

Sprawozdanie specjalne

**Wykonywanie budżetu UE
za pośrednictwem
instrumentów
finansowych – wnioski na
przyszłość z okresu
programowania 2007–2013**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5423-8	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/96683	QJ-AB-16-019-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5354-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/20692	QJ-AB-16-019-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5388-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/17889	QJ-AB-16-019-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Sprawozdanie specjalne

**Wykonywanie budżetu UE
za pośrednictwem
instrumentów
finansowych – wnioski na
przyszłość z okresu
programowania 2007–2013**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie, jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę Kontroli II, której przewodniczy członek Trybunału Henri Grethen i która zajmuje się takimi obszarami wydatków, jak polityki strukturalne, transport i energia. Kontrolą kierowała Iliana Iwanowa, członek sprawozdawca, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Tony Murphy, szef gabinetu; Michail Stefanow, attaché; Niels-Erik Brokopp, kierownik; Rares Rusanescu, koordynator zadania, oraz kontrolerzy – Agathoclis Argyrou, Marcel Bode, Viorel Cirje i Maria Ploumaki.



Od lewej: M. Stefanow, I. Iwanowa, N.E. Brokopp, R. Rusanescu, T. Murphy, A. Argyrou.

Punkt

Wykaz skrótów

Glosariusz

I-VIII Streszczenie

1-22 Wstęp

1-4 Czym są instrumenty finansowe?

5-22 Stosowanie instrumentów finansowych w ramach wykonywania budżetu UE od 2007 r.

23-26 Zakres kontroli i podejście kontrolne

27-146 Uwagi

27-61 Czy skala dokapitalizowania instrumentów finansowych była odpowiednia w stosunku do potrzeb rynku?

29-45 Nadmierne wyposażenie kapitałowe doprowadziło do niskich wskaźników wydatkowania oraz do unikania sytuacji, w których konieczne byłoby umorzenie środków i ich potencjalny zwrot w momencie zamknięcia programów

46-54 Instytucje zarządzające nie zawsze przeprowadzały należyłą ocenę potrzeb rynkowych przed przydzieleniem środków na rzecz instrumentów finansowych EFRR i EFS

55-61 Ze względu na regionalne ukierunkowanie w okresie programowania 2007–2013 państwa członkowskie ustanowiły dużą liczbę instrumentów finansowych o ograniczonej wielkości

62-91 Czy instrumenty finansowe skutecznie przyciągnęły kapitał prywatny?

64-72 Pomiar przez Komisję efektu mnożnikowego w odniesieniu do instrumentów finansowych nie uwzględnia należyście, w jakim zakresie finansowanie publiczne przyciąga dodatkowe środki finansowe

73-91 Trudności związane z pozyskiwaniem inwestorów z sektora prywatnego do instrumentów finansowych objętych zarówno zarządzaniem dzielonym, jak i zarządzaniem scentralizowanym

- 92–105 **Czy instrumenty finansowe zapewniały odnawialne wsparcie finansowe?**
- 93–95 Opóźnienia we wdrażaniu znacznie skróciły rzeczywisty okres inwestycyjny kilku instrumentów finansowych EFRR i EFS
- 96–105 Efekt odnawialny instrumentów finansowych EFRR i EFS był ograniczony podczas wdrażania i niepewny po zamknięciu programów okresu programowania 2007–2013
- 106–146 **Czy instrumenty finansowe okazały się opłacalną ekonomicznie metodą wykonania budżetu UE?**
- 108–110 Wysoki poziom kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w porównaniu z faktycznym poziomem wypłat na rzecz ostatecznych odbiorców
- 111–120 Brak zwrotu z budżetu UE kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, które przekraczały pułapy określone w przepisach, w momencie zamknięcia programów
- 121–131 W swej ocenie kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami Komisja nie uwzględnia należyte różnic pomiędzy poszczególnymi rodzajami instrumentów ani rzeczywistego poziomu wsparcia udzielonego ostatecznym odbiorcom
- 132–141 Ograniczenia w przekazywaniu przez państwa członkowskie sprawozdań dotyczących kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami
- 142–146 Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami są ponoszone dodatkowo w stosunku do wydatków administracyjnych związanych z realizacją programów operacyjnych EFRR i EFS

147–163 Wnioski i zalecenia

- Załącznik I** — Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym – zasady działania (okres programowania 2014–2020)
- Załącznik II** — Definicja pojęcia „instrumenty finansowe” w przepisach stanowiących podstawę prawną (okresy programowania 2014–2020 i 2007–2013)
- Załącznik III** — Przegląd instrumentów finansowych EFRR w 28 państwach członkowskich UE: liczba funduszy i ich wyposażenie kapitałowe (okres programowania 2007–2013)
- Załącznik IV** — Przegląd instrumentów finansowych EFS w 28 państwach członkowskich UE: liczba funduszy i ich wyposażenie kapitałowe (okres programowania 2007–2013)
- Załącznik V** — Podsumowanie wymogów oceny *ex ante* (okres programowania 2014–2020)

Odpowiedzi Komisji

Odpowiedzi funduszu Marguerite

COCOF: komitet koordynujący fundusze

CPR: rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów

EaSI: program Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych

EBI: Europejski Bank Inwestycyjny

EFEE: Europejski Fundusz na rzecz Efektywności Energetycznej

EFI: Europejski Fundusz Inwestycyjny

EFIS: Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych

EFR: Europejski Fundusz Rybacki

EFRR: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFROW: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

EFIS: Europejski Fundusz Społeczny

EGESIF: grupa ekspercka ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych

EPENG: program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty na projekty w dziedzinie energetyki

EPMF: Europejski Instrument Mikrofinansowy na rzecz Zatrudnienia i Włączenia Społecznego

ESIF: europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

Fundusz Marguerite: Europejski Fundusz na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020

GBER: ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych

JEREMIE: wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw

LGTT: instrument gwarancji kredytowych dla projektów TEN-T

MŚP: małe i średnie przedsiębiorstwa

PBI: inicjatywa na rzecz obligacji projektowych

PFLP: część obejmująca pierwsze straty w ramach portfela

PO: program operacyjny

SICAR: spółka inwestycyjna o kapitale podwyższonego ryzyka

SICAV: spółka inwestycyjna o kapitale zmiennym

TEN-E/T: Transeuropejskie sieci energetyczne/transportowe

TFUE: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Komitet koordynujący fundusze (COCOF) jest stałym komitetem monitorującym Komisji. Jego zadaniem jest prowadzenie dyskusji na temat zagadnień dotyczących wdrażania przepisów regulujących funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (CPR) na okres 2014–2020: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006¹.

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) ma na celu zmobilizowanie co najmniej 315 mld euro w ramach długoterminowych inwestycji prywatnych i publicznych w całej UE w latach 2015–2017 oraz zagwarantowanie finansowania projektów w późniejszych latach. EFIS został utworzony w ramach Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) jako fundusz powierniczy na czas nieokreślony w celu finansowania obarczonych większym ryzykiem części projektów. Gwarancja w wysokości do 16 mld euro zabezpieczona budżetem UE będzie równoważyć dodatkowe ryzyko podejmowane przez EBI. Państwa członkowskie mogą wносить wkład do EFIS w postaci dodatkowych funduszy.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej w drodze niwelowania najważniejszych dysproporcji regionalnych poprzez wsparcie finansowe udzielane na budowę infrastruktury i efektywne inwestycje ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy, przeznaczone przede wszystkim dla przedsiębiorstw.

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) ma na celu zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy (głównie poprzez działania szkoleniowe), wspieranie wyższego poziomu zatrudnienia i tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (ESIF) obejmują pięć odrębnych funduszy, których celem jest zmniejszenie dysproporcji regionalnych w całej Unii w trakcie okresu programowania 2014–2020. Fundusze te to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Fundusz powierniczy jest funduszem ustanowionym w celu inwestowania w kilka funduszy *venture capital*, funduszy gwarancyjnych, funduszy pożyczkowych, funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich, funduszy lub innych systemów zachęt zapewniających pożyczki, gwarancje dla inwestycji podlegających zwrotowi lub równoważne instrumenty efektywności w zakresie energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym.

Fundusze nadwyżkowe stanowią część wyposażenia kapitałowego, która trafiła do ostatecznych odbiorców, a następnie została zwrócona do instrumentu finansowego i jest w związku z tym dostępna do wykorzystania w nowej rundzie inwestycji.

¹ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320.

Fundusze specjalne to fundusze, które nie są funduszami powierniczymi.

Grupa ekspercka ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EGESIF) została utworzona w ramach Komisji w celu służenia jej radą w kwestiach dotyczących realizacji programów przyjętych i wdrażanych zgodnie z przepisami dotyczącymi europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Jest jedną z dwóch grup, które zastąpiły komitet koordynujący fundusze (drugą jest COESIF – komitet koordynujący europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne).

Gwarancja oznacza zobowiązanie podjęte przez podmiot trzeci, zwany gwarantem, do spłaty długu pożyczkobiorcy w sytuacji, gdy ten nie będzie w stanie samodzielnie spłacić zadłużenia. Gwarant jest odpowiedzialny za pokrycie ewentualnego deficytu lub braku spłaty długu pożyczkobiorcy na warunkach określonych w umowie zawieranej między gwarantem, pożyczkodawcą lub pożyczkobiorcą.

Instytucja zarządzająca to krajowy, regionalny lub lokalny organ publiczny bądź dowolny inny podmiot publiczny lub prywatny, wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym. Jego zadania obejmują wybór projektów do finansowania, monitorowanie realizacji projektów i przekazywanie Komisji sprawozdań dotyczących aspektów finansowych i osiągniętych rezultatów.

Inwestycja kapitałowa oznacza wniesienie do przedsiębiorstwa kapitału zainwestowanego pośrednio lub bezpośrednio, w zamian za całość lub część udziałów w strukturze własności tego przedsiębiorstwa, przy czym inwestor może sprawować pewną kontrolę nad zarządzaniem przedsiębiorstwem oraz może mieć udział w zyskach przedsiębiorstwa.

Wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (JEREMIE) to inicjatywa Komisji realizowana wspólnie z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym. Wspiera wykorzystywanie instrumentów inżynierii finansowej w celu poprawy dostępu do finansowania dla MŚP za pośrednictwem funduszy strukturalnych.

Ostateczny odbiorca oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną niebędącą funduszem powierniczym lub pośrednikiem finansowym, która otrzymuje finansowanie z instrumentu finansowego.

Oś priorytetowa: jeden z priorytetów strategii zawarty w programie operacyjnym, obejmujący grupę powiązanych ze sobą operacji posiadających określone mierzalne cele.

Część obejmująca pierwsze straty w ramach portfela (PFLP): Kiedy portfel pożyczkowy jest podzielony na kilka transzy pod względem ryzyka, PFLP jest transzą pokrywającą pierwsze straty w ramach portfela (które mogą wynikać na przykład z braku spłaty pożyczki).

Polityka spójności w okresie programowania 2007–2013 obejmowała Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny (tj. dwa „fundusze strukturalne”) oraz Fundusz Spójności. W okresie programowania 2014–2020 koordynacja między polityką spójności a innymi politykami unijnymi przyczyniającymi się do rozwoju regionalnego, zwłaszcza politykami w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa oraz polityką morską, została ulepszona za sprawą ustanowienia wspólnych przepisów dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Pomoc państwa jest wszelką formą bezpośredniego lub pośredniego wsparcia finansowego udzielanego przez organy publiczne przedsiębiorstwom sektora prywatnego. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zasadniczo zakazuje pomocy państwa w ramach wspólnego rynku, chyba że jest ona należycie uzasadniona. Unijne przepisy dotyczące pomocy państwa określają, w jakiej sytuacji takie wsparcie nie zakłóca (lub nie grozi zakłóceniem) konkurencji. Komisja Europejska posiada wyłączne kompetencje do oceny zgodności pomocy państwa udzielonej przez państwa członkowskie z tymi przepisami. Decyzje i działania proceduralne podejmowane przez Komisję Europejską podlegają kontroli Sądu i Trybunału Sprawiedliwości.

Pośrednik finansowy jest podmiotem działającym w charakterze pośrednika między instytucją zarządzającą lub funduszem powierniczym a ostatecznymi odbiorcami funduszy przekazywanych z wykorzystaniem instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego.

Pożyczka oznacza umowę zobowiązującą pożyczkodawcę do udostępnienia pożyczkobiorcy uzgodnionej kwoty w uzgodnionym czasie. Pożyczkobiorca ma obowiązek spłaty pożyczki po upływie określonego czasu. Zwykle pożyczkobiorca jest zobowiązany do spłaty odsetek naliczonych od kwoty pożyczki.

Program operacyjny (PO) określa priorytety i cele szczegółowe danego państwa członkowskiego oraz sposoby wykorzystania środków finansowych w danym okresie (zwykle siedmiu lat) na finansowanie projektów. Projekty takie muszą przyczyniać się do osiągnięcia jednego lub większej liczby celów określonych na poziomie osi priorytetowych PO. Programy operacyjne muszą istnieć dla każdego z funduszy w dziedzinie polityki spójności, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności. PO są przygotowywane przez państwa członkowskie i muszą zostać zatwierdzone przez Komisję przed dokonaniem jakichkolwiek płatności z budżetu UE. Zmian w programach operacyjnych można dokonywać wyłącznie podczas trwania okresu, który obejmują, za zgodą obu stron.

Rozporządzenie delegowane: rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego².

Rozporządzenie finansowe: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002³.

Rozporządzenie ogólne na okres programowania 2007–2013: rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁴.

Rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę”: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010⁵.

Rozporządzenie wykonawcze: rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁶.

Spółka inwestycyjna o kapitale podwyższonego ryzyka (SICAR) jest strukturą przeznaczoną dla inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym i inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka charakteryzującą się brakiem zasad dotyczących dywersyfikacji inwestycji oraz ograniczeń w zakresie udzielania pożyczek lub lewarowania.

2 Dz.U. L 138 z 13.5.2014, s. 5.

3 Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1.

4 Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25.

5 Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 129.

6 Dz.U. L 371 z 27.12.2006, s. 1.

Spółka inwestycyjna o kapitale zmiennym (SICAV) jest rodzajem funduszu inwestycyjnego typu otwartego, w przypadku którego wartość zmian jego kapitału zależy od liczby inwestorów i wartości jego bazowych inwestycji. Jednostki uczestnictwa w funduszu nabywa się i sprzedaje na podstawie najbardziej aktualnej wartości aktywów netto funduszu.

Stopa progowa oznacza minimalną stopę zwrotu z projektu lub inwestycji wymaganą przez podmiot zarządzający projektem lub inwestora.

Warunkowa linia kredytowa jest linią kredytową, która może zostać uruchomiona pod warunkiem wystąpienia uprzednio określonego zdarzenia.

Współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji oznacza odsetek całkowitej wartości portfela pożyczkowego, który faktycznie jest objęty gwarancją.

Wyposażenie kapitałowe to kwota finansowania wpłacona na rzecz instrumentu finansowego (pochodząca z budżetu UE, budżetu krajowego lub od inwestorów prywatnych) w celu wspierania jego operacji. Wyposażenie to powinno odzwierciedlać potencjał inwestycyjny instrumentu i być współmierne do potrzeb rynku, na który instrument jest ukierunkowany.

I

Unia Europejska boryka się obecnie z poważnymi wyzwaniami, takimi jak naprawa sytuacji gospodarczej i finansowej oraz zarządzanie kryzysem uchodźczym. W związku z tym unijni decydenci szukają sposobów na maksymalne zwiększenie skuteczności i wydajności dostępnych środków budżetowych UE, które stanowią mniej niż 1% produktu krajowego brutto (PKB) Unii Europejskiej.

II

Instrumenty finansowe stanowią narzędzie służące do udzielania wsparcia finansowego z budżetu UE. Wsparcie finansowe udzielane ostatecznym odbiorcom za pośrednictwem instrumentów finansowych może przybrać formę pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych.

III

Instrumenty finansowe – przy założeniu, że zostaną prawidłowo wdrożone – zapewniają dwie konkretne korzyści w porównaniu z dotacjami:

- możliwość lewarowania funduszy publicznych (tj. uruchamiania dodatkowych funduszy prywatnych i publicznych w celu uzupełnienia początkowego finansowania publicznego),
- odnawialny charakter wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych (tj. wykorzystywanie tych samych funduszy w kilku cyklach).

