

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 7/2020

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 TFUE)

**dołączona do sprawozdania Komisji na temat wdrażania Europejskiego Funduszu na rzecz
Zrównoważonego Rozwoju (COM(2020) 224 final)**

(2020/C 353/01)

SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
Wstęp	1–4	3
Zakres i kontekst opinii Trybunału	1	3
Sprawozdanie z wdrażania	2	3
Opinia Trybunału	3–4	3
Sprawozdanie z wdrażania nie spełnia części podstawowych wymogów	5–14	4
Kryteria	5–6	4
Sprawozdanie z wdrażania jest efektem ograniczonej oceny, a nie pełnej ewaluacji	7–10	4
Procesy biznesowe w ramach EFZR nie zostały poddane przeglądowi	11–12	4
Sprawozdanie z wdrażania zostało opublikowane późno	13–14	5
Nie w pełni oceniono początkowe funkcjonowanie EFZR, zarządzanie nim oraz jego skuteczność	15–49	5
Dostępnych jest niewiele informacji na temat dodatkowości i aspektów skuteczności	15–35	5
Kryteria	15–16	5
Zdolność EFZR do uruchamiania dodatkowych inwestycji mogła zostać przeceniona	17–20	6
W sprawozdaniu z wdrażania brak jest informacji na temat skuteczności EFZR pod względem przyciągania finansowania z sektora prywatnego	21–22	7
Wnioski zawarte w sprawozdaniu z wdrażania dotyczące dodatkowości niefinansowej oraz dostarczania przez EFZR innowacyjnych produktów zasadniczo opierają się na prognozach	23–26	7

EFZR znajduje się na wczesnym etapie wdrażania, nie jest więc możliwe ocenienie, w jakim stopniu przyczynia się on do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju lub do eliminowania przyczyn migracji	27–32	8
W sprawozdaniu z wdrażania nie wyjaśniono rozbieżności pomiędzy ostatecznymi terminami określonymi w rozporządzeniu w sprawie EFZR a rzeczywistym tempem wdrażania	33–35	8
Część problemów dotyczących funkcjonowania EFZR i zarządzania nim nie znalazła wystarczającego odzwierciedlenia w sprawozdaniu z wdrażania	36–49	9
Kryteria	36–37	9
Nieformalny charakter ukierunkowania strategicznego narusza przejrzystość	38–41	9
Obecny portfel programów nie odzwierciedla zamiaru zapewnienia zróżnicowania tematycznego	42–44	10
Należy prowadzić dalsze prace nad narzędziami oceny ryzyka na potrzeby wyceny gwarancji	45–49	10
Dodatkowe uwagi na temat ram monitorowania i oceny EFZR	50–62	11
Kryteria	50–53	11
Wnioskowi dotyczącemu ustanowienia EFZR nie towarzyszyła ocena skutków	54–55	12
Wykorzystanie i funkcjonowanie funduszu gwarancyjnego EFZR nie zostało jeszcze ocenione	56–58	12
Uchybienia w ramach dotyczących rezultatów	59–62	13
Wnioski	63–68	13

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 287 ust. 4 i ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii ⁽¹⁾,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 z dnia 26 września 2017 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), gwarancji EFZR oraz funduszu gwarancyjnego EFZR ⁽²⁾ („rozporządzenie w sprawie EFZR”), w szczególności jego art. 17 ust. 1 i ust. 2,

uwzględniając sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wdrażania Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju ⁽³⁾ przedstawione na mocy art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR,

mając na uwadze, że zgodnie z art. 17 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFZR do sprawozdania Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny początkowego funkcjonowania EFZR, zarządzania nim oraz skutecznego przyczyniania się przezeń do osiągnięcia celów określonych w tym rozporządzeniu, a także do sprawozdania oceniającego Komisji dotyczącego funduszu gwarancyjnego EFZR powinna zostać dołączona opinia Trybunału Obrachunkowego,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

WSTĘP

Zakres i kontekst opinii Trybunału

1. W dniu 28 maja 2020 r. Komisja przedłożyła wniosek ustawodawczy ⁽⁴⁾ zmieniający obowiązujące rozporządzenie w sprawie EFZR w celu wydłużenia okresu trwania Funduszu i rozszerzenia jego zakresu geograficznego, a także zwiększenia kwoty zapewnianych z Funduszu gwarancji UE. W dniu 2 czerwca 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na temat wdrażania EFZR zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR („sprawozdanie z wdrażania”) ⁽⁵⁾. Do sprawozdania tego dołączono niezależne sprawozdanie z wdrażania („sprawozdanie z oceny zewnętrznej”) dotyczące EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR z 14 stycznia 2020 r., które Komisja opublikowała na swojej stronie internetowej 4 czerwca 2020 r. ⁽⁶⁾ Na nadzwyczajnym posiedzeniu w dniach 17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r. Rada Europejska postanowiła, że w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014–2020 nie będzie żadnych zmian ⁽⁷⁾. W związku z tym Trybunał postanowił skoncentrować się w swojej opinii na sprawozdaniu z wdrażania i nie odnosić się szerzej do wniosku ustawodawczego Komisji.

Sprawozdanie z wdrażania

2. Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR Komisja przeprowadza ocenę „początkowego funkcjonowania EFZR, zarządzania nim oraz skutecznego przyczyniania się przezeń do osiągnięcia celów określonych w tym rozporządzeniu”. W nawiązaniu do tego przepisu sprawozdanie Komisji z wdrażania określono jako „wstępną ocenę głównych kryteriów oceny dotyczących znaczenia, efektywności, skuteczności, spójności oraz wartości dodanej”.

Opinia Trybunału

3. Niniejsza opinia została opracowana ze szczególnym uwzględnieniem następujących pytań:

- czy sprawozdanie z wdrażania spełnia wymogi określone w art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR,
- czy sprawozdanie z wdrażania spełnia cel polegający na przeprowadzeniu oceny początkowego funkcjonowania EFZR, zarządzania nim oraz jego skuteczności,
- czy w ramach EFZR istnieją kompleksowe ramy monitorowania i oceny.

4. Niniejsza opinia nie została sporządzona na podstawie tych samych procedur, które miałyby zastosowanie przy opracowywaniu sprawozdania specjalnego.

⁽¹⁾ Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 249 z 27.9.2017, s. 1 (dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie EFZR”).

⁽³⁾ COM(2020)224 final z 2.6.2020 (dalej zwane „sprawozdaniem z wdrażania”).

⁽⁴⁾ COM(2020) 407 final z 28.5.2020.

⁽⁵⁾ Tego samego dnia Komisja przekazała sprawozdanie Trybunałowi.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej pod następującym tytułem: „Implementation report of the EFSF and the EFSF Guarantee Fund, final report, 14 January 2020” (zwane dalej „sprawozdaniem z oceny zewnętrznej”).

⁽⁷⁾ Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.) – Konkluzje, EUCO 10/20, 21 lipca 2020 r., pkt A.31.

SPRAWOZDANIE Z WDRAŻANIA NIE SPEŁNIA CZĘŚCI PODSTAWOWYCH WYMÓGÓW

Kryteria

5. Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia oceny początkowego funkcjonowania EFZR, zarządzania nim oraz skutecznego przyczyniania się przezeń do osiągnięcia celów określonych w tym rozporządzeniu do 31 grudnia 2019 r. oraz do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie swojego sprawozdania oceniającego zawierającego niezależną zewnętrzną ocenę stosowania rozporządzenia.

6. Zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa oceny powinny być opracowywane według jasno określonej, rzetelnej metodyki, która ma prowadzić do przedstawienia obiektywnych ustaleń. W ocenach należy uwzględnić co najmniej skuteczność, wydajność, znaczenie, spójność oraz wartość dodaną UE lub powinno znaleźć się w nich wyjaśnienie, dlaczego te aspekty nie zostały przeanalizowane⁽⁸⁾.

