniki skuteczności działania zostaną faktycznie określone w przyszłej umowie w sprawie EFIS, wygląda na to, że warunki rozliczalności koncentrują się, jak dotąd, na zrealizowanych produktach, a nie na rezultatach i wpływie <sup>(6)</sup>. Nie jest również jasne, czy Komisja zamierza uzupełnić sprawozdawczość EBI własną oceną oraz w jakim zakresie Komisja uwzględni EFIS w swoim rocznym sprawozdaniu oceniającym finanse Unii opartym na uzyskanych wynikach (art. 318 akapit drugi TFUE), w szczególności w odniesieniu do założeń leżących u podstaw planu, jeśli chodzi o przyciągnięcie nowych inwestycji i stworzenie miejsc pracy. Ponadto dyrektor zarządzający, jako członek komitetu inwestycyjnego, który nie podejmuje decyzji w odniesieniu do faktycznego finansowania, ponosi odpowiedzialność za wyniki EFIS. Wydaje się, że główne podmioty decyzyjne (rada kierownicza EFIS i organy zarządzające EBI) nie są objęte żadną procedurą rozliczalności publicznej wobec organów budżetowych.
15. Komisja pełni kilka funkcji w odniesieniu do systemu EFIS. Komisja zarządza funduszem gwarancyjnym UE i jest członkiem rady kierowniczej odpowiedzialnej za określanie kierunków strategicznych oraz powoływanie komitetu inwestycyjnego. Jest również członkiem Rady Dyrektorów EBI, a EBI zasięga jej opinii przed zatwierdzeniem każdej operacji finansowej i inwestycyjnej. Każda z pełnionych funkcji daje Komisji niezbędną władzę i dostarcza istotne informacje, dzięki którym może ona przyjąć pełną odpowiedzialność za faktyczne wykorzystanie funduszy UE, zgodnie z postanowieniami art. 17 ust. 1 TUE oraz art. 317 TFUE. W rozporządzeniu nie zapisano jednoznacznie tej odpowiedzialności.
16. Jak stwierdzono powyżej (zob. pkt 8) struktura zarządzania EFIS ma charakter dualny. Dokonany wybór nie powinien jednak podważać tego, że Komisja ponosi pełną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE. Rozproszona rozliczalność nieuchronnie podważyłaby również znaczenie unijnej procedury udzielania absolutorium budżetowego.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

<sup>(2)</sup> Zob. Tytuł VIII rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.

<sup>(3)</sup> Zob. sprawozdanie specjalne nr 4/2011 pt. „Kontrola systemu poręczeń dla MŚP” oraz sprawozdanie specjalne nr 2/2012 pt. „Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”.

<sup>(4)</sup> Wyłączenie z zakresu rozporządzenia finansowego zostało wyrażone w motywie 30 wniosku i wynika ono po prostu ze sposobu utworzenia gwarancji UE i funduszu gwarancyjnego.

<sup>(5)</sup> Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania (2014), pkt 52; Optymalne wykorzystywanie środków pieniężnych UE: przegląd horyzontalny dotyczący zagrożeń dla finansowego zarządzania budżetem UE (2014), pkt 12 lit. e).

<sup>(6)</sup> Zob. art. 2 ust. 1 lit. g) wniosku i s. 27, pkt 1.4.4.