Fakt, że pożyczki muszą zostać spłacone, a gwarancje zwolnione po ich wykorzystaniu lub zwrócone w przypadku inwestycji kapitałowych, powinien co do zasady mieć wpływ na zachowanie ostatecznych odbiorców i przekładać się na lepsze wykorzystanie środków publicznych oraz na mniejsze prawdopodobieństwo, że odbiorcy ci uzależnią się od wsparcia ze środków publicznych.

IV

W okresie programowania 2007–2013 instrumenty finansowe ustanowione w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) były wykorzystywane przez 25 z 28 państw członkowskich UE. Łącznie w całej UE ustanowiono 972 instrumenty finansowe EFRR i 53 instrumenty finansowe EFS. Do końca 2014 r. na rzecz tych instrumentów wpłacono ok. 16 mld euro w postaci wkładów z programów operacyjnych (PO) EFRR i EFS. Stanowi to znaczny wzrost w stosunku do ok. 1,3 mld euro w okresie programowania 2000–2006 oraz 0,6 mld euro w okresie programowania 1994–1999 przydzielonych na potrzeby takich instrumentów. W latach 2007–2013 całkowity wkład z budżetu UE na rzecz 21 instrumentów finansowych zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję wyniósł ok. 5,5 mld euro. Te instrumenty finansowe objęte zarządzaniem scentralizowanym funkcjonują we wszystkich państwach członkowskich UE.

V

W ramach kontroli Trybunał zbadał, czy instrumenty finansowe były skutecznym mechanizmem wykonania budżetu UE w okresie programowania 2007–2013. Kontrola została przeprowadzona w okresie od października 2014 r. do marca 2016 r. i skupiała się na obszarach polityki regionalnej, społecznej, transportowej i energetycznej. Analiza dotyczyła wszystkich 1 025 instrumentów finansowych EFRR i EFS ustanowionych w okresie programowania 2007–2013 w ramach zarządzania dzielonego, a także sześciu instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym w tych obszarach. Dane przedstawione w niniejszym sprawozdaniu są oparte na najnowszych dostępnych informacjach przekazanych przez Komisję we wrześniu 2015 r., odzwierciedlających sytuację na koniec 2014 r.

VI

W ramach swej kontroli Trybunał wskazał na szereg istotnych kwestii, które ograniczały skuteczność instrumentów finansowych jako mechanizmu wykonania budżetu UE w okresie programowania 2007–2013:

- znaczna liczba instrumentów finansowych EFRR i EFS była nadmiernie dokapitalizowana i do końca 2014 r. nadal borykała się z dużymi problemami z wydatkowaniem środków z wyposażenia kapitałowego (średnio wykorzystano ok. 57% całego wyposażenia kapitałowego wpłaconego z programów operacyjnych na rzecz instrumentów finansowych). Czynnikiem, który przyczynił się do nadmiernego początkowego wyposażenia kapitałowego, był zamiar państw członkowskich, aby uniknąć umarzania środków przez cały okres programowania 2007–2013,
- ogólnie instrumenty finansowe, zarówno te objęte zarządzaniem dzielonym, jak i objęte zarządzaniem scentralizowanym, nie zdołały skutecznie przyciągnąć kapitału prywatnego,
- jak dotąd jedynie ograniczona liczba instrumentów finansowych EFRR i EFS skutecznie zapewniała odnawialne wsparcie finansowe,
- w przypadku instrumentów finansowych EFRR i EFS koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami były wysokie w porównaniu z kwotami faktycznie wypłaconymi ostatecznym odbiorcom, a ponadto wydają się one znacząco wyższe niż w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym lub funduszy inwestycyjnych sektora prywatnego.

VII

Jednocześnie Trybunał odnotowuje, że na podstawie wiedzy fachowej zdobytej w okresie programowania 2007–2013 dokonano ulepszeń w ramach prawnych dotyczących instrumentów finansowych na okres programowania 2014–2020. Pewne kwestie nadal wymagają jednak uwagi.

VIII

W niniejszym sprawozdaniu Trybunał zaleca, co następuje:

- W swej ocenie *ex ante* dotyczącej instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym Komisja powinna systematycznie uwzględniać analizę zdobytych doświadczeń.
- Oprócz tych doświadczeń Komisja powinna również – w kontekście przeglądu śródkresowego wszystkich instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym – ocenić wpływ zmian społeczno-gospodarczych na zasadność wykorzystania danego instrumentu i na wysokość odnośnego wkładu wymaganego z budżetu UE.
- Komisja i państwa członkowskie powinny dążyć do optymalizacji wielkości funduszy specjalnych EFRR i EFS w celu uzyskania – w miarę możliwości – znacznych oszczędności w kosztach związanych z obsługą funduszy. Państwom członkowskim należy zapewnić dodatkowe wytyczne dotyczące sposobu ustanawiania takich instrumentów finansowych w państwach członkowskich lub na szczeblu unijnym, zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję.
- Komisja powinna ująć w rozporządzeniu finansowym (a następnie w rozporządzeniach sektorowych) definicję efektu mnożnikowego instrumentów finansowych mającą zastosowanie we wszystkich obszarach budżetu UE, która wprowadzi wyraźne rozróżnienie między efektem mnożnikowym wkładów prywatnych i krajowych wkładów publicznych w ramach PO lub dodatkowych prywatnych bądź publicznych wkładów kapitałowych oraz uwzględnić będzie rodzaj danego instrumentu.
- W odniesieniu do instrumentów finansowych EFRR i EFS w okresie programowania 2007–2013 Komisja powinna dopilnować w momencie zamknięcia programów, aby państwa członkowskie przekazały kompletne i rzetelne dane dotyczące wkładów z sektora prywatnego na rzecz wyposażenia kapitałowego zarówno za pośrednictwem programów operacyjnych, jak i w charakterze elementu dodatkowego w stosunku do nich.
- W odniesieniu do instrumentów finansowych EFRR i EFS Komisja powinna zapewnić dodatkowe wytyczne dla państw członkowskich dotyczące tego, jak najlepiej stosować przepisy dotyczące preferencyjnego traktowania w celu przyciągnięcia większego kapitału prywatnego bez obciążania nadmiernym ryzykiem uczestników z sektora publicznego wnoszących wkłady na rzecz wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych.
- W odniesieniu do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym w przepisach regulujących dany instrument należy określić ogólne zasady podziału ryzyka, które mogą mieć wpływ na budżet UE.
- W odniesieniu do wszystkich instrumentów finansowanych z budżetu UE w okresie programowania 2014–2020 Komisja powinna zapewnić, aby państwa członkowskie, sama Komisja, a także grupa EBI wdrażały wyłącznie struktury zgodne z zalecaniami i działaniami Komisji w zakresie systemów opodatkowania.
- Komisja powinna podjąć odpowiednie działania w celu zapewnienia, aby państwa członkowskie utrzymały odnawialny charakter środków podczas wymaganego ośmioletniego okresu po zakończeniu okresu kwalifikowalności w ramach okresu programowania 2014–2020.

- Komisja powinna opracować wytyczne dotyczące przepisów zezwalających na dalsze wykorzystywanie instrumentów finansowych w kolejnym okresie programowania, zwłaszcza w przypadku, gdy zarządzający funduszami zostali wyłonieni na podstawie procedury udzielania zamówień publicznych.
- Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie przekazały kompleksowe informacje na temat kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami poniesionych i wypłaconych do marca 2017 r. w związku ze zbliżającym się zamknięciem okresu programowania 2007–2013.
- Komisja powinna doprecyzować, że pułapy kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami należy stosować do wyposażenia kapitałowego faktycznie wykorzystanego przez instrument finansowy, tj. wkładu wniesionego z PO, który został wykorzystany do udzielenia wsparcia finansowego odbiorcom ostatecznym.
- Jeśli chodzi o wynagrodzenie dla zarządzających funduszami zależne od wyników działalności w okresie programowania 2014–2020, Komisja powinna złożyć wniosek legislacyjny w sprawie przeglądu obecnych przepisów zawartych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów w celu wzmocnienia efektu zachęty przewidzianego w tych przepisach.
- Podczas negocjowania umów o finansowaniu instytucje zarządzające państw członkowskich powinny na szeroką skalę stosować elementy wynagrodzenia dla zarządzających funduszami uzależnione od wyników ich działalności.
- Komisja powinna przeprowadzić analizę porównawczą kosztów wdrażania dotacji i zwrotnego wsparcia finansowego – głównie za pośrednictwem instrumentów finansowych – w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 w celu ustalenia ich rzeczywistych poziomów. Takie informacje byłyby szczególnie istotne podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych na okres po roku 2020 oraz podczas ustalania odpowiedniego poziomu pomocy technicznej.

Czym są instrumenty finansowe?

01

Unia Europejska boryka się obecnie z poważnymi wyzwaniami, takimi jak naprawa sytuacji gospodarczej i finansowej oraz zarządzanie kryzysem uchodźczym. W związku z tym unijni decydenci szukają sposobów na maksymalne zwiększenie skuteczności i wydajności dostępnych środków budżetowych UE, które stanowią mniej niż 1% produktu krajowego brutto (PKB) Unii Europejskiej.

Instrumenty finansowe⁷ stanowią narzędzie służące do udzielania wsparcia finansowego z budżetu UE w formie pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych (lub quasi-kapitałowych) przeznaczonych na realizację projektów (zob. **tabela 1**)⁸.

W **załączniku I** przedstawiono sposoby funkcjonowania różnych rodzajów instrumentów finansowych.

- 7 W okresie programowania 2007–2013 w przepisach regulujących EFRR i EFS była mowa o „instrumentach inżynierii finansowej”. W niniejszym sprawozdaniu terminy „instrument inżynierii finansowej” i „instrument finansowy” stosowane są jako synonimy.
- 8 Zgodnie z międzynarodowym standardem rachunkowości 32 instrumentem finansowym jest „[...] każdy kontrakt, który skutkuje powstaniem składnika aktywów finansowych u jednej jednostki i zobowiązania finansowego lub instrumentu kapitałowego u drugiej jednostki”.

Tabela 1

Główne rodzaje instrumentów finansowych wspieranych z budżetu UE

Pożyczka

„Umowa zobowiązująca pożyczkodawcę do udostępnienia pożyczkobiorcy uzgodnionej kwoty w uzgodnionym czasie, zgodnie z którą pożyczkobiorca ma obowiązek spłacić tę kwotę w uzgodnionym czasie”. Pożyczka w ramach instrumentu finansowego może okazać się pomocna w sytuacji, gdy banki nie chcą udzielić pożyczki na warunkach akceptowalnych dla pożyczkobiorcy. Pożyczki takie mogą mieć niższe oprocentowanie, dłuższe okresy spłaty lub przewidywać niższe wymogi dotyczące zabezpieczenia.

Gwarancja

„Pisemne zobowiązanie do przyjęcia odpowiedzialności za całość lub część długu lub zobowiązania osoby trzeciej lub do pomyślnego wywiązania się przez nią ze zobowiązania w sytuacji powodującej uruchomienie gwarancji, takiej jak niespłnienie pożyczki*”.

Gwarancje zwykle obejmują operacje finansowe, takie jak pożyczki.

* Komisja Europejska (2015). Guidance for Member States on Financial Instruments – Glossary [Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące instrumentów finansowych – glosariusz].

Instrument kapitałowy

„Wniesienie do przedsiębiorstwa kapitału zainwestowanego pośrednio lub bezpośrednio, w zamian za całość lub część udziałów w strukturze własności tego przedsiębiorstwa, przy czym inwestor może sprawować pewną kontrolę nad zarządzaniem przedsiębiorstwem oraz może mieć udział w zyskach przedsiębiorstwa”.

Zwrot finansowy zależy od wzrostu i zyskowności przedsięwzięcia biznesowego. Zwrot uzyskuje się w formie dywidend oraz ze sprzedaży posiadanych udziałów innemu inwestorowi („wyjście z inwestycji”) lub w drodze pierwszej oferty publicznej (IPO).

Instrument quasi-kapitałowy

„Rodzaj finansowania mieszczący się między finansowaniem kapitałowym a finansowaniem dłużnym, o poziomie ryzyka wyższym niż dług uprzywilejowany, a niższym niż kapitał podstawowy; inwestycje quasi-kapitałowe mogą mieć taką strukturę jak dług, zazwyczaj niezabezpieczony i podporządkowany, a w niektórych przypadkach wymienialny na udziały, lub jak udziały preferencyjne”. Profil ryzyka i zysku w strukturze kapitałowej spółki znajduje się zwykle między długiem a kapitałem własnym.

Źródło: Komisja Europejska, EBI, „FI Compass – Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity” [FI compass – Instrumenty finansowe. Pożyczki, gwarancje, kapitał własny i quasi-kapitał własny], s. 3.

02

W porównaniu z dotacjami (które są tradycyjnym sposobem udzielania wsparcia finansowego z budżetu UE) instrumenty finansowe – przy założeniu, że zostaną prawidłowo wdrożone – mogą przynieść dwie konkretne korzyści:

- o możliwość lewarowania funduszy publicznych (tj. uruchamiania dodatkowych funduszy prywatnych i publicznych w celu uzupełnienia początkowego finansowania publicznego),
- o odnawialny charakter wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych (tj. wykorzystywanie tych samych funduszy w kilku cyklach), który umożliwia wykorzystanie środków w ramach instrumentów co do zasady więcej niż jeden raz.

03

Fakt, że pożyczki muszą zostać spłacone, a gwarancje zwolnione po ich wykorzystaniu lub zwrócone w przypadku inwestycji kapitałowych, powinien co do zasady mieć wpływ na zachowanie ostatecznych odbiorców i przekładać się na lepsze wykorzystanie środków publicznych oraz na mniejsze prawdopodobieństwo, że odbiorcy ci uzależnią się od wsparcia ze środków publicznych.

04

Wspólna definicja instrumentów finansowych została po raz pierwszy sformułowana podczas przeglądu rozporządzenia finansowego w 2012 r. i od tej chwili jest stosowana w rozporządzeniach sektorowych na okres programowania 2014–2020 (zob. **załącznik II**).

Stosowanie instrumentów finansowych w ramach wykonywania budżetu UE od 2007 r.

Stosowanie instrumentów finansowych finansowanych z budżetu UE

05

Budżet UE może być wykonywany w trybie zarządzania dzielonego (tj. we współpracy z państwami członkowskimi, tak jak w przypadku polityki spójności), zarządzania bezpośredniego (tj. przy pomocy służb Komisji lub agencji wykonawczych) lub w ramach zarządzania pośredniego (tj. poprzez powierzanie zadań związanych z wykonywaniem budżetu państwom trzecim lub innym podmiotom)⁹. Dwie ostatnie formy zarządzania nazywa się zbiorczo zarządzaniem scentralizowanym.

06

Instrumenty finansowe wykorzystywane są w różnych częściach budżetu UE:

- o Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym w obszarze spójności są ustanawiane głównie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz w mniejszym stopniu w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Począwszy od okresu programowania 2014–2020 instrumenty finansowe mogą być również wykorzystywane w ramach Funduszu Spójności. Każdy

⁹ Art. 58 rozporządzenia finansowego.

instrument musi być wdrażany w ramach programu operacyjnego (PO). Rozmiar i koncepcję instrumentu określają instytucje zarządzające odpowiedzialne za ten program¹⁰. Instrumenty finansowe wykorzystuje się również w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR).

- Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem scentralizowanym są finansowane z różnych działów budżetowych, takich jak badania naukowe, przedsiębiorstwa i przemysł, edukacja i kultura itp. W przypadku tych instrumentów Komisja, wspólnie ze swoimi partnerami, jest bezpośrednio zaangażowana w opracowywanie ich koncepcji i strategii inwestycyjnej oraz określenie wysokości wyposażenia kapitałowego. Decyzję w sprawie ustanowienia tych instrumentów podejmują władze budżetowe (tj. Parlament Europejski i Rada) na podstawie wniosku Komisji.

Zasady dotyczące wyboru podmiotu zarządzającego środkami w ramach instrumentów finansowych

07

W zarządzaniu dzielonym instrumenty finansowe mogą być ustanawiane jako samodzielne fundusze lub jako subfundusze funduszu powierniczego nazywane w dalszej części dokumentu funduszami specjalnymi (zob. **rys. 1**). Fundusz powierniczy, nazywany czasami także „funduszem funduszy”, jest funduszem ustanowionym w celu zarządzania różnymi rodzajami instrumentów. Umożliwia on także dokonywanie wkładów z jednego lub większej liczby programów operacyjnych na rzecz jednego lub kilku instrumentów finansowych.