Sprawozdanie z wdrażania jest efektem ograniczonej oceny, a nie pełnej ewaluacji

7. Choć w sprawozdaniu z wdrażania znajduje się odniesienie do art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR, Komisja powstrzymuje się od określania go jako sprawozdania oceniającego. W sprawozdaniu z wdrażania przedstawiona jest ocena Komisji dotycząca początkowego funkcjonowania EFZR, zarządzania nim oraz skutecznego przyczyniania się przezeń do osiągnięcia celów określonych w rozporządzeniu w sprawie EFZR. Opiera się ono na niezależnej ocenie dokonanej przez konsultantów zewnętrznych.

8. Różnica pomiędzy ewaluacją (jak w przypadku sprawozdania oceniającego) a oceną została opisana w następujący sposób w wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa: „Ewaluacja wykracza poza ocenę tego, co się wydarzyło; uwzględnia się w niej przyczyny, dla których coś miało miejsce (rolę interwencji UE) oraz, jeśli to możliwe, jak duża była wynikająca stąd zmiana. W ewaluacji powinno się brać pod uwagę szerszą perspektywę i sformułować niezależny i obiektywny osąd sytuacji w oparciu o dostępne dowody”⁽⁹⁾.

9. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej wyjaśniono, że choć przy przeprowadzaniu oceny zastosowano tę samą metodykę i strukturę, jakie stosuje się w ewaluacjach, powinno ono być traktowane jak ocena, a nie ewaluacja EFZR. Takie podejście uzasadniono stwierdzeniem, że „jedynie niewielka część działań w ramach EFZR jest już w toku” oraz że „ocena musi być niekiedy bardziej uznaniowa i orientacyjna, niż normalnie miałyby to miejsce w przypadku ewaluacji”⁽¹⁰⁾.

10. Poza tą kwestią konsultanci odnotowali w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej, że ich prace podlegały pewnym ograniczeniom:

- do realizacji zadania przydzielono niewielki zespół i ograniczony budżet,
- nie przeprowadzono wizyt w delegaturach UE ani w miejscach realizacji projektów objętych wsparciem z EFZR, a jedynie wywiady i konsultacje telefoniczne z pracownikami delegatur UE,
- w nielicznych projektach, na rzecz których zatwierdzono dotacje łączone z innymi źródłami finansowania, odnotowano znaczne postępy w realizacji, a pod koniec realizacji zadania 25 z 28 zatwierdzonych programów gwarancji wciąż nie było podpisanych i pozostawało w fazie wstępnej.

Z powodu tych ograniczeń „w dużym stopniu polegano na wywiadach”, a w niektórych przypadkach uzyskano niewiele materiałów dowodowych⁽¹¹⁾.

Procesy biznesowe w ramach EFZR nie zostały poddane przeglądowi

11. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej odnotowano, że model operacyjny EFZR wymaga przeprowadzenia bardziej szczegółowego przeglądu, niż było to możliwe w ramach tego sprawozdania z oceny. W konsekwencji zalecono przeprowadzenie przeglądu, w którym uwzględnione zostaną procesy biznesowe, rola i zakres odpowiedzialności centrali i delegatur UE, ich zdolności, kwalifikacje i poziom przeszkolenia pracowników, a także zarządzanie wiedzą⁽¹²⁾. W sprawozdaniu z wdrażania Komisja z zadowoleniem przyjmuje zalecenie sformułowane w toku oceny zewnętrznej, zgodnie z którym należy przeprowadzić przegląd procesów biznesowych EFZR, a także sugeruje, aby przegląd taki dokonać w ramach trwającego przeglądu nowej architektury finansowej, która ma zostać wprowadzona w ramach EFZR+, potencjalnego następcy EFZR⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa” (SWD(2017)350 final), lipiec 2017 r. – Better regulation: guidelines and toolbox, zob. „Guidelines on evaluation (including fitness checks)”, rozdz. VI.

⁽⁹⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, zob. „Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements”, rozdz. VI, wstęp.

⁽¹⁰⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, streszczenie.

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, wstęp.

⁽¹²⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, zalecenie 6.

⁽¹³⁾ W czerwcu 2018 r. Komisja zgłosiła wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (NDICI) (COM(2018) 460 final). We wniosku tym zaproponowano połączenie istniejących przepisów dotyczących Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich, a także Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych i zastąpienie ich nowym „EFZR+, gwarancjami budżetowymi i pomocą finansową dla państw trzecich”.

12. Trybunał jest zdania, że przegląd procesów biznesowych EFZR stanowi kluczowy element oceny początkowego funkcjonowania EFZR i zarządzania nim, którego brak jest w sprawozdaniu z wdrażania.

Sprawozdanie z wdrażania zostało opublikowane późno

13. Zakres zarówno sprawozdania z wdrażania⁽¹⁴⁾, jak i oceny zewnętrznej obejmował okres od 1 stycznia 2017 r. do końca września 2019 r. Pierwsza wersja sprawozdania z oceny zewnętrznej została przedłożona Komisji 15 listopada 2019 r.⁽¹⁵⁾; wersja ostateczna sprawozdania z dnia 14 stycznia 2020 r. została opublikowana 4 czerwca 2020 r.⁽¹⁶⁾.

14. Komisja opublikowała sprawozdanie z wdrażania, które opiera się na wynikach oceny zewnętrznej, 2 czerwca 2020 r., tj. osiem miesięcy po zakończeniu okresu objętego oceną zewnętrzną i pięć miesięcy po terminie na przeprowadzenie przez Komisję pełnej oceny określonym w art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR.

NIE W PEŁNI OCENIONO POCZĄTKOWE FUNKCJONOWANIE EFZR, ZARZĄDZANIE NIM ORAZ JEGO SKUTECZNOŚĆ

Dostępnych jest niewiele informacji na temat dodatkowości i aspektów skuteczności

Kryteria

15. W samym rozporządzeniu w sprawie EFZR zawarte są następujące stwierdzenia na temat celów EFZR:

„Celem EFZR [...] jest wspieranie inwestycji oraz zwiększonego dostępu do finansowania, w pierwszej kolejności w Afryce i krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa, w celu wspierania trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju gospodarczego i społecznego oraz promowania społeczno-gospodarczej odporności krajów partnerskich, [...] ze szczególnym naciskiem na trwałe wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, tworzenie godnych miejsc pracy, równouprawnienie płci oraz wzmocnienie pozycji kobiet i osób młodych, a także sektory społeczno-gospodarcze oraz mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, przy jednoczesnej maksymalizacji dodatkowości, dostarczaniu innowacyjnych produktów i przyciąganiu funduszy sektora prywatnego”⁽¹⁷⁾.

„Dodatkowość» oznacza zasadę mającą zapewnić, aby wsparcie w ramach gwarancji EFZR przyczyniało się do zrównoważonego rozwoju za pośrednictwem działań, których nie można by przeprowadzić bez gwarancji EFZR lub które osiągają pozytywne wyniki lepsze od tych, które można by osiągnąć bez tej gwarancji. Dodatkowość oznacza również przyciąganie finansowania z sektora prywatnego oraz eliminowanie niedoskonałości rynku lub nieoptymalnych sytuacji w zakresie inwestycji, a także poprawę jakości, trwałości, wpływu i skali inwestycji. Zasada ta zapewnia również, aby działania objęte gwarancją EFZR nie zastępowały wsparcia państwa członkowskiego, prywatnych środków finansowych ani innej interwencji finansowej Unii lub międzynarodowej, a także unikały wypierania innych inwestycji publicznych lub prywatnych. [...]”⁽¹⁸⁾.