### Uprawnienia kontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

17. We wniosku przewidziano, że Trybunał uprawniony jest do kontroli „gwarancji UE oraz płatności dokonanych i odzyskanych z tytułu takiej gwarancji, które są przypisane do budżetu ogólnego Unii” <sup>(1)</sup>. Przepis ten ograniczyłby uprawnienia kontrolne Trybunału, gdyż takie sformułowanie zdaje się obejmować tylko płatności dokonane i odzyskane z tytułu gwarancji UE, a pomija kontrolę operacji dokonywanych w ramach instrumentów/podmiotów/mechanizmów EFIS utworzonych zgodnie z projektem rozporządzenia w sprawie EFIS, takich jak Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI) i fundusz gwarancyjny UE, oraz kontrolę zarządzania przez EBI i EFI działaniami w zakresie finansowania i inwestycji realizowanymi z wykorzystaniem gwarancji UE. Sama istota działań podejmowanych przez EFIS nie wchodziłaby w zakres kontroli Trybunału.
18. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznaje Trybunałowi uprawnienia do przeprowadzania kontroli legalności, prawidłowości i należytego zarządzania finansami w odniesieniu do wszystkich dochodów i wydatków Unii Europejskiej. Ponadto aby zapewnić przejrzystość zarządzania środkami publicznymi, Trybunał powinien publikować sprawozdania dotyczące wyników kontroli. W celu wypełnienia swojego mandatu Trybunał ma nieograniczony dostęp do wszelkich dokumentów i informacji, które uzna za „niezbędne do wykonywania jego zadania”, w tym do pomieszczeń każdej osoby fizycznej lub prawnej otrzymującej płatności z budżetu (art. 287 ust. 3 akapit pierwszy TFUE) <sup>(2)</sup>. Zdefiniowanie zakresu przeprowadzanych kontroli, z uwzględnieniem międzynarodowych standardów kontroli, należy zatem do Trybunału <sup>(3)</sup>. EFIS nie stanowi tutaj wyjątku. W szczególności przewidywane niezastosowanie rozporządzenia finansowego nie może prowadzić do ograniczenia uprawnień Trybunału.
19. W tym kontekście Komisja powinna dopilnować, aby wszystkie strony zaangażowane w działania podejmowane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EFIS i umową w sprawie EFIS (w tym pośrednicy finansowi i odbiorcy docelowi) były świadome zapisanego w art. 287 ust. 3 akapit pierwszy TFUE przysługującego Trybunałowi prawa dostępu do wszystkich informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.
20. Celem zapewnienia pełnego poszanowania uprawnień Trybunału art. 14 wniosku winien mieć następujące brzmienie: „Kontrola zewnętrzna działań podejmowanych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EFIS przeprowadzana jest przez Europejski Trybunał Obrachunkowy zgodnie z art. 287 TFUE”.

### Zobowiązania finansowe dla finansów publicznych

21. Rozwiązania w zakresie podziału ryzyka zostaną zdefiniowane w umowie w sprawie EFIS. Zakładając, że podział ryzyka zostanie określony zgodnie z zasadą pierwszej straty, kredyty zaciągane przez beneficjentów w bankach byłyby zintegrowane w ramach portfela instrumentów. W przypadku niewywiązania się ze spłaty wierzytelności największe ryzyko byłoby pokrywane z budżetu UE <sup>(4)</sup>. Główne zobowiązanie finansowe stanowi gwarancja UE (do kwoty 16 mld EUR). Ponadto wysokość zobowiązań z budżetu UE sięgnie rocznie niemal 20 mln EUR w związku z ECDI (do dnia 31 grudnia 2020 r.). Na budżecie UE spoczywać będzie też zobowiązanie do poniesienia dodatkowych kosztów, które nie zostały określone, gdy EBI udzieli w imieniu EFIS finansowania Europejskiemu Funduszowi Inwestyjnemu (EFI).
22. Ważne jest, aby mieć świadomość, że udzielone gwarancje mogą ostatecznie spowodować dalsze ryzyko dla budżetu UE. We wniosku nie wyłączono wyraźnie zobowiązań warunkowych dla budżetu UE wykraczających poza przydzielone środki <sup>(5)</sup> i nie określono limitu wydatków EBI. Aby zobowiązania Komisji nie przekraczały zatem

<sup>(1)</sup> Zob. art. 14 wniosku.

<sup>(2)</sup> W Traktacie zapisano dodatkowo, że w odniesieniu do działalności EBI związanej z zarządzaniem dochodami i wydatkami Unii, prawo dostępu Trybunału do informacji posiadanych przez Bank jest regulowane umową trójstronną zawartą między Trybunałem, Bankiem oraz Komisją. W przypadku braku umowy Trybunał ma wszakże dostęp do informacji niezbędnych do przeprowadzania kontroli dochodów i wydatków Unii zarządzanych przez Bank (art. 287 ust. 3 akapit trzeci TFUE).

<sup>(3)</sup> Przykładowo zgodnie z ISSAI 5000 (zasady najlepszych rozwiązań kontrolnych dla instytucji międzynarodowych) wszelkie instytucje międzynarodowe finansowane lub wspierane ze środków publicznych powinny podlegać audytowi najwyższych organów kontroli, aby promować lepsze zarządzanie, przejrzystość i rozliczalność; W ISSAI 5010 (wytyczne dla najwyższych organów kontroli) wskazano uwarunkowania, wyniki i zasady najlepszych rozwiązań kontrolnych dla instytucji międzynarodowych.