08

Zarządzaniem instrumentami finansowymi zajmują się zazwyczaj banki lub inni pośrednicy finansowi z sektora prywatnego bądź publicznego, a nie organy administracji publicznej. W przypadku instrumentów EFRR i EFS wybór podmiotu zarządzającego funduszem musi być zgodny z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, jeśli zarządzający funduszem wyłaniany jest w drodze przetargu. W sytuacjach, w których przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych nie mają zastosowania (tj. w przypadku gdy umowa o zarządzanie funduszem nie jest zamówieniem publicznym na usługi), instytucja zarządzająca może wyznaczyć zarządzającego funduszem pod warunkiem przestrzegania odpowiednich przepisów dotyczących pomocy państwa (zob. pkt 10–12).

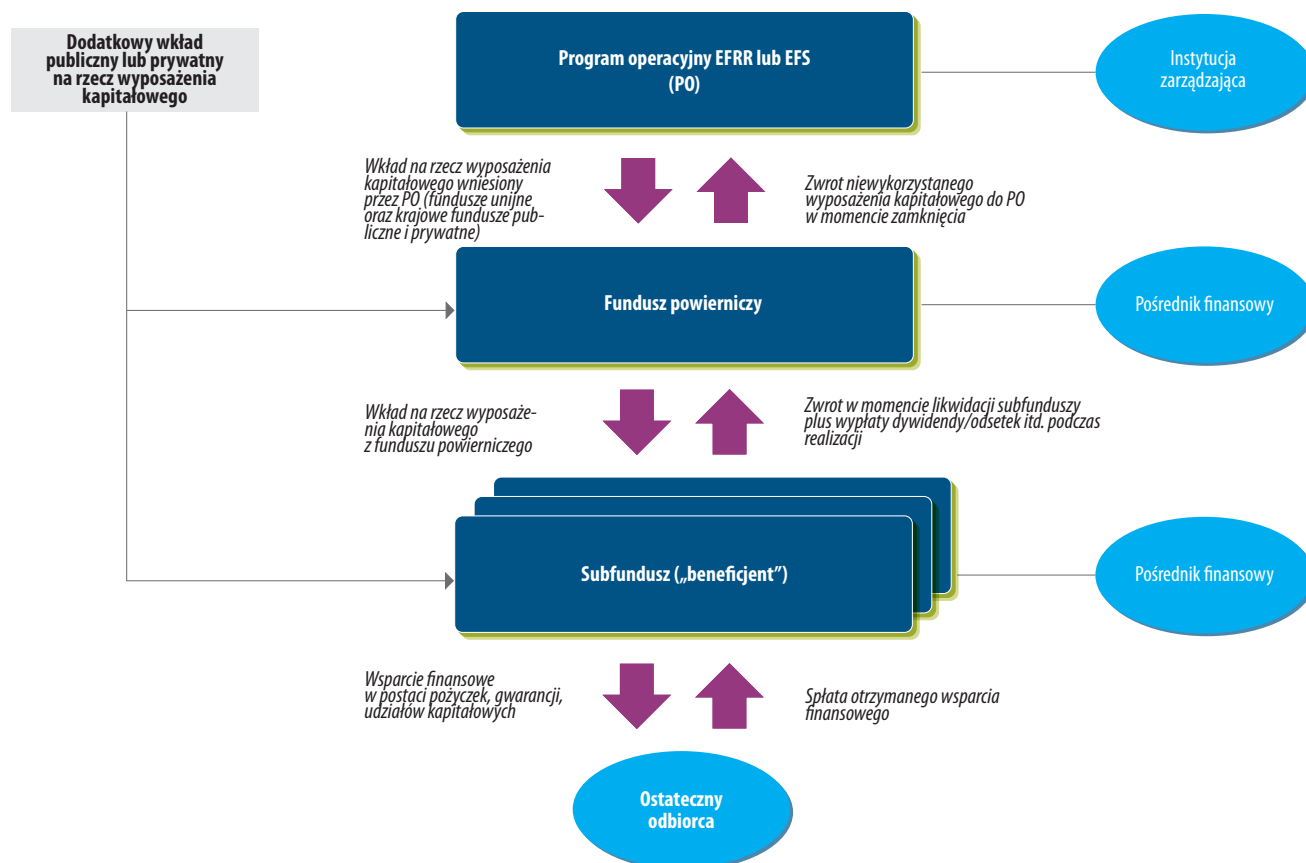
09

Grupa EBI (która obejmuje Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) oraz Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)) korzysta ze specjalnego statusu, ponieważ jej członkowie mogą zostać wyznaczeni na zarządzających funduszem z pominięciem procedury udzielania zamówień publicznych¹¹. Mogą oni także zarządzać większością instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym, w przypadku których zarządzającym funduszem jest wyznaczany we wniosku ustawodawczym.

10 Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej UE, „Financial Engineering Instruments in Cohesion policy – Study” [Instrumenty inżynierii finansowej w polityce spójności – analiza], 2013, s. 46.

11 Art. 44 lit. c) rozporządzenia ogólnego.

Rys. 1

Uproszczony schemat struktury funduszu powierniczego dla instrumentów finansowych EFRR lub EFS

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Instrumenty finansowe a unijne przepisy dotyczące pomocy państwa

10

Fundusze UE objęte zarządzaniem dzielonym uważa się za część budżetów krajowych lub regionalnych i jako takie podlegają one ewentualnej kontroli w zakresie pomocy państwa. W związku z tym podczas wdrażania instrumentu finansowego instytucje zarządzające muszą zapewnić zgodność z przepisami dotyczącymi pomocy państwa¹². Odnosne przepisy są zawarte w nowym ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych (GBER)¹³ oraz w opracowanych przez Komisję nowych wytycznych dotyczących finansowania ryzyka¹⁴, które to dokumenty weszły w życie w lipcu 2014 r.

11

W przypadku każdego instrumentu finansowego EFRR i EFS instytucja zarządzająca musi udowodnić, że¹⁵:

- o jest on zgodny ze zwykłymi praktykami rynkowymi (co w praktyce oznacza, że wybór podmiotu zarządzającego funduszem odbył się w sposób otwarty, przejrzysty i niedyskryminujący) lub
- o jest objęty zakresem stosowania rozporządzenia dotyczącego pomocy *de minimis*¹⁶ lub
- o stanowi wyłączonej formę pomocy, ponieważ jest objęty zakresem stosowania ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych bądź zgłoszonym programem pomocy zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi finansowania ryzyka.

12

Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem scentralizowanym (które nie korzystają z zasobów krajowych lub regionalnych i tym samym nie stanowią części budżetów państw członkowskich) nie są objęte zakresem stosowania unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa, ponieważ nie jest spełniony główny warunek określony w art. 107 TFUE („[...] pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych”).

Ogólne informacje na temat liczby instrumentów finansowych i ich wyposażenia kapitałowego od 2007 r.

Okres programowania 2007–2013

13

W okresie programowania 2007–2013 instrumenty finansowe były wykorzystywane przez 25 z 28 państw członkowskich UE. Jedynie Chorwacja, Irlandia i Luksemburg nie korzystały z takiego mechanizmu finansowania¹⁷. **Załączniki III i IV** zawierają przegląd instrumentów finansowych EFRR i EFS z podziałem na poszczególne państwa członkowskie.

- 12 Art. 37 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów: „Stosując przepisy niniejszego tytułu (tytuł IV, Instrumenty finansowe), instytucje zarządzające, podmioty wdrażające fundusze funduszy i podmioty wdrażające instrumenty finansowe zapewniają zgodność z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności w zakresie pomocy państwa i zamówień publicznych”.
- 13 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).
- 14 Komisja Europejska, „Wytyczne Unii w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka” (Dz.U. C 19 z 22.1.2014, s. 4).
- 15 Art. 37 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.
- 16 Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (ujednolicenie) (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 1).
- 17 W Luksemburgu ustanowiono jednak instrumenty finansowe objęte zarządzaniem scentralizowanym. Ponadto zapewniały one finansowanie unijne projektów w Irlandii i Chorwacji.

14

Jak pokazano w **tabeli 2**, do końca 2014 r. na rzecz instrumentów finansowych wpłacono ok. 15,2 mld euro w formie wkładów z programów operacyjnych w ramach EFRR i 0,8 mld euro w formie wkładów z programów operacyjnych w ramach EFS. Stanowi to znaczny wzrost w stosunku do ok. 1,3 mld euro w okresie programowania 2000–2006 oraz 0,6 mld euro w okresie programowania 1994–1999¹⁸.

18 Komisja Europejska, EBI, „FI compass: Instrumenty finansowe – Trwały sposób osiągania celów gospodarczych i społecznych w UE”, s. 3.

15

W okresie programowania 2007–2013 wkład UE wpłacony na rzecz instrumentów finansowych stanowi 5% całkowitej kwoty unijnego finansowania dla EFRR oraz 1% całkowitej kwoty unijnego finansowania dla EFS na cały okres programowania. Na budżet UE przypada odpowiednio 69% i 56% całkowitego wkładu na rzecz wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych EFRR i EFS w latach 2007–2013 (zob. **tabela 2**). Pod względem wsparcia finansowego dla ostatecznych odbiorców wkład UE wynosi 63% (EFRR) i 65% (EFS).

Tabela 2 Wdrożenie instrumentów finansowych EFRR i EFS (2007–2013), stan na dzień 31 grudnia 2014 r.

	Kwoty przydzielone w umowach o finansowaniu na instrumenty finansowe (kwoty w mln euro)			Kwoty wpłacone z programów operacyjnych na rzecz instrumentów finansowych (kwoty w mln euro)			Kwoty wypłacone z instrumentów finansowych na rzecz ostatecznych odbiorców (kwoty w mln euro)		
	PO ¹	UE	UE/PO%	PO	UE	UE/PO%	PO	UE	UE/PO%
EFRR	17 061	10 946	nd.	15 189	10 452	69%	8 871	5 594	63%
EFS		472		829	462	56%	318	207	65%
Razem	17 061	11 418	67%	16 018	10 914	68%	9 189	5 801	63%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie najnowszych danych Komisji z września 2015 r.²

- 1 W przypadku kwot przydzielonych w ramach programów operacyjnych w sporządzonym przez Komisję sprawozdaniu z realizacji nie dokonuje się rozróżnienia między instrumentami finansowymi EFRR i EFS.
- 2 EGESIF_15-0027-00, Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014 [Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, okres programowania 2007–2013, stan na dzień 31 grudnia 2014 r.], s. 21 i 54.

16

Jak wynika z najnowszych danych przedstawionych przez Komisję, w całej UE ustanowiono 972 instrumenty finansowe EFRR i 53 instrumenty finansowe EFS. 903 z nich to fundusze specjalne EFRR, a 49 – fundusze EFS (zob. **tabela 3**). 31 instrumentów EFRR jest zarządzanych przez grupę EBI (zob. pkt 9).

17

Ponadto istniało 14 instrumentów finansowanych ze środków EFRROW oraz 6 instrumentów finansowanych ze środków EFR. Jako że w okresie programowania 2007–2013 nie było wymogu przedstawiania sprawozdań dotyczących instrumentów finansowych w ramach obu tych funduszy, nie ma oficjalnych danych na ich temat¹⁹. Niemniej z danych zebranych przez Trybunał wynika, że na koniec 2013 r. wyposażenie kapitałowe funduszy współfinansowanych ze środków EFRROW można oszacować na ok. 700 mln euro, a ze środków EFR – na ok. 72 mln euro (w obu przypadkach uwzględniono krajowe wkłady na rzecz programów).

¹⁹ Zob. sprawozdanie specjalne nr 5/2015 „Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich?”, pkt 82 (<http://eca.europa.eu>).

Tabela 3

Instrumenty finansowe EFRR i EFS w podziale na rodzaje funduszy specjalnych (2007–2013), stan na dzień 31 grudnia 2014 r.

	EFRR		EFS	
	Liczba funduszy	Kapitał (w mln euro)	Liczba funduszy	Kapitał (w mln euro)
Fundusze specjalne, w tym:				
- instrumenty pożyczkowe	371	5 637	31	417
- instrumenty gwarancyjne	171	2 215	7	196
- instrumenty kapitałowe	162	2 006	1	70
- instrumenty mieszane (połączenie instrumentów pożyczkowych, gwarancyjnych, kapitałowych lub innych)	110	2 496	5	59
- inne instrumenty	6	65	0	0
- rodzaj nieuwzględniony w sprawozdaniu	83	770	5	74
Razem	903	13 189	49	816

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie najnowszych danych Komisji z września 2015 r.

18

W przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym całkowita kwota wkładu UE na rzecz instrumentów we wszystkich obszarach budżetowych w latach 2007–2013 wyniosła ok. 5,5 mld euro²⁰ i była rozłożona na 21 instrumentów finansowych²¹. Instrumenty te funkcjonują we wszystkich państwach członkowskich UE.

Okres programowania 2014–2020

19

W budżecie UE europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne stanowią główne źródło finansowania inwestycji kapitałowych i infrastruktury, przy czym całkowity budżet przeznaczony na ten cel wynosi ok. 450 mld euro na okres programowania 2014–2020.

20

Od 2011 r. Parlament Europejski i Rada Europejska zachęcają, aby w większej mierze wykorzystywać instrumenty finansowe²². To polityczne zobowiązanie znajduje odzwierciedlenie także w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, w którym przewidziano większe wykorzystanie instrumentów finansowych w celu wdrożenia wszystkich pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (tj. także Funduszu Spójności) oraz realizacji wszystkich celów tematycznych w ramach programów²³.

21

Na koniec 2015 r. Komisja szacowała, że podczas całego okresu programowania 2014–2020 w ramach pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych przydzielonych zostanie ok. 21 mld euro na rzecz instrumentów finansowych²⁴. W związku z tym, że na koniec 2014 r. średni udział środków UE w całkowitej kwocie wyposażenia kapitałowego takich instrumentów na okres programowania 2007–2013 wynosił ok. 68%²⁵, Trybunał szacuje, że kwota 21 mld euro pochodząca z budżetu UE przełoży się prawdopodobnie na kwotę około 31 mld euro łącznie przydzielonych środków (nie uwzględniając dodatkowego finansowania krajowego i prywatnego, które może trafić do funduszy poza programami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych).

22

Dla porównania Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) ma na celu zmobilizowanie co najmniej 315 mld euro w ramach długoterminowych inwestycji prywatnych i publicznych w całej UE w latach 2015–2017 oraz finansowania projektów w latach późniejszych.

- 20 COM(2015) 565 final z dnia 13 listopada 2015 r. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentów finansowych wspieranych z budżetu ogólnego zgodnie z art. 140 ust. 8 rozporządzenia finansowego – stan na dzień 31 grudnia 2014 r., s. 4.
- 21 SWD(2015) 206 final z dnia 13 listopada 2015 r. Działania dotyczące instrumentów finansowych, s. 6–12.
- 22 Parlament Europejski, Piąte sprawozdanie w sprawie spójności oraz strategii w dziedzinie polityki spójności po 2013 r.; EUCO 169/13, konkluzje Rady Europejskiej, 25 października 2013 r., s. 10.
- 23 Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013.
- 24 Parlament Europejski, Komisja Europejska, Udzielenie Komisji absolutorium z wykonania budżetu za rok 2014 – odpowiedzi na pytania Parlamentu Europejskiego wymagające odpowiedzi pisemnej skierowane do komisarz Coriny Crețu, przesłuchanie w dniu 7 grudnia 2015 r., s. 34.
- 25 EGESIF_15-0027-00, Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007–2013, Situation as at 31 December 2014, [Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, okres programowania 2007–2013, stan na dzień 31 grudnia 2014 r.], s. 21 i 54.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

23

W ramach kontroli Trybunał zbadał, czy instrumenty finansowe były skutecznym mechanizmem służącym wykonaniu budżetu UE w okresie programowania 2007–2013. W tym kontekście w sprawozdaniu skoncentrowano się na następujących głównych pytaniach kontrolnych:

- Czy skala instrumentów finansowych była odpowiednia w stosunku do potrzeb rynku?
- Czy instrumenty finansowe skutecznie przyciągnęły kapitał prywatny?
- Czy instrumenty finansowe zapewniały odnawialne wsparcie finansowe?
- Czy instrumenty finansowe okazały się opłacalną ekonomicznie metodą wykonania budżetu UE?

W odniesieniu do każdego z tych pytań Trybunał zbadał, jakie wnioski można wyciągnąć z najważniejszych stwierdzonych niedociągnięć. Trybunał ocenił także, w jakim zakresie zagadnienia te uwzględniono w rozporządzeniach mających zastosowanie do okresu programowania 2014–2020.