„EFZR kieruje się celami działań zewnętrznych Unii określonymi w art. 21 TUE i celami unijnej polityki w zakresie współpracy na rzecz rozwoju określonymi w art. 208 TFUE oraz uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym zasadami skutecznej współpracy rozwojowej. EFZR przyczynia się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju określonych w Agendzie 2030, w szczególności eliminacji ubóstwa, a w stosownych przypadkach do wdrażania europejskiej polityki sąsiedztwa, i tym samym eliminuje konkretne społeczno-ekonomiczne pierwotne przyczyny migracji i przyczynia się do trwałej reintegracji migrantów powracających do swoich krajów pochodzenia, a także wzmocnia społeczności tranzytowe i przyjmujące”⁽¹⁹⁾.

„EFZR przyczynia się do wdrażania porozumienia paryskiego również poprzez ukierunkowanie na inwestycje w sektorach wspomagających łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej”⁽²⁰⁾.

16. Dodatkowo w motywach rozporządzenia w sprawie EFZR stwierdzono:

„[W] celu spełnienia zobowiązań politycznych Unii dotyczących działań klimatycznych, energii odnawialnej i oszczędnego gospodarowania zasobami należy przeznaczyć co najmniej 28 % finansowania w ramach gwarancji EFZR na inwestycje istotne dla tych sektorów”⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie z wdrażania, pkt 2.

⁽¹⁵⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, wstęp.

⁽¹⁶⁾ Zob. przypis 5.

⁽¹⁷⁾ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽¹⁸⁾ Art. 2 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽¹⁹⁾ Art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽²⁰⁾ Art. 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽²¹⁾ Motyw 10 rozporządzenia w sprawie EFZR.

Zdolność EFZR do uruchamiania dodatkowych inwestycji mogła zostać przeceniona

17. W opinii nr 2/2016 Trybunał odnotował, że nie jest łatwo określić kwoty uruchomione przez inwestycje publiczne⁽²²⁾. Komitet Pomocy Rozwojowej OECD zaproponował metodę⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾ wyodrębnienia wkładu inwestycji publicznych w uruchamianie dodatkowych środków. Poniżej podsumowano jej główne elementy:

- Jeżeli środki publiczne są wykorzystywane jako gwarancja kredytu, z którego finansowany jest projekt, uznaje się, że kwotę uruchomioną za sprawą finansowania ze środków publicznych stanowi wyłącznie kredyt objęty gwarancją. Żadnego dodatkowego finansowania, poza kredytem, nie traktuje się jako elementu lewarowanego gwarancją.
- Jeżeli środki publiczne są wykorzystywane jako część kredytu udzielonego przez kilka stron – kredytu konsorcjalnego – w uruchomionej kwocie uwzględnia się wkład każdego kredytodawcy na zasadzie proporcjonalności. Innymi słowy zamiast uznać, że cała uruchomiona kwota jest efektem finansowania publicznego, uznaje się wkład pozostałych stron.
- W inwestycjach kapitałowych uznanie kwoty za uruchomioną za pomocą środków publicznych wyklucza wszelkie wcześniejsze inwestycje. Jeżeli w inwestycji uczestniczyło wiele organów publicznych, uruchomione kwoty pochodzące z sektora prywatnego są przypisywane do każdego z tych organów na zasadzie proporcjonalności.

18. W rozporządzeniu finansowym „efekt dźwigni” oznacza „kwotę podlegającego zwrotowi finansowania przekazywaną kwalifikującym się odbiorcom końcowym, podzieloną przez kwotę wkładu Unii”⁽²⁵⁾. W sprawozdaniu specjalnym nr 19/2016 Trybunał odnotował, że wskaźnik efektu mnożnikowego dotyczący inwestycji uruchomionych za pomocą instrumentów finansowych jest zwykle przeszacowany, jako że nie wszystkie źródła finansowania pozyskanego w ramach projektu są wynikiem wkładu finansowego UE⁽²⁶⁾. W sprawozdaniu specjalnym nr 16/2014 Trybunał odnotował natomiast, że „w przypadku 15 z 30 projektów [łączących dotacje z pożyczkami] zbadanych przez Trybunał nie istniała przekonująca analiza wskazująca, że dotacja była niezbędna do zaciągnięcia pożyczki [...]. W zależności od przypadku można było stwierdzić, że inwestycje zrealizowano by również bez dotacji”⁽²⁷⁾.

19. W sprawozdaniu z wdrażania stwierdzono, że EFZR przyciąga znaczne kwoty z innych źródeł finansowania, w tym współfinansowanie prywatne⁽²⁸⁾, i że „realizuje cel dotyczący dodatkowości finansowej”⁽²⁹⁾. W sprawozdaniu opisano, w jakim zakresie EFZR przyciąga dodatkowe środki, powołując się na „średnią wartość dźwigni finansowej” EFZR obliczoną w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej. Wartość ta jest wynikiem uzyskanym przez podzielenie zatwierdzonej w ramach EFZR łącznej kwoty dotacji i gwarancji przez łączną kwotę inwestycji z innych źródeł, dla wszystkich operacji objętych wsparciem ze środków EFZR. Na podstawie danych dotyczących EFZR z września 2019 r. w ocenie zewnętrznej oszacowano, że średnia wartość dźwigni finansowej wynosi 10,04⁽³⁰⁾. Jak zauważono w sprawozdaniu z wdrażania, „pokazuje to, że model EFZR jest skuteczny w przyciąganiu kolejnych środków”⁽³¹⁾.

20. Trybunał jest zdania, że wartość dźwigni finansowej podana w sprawozdaniu z wdrażania jako wskaźnik zdolności EFZR do przyciągania dodatkowych inwestycji nie jest wystarczająco wiarygodna i mogła zostać przeszacowana. W szczególności jest ona obciążona następującymi problemami:

- Oszacowana wartość efektu dźwigni EFZR wynika z nadmiernie optymistycznych obliczeń, w których założono inwestycje na poziomie zerowym bez udziału EFZR⁽³²⁾.
- Wszystkie dane do obliczenia średniej wartości dźwigni finansowej w ocenie zewnętrznej pochodzą od DG DEVCO⁽³³⁾; nie jest jasne, w jakim stopniu wykonawca oceny zewnętrznej zweryfikował te dane.

⁽²²⁾ Opinia nr 2/2016 – „EFIS: wstępny wniosek do dalszego opracowania i rozwinięcia”, pkt 47 (Dz.U. C 465 z 13.12.2016, s. 1).

⁽²³⁾ OECD, „Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions”, DCD/DAC/STAT(2015)8, 24 lutego 2015 r.

⁽²⁴⁾ Metoda ta jest obecnie poddawana przeglądowi przez OECD.

⁽²⁵⁾ Art. 2 pkt 38 rozporządzenia finansowego (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).

⁽²⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007-2013”, pkt 70 (Dz.U. C 250 z 9.7.2016, s. 2).

⁽²⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 16/2014 pt. „Skuteczność łączenia dotacji z regionalnych instrumentów inwestycyjnych z pożyczkami z instytucji finansowych w celu wsparcia polityki zewnętrznej UE”, pkt 42 (Dz.U. C 381 z 28.10.2014, s. 13).

⁽²⁸⁾ Sprawozdanie z wdrażania, pkt 5.2.

⁽²⁹⁾ Sprawozdanie z wdrażania, streszczenie.

⁽³⁰⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 3.1.

⁽³¹⁾ Sprawozdanie z wdrażania, pkt 5.2.

⁽³²⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 3.2.

⁽³³⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, przypis 29.

— W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej uznano za „prawdopodobne”, że wsparcie ze środków EFZR przyczyniło się do uruchomienia wymaganej kwoty w ramach dźwigni finansowej, w takim znaczeniu, że bez tego wsparcia operacje, które zostałyby to wsparcie, nie zostałyby zrealizowane. Przyznano też w nim jednak, że nie można udowodnić odwrotności tego twierdzenia ⁽³⁴⁾.