<sup>(4)</sup> Zasadę pierwszej straty stosuje się w ramach instrumentu gwarancji kredytowych dla projektów transeuropejskiej sieci transportowej (LGTT) oraz inicjatywy w zakresie obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020” (PBI), gdzie portfel podzielony jest na dwie transze: część obejmującą pierwsze straty w ramach portfela i część obejmującą ryzyko rezydualne. Część obejmująca pierwsze straty w ramach portfela uznawana jest za najbardziej ryzykowną transzę w przypadku niewywiązania się ze spłaty wierzytelności. Jest ona podzielona między budżet UE a EBI, przy czym 95 % ponosi budżet, a 5 % EBI. Część obejmującą pierwsze straty w ramach portfela ustalono na poziomie 30 %, a w razie niewywiązania się ze spłaty wierzytelności ekspozycja budżetu UE wyniesie do 28,5 % wartości portfela. Chociaż EBI mógłby ponieść całe ryzyko rezydualne, w praktyce istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skorzystania z tego ryzyka. Zazwyczaj straty zostają pokryte z części obejmującej pierwsze straty.

<sup>(5)</sup> Zob. art. 140 ust. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.

gwarancji UE (finansowanych z budżetu UE), należy przewidzieć ogólne zabezpieczenie i zaniechanie roszczeń prawnych przez beneficjentów EFIS<sup>(1)</sup>. Ponadto należy bezwarunkowo wprowadzić limit wydatków poniesionych przez EBI w związku z EFIS.

23. Chociaż plan nie ma stanowić obciążenia dla krajowych finansów publicznych ani tworzyć nowego zadłużenia, Komisja zachęca państwa członkowskie do wnoszenia wkładu na rzecz EFIS albo bezpośrednio, albo poprzez finansowanie projektów inwestycyjnych. Taki wkład nie byłby uwzględniany przez Komisję przy ocenie dostosowania budżetowego w ramach części zapobiegawczej ani naprawczej paktu stabilności i wzrostu<sup>(2)</sup>. Państwa członkowskie mogą ponadto zwiększyć wysokość krajowego współfinansowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF) powyżej wymaganego prawnie minimum. W pewnych okolicznościach tolerowane będzie tymczasowe odstępstwo od średnioterminowych celów budżetowych państw członkowskich w związku z krajowym współfinansowaniem inwestycji w ramach ESIF, systemu transeuropejskich sieci transportowych i instrumentu „Łącząc Europę”<sup>(3)</sup>.
24. Nie można zatem wykluczyć wzrostu długu publicznego. Aby wnieść taki wkład, państwa członkowskie (lub ich krajowe banki prorozwojowe) mogą być zmuszone do pozyskania środków w drodze pożyczki. Jeżeli państwa udzielają EFIS kontrgwarancji, ryzyko dalszego zadłużenia zostaje jedynie odsunięte w czasie. Projekty gwarantowane przez EFIS mogą ponadto wymagać dodatkowego finansowania ze środków publicznych po zakończeniu realizacji (np. w związku z utrzymaniem). Może to spowodować niekorzystną reakcję rynków finansowych, powodując wzrost kosztów obsługi zadłużenia, szczególnie w państwach najmocniej dotkniętych przez kryzys gospodarczy i finansowy. Sprawą najwyższej wagi jest także należyte uwzględnienie ogólnego wpływu EFIS na dług publiczny i deficyt oraz ocenienie go według przejrzystych i spójnych kryteriów.