24

Kontrola Trybunału obejmuje lata 2009–2015. Trybunał skupił się na obszarach polityki regionalnej, społecznej, transportowej i energetycznej. W szczególności kontrola Trybunału obejmuje wszystkie instrumenty finansowe EFRR i EFS, a także sześć instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym w obszarze polityki społecznej, transportowej i energetycznej. Niemniej kilka zagadnień poruszonych w niniejszym sprawozdaniu może dotyczyć również innych obszarów budżetu UE, w których takie instrumenty są stosowane.

25

Działania kontrolne obejmowały następujące czynności:

- przegląd różnych analiz i publikacji opracowanych przez Komisję, EBI, EFI i podmioty trzecie,
- analizę najnowszego rocznego sprawozdania z kontroli opublikowanego przez Komisję we wrześniu 2015 r., obejmującego wszystkie 1 025 instrumentów finansowych w ramach EFRR i EFS. Analizę tę, opartą na danych przekazanych przez Komisję w listopadzie 2015 r., przeprowadzono również w odniesieniu do sześciu²⁶ z 21 instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym (w przypadku których wkład UE wyniósł 789 mln euro, co stanowi 14% całkowitej kwoty przeznaczonej na wszystkie 21 instrumentów)²⁷,
- analizę 10 przykładowych instrumentów finansowych wdrożonych w obszarze budżetu UE objętym zakresem niniejszego sprawozdania²⁸, w tym wizytę w terenie w jednym państwie członkowskim (Słowacja),

- 26 Jeden z tych sześciu instrumentów finansowych, Europejski Fundusz na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020 (fundusz Marguerite), jest zarządzany w trybie zarządzania bezpośredniego (zob. pkt 6).
- 27 SWD(2015) 206 final. Komisja Europejska, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, Programming period 2007–2013, situation as at 31 December 2014” [Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, okres programowania 2007–2013, stan na dzień 31 grudnia 2014 r.], Bruksela, wrzesień 2015.
- 28 Instrument gwarancji kredytowych dla projektów TEN-T (LGTT), inicjatywa w zakresie obligacji projektowych (PBI), fundusz Marguerite, Europejski Fundusz na rzecz Efektywności Energetycznej (EFEE), Europejski Instrument Mikrofinansowy na rzecz Zatrudnienia i Włączenia Społecznego (EPMF), JESSICA Grecja, JEREMIE Słowacja, Fundusz na rzecz przedsiębiorczości w Grecji, Venture Finance Węgry (JEREMIE Węgry), JEREMIE Sycylia.

- o przegląd następczy 45 instrumentów finansowych objętych kontrolami zgodności przeprowadzonymi przez Trybunał od 2009 r. (których rezultaty były wcześniej przedstawiane w sprawozdaniach rocznych Trybunału) oraz 54 instrumentów finansowych objętych kontrolami wykonania zadań od 2012 r.,
- o ankietę skierowaną do 85 instytucji zarządzających i podmiotów zarządzających funduszami biorących udział we wdrażaniu instrumentów finansowych. 82 spośród tych 85 podmiotów są związane z instrumentami objętymi zarządzaniem dzielonym w ramach EFRR i EFS, a trzy zajmują się funduszami objętymi zarządzaniem scentralizowanym. W ramach ankiety otrzymano 66 odpowiedzi w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym oraz dwie odpowiedzi w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym,
- o wywiady z ponad 40 urzędnikami Komisji, EBI i EFI oraz z ponad 10 ekspertami z organizacji posiadających wiedzę fachową w tym obszarze²⁹.

26

Trybunał przeprowadził już liczne kontrole wykorzystania instrumentów finansowych i od 2011 r. przedstawił swoje ustalenia w kilku sprawozdaniach rocznych³⁰ i sprawozdaniach specjalnych³¹. Ponadto sama Komisja, ale także EBI, EFI, Parlament Europejski, krajowe organy kontrolne i należące do sektora prywatnego podmioty zarządzające funduszami wskazały w ostatnich latach szereg problemów, które – jeśli spojrzeć na nie wspólnie – negatywnie wpływały na skuteczność instrumentów finansowych w okresie programowania 2007–2013. Niniejsze sprawozdanie opiera się również na tych ocenach.

29 Caisse des Dépôts, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oraz OECD.

30 Pkt 4.30–4.36 sprawozdania rocznego za rok 2010 (Dz.U. C 326 z 10.11.2011); pkt 5.34 sprawozdania rocznego za rok 2011 (Dz.U. C 344 z 12.11.2012); pkt 10.31 sprawozdania rocznego za rok 2012 (Dz.U. C 331 z 14.11.2013); pkt 5.33–5.36 sprawozdania rocznego za rok 2013 (Dz.U. C 398 z 12.11.2014); pkt 6.46–6.52 sprawozdania rocznego za rok 2014 (Dz.U. C 373 z 10.11.2015).

31 Sprawozdanie specjalne nr 4/2011 „Kontrola systemu poręczeń dla MŚP”; sprawozdanie specjalne nr 2/2012 „Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”; sprawozdanie specjalne nr 5/2015 „Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich?”; sprawozdanie specjalne nr 8/2015 „Czy wsparcie finansowe UE jest odpowiednie w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców?” (<http://eca.europa.eu>).

Czy skala dokapitalizowania instrumentów finansowych była odpowiednia w stosunku do potrzeb rynku?

27

Instrumenty finansowe same w sobie nie są projektami, ale stanowią narzędzie umożliwiające finansowanie z budżetu UE. W polityce spójności decyzja instytucji zarządzającej w sprawie udzielenia wsparcia z programu operacyjnego za pośrednictwem instrumentu finansowego jest nie tyle decyzją, czy zainwestować zasoby PO (jest to bowiem już wcześniej określone w PO), ale decyzją w sprawie sposobu ich inwestowania: w drodze jednorazowej dotacji lub wsparcia realizowanego w ramach instrumentu finansowego, który zapewnia zwrotne wsparcie finansowe.

28

W związku z tym Trybunał zbadał, w jakim stopniu 1 025 instrumentów EFRR i EFS wykorzystало swoje wyposażenie kapitałowe w celu zapewnienia różnych form wsparcia finansowego dla ostatecznych odbiorców, oraz przeanalizował szereg czynników, które wpłynęły na niskie wskaźniki wydatkowania środków z tych instrumentów na rzecz ostatecznych odbiorców w okresie programowania 2007–2013: wysokość początkowego wyposażenia kapitałowego instrumentów, kwestię należytego uwzględnienia potrzeb rynkowych przez instytucje zarządzające oraz szczególne trudności, z którymi borykały się regionalne instrumenty finansowe. Trybunał przeanalizował także, w jaki sposób radzono sobie z podobnymi problemami w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym.

Nadmierne wyposażenie kapitałowe doprowadziło do niskich wskaźników wydatkowania oraz do unikania sytuacji, w których konieczne byłoby umorzenie środków i ich potencjalny zwrot w momencie zamknięcia programów

29

Wskaźniki wydatkowania w ramach instrumentów finansowych były już przedmiotem kontroli, których wyniki przedstawiono w kilku sprawozdaniach rocznych i sprawozdaniach specjalnych Trybunału³². W niniejszym sprawozdaniu Trybunał analizuje najnowsze dostępne informacje (opublikowane we wrześniu 2015 r.) przekazane Komisji przez państwa członkowskie według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. Przeprowadzona przez Trybunał analiza tych danych pokazuje, że w przypadku znacznej liczby instrumentów finansowych w dalszym ciągu występują trudności z wykorzystaniem ich wyposażenia kapitałowego zgodnie z planem.

30

W **tabeli 4** przedstawiono wskaźniki wydatkowania w każdym z 25 państw członkowskich, które wdrażały instrumenty finansowe w okresie programowania 2007–2013³³. Przedstawione wartości procentowe to wartości uśrednione dla wszystkich instrumentów EFRR i EFS w ośmiu państwach członkowskich. Znaczna liczba instrumentów finansowych została ustanowiona dopiero w 2012 r. lub później.

32 Zob. sprawozdania roczne dotyczące lat budżetowych 2013 (pkt 5.35) i 2014 (pkt 6.49); sprawozdanie specjalne nr 8/2015 (pkt 67).

33 Komisja Europejska, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, situation as at 31 December 2014” [Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów finansowych zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, okres programowania 2007–2013, stan na dzień 31 grudnia 2014 r.], s. 22.

Tabela 4

Wdrożenie instrumentów finansowych EFRR i EFS w podziale na państwa członkowskie – stan na dzień 31 grudnia 2014 r.

Państwo członkowskie	Wkłady przeznaczone w ramach PO (w mln euro)	z czego wkład UE	%	Wkłady PO wpłacone na rzecz instrumentów finansowych (w mln EUR)		Wkłady PO wypłacone na rzecz ostatecznych odbiorców (w mln EUR)		
				Kwota	% kwoty przeznaczonej	Kwota	% płatności	% kwoty przeznaczonej
Estonia	200	125	63%	200	100%	191	95%	95%
Polska	1 196	1 008	84%	1 190	100%	1 104	93%	92%
Słowenia	124	105	85%	124	100%	112	90%	90%
Węgry	916	778	85%	897	98%	751	84%	82%
Niemcy	1 629	1 025	63%	1 554	95%	1 265	81%	78%
Malta	12	10	83%	12	100%	10	81%	81%
Portugalia	854	531	62%	477	56%	386	81%	45%
Republika Czeska	278	171	62%	278	100%	223	80%	80%
Dania	74	35	47%	51	68%	40	80%	55%
Rumunia	150	129	86%	150	100%	118	78%	78%
Szwecja	161	74	46%	157	97%	121	77%	75%
Litwa	507	409	81%	444	87%	331	75%	65%
Francja	460	240	52%	419	91%	310	74%	67%
Belgia	396	159	40%	396	100%	288	73%	73%
Finlandia	75	35	47%	75	100%	51	68%	68%
Łotwa	216	160	74%	216	100%	145	67%	67%
Zjednoczone Królestwo	1 632	710	44%	1 483	91%	983	66%	60%
Cypr	20	17	85%	20	100%	13	63%	63%
Bułgaria	388	330	85%	388	100%	228	59%	59%
Austria	27	10	37%	27	100%	13	49%	49%
Niderlandy	75	20	27%	67	90%	32	47%	42%
Grecja	1 789	1 477	83%	1 589	89%	695	44%	39%
Włochy	4 538	2 809	62%	4 460	98%	1 427	32%	31%
Hiszpania	1 233	954	77%	1 234	100%	330	27%	27%
Słowacja	112	95	85%	112	100%	23	21%	21%
Razem	17 061	11 418	67%	16 018	94%	9 188	57%	54%

Uwaga: Chorwacja, Irlandia i Luksemburg nie znajdują się na tej liście, ponieważ w okresie programowania 2007–2013 nie korzystali z instrumentów finansowych EFRR i EFS.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji za 2015 r.

31

Do końca 2014 r., czyli zaledwie na rok przed końcem pierwotnego okresu kwalifikowalności (31 grudnia 2015 r.), jedynie 57% wyposażenia kapitałowego instrumentów EFRR i EFS zostało wypłacone ostatecznym odbiorcom. Wskaźniki wypłat były niskie w szczególności w przypadku instrumentów finansowych w Słowacji (21%), Hiszpanii (27%) i we Włoszech (32%). Co więcej, kolejne trzy państwa członkowskie (Grecja, Niemcy, Austria) wypłaciły mniej niż połowę początkowego wyposażenia kapitałowego.

32

Ogólnie rzecz ujmując, 177 z 972 instrumentów finansowych EFRR (18%) oraz 16 z 53 instrumentów finansowych EFS (30%) wypłaciło do końca 2014 r. mniej niż jedną trzecią swego wyposażenia kapitałowego. W przypadku tych 177 instrumentów całkowita kwota ich niewykorzystanego wyposażenia kapitałowego według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosi 4,2 mld euro. W odniesieniu do tych instrumentów Trybunał uważa za mało prawdopodobne, aby dostępne środki zostały wykorzystane chociaż jeden raz, mimo że Komisja wydłużyła okres kwalifikowalności do marca 2017 r. (zob. pkt 43). Ostateczny wskaźnik wydatkowania środków z instrumentów finansowych może jednak zostać poddany ocenie dopiero na koniec cyklu ich eksploatacji, zwłaszcza w przypadku instrumentów ustanowionych pod koniec okresu programowania.

Niskie wskaźniki wydatkowania z powodu nadmiernego początkowego wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych

33

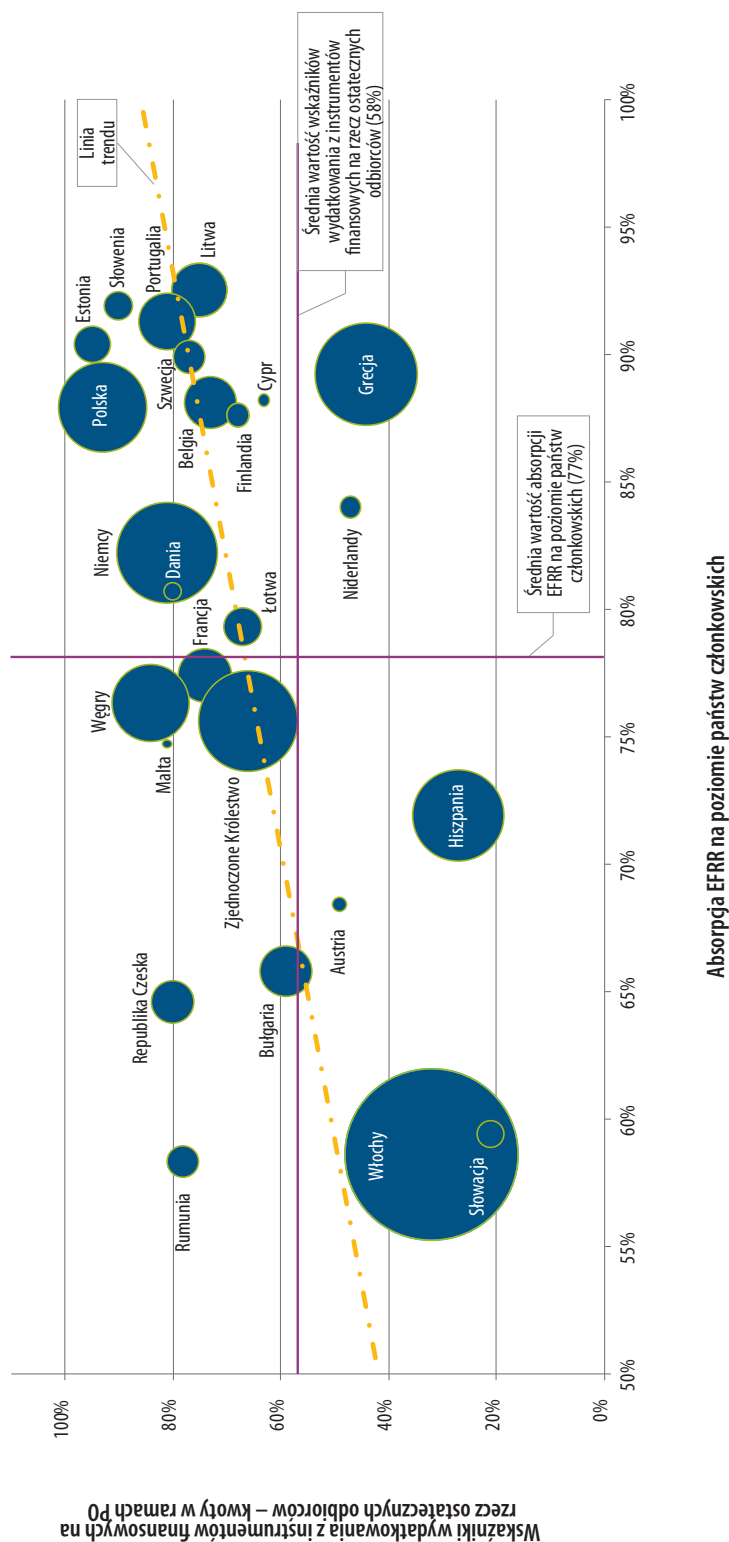
Podczas przeprowadzonych wywiadów często pojawiał się argument, że kryzys finansowo-gospodarczy wywarł poważne skutki i w negatywny sposób wpłynął na wskaźniki wydatkowania środków na rzecz ostatecznych odbiorców. Niemniej, biorąc pod uwagę skalę problemu, Trybunał uważa, że nie jest to ani jedyny, ani najważniejszy czynnik, który zdecydował o niskich stopach wydatkowania. W rzeczywistości niskie wskaźniki wydatkowania wynikają w pierwszej kolejności z nadmiernego wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych.