W sprawozdaniu z wdrażania brak jest informacji na temat skuteczności EFZR pod względem przyciągania finansowania z sektora prywatnego

21. Pozyskiwanie dalszych inwestycji z sektora prywatnego – czyli „przyciąganie” środków – to jedno z kluczowych zadań EFZR. Jednakże – choć w sprawozdaniu z wdrażania stwierdzono, że EFZR przyciąga znaczne kwoty z innych źródeł finansowania, w tym współfinansowania prywatnego (zob. pkt 17–20) – to nie zawarto w nim żadnych szczegółowych wniosków ani informacji na temat skuteczności EFZR pod względem uruchamiania zwłaszcza środków finansowych sektora prywatnego.

22. Więcej informacji dotyczących skuteczności EFZR w zakresie uruchamiania środków finansowych sektora prywatnego znalazło się w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej. W tym sprawozdaniu jest mowa o „czystym” finansowaniu prywatnym w przeciwieństwie do środków pochodzących z instytucji finansowych, które mogłyby zostać zaklasyfikowane jako finansowanie prywatne z uwagi na to, że instytucje te realizują duże programy emisji obligacji na rynkach kapitałowych. W szczególności w sprawozdaniu zaznaczono, że odsetek „czystego” finansowania prywatnego w dotacjach łączonych był zwykle stosunkowo niski. Przykładowo w Afryce Subsaharyjskiej finansowanie prywatne stanowiło około 5–10 % łącznych pozostałych środków ⁽³⁵⁾. W sprawozdaniu odnotowano też, że gwarancje mogłyby potencjalnie uruchomić znacznie więcej „czystego” prywatnego kapitału, choć takie stwierdzenie pozostaje tylko hipotezą ⁽³⁶⁾. W tym zakresie autorzy sprawozdania zalecają podział sektora prywatnego na dalsze podsektory oraz opracowanie dla określonych grup inwestorów dopasowanych pakietów na rzecz ograniczania ryzyka ⁽³⁷⁾. W sprawozdaniu z wdrażania Komisja przyjęła te zalecenia ⁽³⁸⁾.

Wnioski zawarte w sprawozdaniu z wdrażania dotyczące dodatkowości niefinansowej oraz dostarczania przez EFZR innowacyjnych produktów zasadniczo opierają się na prognozach

23. W sprawozdaniu z wdrażania stwierdzono, opierając się na sprawozdaniu z opinii zewnętrznej, że na poziomie projektów dodatkowość jest wyraźna i potwierdzona pod względem jakości – ale rzadko określona liczbowo ⁽³⁹⁾. Bardziej szczegółowe informacje w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej wskazują jednak, że jest to wniosek z badania dotyczącego informacji *ex ante* pochodzących z kart projektów. Na podstawie tego badania w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej odnotowano, że choć w większości kart projektów wskazuje się na pozytywne oddziaływanie na wiele kryteriów dodatkowości, co wydaje się bardzo korzystne, to występuje pewna niejasność co do rozróżnienia na dodatkowość samych projektów a dodatkowość wkładu UE na ich rzecz ⁽⁴⁰⁾.

24. W sprawozdaniu z wdrażania zauważono – nadal w odniesieniu do sprawozdania z oceny zewnętrznej – że na poziomie polityki istnieją przykłady wsparcia lub wzmocnienia zmiany strategii politycznej przez EFZR ⁽⁴¹⁾. Brak jest jednak rzetelnych dowodów na poparcie tego wniosku. Wydaje się, że został on sformułowany na podstawie wyrażenia ze sprawozdania z oceny zewnętrznej, które w istocie go nie potwierdza. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej stwierdzono bowiem, że „istnieją pewne przykłady, w których powinna zostać osiągnięta dodatkowość na poziomie polityki [...], tj. w których projekty powinny doprowadzić do zmiany strategii politycznej, wzmocnić ją lub uwydatnić” ⁽⁴²⁾. Nie dowodzi to jednak, że w następstwie wykorzystania EFZR rzeczywiście doszło do takich zmian strategii politycznej.

25. W sprawozdaniu z wdrażania znalazły się także podobnie nieuzasadnione wnioski dotyczące potencjału EFZR (w szczególności jeżeli chodzi o gwarancje) pod względem testowania i opracowywania nowych produktów finansowych ⁽⁴³⁾. W żaden sposób nie wyjaśniono bowiem ani nie zilustrowano, jak miałyby to wyglądać w praktyce.

26. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej jest mowa o tym, że EFZR ma zdolność pobudzania wielu rodzajów innowacji na poziomie projektów, co poparto przykładami ⁽⁴⁴⁾. Autorzy wyjaśnili jednak, że wszystkie te przykładowe innowacje mogłyby również zostać wprowadzone przy wykorzystaniu instrumentów łączonych, zanim ustanowiono EFZR ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 3.1.

⁽³⁵⁾ W pkt 39 sprawozdania specjalnego nr 16/2014 Trybunał odnotował, że na projekty, które uzyskały wsparcie z regionalnych instrumentów inwestycyjnych, fundusze pozyskano głównie z instytucjonalnych banków rozwoju, zaś pożyczki z sektora prywatnego były niewielkie.

⁽³⁶⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 3.1.

⁽³⁷⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, wnioski i zalecenia.

⁽³⁸⁾ Sprawozdanie z wdrażania, wnioski i zalecenia, znaczenie.

⁽³⁹⁾ Sprawozdanie z wdrażania, pkt 5.2.

⁽⁴⁰⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 3.2.

⁽⁴¹⁾ Sprawozdanie z wdrażania, pkt 5.2.

⁽⁴²⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 3.2.

⁽⁴³⁾ Sprawozdanie z wdrażania, pkt 5.5.

⁽⁴⁴⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 3.3.

⁽⁴⁵⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, przypis 43.

EFZR znajduje się na wczesnym etapie wdrażania, nie jest więc możliwe ocenienie, w jakim stopniu przyczynia się on do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju lub do eliminowania przyczyn migracji

27. EFZR został powołany między innymi z myślą o tym, by przyczynić się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. W sprawozdaniu z wdrażania stwierdzono, że podejście w ramach EFZR ma bardzo duże znaczenie „w nowym modelu finansowania światowego rozwoju opartym na celach zrównoważonego rozwoju” oraz w odniesieniu do potrzeb inwestycyjnych dwóch przedmiotowych regionów (Afryki Subsaharyjskiej i krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa) ⁽⁴⁶⁾. Uznano w nim też, że kierunek polityczny EFZR i realizacja projektów są zgodne z celami zrównoważonego rozwoju i dotyczącymi ich priorytetami ⁽⁴⁷⁾. Nie zawarto w nim jednak żadnych informacji na temat jakiegokolwiek faktycznego wkładu EFZR w osiąganie celów zrównoważonego rozwoju. W sprawozdaniu z wdrażania nie odniesiono się też w żaden sposób do eliminacji ubóstwa.

28. EFZR ma też za zadanie przyczynić się do eliminacji konkretnych społeczno-ekonomicznych pierwotnych przyczyn migracji, do trwałej reintegracji migrantów powracających do swoich krajów pochodzenia, a także wzmacniania społeczności tranzytowych i przyjmujących. W sprawozdaniu z wdrażania zaledwie wspomniano pierwszą podpisaną umowę gwarancyjną jako dobry przykład na to, w jaki sposób eliminowane są pierwotne przyczyny migracji (w tym przypadku poprzez ograniczenie wysokiego ryzyka związanego z udzielaniem pożyczek przedsiębiorcom funkcjonującym w społecznościach, w których dostęp do usług jest niedostateczny, w krajach sąsiadujących z UE i w krajach Afryki Subsaharyjskiej). Nie przedstawiono żadnych dalszych analiz ani wniosków.