### **Śródkresowy przegląd/śródkresowa rewizja wieloletnich ram finansowych**

25. Uważa się, że EFIS utworzono w odpowiedzi na palącą potrzebę. Utworzenie EFIS nie zostało poparte oceną *ex ante*<sup>(4)</sup>, w ramach której zbadano by między innymi: dostępne możliwości strategiczne osiągnięcia tych samych celów przy pomocy istniejących instrumentów<sup>(5)</sup>; zasadność wyboru instrumentu „Łącząc Europę” i programu „Horyzont 2020” jako głównych źródeł finansowania, pomimo wysokiego poziomu lewarowania inwestycji<sup>(6)</sup>; oraz skutków, jakie zmniejszenie środków na te programy miałyby dla pokrycia deficytu inwestycyjnego, usunięcia wąskich gardeł i przyczynienia się do realizacji celów strategii „Europa 2020”<sup>(7)</sup>.
26. Na tej podstawie oraz w połączeniu z możliwymi dodatkowymi działaniami, których podjęcie Komisja ma rozważyć do połowy 2016 r.<sup>(8)</sup>, zbliżające się śródkresowy przegląd lub śródkresowa rewizja wieloletnich ram finansowych (WRF)<sup>(9)</sup> stanowią dla prawodawcy możliwość dokonania oceny postępów osiągniętych przez EFIS oraz podjęcia niezbędnych działań korygujących. Przy tej okazji Komisja powinna również sporządzić sprawozdanie z postępów w ramach pierwszej serii działań przyjętych w grudniu 2014 r., aby zająć się środowiskiem regulacyjnym i zniesieniem barier dla inwestycji<sup>(10)</sup>.

### **III. UWAGI SZCZEGÓŁOWE**

27. W tej sekcji zawarte są dalsze uwagi dotyczące wniosku.

<sup>(1)</sup> Beneficjenci EFIS (nie zdefiniowani we wniosku) obejmują podmioty korzystające z instrumentów finansowych gwarantowanych przez UE, wdrażanych przez EBI na mocy umowy w sprawie EFIS.

<sup>(2)</sup> W razie przekroczenia wartości referencyjnej deficytu, Komisja nie zastosuje procedury nadmiernego deficytu, jeżeli takie przekroczenie związane jest wyłącznie z wkładem, jest niewielkie i przewiduje się, że ma jedynie charakter tymczasowy. W ramach oceny przekroczenia wartości referencyjnej zadłużenia, Komisja nie będzie brała pod uwagę wkładu do EFIS (zob. COM(2015) 12 final z dnia 13 stycznia 2015 r., s. 5–7).

<sup>(3)</sup> Zob. COM(2015) 12 final, s. 7–9.

<sup>(4)</sup> Wymóg przeprowadzenia oceny *ex ante* został przewidziany w art. 30, 31 i 140 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 oraz w motywie 53 tego rozporządzenia. Zob. również art. 18 i 224 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

<sup>(5)</sup> Jedną z alternatywnych możliwości mogłoby być na przykład zwiększenie kapitału EBI.

<sup>(6)</sup> Spodziewano się, że każdy milion środków na TEN-T (prawie 80 % instrumentu „Łącząc Europę”) wydany na szczeblu europejskim spowoduje 5 mln inwestycji państw członkowskich. Dodatkowo każdy milion miał wygenerować 20 mln inwestycji sektora prywatnego, co daje stosunek 1:25. Przewidywano również, że jedno euro z programu ramowego UE w zakresie badań doprowadzi do wzrostu wartości dodanej sektora w granicach od 7 do 14 euro (zob. Komisja Europejska, Memo/11/469 z 29 czerwca 2011 r.).

<sup>(7)</sup> Na przykład przez odniesienie do projektów zidentyfikowanych wcześniej w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (zob. załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 129)).

<sup>(8)</sup> COM(2014) 903 final, s. 16.

<sup>(9)</sup> Art. 2 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884).

<sup>(10)</sup> COM(2014) 910 final, załącznik III.

**Artykuł 1 ustęp 1 – Zdolność do ponoszenia ryzyka**

28. Należałoby zdefiniować należycie termin „zdolność do ponoszenia ryzyka”.

**Artykuł 2 ustęp 2 – Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego**

29. Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI) świadczyć ma usługi doradcze w zakresie identyfikowania projektów inwestycyjnych, ich przygotowania i rozwijania oraz działać jako punkt kompleksowego doradztwa technicznego (również w kwestiach prawnych) w dziedzinie finansowania projektów w UE. Działalność ta obejmować ma wsparcie dotyczące wykorzystania pomocy technicznej w zakresie konstruowania projektów, wykorzystania innowacyjnych instrumentów finansowych oraz partnerstw publiczno-prywatnych. Istnieją również inne organy doradcze związane z EBI, Komisją i państwami członkowskimi, takie jak Europejskie Centrum Ekspertyz PPP (EPEC) oraz „Instrumenty Finansowe – Techniczna Platforma Doradztwa (FI-TAP) dla ESIF”. Należy wyjaśnić, w jaki sposób ECDI wniesie wartość dodaną i jak przebiegać będzie koordynacja z dostępnymi źródłami wiedzy fachowej.