34

Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych opublikowanych przez Komisję w 2015 r. wykazała, że istnieje pozytywna korelacja między poziomami absorpcji środków z EFRR i EFS na szczeblu państw członkowskich oraz poziomami wypłat z instrumentów finansowych na rzecz ostatecznych odbiorców (zob. **rys. 2a** i **rys. 2b**). Analiza ta pokazuje, że te państwa członkowskie, które mają już trudności z absorpcją środków z puli EFRR i EFS, często borykają się z jeszcze poważniejszymi problemami związanymi z wypłatą środków udostępnionych w ramach wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych.

Rys. 2a

Porównanie całkowitej absorpcji środków z EFRR na szczeblu państw członkowskich oraz wskaźników wydatkowania w ramach instrumentów finansowych na poziomie ostatecznych odbiorców



Uwaga: Promień okręgów odpowiada wielkości całkowitego wkładu wniesionego z programów operacyjnych na rzecz instrumentów finansowych (zob. **tabela 4**). Współczynnik korelacji – 0,5.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji Europejskiej za 2015 r.

Rys. 2b

Porównanie całkowitej absorpcji środków z EFS na szczeblu państw członkowskich oraz wskaźników wydatkowania w ramach instrumentów finansowych na poziomie ostatecznych odbiorców



Absorpcja EFS na szczeblu państw członkowskich

Uwaga: Promień okręgów odpowiada wielkości całkowitego wkładu wniesionego z programów operacyjnych na rzecz instrumentów finansowych (zob. **tabela 4**). Współczynnik korelacji – 0,9.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji za 2015 r.

Zwiększenie wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych w 21 z 25 państw członkowskich

35

Trybunał ustalił także, że od 2011 r. w 21 z 25 państw członkowskich zwiększono początkowe wyposażenie kapitałowe. W ujęciu ogólnym od tamtej pory na rzecz instrumentów finansowych przydzielono dodatkowo ok. 7,1 mld euro z programów operacyjnych EFRR i ESF na lata 2007–2013.

36

Wyposażenie kapitałowe instrumentów zostało w największym stopniu zwiększone we Włoszech (2,5 mld euro), Hiszpanii (0,9 mld euro), Grecji (0,9 mld euro), Zjednoczonym Królestwie (0,7 mld euro) oraz na Węgrzech (0,5 mld euro). Na tę grupę pięciu państw członkowskich przypada 77% całkowitego wzrostu poziomu wyposażenia kapitałowego w trakcie całego okresu programowania. W czterech z tych pięciu państw (Włochy, Hiszpania, Zjednoczone Królestwo i Węgry) poziom absorpcji środków z EFRR na koniec 2014 r. był poniżej średniej (zob. **wykres 2a**).

Przepisy w podstawie prawnej obowiązującej w okresie programowania 2007–2013 stworzyły zachęty dla państw członkowskich do stosowania instrumentów finansowych w celu uniknięcia ryzyka umorzenia funduszy unijnych

37

Podstawa prawna obowiązująca w okresie programowania 2007–2013 umożliwiała państwom członkowskim absorpcję wypłacanego z góry wkładu UE na rzecz programów operacyjnych EFRR i EFS za pośrednictwem instrumentów finansowych. Te wypłacane z góry wkłady mogły być wykorzystane przez państwa członkowskie jako mechanizm zapobiegania ryzyku umorzenia środków (zasada „n+2”)³⁴ (zob. **ramka 1**).

34 Zasada automatycznego umarzania środków (zasada „n+2”) pomaga uregulować zaległe zobowiązania. Nakłada ona wymóg automatycznego umorzenia wszystkich funduszy, które nie zostały wydatkowane lub ujęte we wniosku o płatność, do końca drugiego roku, po roku, kiedy przydzielono środki.

Zwrot wkładów EFRR i EFS na rzecz ustanowienia instrumentów finansowych jako kosztów kwalifikowalnych w okresie programowania 2007–2013

Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym jedynym warunkiem poświadczania kwot związanych z instrumentami finansowymi jako wydatków kwalifikowalnych w ramach PO w okresie programowania 2007–2013 był warunek, aby odnośne kwoty zostały wykorzystane w celu ustanowienia funduszy lub funduszy powierniczych bądź w celu wniesienia do nich wkładu. Na tej podstawie wkłady z EFRR i EFS są zwracane z budżetu UE państwom członkowskim i traktowane jako tymczasowo zaabsorbowane. Innymi słowy, nie było wymogu powiązania wkładu z PO ze środkami z wyposażenia kapitałowego instrumentu przekazanymi na rzecz ostatecznych odbiorców. Odsetki od tego kapitału również powiększają wyposażenie kapitałowe instrumentów finansowych. Komisja określa całkowitą wartość wydatków kwalifikowalnych dopiero na etapie zamykania PO, na podstawie faktycznych kwot pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych udzielonych ostatecznym odbiorcom.

38

Taki stan rzeczy stworzył zachętę dla państw członkowskich do „parkowania” przynajmniej części środków unijnych przekazanych na rzecz PO na rachunkach bankowych i rachunkach pośredników finansowych zarządzających funduszami bez rzeczywistego wykorzystywania tych funduszy zgodnie z zamierzonymi celami (zob. **ramka 2**).

Ramka 2

Analiza przykładu: nadmierne wyposażenie kapitałowe instrumentu finansowego we Włoszech (Fondo regionale di cogaranzia e controgaranzia per le PMI operanti in Sardegna)

W grudniu 2009 r. władze samorządowe na szczeblu regionalnym podjęły decyzję o utworzeniu funduszu gwarancyjnego o wyposażeniu kapitałowym 233 mln euro. Stanowiło to 14% ogólnego budżetu programu operacyjnego na cały okres programowania.

Kapitał ten miał w całości posłużyć jako gwarancja pożyczek na kwotę około 2,3 mld euro.

Kontrola tego włoskiego funduszu gwarancyjnego przeprowadzona w 2010 r. przez Trybunał wykazała, że nie dokonano jakiegokolwiek analizy potrzeb rynkowych, z której wynikałaby zasadność wyposażenia kapitałowego w takiej wysokości. Ponadto przy podpisywaniu umowy o finansowaniu między władzami regionalnymi a agencją regionalną realizującą fundusz brakowało kilku innych wymaganych elementów (takich jak strategia i plan inwestycji, opis strategii wyjścia oraz postanowienia o likwidacji).

Dopiero w czerwcu 2010 r. przygotowano ostateczną wersję i zatwierdzono plan biznesowy, który jednak opierał się na nierealnych założeniach.

Kontrola Trybunału wykazała również, że znaczna część środków finansowych z programu operacyjnego przydzielonych przez instytucje zarządzające w 2007 r. nie została do tamtej pory wydana. Przydzielenie wysokiej kwoty na rzecz instrumentu finansowego umożliwiło obejście obowiązującej w tym czasie zasady n+2, zgodnie z którą niewykorzystane środki muszą zostać umorzone po upływie 2 lat.

Jak podała instytucja zarządzająca, do końca 2014 r. ostatecznym odbiorcom udzielono gwarancji w wysokości jedynie 45 mln euro z łącznej kwoty wyposażenia kapitałowego wynoszącej 233 mln euro. Oznacza to, że wskaźnik wydatkowania wyniósł 19%.

Udzielone gwarancje odpowiadają pożyczkom na kwotę 460 mln euro.

39

Z drugiej strony Trybunał stwierdził jeden przypadek, w którym wyposażenie kapitałowe instrumentów finansowych zostało obniżone w celu uwzględnienia warunków rynkowych i prognozowanych wskaźników wydatkowania, co jest uważane za dobrą praktykę (zob. **ramka 3**).

Ramka 3

Analiza przykładu: korekta zmniejszająca wyposażenie kapitałowe funduszu JEREMIE zgodnie ze zmieniającymi się potrzebami rynkowymi na Litwie

Instrument JEREMIE (wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) został ustanowiony na Litwie w 2008 r., a jego wyposażenie kapitałowe było stopniowo zwiększane i wyniosło 210 mln euro na koniec 2009 r. Wielkość wyposażenia kapitałowego opierała się na ocenie potrzeb rynkowych przeprowadzonej we wrześniu 2007 r.

Jednak na późniejszym etapie, po przeanalizowaniu skutków, jakie kryzys gospodarczy wywarł na litewską gospodarkę, instytucja zarządzająca postanowiła obniżyć wyposażenie kapitałowe funduszu. Do 2012 r. zostało ono zmniejszone do 170 mln euro, a środki pieniężne trafiły z powrotem do programu operacyjnego.

Z obniżonego do kwoty 170 mln euro kapitału funduszu JEREMIE do końca 2014 r. wypłacono 121 mln euro, co oznacza, że wskaźnik wydatkowania wyniósł 71%, a nie 58%, jak miałyby to miejsce, gdyby nie obniżono kapitału. Bez takiej zmiany ogólny wskaźnik wydatkowania dla wszystkich litewskich instrumentów finansowych wyniósłby 68%, a nie 75% (zob. **tabela 4**).

40

Nadmierne wyposażenie kapitałowe instrumentów finansowych ma negatywny wpływ na koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami, w przypadku gdy są one ustalane na podstawie wysokości kapitału wpłaconego na rzecz funduszu, a nie na podstawie wyników działalności podmiotu zarządzającego funduszem. Zbyt duże wyposażenie kapitałowe stanowi sposób generowania dochodów dla podmiotów zarządzających funduszem bez konieczności świadczenia przez nie oczekiwanych usług (zob. pkt 116–125).

Szczególnie niskie wskaźniki wydatkowania w przypadku instrumentów finansowych zarządzanych przez grupę EBI

41

Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała również, że średni wskaźnik wydatkowania w przypadku 31 instrumentów EFRR i EFS zarządzanych przez EBI i EFI był szczególnie niski i wyniósł 43% w porównaniu z 60% dla instrumentów zarządzanych przez inne podmioty.

Wydłużenie do marca 2017 r. okresu kwalifikowalności dla instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie jedynie wytycznych Komisji

42

Wkład UE odpowiadający niewykorzystanym środkom finansowym (tj. środkom niewypłaconym lub niezagwarantowanym ostatecznym odbiorcom do końca okresu kwalifikowalności) musi zostać zwrócony do budżetu UE w momencie zamknięcia programów operacyjnych. Zważywszy na niskie przeciętne wskaźniki wydatkowania, Trybunał już w sprawozdaniu rocznym za rok 2014 stwierdził, że nie można oczekiwać, iż wszystkie instrumenty finansowe w pełni wykorzystają dostępne środki finansowe do końca 2015 r.³⁵.

43

W kwietniu 2015 r. Komisja opublikowała zmienione wytyczne dotyczące zamknięcia programów, zgodnie z którymi okres kwalifikowalności wydatków związanych z instrumentami finansowymi wydłużono z dnia 31 grudnia 2015 r. do dnia 31 marca 2017 r.³⁶. Ogólny okres kwalifikowalności jest jednak ustalony w art. 56 ust. 1 rozporządzenia ogólnego. W sprawozdaniu rocznym za rok 2014 Trybunał stwierdził, że dany przepis prawny może zostać zmieniony wyłącznie przez akt prawny tego samego lub wyższego szczebla, tak aby hierarchia norm prawnych była należycie respektowana³⁷. Wynika z tego, że wytyczne Komisji nie mogły zmienić przepisów przyjętych w drodze procedury ustawodawczej Parlamentu Europejskiego i Rady.

44

Na podstawie przeprowadzonej przez Trybunał analizy i w oparciu o liniową prognozę wydatkowania w poprzednich latach szacuje się, że bez wydłużenia okresu kwalifikowalności ponad 5,0 mld euro przydzielonych na rzecz instrumentów EFRR i EFS pozostałoby niewykorzystane do końca 2015 r. 3,9 mld euro z tej kwoty stanowią wkłady z budżetu UE do programów operacyjnych. Faktyczne kwoty wykorzystane między styczniem 2015 r. a marcem 2017 r. będą dostępne najwcześniej dopiero na koniec 2017 r.

Czy zajęto się tą kwestią w okresie programowania 2014–2020?

45

Ze względu na fakt, że wkłady finansowe z programów operacyjnych realizowane są obecnie poprzez płatności rozłożone w czasie, poziom dokapitalizowania instrumentów finansowych powinien zostać lepiej dostosowany, co przyniesie poprawę wskaźników wydatkowania (zob. **ramka 4**).

35 Pkt 6.50 sprawozdania rocznego za 2014 r.

36 C(2015) 2771 final z dnia 30 kwietnia 2015 r. Załącznik do decyzji Komisji zmieniającej decyzję C(2013) 1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007–2013), s. 7.

37 Pkt 6.52 sprawozdania rocznego za 2014 r.

Zasady dokonywania zwrotu z budżetu UE środków przekazanych na rzecz instrumentów finansowych EFRR i EFS (okres programowania 2014–2020)

Zgodnie z art. 41 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wniosek o płatność okresową złożony w okresie kwalifikowalności nie może przekraczać 25% całkowitej kwoty wkładu z programu przydzielonej na dany instrument finansowy na podstawie odnośnej umowy o finansowaniu. Druga, trzecia i kolejne płatności realizowane są wtedy, gdy osiągnięte zostaną pewne progi wydatkowania dotyczące poprzednich płatności.

Instytucje zarządzające nie zawsze przeprowadzały należyłą ocenę potrzeb rynkowych przed przydzieleniem środków na rzecz instrumentów finansowych EFRR i EFS

46

Trybunał zbadał także, czy przed ustanowieniem instrumentów finansowych i przydzieleniem środków finansowych na ich rzecz dokonano należytej oceny potrzeb rynkowych. Oceny potrzeb rynkowych lub oceny *ex ante* powinny umożliwiać zrozumienie potrzeb rynku oraz tego, jaki rodzaj wsparcia (pożyczki, gwarancje czy inwestycje kapitałowe) jest najbardziej odpowiedni dla wyeliminowania stwierdzonych luk rynkowych. Oceny te powinny także określać potrzeby w zakresie finansowania oraz ostatecznie rozstrzygnąć, czy zamierzony cel w ramach polityki może zostać najlepiej zrealizowany z wykorzystaniem instrumentu finansowego. Kwestia ta została także podkreślona w poprzednich sprawozdaniach specjalnych Trybunału i w innych analizach jako warunek wstępny skuteczności takich instrumentów³⁸.

Ocena potrzeb rynkowych nie była obowiązkowa w odniesieniu do instrumentów finansowych w okresie programowania 2007–2013

47

W okresie programowania 2007–2013 jedyne bezpośrednie odniesienie w przepisach do oceny potrzeb rynkowych (zwanej także „oceną luk”) dotyczy funduszy powierniczych³⁹.

38 Sprawozdania specjalne nr 8/2015 (pkt 21), nr 2/2012 (pkt 118) oraz nr 5/2015 (pkt 27); Komisja Europejska, EBI „Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programme period” [Instrumenty finansowe: podsumowanie aktualnego stanu realizacji w przygotowaniu do okresu programowania 2014–2020] – badanie przeprowadzone przez Mazars/Ecorys/EPRC, s. 52, 66, 73.

39 W przypadku funduszy powierniczych o ocenie luk jest mowa w art. 44 ust. 1 lit. a) rozporządzenia wykonawczego: „[...] Umowa o finansowaniu [między państwem członkowskim lub instytucją zarządzającą a funduszem powierniczym], w stosownych przypadkach, zawiera następujące elementy: a) w odniesieniu do instrumentów inżynierii finansowej wspierających przedsiębiorstwa, przede wszystkim MŚP, łącznie z mikroprzedsiębiorstwami, wnioski z oceny luk istniejących pomiędzy podażą takich instrumentów a zapotrzebowaniem na nie [...]”.

48

W przypadku wszystkich innych funduszy specjalnych do 2009 r. pośredni obowiązek przeprowadzenia takiej oceny można było wywieść z konieczności przedstawienia planu biznesowego dla każdego instrumentu⁴⁰. Jednak wprowadzone we wrześniu 2009 r. zmiany w podstawie prawnej złagodziły wymogi dotyczące tych planów biznesowych⁴¹. Od tamtej pory obowiązek przedkładania planu biznesowego nadal co prawda istniał, jednak prawie wszystkie specjalne wymogi zostały zniesione (takie jak przedsiębiorstwa lub projekty miejskie planowane do wsparcia, kryteria, warunki ich finansowania oraz uzasadnienie i planowane wykorzystanie wkładu z PO). Trybunał jest zdania, że wartość dodana planu biznesowego w przypadku braku takich informacji jest ograniczona.