29. EFZR ma także na celu przyczynianie się do wdrażania porozumienia paryskiego poprzez ukierunkowanie na inwestycje w sektorach wspomagających łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej. Na ten temat w sprawozdaniu również nie ma żadnych konkretnych informacji. W szczególności nie zawiera ono żadnych informacji o postępach na drodze do osiągnięcia celu, jakim jest wykorzystanie ustalonego minimalnego odsetka finansowania w ramach gwarancji EFZR na rzecz projektów dotyczących działań klimatycznych, energii ze źródeł odnawialnych i oszczędnego gospodarowania zasobami (zob. pkt 16).

30. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej odnotowano, że projekty, na które przeznaczono finansowanie z EFZR, nie są wystarczająco zaawansowane, aby można było dokonać pomiaru skuteczności Funduszu. Projekty finansowane w ramach instrumentów łączonych wciąż znajdują się bowiem na wczesnym etapie realizacji, a większość programów gwarancji nie została jeszcze podpisana ⁽⁴⁸⁾.

31. Trybunał odnotował, że rozporządzenie w sprawie EFZR weszło w życie pod koniec września 2017 r. Pierwsza umowa gwarancji została podpisana 15 miesięcy później, w grudniu 2018 r. W 2018 r. rada operacyjna planu inwestycji zewnętrznych (PIZ) zidentyfikowała 28 operacji gwarancyjnych ⁽⁴⁹⁾. Ostateczny termin podpisywania umów gwarancji określony w rozporządzeniu w sprawie EFZR przypada na 31 grudnia 2020 r. ⁽⁵⁰⁾ Do kwietnia 2020 r. zostało jednak podpisanych tylko siedem umów gwarancji z instytucjami finansowymi ⁽⁵¹⁾. Według przepisów rozporządzenia w sprawie EFZR kwalifikujący się kontrahenci mają cztery lata od zawarcia odpowiedniej umowy gwarancji EFZR na zawarcie umów ze współfinansującymi partnerami z sektora prywatnego, instytucjami pośrednictwa finansowego lub beneficjentami końcowymi ⁽⁵²⁾. W większość przypadków oczekuje się, że realizacja projektu zajmie następnie kilka lat.

32. EFZR znajduje się na zbyt wczesnym etapie wdrażania, aby Komisja mogła ocenić, w jakim stopniu Fundusz przyczynił się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju lub do eliminowania pierwotnych przyczyn migracji.

W sprawozdaniu z wdrażania nie wyjaśniono rozbieżności pomiędzy ostatecznymi terminami określonymi w rozporządzeniu w sprawie EFZR a rzeczywistym tempem wdrażania

33. Jak stwierdzono w sprawozdaniu z wdrażania, ogólnie rzecz biorąc, realizacja PIZ i EFZR przebiega zgodnie z oczekiwaniami, pomimo pewnych problemów początkowych ⁽⁵³⁾, a „biorąc pod uwagę tę niewielką ilość czasu potrzebną na przygotowanie tak dużego i tak innowacyjnego programu, można uznać, iż przebiegło to szybko w porównaniu z innymi podobnymi mechanizmami” ⁽⁵⁴⁾.

34. Obecne tempo wdrażania EFZR, jeśli chodzi o zawieranie umów gwarancji z instytucjami finansowymi, wydaje się jednak zbyt wolne, aby Komisja mogła podpisać wszystkie przewidziane umowy gwarancji do 31 grudnia 2020 r., czyli w terminie przewidzianym w rozporządzeniu w sprawie EFZR (zob. pkt 31) ⁽⁵⁵⁾. Istnieje także rozbieżność pomiędzy wymogiem określonym w rozporządzeniu w sprawie EFZR, zgodnie z którym do 31 grudnia 2019 r. należy przeprowadzić ocenę EFZR, a faktem, że taka ocena nie może zostać dokonana na tak wczesnym etapie wdrażania EFZR (zob. pkt 7–10).

⁽⁴⁶⁾ Sprawozdanie z wdrażania, streszczenie i pkt 5.1.

⁽⁴⁷⁾ Sprawozdanie z wdrażania, streszczenie i pkt 5.2.

⁽⁴⁸⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, przypis 28.

⁽⁴⁹⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, załącznik 3 – Informacje ogólne na temat EFZR i PIZ.

⁽⁵⁰⁾ Art. 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽⁵¹⁾ Sprawozdanie z wdrażania, streszczenie.

⁽⁵²⁾ Art. 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽⁵³⁾ Sprawozdanie z wdrażania, streszczenie.

⁽⁵⁴⁾ Sprawozdanie z wdrażania, streszczenie.

⁽⁵⁵⁾ Art. 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFZR.

35. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej wspomniano pewne problemy w zakresie zarządzania operacyjnego, które zgłosili podczas wywiadów pracownicy delegatur UE i instytucji finansowych⁽⁵⁶⁾. Część z tych problemów spowodowała opóźnienia we wdrażaniu:

- „Wymogi horyzontalne”⁽⁵⁷⁾ Komisji spowodowały opóźnienie sięgające nawet 12 miesięcy w zawieraniu umów dotyczących programów inwestycyjnych, co do których proponowano objęcie gwarancją EFZR.
- Cykle projektowe w partnerskich instytucjach finansowych i w Komisji nie zawsze są zsynchronizowane, w związku z czym projekty mogą czasem zostać wstrzymane do momentu osiągnięcia celu pośredniego w instytucji partnerskiej, co powoduje to opóźnienia w ich realizacji.
- Pracownicy pięciu z siedmiu instytucji finansowych, w których przeprowadzono wywiady, wspomnieli o problemach w zakresie zdolności administracyjnych – ich zdaniem w Komisji jest zbyt mało specjalistów od spraw bankowości i umów. W rezultacie niektóre procedury nadmiernie się przedłużają, zwłaszcza jeżeli chodzi o nowe programy gwarancji.

Część problemów dotyczących funkcjonowania EFZR i zarządzania nim nie znalazła wystarczającego odzwierciedlenia w sprawozdaniu z wdrażania

Kryteria

36. W art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR stwierdzono, że sprawozdanie oceniające Komisji musi zawierać niezależną zewnętrzną ocenę stosowania tego rozporządzenia. W samym sprawozdaniu określa się je jako przygotowane w oparciu o niezależną ocenę zewnętrzną, zleconą, aby uzyskać niezależną opinię na temat wstępnego etapu wdrażania EFZR⁽⁵⁸⁾.

37. Wiele wniosków ujętych w sprawozdaniu z wdrażania pochodzi ze sprawozdania z oceny zewnętrznej. Trybunał jest jednak zdania, że następujące problemy wskazane w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej – istotne w kontekście oceny początkowego funkcjonowania EFZR i zarządzania nim – w niewystarczającym stopniu znalazły odzwierciedlenie w sprawozdaniu z wdrażania.

Nieformalny charakter ukierunkowania strategicznego narusza przejrzystość

38. W skład struktury zarządzania EFZR wchodzi rada strategiczna. Rada została ustanowiona „w celu wsparcia Komisji w określaniu strategicznych wytycznych i ogólnych celów inwestycyjnych, a także zapewnianiu odpowiedniego i zróżnicowanego zakresu geograficznego i tematycznego okien inwestycyjnych”, a poza tym „powinna wspierać ogólną koordynację, komplementarność i spójność między regionalnymi platformami inwestycyjnymi, między trzema filarami PIZ, między PIZ a innymi unijnymi działaniami w zakresie migracji i realizacji Agendy 2030”⁽⁵⁹⁾.

39. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia w sprawie EFZR w skład rady strategicznej wchodzi przedstawiciele Komisji i Wysokiego Przedstawiciela, wszystkich państw członkowskich i EBI. Radzie strategicznej współprzewodniczy Komisja i Wysoki Przedstawiciel⁽⁶⁰⁾. Zobowiązana jest ona zbierać się co najmniej dwa razy w roku i w miarę możliwości przyjmuje opinie na zasadzie konsensusu. W przypadku niemożności osiągnięcia konsensusu mają zastosowanie prawa głosu. Prawa głosu są określone w regulaminie wewnętrznym rady strategicznej. Protokoły i porządki posiedzeń rady strategicznej muszą być podane do wiadomości publicznej⁽⁶¹⁾. W rozporządzeniu w sprawie EFZR stwierdzono, że „w okresie wdrażania EFZR rada strategiczna możliwie jak najszybciej przyjmie i opublikuje wytyczne określające, w jaki sposób należy zapewnić zgodność działań EFZR z celami i kryteriami kwalifikowalności określonymi w art. 9 [rozporządzenia w sprawie EFZR]⁽⁶²⁾. Poniżej nazywane są one „wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności”.

⁽⁵⁶⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 4.2.

⁽⁵⁷⁾ Te „wymogi horyzontalne” to szereg zobowiązań prawnych, które muszą zostać wypełnione przez instytucje finansowe. Dotyczą one przykładowo praw dostępu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Komisji i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych do informacji będących w posiadaniu beneficjentów środków z budżetu UE, środków przeciwdziałania praniu pieniędzy, jurysdykcji niechętnych do współpracy, unijnych środków ograniczających, konwencji międzynarodowych, mechanizmu składania skarg, a także obowiązków w zakresie sprawozdawczości, publikacji, monitorowania i oceny. Zob. sprawozdanie z oceny zewnętrznej, przypis 57.

⁽⁵⁸⁾ Sprawozdanie z wdrażania, pkt 4.

⁽⁵⁹⁾ Motywy 16 i 17 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽⁶⁰⁾ Art. 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽⁶¹⁾ Art. 5 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽⁶²⁾ Art. 5 ust. 7 rozporządzenia w sprawie EFZR.

40. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej uznano wprawdzie, że struktura zarządzania EFZR sprzyja przejrzystemu zarządzaniu i współpracy, a także jest zgodna z rozporządzeniem w sprawie EFZR ⁽⁶³⁾, lecz zauważono też na podstawie dostępnych protokołów, że rocznie odbywało się tylko jedno posiedzenie rady strategicznej ⁽⁶⁴⁾.

41. W trakcie swoich prac Trybunał odnotował, że w żadnym protokole z posiedzenia rady strategicznej nie wspomniano o przyjęciu wytycznych dotyczących kwalifikowalności ⁽⁶⁵⁾. Pracownicy Komisji, zapytani o te wytyczne, wskazali poniższe dokumenty referencyjne:

- przewodnik dotyczący planu inwestycji zewnętrznych,
- wytyczne strategiczne w postaci przedstawionej i omówionej na pierwszym posiedzeniu rady strategicznej,
- przedstawienie i przyjęcie obszarów okien inwestycyjnych na pierwszym posiedzeniu rady strategicznej,
- wytyczne dotyczące ryzyka w ramach gwarancji EFZR przedstawione na pierwszym posiedzeniu rady operacyjnej wraz z pisemną opinią EBI zgodnie z art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EFZR,
- decyzja w sprawie okien inwestycyjnych,
- protokoły z posiedzeń rady operacyjnej.

O ile w niektórych z tych dokumentów rzeczywiście znalazły się elementy wytycznych mających zapewnić, by te operacje, które uzyskują wsparcie z EFZR, były zgodne z celami i kryteriami kwalifikowalności określonymi w art. 9 rozporządzenia w sprawie EFZR, o tyle na podstawie protokołów posiedzeń rady strategicznej nie da się jasno stwierdzić, czy którekolwiek z nich zostały formalnie przyjęte. Dodatkowo część z nich nie została podana do wiadomości publicznej.

Obecny portfel programów nie odzwierciedla zamiaru zapewnienia zróżnicowania tematycznego

42. Rada strategiczna EFZR „wspiera [...] również Komisję w ustalaniu ogólnych celów inwestycyjnych dotyczących korzystania z gwarancji EFZR, a także monitoruje odpowiedni i zróżnicowany zakres geograficzny i tematyczny okien inwestycyjnych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na kraje wskazane jako doświadczające niestabilności lub konfliktu, kraje LDC i głęboko zadłużone kraje ubogie” ⁽⁶⁶⁾.

43. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej wskazano, że portfel programów, na rzecz których przeznaczane są środki z EFZR, koncentrował się na ograniczonej liczbie sektorów i celów zrównoważonego rozwoju. W konkretnym przypadku Platformy inwestycyjnej dla Afryki prawie 80 % dotacji łączonych w Afryce Subsaharyjskiej przekazano na projekty infrastrukturalne, a zaledwie niewielka część tych dotacji trafiła do innych sektorów, tj. została przekazana na rozwój sektora prywatnego, technologie informacyjno-komunikacyjne, rolnictwo, leśnictwo i rozwój obszarów miejskich ⁽⁶⁷⁾. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej zawarto zalecenie, że portfelem EFZR należy zarządzać w taki sposób, aby nadać większą wagę innym sektorom celów zrównoważonego rozwoju, takim jak cyfryzacja, zrównoważony rozwój miast i rolnictwo ⁽⁶⁸⁾.

44. W sprawozdaniu z wdrażania przyjęto to zalecenie, lecz uznano też, że tworząc specjalne pule dla rolnictwa, cyfryzacji i zrównoważonego rozwoju miast w ramach gwarancji EFZR, Komisja wykonała istotny krok w kierunku zachęcania do dokonywania inwestycji w tych obszarach. Wspomniano też zasadę „strategia przede wszystkim”, która ma być przestrzegana w ramach proponowanego EFZR+ ⁽⁶⁹⁾, ⁽⁷⁰⁾.

Należy prowadzić dalsze prace nad narzędziami oceny ryzyka na potrzeby wyceny gwarancji

45. Instrumenty, które mogą uzyskiwać dofinansowanie w ramach gwarancji EFZR, wymienione w art. 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR, wykazują różne poziomy nieodłącznego ryzyka. Z bardzo wysokim ryzykiem nieodłącznym wiążą się w szczególności pożyczki w walucie lokalnej i udziały kapitałowe.

⁽⁶³⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, streszczenie.

⁽⁶⁴⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, załącznik 2.

⁽⁶⁵⁾ Kontrolerzy mieli dostęp do opublikowanych protokołów z czterech posiedzeń rady strategicznej, które odbyły się pomiędzy 28 września 2017 r. a 22 stycznia 2020 r.

⁽⁶⁶⁾ Art. 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFZR.

⁽⁶⁷⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 3.2.

⁽⁶⁸⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, streszczenie, zalecenie 3.

⁽⁶⁹⁾ Sprawozdanie z wdrażania, wnioski i zalecenia.

⁽⁷⁰⁾ Bardziej szczegółowe informacje na temat EFZR+ znajdują się w przypisie 13.

46. W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2017 Trybunał wskazał, że odmiennie niż w przypadku EFIS, w odniesieniu do którego EBI jest faktycznie jedynym pośrednikiem, EZFR umożliwia innym organizacjom międzynarodowym i podmiotom sektora prywatnego przekazywanie korzyści płynących z gwarancji unijnych oraz ostatecznie ich uruchamianie. Jak dotąd EFZR stanowi zatem najbardziej zaawansowany przypadek – pod względem różnorodności partnerów – przekazywania uprawnień w zakresie przyjmowania zobowiązań w imieniu budżetu UE ⁽⁷¹⁾.

47. W sprawozdaniu z oceny zewnętrznej zauważono, że we wczesnych analizach ryzyka proponowanych programów inwestycyjnych wykorzystywano dane, z których wynikało duże ryzyko, a co za tym idzie – wysoka cenę gwarancji, jaką musiałyby uiścić na rzecz Komisji instytucje finansowe. Zalecono w nim zweryfikowanie decyzji co do wyboru bazy danych wykorzystywanej do analizy ryzyka ⁽⁷²⁾.