30. ECDI ma być finansowane głównie z obecnej puli środków finansowych EBI przeznaczonej na pomoc techniczną w ramach istniejących programów UE (instrument „Łącząc Europę”, program „Horyzont 2020”). Do 2020 r. przewidywane jest jednak przeznaczenie dodatkowych środków w kwocie do 20 mln EUR rocznie. W tym względzie nie zostały podane żadne szczegóły ani wartości referencyjne, które uzasadniałyby takie dodatkowe środki.

31. We wniosku nie określono formy prawnej ECDI ani jego struktury operacyjnej.

**Artykuł 5 ustęp 3 – Wydatki EBI**

32. EFIS ponosi pełne ryzyko nieodzyskania wydatków poniesionych przez EBI do kwoty 160 mln EUR. Wydatki te nie zostały zdefiniowane i mogą zostać powiększone o opłaty z tytułu zarządzania ponoszone przez EBI w ramach przekazywania środków EFI. Ponieważ czas trwania EFIS nie został określony, skonsolidowane łączne koszty zarządzania EFIS (z uwzględnieniem ECDI) nie są znane, a zatem nie mają górnego limitu.

**Artykuł 5 ustęp 4 – Współfinansowanie przez ESIF**

33. Biorąc po uwagę wykaz bieżących projektów ogłaszanych na stronie EFIS, większość z nich kwalifikuje się zasadniczo do finansowania w ramach istniejących instrumentów UE. Finansowanie jednego projektu z różnych źródeł, w ramach kilku ram prawnych, może prowadzić do konfliktu właściwych przepisów. Kwestie te nie zostały rozwiązane we wniosku.

**Artykuł 7 ustęp 2 – Udzielenie pełnej gwarancji**

34. Wniosek przewiduje możliwość objęcia pełną gwarancją UE kwoty finansowania (do wysokości 2,5 mld EUR) przekazywanego EFI z przeznaczeniem na działania w zakresie finansowania i inwestycji na rzecz MŚP, pod warunkiem udzielenia przez EBI finansowania tej samej wysokości bez gwarancji UE. W praktyce w przypadku części gwarancji UE zarządzanej przez EFI dźwignia finansowa nie będzie pochodzić z EFI, ale wyłącznie od zaangażowanych pośredników finansowych.

**Artykuł 8 – Fundusz gwarancyjny UE**

35. We wniosku nie określono, jaką formę prawną przybierze fundusz ani jak będzie działał.

36. Fundusz ma zapewnić budżetowi Unii bufor płynności na wypadek strat poniesionych przez EFIS w ramach realizacji swoich celów. Stosunek 50 % płatności z budżetu UE do łącznych zobowiązań UE z tytułu gwarancji został przyjęty na podstawie zgromadzonych doświadczeń. We wniosku przewidziano, że Komisja może przyjąć akt delegowany w celu dostosowania wspomnianego powyżej stosunku o maksymalnie 10 %, tj. 800 mln EUR (art. 8 ust. 6 i art. 17 ust. 2).

37. Dostosowanie takie może zmniejszyć lub zwiększyć ten stosunek, brakuje natomiast przepisów dotyczących pozycji WRF i linii budżetowych, na które wpływ miałyby ewentualne zwiększenie bufora płynności na wypadek, gdyby 50 % płatności zobowiązań gwarancyjnych nie było wystarczające. Aspekt ten powinien zostać uwzględniony w pierwszej ocenie adekwatności poziomu gwarancji, którą Komisja ma przedstawić do dnia 31 grudnia 2018 r.