49

Obowiązek przeprowadzenia oceny potrzeb rynkowych nie istniał także w odniesieniu do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym ustanowionych w okresie programowania 2007–2013. W przypadku sześciu instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym uwzględnionych w niniejszym sprawozdaniu Trybunał odnotował jednak odmienne podejście. Mimo że nie istniał taki wymóg prawny, Trybunał zasadniczo zaobserwował, że w odniesieniu do wszystkich tych instrumentów przeprowadzono w jakiejś mierze ocenę potrzeb rynkowych, taką jak ocena oddziaływania, analiza rynkowa, konsultacje publiczne itp.

W blisko połowie skontrolowanych przypadków potrzeby rynkowe zostały przeszacowane

50

We wcześniejszych sprawozdaniach specjalnych Trybunał wskazał już znaczne uchybienia, jeśli chodzi o rzetelność ocen potrzeb rynkowych⁴². Oceny takie powinny w szczególności opierać się na założeniach, które są racjonalne i realistyczne. W przeciwnym razie instrumenty finansowe mogą nie uwzględniać w odpowiedni sposób faktycznych potrzeb rynkowych, co skutkuje „przekapitalizowaniem” instrumentu lub niewielkim bądź żadnym rzeczywistym wpływem na sytuację u źródła.

51

Dokonanie oceny potrzeb rynkowych jest przydatne z wielu względów, między innymi dlatego, że umożliwia identyfikację niedoskonałości rynku i określenie jego wielkości. W tym kontekście ogólna analiza przeprowadzona przez Trybunał pokazuje, że ocena potrzeb rynkowych w okresie programowania 2007–2013 nie była wystarczająco rzetelna. Choć większość respondentów (82%) biorących udział w przeprowadzonej przez Trybunał ankiecie podała, że przeprowadzili oni ocenę potrzeb rynkowych, nie zapobiegło to nadmiernemu dokapitalizowaniu: blisko połowa instrumentów finansowych (19 z 41) zarządzanych przez tych respondentów, którzy przeprowadzili ocenę potrzeb rynkowych, na koniec 2014 r. wykazywała wskaźniki wydatkowania nieprzekraczające 50% ich całkowitego wyposażenia kapitałowego. Jedynie w przypadku pięciu instrumentów (12%) wykorzystano w pełni początkowe wyposażenia kapitałowe (zob. **rys. 3**).

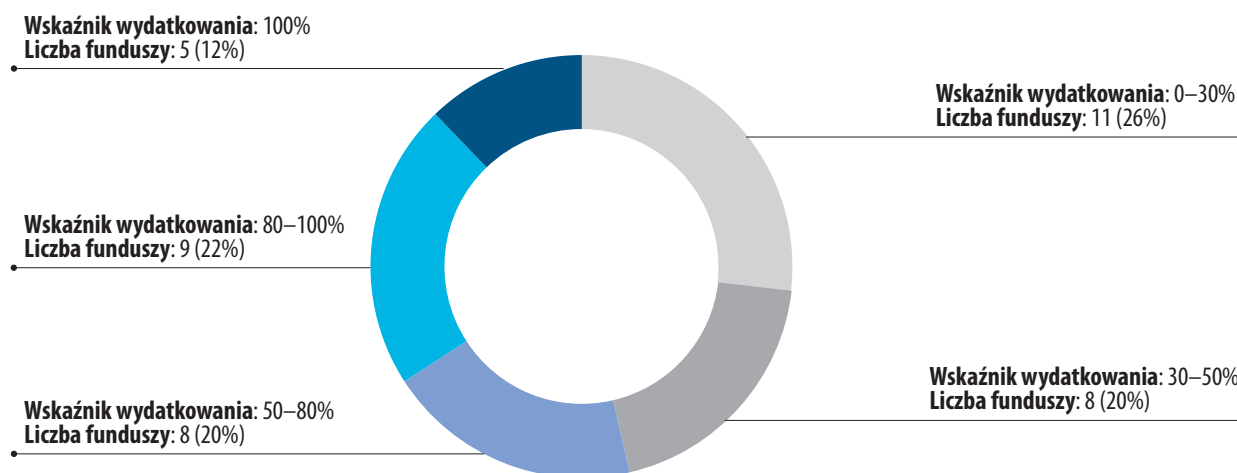
40 Art. 43 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, wersja pierwotna.

41 Art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 846/2009 z dnia 1 września 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1828/2006 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 250 z 23.9.2009, s. 1).

42 Sprawozdania specjalne nr 8/2015 (pkt 21–22), nr 2/2012 (pkt 33–37 i 116–118) oraz nr 5/2015 (pkt 27 i 96).

Rys. 3

Analiza wskaźników wydatkowania instrumentów finansowych, w odniesieniu do których w ankiecie wskazano, że została przeprowadzona ocena potrzeb rynkowych



Uwaga: Kwestionariusz rozesłano do podmiotów zarządzających/instytucji zarządzających 50 największymi instrumentami finansowymi EFRR, przy czym odpowiedzi udzieliło 80% z nich.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wyników ankiety.

52

We wcześniejszym sprawozdaniu specjalnym Trybunał zwracał już uwagę, że w okresie programowania 2007–2013 metodyka przeprowadzania oceny potrzeb rynkowych oraz wiarygodność przyjętych założeń nie podlegały żadnej weryfikacji przez organ niezależny od instytucji zarządzającej. Uchybienie to mogło przyczynić się do nadmiernie optymistycznych ocen opracowanych przez dużą liczbę instytucji zarządzających⁴³.

⁴³ Zob. sprawozdanie specjalne nr 2/2012, pkt 118.

Czy zajęto się tą kwestią w okresie programowania 2014–2020?

53

W okresie programowania 2014–2020 szczegółowa ocena *ex ante* jest obowiązkowa w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym w celu ustalenia dowodów potwierdzających niedoskonałości rynku (lub nieoptymalne sytuacje inwestycyjne) oraz oszacowania poziomu i zakresu potrzeb w dziedzinie inwestycji publicznych. W ocenie tej należy także określić rodzaje instrumentów finansowych, które będą najlepiej dopasowane do sytuacji. Ponadto ocena *ex ante* musi zostać przedłożona do wglądu komisji monitorującej PO, a streszczenie zawartych w niej ustaleń i konkluzji musi zostać opublikowane w ciągu trzech miesięcy od jej ukończenia (zob. **załącznik V**). Niemniej w dalszym ciągu nie ma wymogu przeprowadzania niezależnej weryfikacji oceny *ex ante* oraz wiarygodności założeń leżących u jej podstaw przed podjęciem decyzji o wysokości początkowego wyposażenia kapitałowego danego instrumentu finansowego.

54

Od momentu wejścia w życie nowego rozporządzenia finansowego w dniu 1 stycznia 2013 r. przeprowadzanie oceny *ex ante* jest również obowiązkowe w odniesieniu do wszystkich nowych instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym (zob. **załącznik V**). Niemniej ocena *ex ante* nie obejmuje ani analizy wyciągniętych wniosków, ani możliwości dokonania modyfikacji w przypadku wystąpienia istotnych zmian społeczno-gospodarczych, jak ma to miejsce w przypadku zarządzania dzielonego. Przegląd śródkresowy (w ramach którego można by uwzględnić te aspekty) dokonywany jest w odniesieniu do większości, lecz nie wszystkich instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym.

Ze względu na regionalne ukierunkowanie w okresie programowania 2007–2013 państwa członkowskie ustanowiły dużą liczbę instrumentów finansowych o ograniczonej wielkości

Instrumenty finansowe EFRR i EFS są znacznie mniejsze niż fundusze objęte zarządzaniem scentralizowanym czy prywatne fundusze inwestycyjne

55

Programy operacyjne EFRR i EFS realizowane są w trybie zarządzania dzielonego przez władze krajowe lub regionalne, co oznacza, że instrumenty finansowe ustanowione w celu realizacji programów krajowych lub regionalnych muszą przestrzegać wyznaczonych granic programów pod względem obszaru geograficznego i kwalifikowalności. Aby projekty mogły zostać uznane za kwalifikowalne, muszą być umiejscowione w regionie kwalifikującym się do PO, z którego instrument finansowy otrzymał wyposażenie kapitałowe⁴⁴.

44 Art. 35 rozporządzenia ogólnego.

56

W okresie programowania 2007–2013 w całej UE ustanowiono 952 fundusze specjalne EFRR i EFS (zob. **tabela 3**). Wynika z tego, że dla większości regionów uruchomiono kilka funduszy. Analiza przeprowadzona przez Trybunał pokazuje, że instrumenty finansowe EFRR, a w szczególności EFS, mają stosunkowo niewielkie rozmiary. Przeciętny wkład finansowy UE na rzecz instrumentu EFRR wynosi 80 mln euro w przypadku funduszy powierniczych i 10 mln euro w przypadku funduszy specjalnych. Jeśli chodzi o instrumenty EFS, przeciętny wkład finansowy UE wynosi 10 mln euro w przypadku funduszy powierniczych i 9 mln euro w przypadku funduszy specjalnych. Dla porównania, jak wynika z danych przedstawionych przez Komisję, do końca 2014 r. wkład z budżetu UE na rzecz funduszy objętych zarządzaniem scentralizowanym, które teoretycznie dotyczą wszystkich państw członkowskich, wynosi maksymalnie 1,2 mld euro. Fundusze *private equity* z kolei wyposażone są w kapitał o średniej wysokości 150–500 mln euro.

57

Wdrażanie funduszy o wyższym wyposażeniu kapitałowym może przynieść znaczące korzyści skali i przyrost wydajności. Wynika to z tego, że koszty ogólne i czynniki ryzyka mogą zostać rozłożone na wystarczająco dużą liczbę ostatecznych odbiorców. Innymi słowy, fundusze specjalne EFRR i EFS często nie są wielkością, która w branży związanej z funduszami uważana jest za odpowiednią dla skutecznego funkcjonowania.

Czy zajęto się tą kwestią w okresie programowania 2014–2020?

58

W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie mają większą swobodę w ustanawianiu instrumentów finansowych. Na przykład programy operacyjne mogą łączyć jeden lub więcej komplementarnych priorytetów inwestycyjnych z EFRR, Funduszu Spójności i EFS w ramach jednego celu tematycznego⁴⁵.

59

Ponadto ustanowiono wstępne wymogi prawne dotyczące ustanawiania instrumentów o znacznie wyższym wyposażeniu kapitałowym⁴⁶. W szczególności w okresie programowania 2014–2020 wprowadzono możliwość ustanawiania na szczeblu UE instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym⁴⁷ (zob. **ramka 5**).

- 45 Art. 96 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.
- 46 Art. 38 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.
- 47 W ramach tej opcji istnieje szczególny przypadek, w którym z programów operacyjnych EFRR można wносить wkłady na rzecz inicjatywy z zakresu MŚP, która z kolei objęta jest zarządzaniem bezpośrednim przez Komisję. W takim przypadku zastosowanie mają szczególne przepisy określone w art. 39 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Zasady ustanawiania instrumentów finansowych na szczeblu UE (okres programowania 2014–2020)

Art. 38 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów przewiduje możliwość zapewnienia wkładu finansowego na rzecz instrumentu finansowego ustanowionego na poziomie Unii, zarządzanego bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję, choć z zasady „[...] fundusze muszą być realizowane w ramach zarządzania dzielonego przez państwa członkowskie i Komisję, zgodnie z art. 59 rozporządzenia finansowego [...]”.

60

Istnieją również znaczące zachęty finansowe dla państw członkowskich, aby ustanawiać instrumenty z większym wyposażeniem kapitałowym lub instrumenty wykraczające poza szczebel regionalny. Jeśli cała oś priorytetowa PO jest realizowana za pośrednictwem instrumentu finansowego, można zastosować zachętę w postaci dopłaty uzupełniającej na poziomie 10% maksymalnego poziomu współfinansowania. Jeśli odrębna oś priorytetowa ma być realizowana za pośrednictwem instrumentu finansowego na szczeblu UE i objęta zarządzaniem bezpośrednim lub pośrednim przez Komisję, oś taka kwalifikuje się do poziomu współfinansowania w wysokości 100%⁴⁸.

61

Komisja i państwa członkowskie powinny – o ile to możliwe – wykorzystywać możliwości przewidziane w podstawie prawnej w zakresie ustanawiania większych specjalnych instrumentów finansowych EFRR i EFS w celu skorzystania ze znacznych oszczędności na poziomie kosztów obsługi tych instrumentów. Niemniej przy większej liczbie zaangażowanych regionów i organów struktura prawna może okazać się bardziej złożona, co z kolei mogłoby wiązać się z ryzykiem wystąpienia opóźnień, które państwa członkowskie muszą uwzględnić przy opracowywaniu najodpowiedniejszej struktury finansowania. Podstawa prawna w latach 2007–2013 umożliwiała już dokonywanie wkładów z więcej niż jednego programu na rzecz tego samego instrumentu finansowego⁴⁹. Niemniej konstrukcje takie nie cieszyły się dotychczas dużą popularnością ze względu na przekonanie o ich większej złożoności. Z odpowiedzi udzielonych w ankiecie Trybunału wynika, że potrzebne są dodatkowe wytyczne ze strony Komisji dotyczące sposobu ustanawiania instrumentów na szczeblu UE w latach 2014–2020.

48 Art. 120 ust. 5 i art. 120 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

49 Komisja, COCOF (10-0014-05), „Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of the General Regulation” [Nota w sprawie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z art. 44 rozporządzenia ogólnego].

Czy instrumenty finansowe skutecznie przyciągnęły kapitał prywatny?

62

Jedną z najważniejszych zalet instrumentów finansowych jest możliwość pozyskiwania dodatkowych środków finansowych. Innymi słowy, wyposażenie kapitałowe funduszu może wzrosnąć za sprawą dodatkowych środków prywatnych i publicznych. Metodą pomiaru, w jakim zakresie finansowanie publiczne przyciąga dodatkowe środki finansowe, jest efekt mnożnikowy, zwany również efektem dźwigni. Powinien on informować o zdolności instrumentu do przyciągania dodatkowego finansowania w zależności od jego rodzaju, lokalizacji i ostatecznych odbiorców, a także o wyborach dokonanych przez Komisję, instytucję zarządzającą lub podmiot zarządzający funduszem podczas ustanawiania instrumentu. W przypadku porównywalnych instrumentów wyższy efekt mnożnikowy oznaczałby zatem, że dany instrument charakteryzuje się większą skutecznością pod względem przyciągania dodatkowego finansowania.

63

W związku z tym Trybunał dokonał przeglądu sposobu definiowania i monitorowania przez Komisję efektu mnożnikowego w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym i scentralizowanym oraz ocenił, czy instrumenty skutecznie przyciągały dodatkowy kapitał prywatny. Trybunał przeanalizował także, jak korzystano z warunków preferencyjnych i porozumień w sprawie dzielenia się ryzykiem z partnerami prywatnymi, a także zajął się rozwiązaniami podatkowymi w tym względzie.

Pomiar przez Komisję efektu mnożnikowego w odniesieniu do instrumentów finansowych nie uwzględnia należycie, w jakim zakresie finansowanie publiczne przyciąga dodatkowe środki finansowe

Potrzeba bardziej zróżnicowanych wskaźników efektu mnożnikowego w celu uzyskania miarodajnych pomiarów

Trudności w identyfikacji pozyskanego dodatkowego kapitału prywatnego i publicznego w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym

64

W przepisach obowiązujących w latach 2007–2013 nie określono precyzyjnie, w jaki sposób należy mierzyć pozyskiwanie dodatkowych środków w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym. W 2011 r. Komisja podjęła pierwsze kroki zmierzające do rozwiązania tego problemu, proponując definicję „efektu mnożnikowego”, a dwa lata później w rozporządzeniu finansowym (zob. *ramka 6*).

Definicja „efektu mnożnikowego” w odniesieniu do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym i scentralizowanym

W sierpniu 2011 r. Komisja w swoich wspólnych ramach kontroli zdefiniowała efekt mnożnikowy jako „[...] dodatkowe zasoby udostępnione na poziomie ostatecznych odbiorców wykraczające poza wkład funduszy strukturalnych, wnoszone zwykle przez instrumenty finansowe oraz innych inwestorów prywatnych lub publicznych”⁵⁰. Zgodnie z tą definicją (która nie jest jednak prawnie wiążąca) efekt mnożnikowy odpowiada całkowitej wysokości wsparcia finansowego udzielonego ostatecznym odbiorcom (z uwzględnieniem wszystkich zasobów przekazanych na rzecz odbiorców ostatecznych niezależnie od tego, czy są one częścią PO, czy też stanowią dodatkowe środki prywatne lub publiczne) podzielonej przez wkład UE wniesiony na rzecz instrumentu (za pośrednictwem PO).

W odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym efekt mnożnikowy jest od 2013 r. zdefiniowany w rozporządzeniu finansowym jako „[...] równy kwocie środków finansowych dla kwalifikujących się odbiorców końcowych podzielonej przez kwotę wkładu Unii”⁵¹.

50 Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, „Common Audit Framework” [Wspólne ramy kontroli], lipiec 2011 r. (Część 2), s. 7.

51 Art. 223 zasad stosowania rozporządzenia finansowego.

65

Trybunał uważa jednak, że traktowanie wszelkiego finansowania publicznego ze środków krajowych jako kwot lewarowanych, co proponuje Komisja w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym, jest niewłaściwe: poziomy współfinansowania są już bowiem określone na poziomie osi priorytetowych programu operacyjnego, a wkłady krajowe wnoszone na rzecz wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych z zasady mieszczą się w tych poziomach. W tym sensie nie ma rozróżnienia między „normalnym” współfinansowaniem krajowym a „dodatkowym” wkładem krajowym (który przewyższa poziomy określone w ramach PO). Niemniej wyłącznie ten ostatni może być uważany za środki przyciągnięte przez fundusze unijne. Trybunał zauważył już we wcześniejszym sprawozdaniu, że praktyka Komisji polegająca na pomijaniu w mianowniku krajowego finansowania publicznego w ramach programów operacyjnych prowadzi do sztucznego zawyżenia mierzonego wskaźnika efektu mnożnikowego⁵².

52 Sprawozdanie specjalne nr 2/2012, **Ramka 5**.

66

Ponadto wskaźnik efektu mnożnikowego powinien służyć jako narzędzie pomiaru skuteczności instrumentu finansowego pod względem przyciągania dodatkowych środków prywatnych lub publicznych (ponownie, ponad środki rozważane już dla całego PO). Rzecz jasna, ocena skuteczności musi uwzględniać różnice w realizacji takiego instrumentu. Decydującą rolę w tym względzie odgrywają w szczególności podział ryzyka i preferencyjne warunki dla partnerów z sektora prywatnego (zob. pkt 74–78). Ponadto poziom lewarowania powinien różnić się w zależności od rodzajów wsparcia finansowego (na przykład lewarowanie powinno być wyższe w odniesieniu do gwarancji niż w przypadku pożyczek), rodzajów inwestycji (dla bardziej ryzykownych inwestycji powinno być niższe), etapów rozwoju ostatecznych odbiorców otrzymujących wsparcie (na przykład firmy rozpoczynające działalność niosą większe ryzyko) i rynków geograficznych (na przykład niższy poziom w mniej rozwiniętych regionach).

67

W swojej obecnej formie sposób obliczania efektu mnożnikowego stosowany przez Komisję nie może dostarczyć wiarygodnych informacji na temat rzeczywistej skuteczności instrumentów pod względem przyciągania dodatkowych środków prywatnych lub publicznych. W związku z tym nie pozwala on na rozróżnienie między instrumentami finansowymi o większej lub mniejszej skuteczności z perspektywy przyciągania dodatkowych wkładów prywatnych lub publicznych na rzecz wyposażenia kapitałowego instrumentu.

Niespójny pomiar efektu mnożnikowego w odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym

68

Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że w przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym Komisja stosuje różne metody obliczania efektu mnożnikowego w zależności od rodzaju instrumentów, jak pokazano w **tabeli 5**⁵³.

69

W związku z powyższym przedstawione przez Komisję wskaźniki lewarowania w odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym nie są wzajemnie porównywalne ani też nie są porównywalne ze wskaźnikami dotyczącymi instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym.

53 SWD(2015) 206 final.

Tabela 5

Efekt mnożnikowy w przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym zgodnie z danymi przedstawionymi przez Komisję

Instrument	Rodzaj instrumentu	Metoda obliczania	Wskaźnik lewarowania na dzień 31 grudnia 2014 r.
LGTT	Gwarancyjny	Całkowita kwota finansowania przyciągniętego przez projekt podzielona przez wkład finansowy UE wpłacony na rzecz instrumentu	57
PBI	Gwarancyjny	Podobnie jak w przypadku LGTT	9
EFEE	Kapitałowy	Całkowita kwota finansowania przyciągniętego na poziomie funduszu podzielona przez wkład finansowy UE	2
Fundusz Marguerite	Kapitałowy	Całkowita kwota finansowania zmobilizowana przez instrument (zarówno środki kapitałowe, jak i dłużne) na poziomie projektu podzielona przez wpłacony wkład finansowy UE	157
Instrument gwarancyjny EPMF	Gwarancyjny	Wartość nowych mikrokredytów powiększona o wysokość gwarancji, podzielona przez górny limit kwoty gwarancji	7
EPMF FCP-FIS	Pożyczkowy	Wartość nowych mikrokredytów powiększona o wysokość gwarancji, podzielona przez wpłacony wkład finansowy UE	2

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji za 2015 r.¹.

1 SWD(2015) 206 final.

W obliczeniach uwzględnia się nie tylko źródła finansowania będące wynikiem unijnych lub krajowych wkładów na rzecz instrumentu finansowego

70

Nie wszystkie źródła finansowania pozyskanego w ramach projektu są wynikiem unijnego lub krajowego wkładu finansowego. Jednak w obliczeniach Komisji dotyczących „wskaźnika efektu mnożnikowego” zupełnie nie bierze się tego faktu pod uwagę. W 2015 r. Komitet Pomocy Rozwojowej OECD zaproponował alternatywną metodykę polegającą na obliczeniach zależnych od rodzaju instrumentu (pożyczkowy, gwarancyjny lub kapitałowy)⁵⁴. Różnice między tymi dwoma podejściami wyjaśniono na przykładzie omówionym w **ramce 7**.

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

Przykład struktury finansowania dla projektu transportowego i różnic w obliczeniach efektu mnożnikowego zgodnie z metodyką Komisji i OECD

Na ten przynoszący dochód projekt w dziedzinie infrastruktury transportowej (linia kolejowa dla pociągów dużych prędkości we Francji) przeznaczono środki z wielu źródeł finansowania, przy czym dotacje krajowe stanowiły 52% tych środków, a dług komercyjny – 39%. Wkład finansowy UE w postaci gwarancji na kwotę do 200 mln euro długu komercyjnego stanowi 2,5% całkowitej kwoty finansowania.

W tym przykładzie efekt mnożnikowy – obliczony na podstawie metodyki OECD – wyniósłby jedynie 1, gdyż w strukturze finansowania projektu uwzględniono tylko jedną pożyczkę w wysokości 200 mln euro zagwarantowaną przez UE.

Rodzaje źródeł finansowania	w mln euro	% całkowitej kwoty finansowania
Dług komercyjny	3 038	39%
Dotacje krajowe	4 050	52%
Kapitałowe	758	9%
Całkowita kwota finansowania	7 846	100%
Maksymalna gwarancja UE dla długu komercyjnego	200	2.5%

Tymczasem zgodnie z metodyką Komisji wskaźnik efektu mnożnikowego wynosi 39 (całkowita kwota finansowania w wysokości 7 846 mln euro podzielona przez gwarancję UE w wysokości 200 mln euro).

Trybunał uważa, że nierealistyczne jest założenie, iż dotacje krajowe, stanowiące największą część finansowania projektu, zostały zmobilizowane w następstwie udzielenia przez UE gwarancji na ograniczoną kwotę. Kwestia ta negatywnie wpływa na sprawozdawczość Komisji dotyczącą zarówno instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym, jak i tych objętych zarządzaniem dzielonym, choć jest ona bardziej widoczna w przypadku tych pierwszych, gdyż udział współfinansowania ze środków prywatnych w ramach projektów objętych zarządzaniem dzielonym jest mniejszy.

Czy zajęto się tą kwestią w okresie programowania 2014–2020?

71

Jeśli chodzi o instrumenty objęte zarządzaniem dzielonym, w okresie programowania 2014–2020 rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów nie odnosi się bezpośrednio do definicji efektu mnożnikowego zawartej w rozporządzeniu finansowym UE. Niemniej koncepcja zdefiniowana w art. 37 ust. 2 lit. c) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów jest zasadniczo identyczna: „[...] szacunki dotyczące dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych, które mogą zostać potencjalnie zgromadzone w ramach instrumentu finansowego aż do poziomu ostatecznego odbiorcy (oczekiwany efekt dźwigni)”. W związku z tym Komisja w dalszym ciągu uważa współfinansowanie krajowe za środki lewarowane w wyniku unijnego wkładu finansowego na rzecz PO. Nie wprowadzono także żadnych zmian w sposobie obliczania kwot pozyskanych z sektora prywatnego. Zdaniem Trybunału Komisja powinna ponownie rozważyć swoje metody obliczania efektu mnożnikowego unijnego i krajowego finansowania publicznego w ramach instrumentów finansowych przy uwzględnieniu alternatywnej metodyki zaproponowanej przez OECD w 2015 r.

72

Trybunał zauważa również, że państwa członkowskie mają obecnie obowiązek określenia „oczekiwanego efektu dźwigni” dla każdego instrumentu (zob. **ramka 8**). Informacje te pozwolą Komisji monitorować, w jaki sposób rzeczywisty efekt mnożnikowy ma się do docelowego poziomu lewarowania. Niemniej w związku z tym, że Komisja nie posiada spójnej metodyki obliczania efektu mnożnikowego, wątpliwe jest, aby to rozwiązanie przełożyło się na wiarygodne dane, które mogłyby zostać wykorzystane do celów porównawczych.

Ramka 8

Dla każdego instrumentu finansowego należy określić „oczekiwany efekt dźwigni” (okres programowania 2014–2020)

Obowiązkowa ocena *ex ante* instrumentów finansowych musi obejmować oszacowanie dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych, które mogą zostać wygenerowane przez instrumenty finansowe na wszystkich poziomach aż do poziomu ostatecznego odbiorcy. Ów „oczekiwany efekt dźwigni” musi zostać określony w umowie o finansowaniu między instytucją zarządzającą a „funduszem funduszy” (lub dokumencie strategicznym, w przypadku gdy instytucja zarządzająca realizuje fundusz bezpośrednio).

Każdego roku instytucja zarządzająca ma obowiązek przedstawić załącznik do rocznego sprawozdania dotyczący realizacji operacji obejmujących instrumenty finansowe⁵⁵.

55 Załącznik I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 821/2014 z dnia 28 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych (Dz.U. L 223 z 29.7.2014, s. 7) ustanawia liczne sekcje, które należy wykorzystać jako podstawę dla tej sprawozdawczości i które obejmują informacje o źródłach finansowania instrumentów finansowych.

Trudności związane z pozyskiwaniem inwestorów z sektora prywatnego do instrumentów finansowych objętych zarówno zarządzaniem dzielonym, jak i zarządzaniem scentralizowanym**73**

Jednym z wyznaczonych celów instrumentów finansowych jest przyciąganie dodatkowego finansowania z sektora prywatnego w celu uzupełnienia dostępnych funduszy publicznych, gdyż umożliwia to realizację większej liczby projektów przy takim samym poziomie inwestycji publicznych. W związku z tym zarówno w odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym, jak i scentralizowanym, Trybunał dążył do ustalenia, w jakim zakresie wkład ze środków publicznych przyczynił się do skutecznego pozyskania dodatkowego finansowania prywatnego.

Specjalne rozwiązania przewidziane dla inwestorów prywatnych w odniesieniu do instrumentów finansowych w okresie programowania 2007–2013 nie okazały się skuteczne w przyciąganiu dodatkowego finansowania na znaczną skalę**74**

Przeprowadzone przez Trybunał wywiady oraz przegląd literatury potwierdzają, że w okresie programowania 2007–2013 sektor prywatny niechętnie inwestował w instrumenty finansowe, gdyż uważał, że są one objęte zbyt rygorystycznymi regulacjami (np. specjalne regulacje unijne i krajowe, przepisy dotyczące pomocy państwa, zamówień publicznych). Należy przypomnieć, że cele obu stron są odmienne: podczas gdy celem sektora publicznego jest realizacja konkretnej polityki i założeń inwestycyjnych, sektor prywatny koncentruje się na działaniach przynoszących zysk. Ponadto po obu stronach może występować brak wystarczającej wiedzy. Sektor publiczny nie zawsze dysponuje zaawansowaną ekspertyzą w kwestiach finansowych, a sektor prywatny niekoniecznie jest zaznajomiony z unijnym prawodawstwem. Komisja uważa, że jednym ze sposobów na przyciągnięcie kapitału prywatnego jest oferowanie inwestorom prywatnym preferencyjnego traktowania lub „premii z tytułu ryzyka”. W związku z tym Trybunał przeanalizował te rozwiązania przewidziane dla inwestorów z sektora prywatnego, aby sprawdzić, czy ryzyko było dzielone między sektor publiczny i prywatny w racjonalny sposób.

Brak wytycznych Komisji w zakresie preferencyjnego traktowania w przypadku instrumentów EFRR i EFS

75

W odniesieniu do instrumentów EFRR i EFS funkcjonujących w latach 2007–2013 przepisy przewidywały możliwość preferencyjnego przydzielania zwrotów z inwestycji inwestorom funkcjonującym zgodnie z testem prywatnego inwestora⁵⁶. Preferencyjne traktowanie może polegać na przykład na zawieraniu umów, które nie przyznają partnerowi z sektora publicznego takich samych praw dotyczących spłaty, jakie otrzymują partnerzy z sektora prywatnego, lub na nierównym podziale zysków i strat między partnerów prywatnych i publicznych.

76

Preferencyjne traktowanie może być uzasadnione w przypadku, gdy jest ono konieczne w celu przyciągnięcia inwestycji sektora prywatnego na niedoskonałych rynkach, na których takie finansowanie może przyczynić się do osiągnięcia celów polityki publicznej. Jeśli jest ono nieuzasadnione, preferencyjne traktowanie może skutkować uszczupleniem początkowego wyposażenia kapitałowego instrumentu finansowego, a tym samym ograniczeniem funduszy nadwyżkowych dostępnych na potrzeby następnego cyklu inwestycyjnego po zamknięciu instrumentu. Niemniej ani podstawa prawna dla okresu programowania 2007–2013, ani wytyczne Komisji nie zawierają żadnych wskazówek dotyczących sposobu uwzględnienia w umowie o finansowaniu ustaleń co do podziału ryzyka, lub sposobu weryfikowania, czy traktowanie preferencyjne było adekwatne.

Mimo ponoszenia przez Komisję większego ryzyka sektor prywatny wniósł tylko ograniczone wkłady finansowe na rzecz kapitału instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym

77

W ramach powszechnie stosowanej praktyki, w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym właściwe przepisy zatwierdzone przez Parlament Europejski i Radę obejmują wyłącznie ogólne warunki dotyczące podziału ryzyka lub traktowania preferencyjnego. Szczegółowe ustalenia dotyczące wkładu Komisji na rzecz tych instrumentów (w tym procentowego udziału w podziale ryzyka) uzgadniane są na późniejszym etapie jako część odrębnej umowy, która nie musi zostać zatwierdzona przez władzę budżetową (zob. **ramka 9**).

56 Art. 43 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego.

Podział ryzyka między Komisję i jej partnerów – analiza na przykładzie instrumentu gwarancji kredytowych dla projektów TEN-T (LGTT) i inicjatywy w zakresie obligacji projektowych (PBI)

LGTT został ustanowiony wspólnie przez Komisję i EBI w 2008 r. w drodze umowy o współpracy, w ramach której każda ze stron ponosi 50% ryzyka związanego z brakiem spłaty pożyczki (oczekiwane i nieoczekiwane straty).

Instrument ten zapewnia gwarancję w postaci warunkowej linii kredytowej, która może zostać uruchomiona przez projektodawcę w okresie pierwszych pięciu do siedmiu lat funkcjonowania, jeśli przychody generowane przez projekt nie wystarczają na spłatę długu uprzywilejowanego (tj. w przypadku gdy faktyczne przychody z projektu są niższe od prognozowanych).

W wyniku zmiany w podstawie prawnej w 2013 r. wprowadzono metodę portfela pierwszej straty, co doprowadziło do tego, że Komisja wzięła na siebie ryzyko 95% strat z części obejmującej pierwsze straty w ramach portfela (PFLP).