48. Jeżeli chodzi o wybór bazy danych do oceny ryzyka, w sprawozdaniu z wdrażania odnotowano, że Komisja, we współpracy z ekspertami, jest w trakcie opracowywania specjalistycznego oprogramowania, które pomogłoby w modelowaniu ryzyka w ramach gwarancji EFZR+, przy uznaniu konkretnych wyzwań w krajach rozwijających się i krajach w okresie transformacji oraz na podstawie danych z baz danych o ryzyku dotyczącym globalnych rynków wschodzących ⁽⁷³⁾.

49. Ponieważ podpisano już kilka umów gwarancji z instytucjami finansowymi (zob. pkt 31), Trybunał jest zdania, że zapewnienie solidnych narzędzi, metod i fachowej wiedzy dotyczącej oceny ryzyka jest kwestią kluczową.

DODATKOWE UWAGI NA TEMAT RAM MONITOROWANIA I OCENY EFZR

Kryteria

50. Zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa ⁽⁷⁴⁾ Komisja jest zobowiązana do dokonywania skrupulatnej oceny skutków opracowywanego prawodawstwa, w tym istotnych zmian wprowadzonych w trakcie procesu legislacyjnego, aby decyzje polityczne były dobrze uzasadnione i oparte na materiale dowodowym ⁽⁷⁵⁾. W związku z tym Komisja zobowiązała się też do dokonywania oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, aktów delegowanych i środków wykonawczych, w przypadku których oczekiwane są istotne skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. W szczególności inicjatywom zawartym w programie prac Komisji lub we wspólnej deklaracji musi towarzyszyć ocena skutków ⁽⁷⁶⁾. W wytycznych Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa przewidziano kilka wyjątków od tej reguły, w tym przypadki, w których istnieje polityczna konieczność osiągnięcia szybkich postępów lub występują naglące okoliczności, wymagające szybkiej reakcji ⁽⁷⁷⁾.

51. Ewaluacje muszą uwzględniać wszystkie istotne skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe interwencji UE (ze szczególnym naciskiem na te, które wyodrębniono we wcześniejszych ocenach skutków) ⁽⁷⁸⁾.

52. W przeglądzie nr 2/2020 Trybunał uznał, że Komisja powinna zmniejszyć liczbę obowiązujących wyjątków od ogólnych zasad dotyczących konieczności przeprowadzenia konsultacji publicznych, oceny skutków i ewaluacji ⁽⁷⁹⁾.

53. W sprawozdaniu specjalnym nr 21/2015 Trybunał stwierdził, że wiarygodność pomocy rozwojowej, zwłaszcza w odniesieniu do zastosowanych instrumentów, metod udzielania pomocy i wykorzystanych środków, zależy w zasadniczej mierze od możliwości zademonstrowania rezultatów osiągniętych dzięki tej pomocy ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷¹⁾ Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2017 wraz z odpowiedziami instytucji, pkt 2.41 (Dz.U. C 357 z 4.10.2018, s. 1).

⁽⁷²⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, sekcja 4.3.

⁽⁷³⁾ Sprawozdanie z wdrażania, pkt 6.

⁽⁷⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa (COM(2015) 215 final z 19.5.2015).

⁽⁷⁵⁾ Komunikat prasowy Komisji na temat programu lepszego stanowienia prawa: Poprawa przejrzystości i kontroli w celu lepszego stanowienia prawa UE, 19 maja 2015 r.

⁽⁷⁶⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa, 13 kwietnia 2016 r. (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1).

⁽⁷⁷⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, zob. „Better regulation guidelines – Better regulation in the Commission”, rozdz. I, ramka 1.

⁽⁷⁸⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, zob. „Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements”, rozdz. VI, ramka „Key requirements”.

⁽⁷⁹⁾ Przegląd nr 2/2020 pt. „Kształtowanie prawa w Unii Europejskiej po niemal 20 latach realizowania strategii lepszego stanowienia prawa”, pkt 9.

⁽⁸⁰⁾ Sprawozdanie specjalne nr 21/2015 pt. „Przegląd zagrożeń związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy”, pkt 4 (Dz.U. C 428 z 19.12.2015, s. 9).

Wnioskowi dotyczącemu ustanowienia EFZR nie towarzyszyła ocena skutków

54. Mimo że plan inwestycji zewnętrznych, w tym EFZR, został wspomniany we wspólnym oświadczeniu w sprawie priorytetów ustawodawczych UE na rok 2017 ⁽⁸¹⁾, wnioskowi Komisji dotyczącemu rozporządzenia w sprawie EFZR nie towarzyszyła pełna ocena skutków ⁽⁸²⁾. Według pracowników Komisji był to wyjątek uzasadniony silną polityczną presją, aby prace nad EFZR postępowały szybko w związku z kryzysem migracyjnym.

55. Zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi lepszego stanowienia prawa ewaluacja musi uwzględniać wszystkie istotne skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe interwencji UE, ze szczególnym naciskiem na te, które wyodrębniono we wcześniejszych ocenach skutków. Trybunał jest zdania, że brak oceny skutków dla rozporządzenia w sprawie EFZR oznacza tym większą potrzebę przeprowadzenia pełnej ewaluacji EFZR ⁽⁸³⁾.

Wykorzystanie i funkcjonowanie funduszu gwarancyjnego EFZR nie zostało jeszcze ocenione

56. Na mocy art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFZR Komisja przeprowadza ocenę korzystania z funduszu gwarancyjnego EFZR i jego funkcjonowania do dnia 31 grudnia 2019 r., a następnie co trzy lata. Dotychczas nie przeprowadzono takiej oceny.

57. W odpowiedzi na pytanie Trybunału o ocenę pracownicy Komisji odesłali kontrolerów do sprawozdania z wdrażania, sprawozdania z oceny zewnętrznej, sprawozdania Komisji w sprawie zarządzania funduszem gwarancyjnym Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju ⁽⁸⁴⁾ i do komunikatu Komisji w sprawie tożsamości podmiotu zarządzającego aktywami wspólnego funduszu rezerw zgodnie z art. 212 rozporządzenia finansowego (UE) 2018/1046 ⁽⁸⁵⁾. W żadnym z tych dokumentów nie przedstawiono jednak oceny korzystania z funduszu gwarancyjnego EFZR i jego funkcjonowania.

- W sprawozdaniu z wdrażania nie zawarto odniesienia do art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFZR ani nie przedstawiono żadnych informacji na temat korzystania z funduszu gwarancyjnego EFZR i jego funkcjonowania.
- Chociaż w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej uznano, że fundusz gwarancyjny EFZR spełnia wymogi rozporządzenia w sprawie EFZR, nie uwzględniono w nim oceny wykorzystania ani funkcjonowania tego funduszu.
- Sprawozdanie Komisji dotyczące zarządzania funduszem gwarancyjnym Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju zostało opublikowane 31 lipca 2020 r. Jest to sprawozdanie dotyczące zarządzania, które ma spełniać wymogi określone w art. 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFZR.
- W komunikacie Komisji w sprawie tożsamości podmiotu zarządzającego aktywami wspólnego funduszu rezerw zgodnie z art. 212 rozporządzenia finansowego (UE) 2018/1046 nie przedstawiono oceny wykorzystania lub funkcjonowania funduszu gwarancyjnego EFZR.