**Artykuł 10 – Sprawozdawczość i rachunkowość**

38. Należy określić kryteria oceny wartości dodanej, skali zaangażowania sektora prywatnego w finansowanie, oczekiwanych i osiągniętych wyników oraz skutków działań EBI w zakresie finansowania i inwestycji w ujęciu zbiorczym, o których mowa w ust. 2 lit. b).
39. Do sprawozdania finansowego EFIS, o którym mowa w ust. 2 lit. f), należy dołączyć opinię niezależnego zewnętrznego organu kontroli.
40. Należy określić właściwe terminy sporządzania sprawozdań, o których mowa w ust. 1–3. Terminy należy w szczególności określić tak, aby umożliwić Komisji uwzględnienie niezbędnych informacji w rocznym sprawozdaniu finansowym.
41. Termin przedłożenia rocznego sprawozdania w sprawie sytuacji funduszu gwarancyjnego UE, o którym mowa w ust. 6, powinien zostać dostosowany do terminu przedłożenia wstępnego rocznego sprawozdania finansowego lub terminu przedłożenia sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami określonego w art. 142 rozporządzenia finansowego, tj. 31 marca.

**Artykuł 12 – Ocena i przegląd**

42. Przewidziane oceny powinny być przeprowadzane przez niezależne podmioty zewnętrzne.
43. Bardziej właściwe byłoby sporządzanie sprawozdań dotyczących projektów EFIS według charakteru programów częściowych, aby ich cykl był dostosowany do celu inwestycji.

**Artykuł 13 – Przejrzystość i publiczne ujawnianie informacji**

44. W razie przyjęcia szczegółowych ustaleń w umowie zawartej pomiędzy Komisją a EBI, zalecane byłoby podanie takich rozwiązań do wiadomości publicznej.

**Artykuł 20 – Przepis przejściowy**

45. Gwarancja UE może również obejmować projekty finansowane przez EBI i EFI, wykraczające poza ich zwyczajny profil, w ciągu roku 2015, przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia. W takim przypadku Komisja oceni, czy operacje te mogą zostać objęte gwarancją UE. Stanowiłoby to odstępstwo od przepisów, zgodnie z którymi projekty są wybierane przez niezależny komitet inwestycyjny ze względu na swoje właściwości, a bez przyporządkowania geograficznego lub sektorowego, zgodnie z polityką inwestycyjną i wytycznymi określonymi przez radę kierowniczą.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 12 marca 2015 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego  
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Prezes

Pod nieobecność  
Igor LUDBORŽS  
Członek Trybunału

## ZAŁĄCZNIK

## SKRÓTY I ODNIESIENIA

Skrót	Pełna nazwa	Dokument źródłowy lub strona internetowa
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny	<a href="http://www.eib.org">www.eib.org</a>
ECDI	Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego	Zob. art. 2 wniosku
EFI	Europejski Fundusz Inwestycyjny	<a href="http://www.eif.org">www.eif.org</a>
EFIS	Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych	Zob. wniosek
EPEC	Europejskie Centrum Ekspertyz PPP	<a href="http://www.eib.org/epec/">http://www.eib.org/epec/</a>
ESIF	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne	<a href="http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_pl.htm">http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_pl.htm</a>
LGTT	Instrument gwarancji kredytowych dla projektów transeuropejskiej sieci transportowej	<a href="http://www.eib.org/about/documents/lgtt-fact-sheet.htm">http://www.eib.org/about/documents/lgtt-fact-sheet.htm</a>
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa	<a href="http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_pl.htm">http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_pl.htm</a>
PBI	Inicjatywa w zakresie obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020”	<a href="http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/index_en.htm">http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/index_en.htm</a>
Plan	Plan inwestycyjny dla Europy	COM(2014) 903 final z dnia 26 listopada 2014 r. <a href="http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/an-investment-plan-for-europe_com_2014_903_pl.pdf">http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/an-investment-plan-for-europe_com_2014_903_pl.pdf</a>
TEN-T	Transeuropejska sieć transportowa	<a href="http://inea.ec.europa.eu/en/ten-t/ten-t.htm">http://inea.ec.europa.eu/en/ten-t/ten-t.htm</a>
Traktat lub TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3AC2012%2F326%2F01&amp;from=EN&amp;lang3=choose&amp;lang2=choose&amp;lang1=PL">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3AC2012%2F326%2F01&amp;from=EN&amp;lang3=choose&amp;lang2=choose&amp;lang1=PL</a>
UE	Unia Europejska	
Wniosek	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1291/2013 i (UE) 1316/2013	COM(2015) 10 final z dnia 13 stycznia 2015 r. <a href="http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/proposal_regulation_efs_en.pdf">http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/proposal_regulation_efs_en.pdf</a>
WRF	Wieloletnie ramy finansowe	Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1311/2013 <a href="http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm">http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm</a>