58. W opinii Trybunału w ocenie funduszu gwarancyjnego EFZR powinny zostać przeanalizowane następujące przykładowe zagadnienia, których nie poruszono w wymienionych wyżej dokumentach:

- adekwatność poziomu finansowania unijnego przydzielonego na rzecz funduszu gwarancyjnego na efektywne pokrycie operacji objętych gwarancjami EFZR;
- adekwatność docelowego wskaźnika tworzenia rezerw funduszu gwarancyjnego (obecnie ustalonego na 50 % łącznych zobowiązań UE z tytułu gwarancji) w powiązaniu z profilem ryzyka funduszu,
- adekwatność mechanizmu tworzenia rezerw funduszu gwarancyjnego pod względem terminowości i efektywności kosztowej.

⁽⁸¹⁾ Wspólne oświadczenie Komisji Europejskiej, Rady i Parlamentu, „Wspólne oświadczenie w sprawie priorytetów ustawodawczych Unii Europejskiej na rok 2017”, 13 grudnia 2016 r.

⁽⁸²⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR) oraz w sprawie ustanowienia gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR, (COM(2016) 586 final z 14.9.2016).

⁽⁸³⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, zob. „Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements”, rozdz. VI, ramka „Key requirements”.

⁽⁸⁴⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego w sprawie zarządzania funduszem gwarancyjnym Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (COM(2020) 346 final z 31.7.2020).

⁽⁸⁵⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tożsamości podmiotu zarządzającego aktywami wspólnego funduszu rezerw zgodnie z art. 212 rozporządzenia finansowego (UE) 2018/1046 (COM(2020) 130 final z 25.3.2020).

Uchybienia w ramach dotyczących rezultatów

59. Unijne ramy wyników w zakresie rozwoju i współpracy międzynarodowej, które weszły w życie w 2015 r. i zostały zmienione w 2018 r., to narzędzie Komisji wykorzystywane do gromadzenia i dokonywania pomiarów osiągniętych rezultatów w odniesieniu do celów strategicznych⁽⁸⁶⁾. Ramy te służą między innymi za podstawę sprawozdawczości dotyczącej rezultatów w odniesieniu do wskaźników ujętych w planach strategicznych i planach zarządzania Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju⁽⁸⁷⁾.

60. W sprawozdaniu z wdrażania stwierdzono, że choć struktura ram monitorowania EFZR jest zgodna z unijnymi ramami wyników w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, to należy usprawnić zdolność ram monitorowania do generowania danych, które można konsolidować i agregować, uwzględniając następujące kwestie⁽⁸⁸⁾:

- nadal istniejącą potrzebę uzgodnienia metod obliczania niektórych zaproponowanych wskaźników;
- ograniczoną wartość dodaną i brak porównywalności głównych wskaźników sektorowych;
- napięcia między potrzebami sprawozdawczymi Komisji a własnymi systemami instytucji finansowych i ich podejściem do monitorowania, zwiększające koszty i skłaniające do skupienia się na mniejszym zakresie wspólnych elementów (podobne lub porównywalne wskaźniki).

61. Dodatkowo w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej wskazano na to, że EFZR może nie być w stanie monitorować wyników w odniesieniu do wskaźników dotyczących płci i zagadnień przekrojowych ze względu na ograniczenia w ramach monitorowania⁽⁸⁹⁾.

62. W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 21/2015 Trybunał odnotował, że brak zharmonizowania instrumentów udzielania pomocy, ram osiągania rezultatów i struktur rozliczalności stosowanych przez partnerów działających na rzecz rozwoju wiąże się z ryzykiem niewydajności i lukami w zakresie rozliczalności⁽⁹⁰⁾. Trybunał jest zdania, że ryzyko takie jest jeszcze wyższe w przypadku EFZR, gdyż zdolność Komisji do rozliczania wykorzystania unijnych środków finansowych EFZR będzie w przeważającej mierze zależała od danych i sprawozdań przekazanych przez instytucje finansowe i ich partnerów z sektora prywatnego.

WNIOSKI

63. Sprawozdanie z wdrażania nie spełnia części podstawowych wymogów określonych w art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFZR. Nie jest ono efektem ewaluacji, lecz zawężonej oceny początkowego funkcjonowania EFZR, zarządzania nim oraz skutecznego przyczyniania się przezeń do osiągania celów określonych w rozporządzeniu w sprawie EFZR. Wciąż nie przeprowadzono przeglądu procesów biznesowych w ramach EFZR. Komisja przedłożyła sprawozdanie z wdrażania osiem miesięcy po zakończeniu okresu objętego oceną zewnętrzną i pięć miesięcy po ostatecznym terminie przewidzianym na to w rozporządzeniu w sprawie EFZR.

64. Średnia wartość dźwigni finansowej podana w sprawozdaniu z wdrażania jako wskaźnik zdolności EFZR do przyciągania dodatkowych inwestycji nie jest wystarczająco wiarygodna i mogła zostać przeszacowana. W sprawozdaniu z wdrażania nie znalazły się żadne szczegółowe informacje o skuteczności EFZR pod kątem przyciągania finansowania z sektora prywatnego lub dostarczania innowacyjnych produktów, a wnioski na temat dodatkowości niefinansowej opierają się na prognozach.

65. EFZR jest na zbyt wczesnym etapie wdrażania, aby można było prawidłowo oszacować jego potencjalny wkład w realizację celów zrównoważonego rozwoju. Sprawozdanie z wdrażania nie zawiera żadnych informacji na temat sposobu ukierunkowania EFZR na inwestycje w sektorach wspomagających łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej. Nie zawiera ono też informacji o postępach na drodze do osiągnięcia celu, jakim jest wykorzystanie ustalonego minimalnego odsetka finansowania w ramach gwarancji EFZR na rzecz projektów dotyczących działań klimatycznych, energii ze źródeł odnawialnych i oszczędnego gospodarowania zasobami.

66. Choć w sprawozdaniu z wdrażania pozytywnie oceniono tempo wdrażania EFZR, nie potwierdzono ani nie wyjaśniono rozbieżności pomiędzy przepisami wykonawczymi a rzeczywistym tempem wdrażania.

67. Niektóre problemy wskazane w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej – istotne w kontekście dokonania oceny początkowego funkcjonowania EFZR i zarządzania nim – w niewystarczającym stopniu znalazły odzwierciedlenie w sprawozdaniu z wdrażania. Dotyczy to w szczególności funkcjonowania rady strategicznej EFZR w świetle wymogów rozporządzenia w sprawie EFZR, spójności obecnego portfela programów z zamiarem zapewnienia zróżnicowania tematycznego, a także potrzeby zapewnienia solidnych narzędzi, metod i fachowej wiedzy dotyczącej oceny ryzyka na potrzeby wyceny gwarancji.

⁽⁸⁶⁾ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Zmienione unijne ramy wyników w zakresie rozwoju i współpracy międzynarodowej dostosowane do celów zrównoważonego rozwoju zawartych w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i do nowego Europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju” (SWD(2018) 444 final z 11.10.2018), sekcja 2.

⁽⁸⁷⁾ Tamże, wstęp.

⁽⁸⁸⁾ Sprawozdanie z wdrażania, pkt 5.3.

⁽⁸⁹⁾ Sprawozdanie z oceny zewnętrznej, streszczenie.

⁽⁹⁰⁾ Sprawozdanie specjalne nr 21/2015, pkt 80.

68. Poza pełną oceną początkowego funkcjonowania EFZR, zarządzania nim oraz jego skuteczności, w ramach monitorowania i oceny EFZR brakuje pewnych kluczowych elementów. W szczególności rozporządzenie w sprawie EFZR nie zostało poddane ocenie skutków, nadal nie przeprowadzono oceny funduszu gwarancyjnego EFZR, a ramy dotyczące rezultatów EFZR – jak przyznano w sprawozdaniu z wdrażania – powinny zostać ulepszone.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Izbę III, której przewodniczy Bettina JAKOBSEN, członek Trybunału Obrachunkowego, w drodze wyjątkowej procedury w dniu 3 września 2020 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Klaus-Heiner LEHNE
Prezes