W następstwie zmiany rozporządzenia nr 680/2007 dokonanej w 2012 r. ustanowiono nowy instrument – PBI, który zapewnia wsparcie kredytowe w formie instrumentu podporządkowanego – pożyczki lub warunkowego instrumentu wsparcia inwestycji – w celu wsparcia uprzywilejowanych obligacji projektowych wyemitowanych przez przedsiębiorstwo odpowiedzialne za realizację projektu. Ustalenia dotyczące podziału ryzyka między Komisję i EBI są takie same jak w przypadku LGTT, tj. Komisja pokrywa 95% strat, a EBI bierze na siebie ryzyko związane z pozostałymi 5%.

Część obejmująca pierwsze straty dla portfela LGTT/PBI została ustalona na takim poziomie, aby było mało prawdopodobne, że faktyczne straty przekroczą ten poziom. Oznacza to, że Komisja faktycznie bierze na siebie największą część rzeczywistego ryzyka.

Podstawa prawna przewiduje, że podział ryzyka będzie się opierał na „zasadzie pierwszych strat”, ale nie zawiera żadnych szczegółów dotyczących sposobu, w jaki pierwsze straty powinny być ustalane, lub poziomu ekspozycji na ryzyko wynikającego z takiego podejścia. W dokumencie roboczym służb Komisji⁵⁷ stwierdza się, że procentowa wartość pierwszych strat będzie „co do zasady ustalana na poziomie nieznacznie wyższym od historycznych poziomów przeciętnych strat”. EBI określił jednak górny limit nie na podstawie danych historycznych, lecz w taki sposób, że jego oczekiwana ekspozycja na ryzyko netto pozostała na poziomie standardowego ryzyka (mniej niż 2% oczekiwanej straty).

57 SEC(2011) 1237 final z dnia 19 października 2011 r. Dokument roboczy służb Komisji – ocena skutków towarzysząca dokumentowi pt. „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: etap pilotażowy realizacji inicjatywy w zakresie obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020”, s. 53.

78

W przypadku niektórych instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym Trybunał ustalił, że niemal całe rzeczywiste ryzyko zostało przeniesione na Komisję (zob. **ramka 10**). Choć Komisja bierze na siebie większe ryzyko niż jej partnerzy w przypadku tego rodzaju instrumentów, analiza Trybunału pokazuje, że sektor prywatny nie przekazał żadnych istotnych wkładów finansowych na rzecz tych instrumentów.

Ramka 10

Analiza przykładu: podział ryzyka między Komisję a jej partnerów – Europejski Fundusz na rzecz Efektywności Energetycznej (EFEE)

EFEE inwestuje w efektywność energetyczną, projekty związane z energią odnawialną i ekologiczny transport miejski. Udziałowcami funduszu są Komisja, EBI i dwa banki. EFEE funkcjonuje jako spółka akcyjna, a jego akcje są podzielone na trzy klasy (A, B i C) w zależności od ponoszonego ryzyka i praw do zwrotu z inwestycji, przy czym klasa A jest klasą najkorzystniejszą, a klasa C klasą najmniej korzystną.

Komisja jest jedynym udziałowcem posiadającym akcje klasy C, co oznacza, że jako pierwsza ponosi straty i jako ostatnia otrzymuje zyski. Akcje Komisji zostaną wykupione w terminie zapadalności. Wykup jest uzależniony od dostępności wystarczającej ilości środków pieniężnych w funduszu.

Straty spółki są w pierwszej kolejności udziałem Komisji. Nie wpływają one na wartość akcji klasy A i B, dopóki wartość akcji klasy C nadal jest dodatnia. Dopiero w chwili, gdy wartość akcji klasy C spadnie do zera, straty będą przypisywane do akcji klasy A i B. Przyszłe dochody i zyski niekoniecznie prowadzą do korekty w górę wartości akcji klasy C, gdyż są one w pierwszej kolejności wykorzystywane na potrzeby wypłaty docelowych dywidend z akcji klasy A i B.

Ponadto akcje klasy C nie mogą zostać wykupione przed wykupem dwóch pozostałych klas.

W niektórych przypadkach wykorzystuje się interpretacje podatkowe w celu zwiększenia atrakcyjności instrumentów finansowych wśród inwestorów z sektora prywatnego

79

Interpretacja podatkowa jest pisemną decyzją krajowego organu podatkowego dotyczącą tego, w jaki sposób traktować konkretny aspekt działalności podmiotu gospodarczego w świetle przepisów podatkowych obowiązujących w danym państwie członkowskim. Taka procedura może być stosowana w kilku państwach członkowskich UE w celu uzyskania pewności co do sposobu opodatkowania działalności. Ogólnie rzecz ujmując, osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa podlegające opodatkowaniu przedkładają własną interpretację tego, w jaki sposób przepisy podatkowe mają zastosowanie do ich przypadku lub do konkretnej transakcji lub działalności, a organ podatkowy ustosunkowuje się do niej w drodze decyzji pozytywnej lub negatywnej. Takie konwencje podatkowe stanowią również standardową praktykę w branży związanej z funduszami. Choć interpretacje podatkowe mogą być całkowicie zgodne z prawem i są stosowane w wielu systemach prawnych, mogą one także być wykorzystywane do ułatwiania agresywnego planowania podatkowego.

80

Już w 2012 r. Komisja wydała zalecenie pod adresem państw członkowskich dotyczące agresywnego planowania podatkowego⁵⁸. Zasadniczo państwa członkowskie zachęca się do zmiany przepisów krajowych w celu rozwiązania problemu „sztucznych uzgodnień” i rozpatrywania tych rozwiązań „do celów podatkowych poprzez odniesienie się do ich istoty ekonomicznej”. W następstwie tego zalecenia podjęto szereg specjalnych działań w tym względzie:

- Od 2014 r. Komisja wszczęła kilka postępowań wyjaśniających w celu zbadania, czy decyzje organów podatkowych w państwach członkowskich dotyczące podatku dochodowego od osób prawnych, który muszą odprowadzać korporacje, są zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy państwa⁵⁹.
- W marcu 2015 r. Komisja przedstawiła pakiet działań mających na celu zwiększenie przejrzystości podatkowej oraz wprowadzenie automatycznej wymiany informacji między państwami członkowskimi na temat ich interpretacji podatkowych⁶⁰.
- W czerwcu 2015 r. Komisja przyjęła plan działania na rzecz sprawiedliwego i skutecznego systemu opodatkowania przedsiębiorstw w UE⁶¹. W dokumencie tym poruszono, obok szeregu innych zagadnień dotyczących opodatkowania, kwestię działań na rzecz przeciwdziałania unikaniu opodatkowania i agresywnemu planowaniu podatkowemu.

- 58 Zalecenie Komisji z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego, C(2012) 8806.
- 59 Zob. na przykład IP/14/663 – komunikat prasowy z dnia 11 czerwca 2014 r.
- 60 COM(2015) 135 final z dnia 18 marca 2015 r. Wniosek w sprawie dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania.
- 61 COM(2015) 302 final z dnia 17 czerwca 2015 r. „Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania”.

81

Trybunał wykrył jednak instrumenty finansowe, w odniesieniu do których uzyskano interpretacje podatkowe (zob. **ramka 11**).

Ramka 11

Analiza przykładu: interpretacje podatkowe w odniesieniu do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym – fundusz Marguerite

W 2013 r. fundusz Marguerite uzyskał w Luksemburgu interpretację indywidualną prawa podatkowego (powszechnie nazywaną „interpretacją podatkową”) oraz uprzednie porozumienie cenowe w odniesieniu do spółek holdingowych funduszu Marguerite i jego luksemburskich jednostek zależnych. Porozumienie cenowe jest zawierane między podatnikiem a organami podatkowymi i określa metodę ustalania cen, którą podatek będzie stosował w transakcjach zawieranych przez podmioty powiązane.

Szczególna struktura zastosowana w przypadku funduszu Marguerite prowadzi do sytuacji, w której spółki holdinowe pomniejszają potrącany u źródła dochodu podatek od wypłat dywidendy na rzecz samego funduszu poprzez przekształcanie wypłat dywidendowych w płatności odsetek i wykorzystywanie instrumentów hybrydowych pomiędzy podmiotami w Luksemburgu⁶². Możliwe jest również, że poprzez wykorzystywanie tej struktury unika się innych podatków, takich jak podatki potrącane u źródła dochodu w krajach spółek operacyjnych czy podatki od zysków kapitałowych w momencie wycofania inwestycji.

⁶² Instrumenty hybrydowe to instrumenty, które mogą być traktowane odmiennie do celów podatkowych w różnych jurysdykcjach, na przykład w jednym kraju traktuje się je jako dług, a w innym jako kapitał (zob. OECD, „Hybrid Mismatch Arrangements – Tax Policy and Compliance Issues”, marzec 2012, s. 7).

82

Trybunał odnotował także, że w ramach szeregu instrumentów EFRR i EFS w latach 2007–2013 wykorzystywane były podmioty typu SICAV⁶³ lub SICAR⁶⁴. W przypadku tych struktur interpretacje podatkowe są powszechnie spotykaną praktyką. Państwa członkowskie nie informują jednak Komisji, czy ich instrumenty stosowały lub będą korzystać z interpretacji indywidualnych prawa podatkowego.

Wkłady finansowe z sektora prywatnego stanowią około 2% całkowitej kwoty wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych EFRR i EFS

83

W swych wcześniejszych sprawozdaniach Trybunał zauważył, że w okresie programowania 2007–2013 poziom pozyskiwania środków z sektora prywatnego był ograniczony⁶⁵. Jak wynika z najnowszych danych przekazanych Komisji przez państwa członkowskie, jedynie 154 z 1 025 instrumentów finansowych EFRR i EFS w 11 państwach członkowskich przyciągnęły finansowanie z sektora prywatnego w ramach ich struktury finansowania, jako część wkładu z PO.

84

W przypadku funduszy prywatnych przekazanych za pośrednictwem PO i zgłoszonych przez państwa członkowskie istnieje ponadto ryzyko podwójnego liczenia, nie można bowiem wykluczyć, że finansowanie prywatne na poziomie funduszy specjalnych to po prostu środki przeniesione przez fundusz powierniczy. Jeśli analizę zawęzi się wyłącznie do funduszy powierniczych, a tym samym wyeliminuje się ryzyko podwójnego liczenia, dane pokazują, że jedynie 9 z 73 istniejących funduszy powierniczych w czterech z 18 państw członkowskich, w których takie fundusze istnieją, skorzystało z wkładów finansowych z sektora prywatnego. W przypadku tych 9 funduszy powierniczych udział finansowania prywatnego w wyposażeniu kapitałowym instrumentu waha się między 5% a 50%. Ogółem za pośrednictwem programów operacyjnych fundusze powiernicze przyciągnęły 325 mln euro kapitału z sektora prywatnego. Jednocześnie Trybunał zauważa, że niezależnie od przekazywanych informacji istnieje prawny obowiązek wywodzący się z przepisów dotyczących pomocy państwa, zgodnie z którym w przypadku inwestycji kapitałowych w MŚP minimalny poziom współfinansowania prywatnego musi wynosić 30% lub 50% w zależności od regionu⁶⁶.

85

Ponadto z informacji przedstawionych dobrowolnie przez 11 państw członkowskich wynika, że zasoby przekazane na rzecz instrumentów finansowych – oprócz środków (prywatnych lub publicznych) pochodzących z programów operacyjnych – sięgają 342 mln euro⁶⁷. Państwa członkowskie nie mają jednak obowiązku przedstawiania takich informacji, a dane zgłaszane na zasadzie dobrowolności nie są weryfikowane przez Komisję.

63 SICAV to fundusz inwestycyjny typu otwartego, w przypadku którego wartość jego kapitału zmienia się w zależności od liczby inwestorów i wartości inwestycji leżących u jego podstaw. Jednostki uczestnictwa w funduszu nabywa się i sprzedaje na podstawie najbardziej aktualnej wartości aktywów netto funduszu.

64 SICAR to mechanizm przeznaczony dla inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym i inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka, charakteryzujący się brakiem zasad dotyczących dywersyfikacji inwestycji oraz ograniczeń w zakresie udzielania pożyczek lub lewarowania.

65 Zob. sprawozdania specjalne nr 2/2012 (pkt 105–115 i 124), nr 8/2015 (pkt 34–35), nr 5/2015 (pkt 66–67 i ramka 7).

66 Wytczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach, pkt 4.3.4 (Dz.U. C 194 z 18.8.2006, s. 2).

67 Komisja Europejska, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007–2013, Situation as at 31 December 2014” [Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej, zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, okres programowania 2007–2013, stan na dzień 31 grudnia 2014 r.], s. 25.

86

Trybunał zauważył również, że prawodawstwo mające zastosowanie do okresu programowania 2007–2013 nie zawierało przepisu, zgodnie z którym umowy o finansowaniu między instytucjami zarządzającymi a podmiotami zarządzającymi funduszem powinny określać oczekiwane poziomy lewarowania w odniesieniu do dodatkowych wkładów finansowych z sektora prywatnego. Ponadto wynagrodzenia podmiotów zarządzających funduszem nie były uzależnione od ich skuteczności w zakresie przyciągania inwestorów prywatnych (zob. pkt 136)⁶⁸. W związku z tym podmioty te miały niewielką motywację do pozyskiwania inwestorów prywatnych do współpracy.

68 Art. 43 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego.

87

W przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym, a w szczególności kapitałowych instrumentów finansowych, przyciąganie inwestycji z sektora prywatnego okazało się trudne, czego przykładem są analizy przedstawione w ramce 12.

Ramka 12

Analiza przykładu: trudności w pozyskiwaniu inwestorów z sektora prywatnego do finansowanych ze środków publicznych instrumentów kapitałowych – fundusz Marguerite i EFEE

Poniżej przedstawiono przykłady dwóch instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym, w przypadku których pozyskano ograniczone współfinansowanie prywatne⁶⁹:

- Fundusz Marguerite posiada – poza Komisją – osiem instytucji sponsorujących, z których wszystkie są bankami kontrolowanymi przez państwo. Łączna kwota wkładów tych instytucji wynosi 710 mln euro. Dotychczas nie pozyskano żadnych środków od inwestorów prywatnych, co umożliwiłoby osiągnięcie celu 1,5 mld euro całkowitej kwoty wkładów⁷⁰.
- EFEE również opierał się głównie na funduszach publicznych, a największy wkład finansowy na jego rzecz wniosła jak dotąd Komisja (125 mln euro z całkowitej kwoty 265 mln euro). Jedyne prywatne uczestnik – Deutsche Bank – przekazał ograniczony wkład na rzecz tego instrumentu (5 mln euro). Całkowita kwota zaangażowana na tym etapie nie przekracza połowy kwoty docelowej dla tego instrumentu (700 mln euro).

69 SWD(2015) 206 final.

70 Decyzja Komisji z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie uczestnictwa Unii Europejskiej w Europejskim Funduszu na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020 (fundusz Marguerite), C(2010) 941.

Czy zajęto się tą kwestią w okresie programowania 2014–2020?

88

W przypadku instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym przepisy na okres programowania 2014–2020 w dalszym ciągu umożliwiają co prawda preferencyjne traktowanie, ale pojawił się także wymóg, aby dokonywać odpowiedniego podziału ryzyka między partnerów publicznych i prywatnych (zob. **ramka 13**).

Ramka 13

Przepisy dotyczące preferencyjnego traktowania i podziału ryzyka (okres programowania 2014–2020)

Art. 44 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nakłada wymóg, aby zapewnić „[...] właściwy podział ryzyka i zysków” między inwestorami publicznymi i prywatnymi, a rozporządzenie delegowane stanowi, że poziom preferencyjnego traktowania powinien być proporcjonalny do ryzyka podejmowanego przez inwestorów oraz ograniczony do minimum koniecznego, aby przyciągnąć takich inwestorów⁷¹. W szczególności w ramach oceny *ex ante* państwo członkowskie musi uwzględnić „[...] ocenę zapotrzebowania na preferencyjne wynagrodzenie i jego poziom, by przyciągnąć odpowiadające wsparciu z funduszy środki pochodzące od inwestorów prywatnych lub opis mechanizmów, które będą stosowane, by określić zapotrzebowanie na takie preferencyjne wynagrodzenie i jego zakres [...]”⁷².

To preferencyjne wynagrodzenie może być finansowane z zasobów zwróconych na rzecz instrumentu lub z zysków i innych wpływów lub dochodów, które można przypisać wsparciu z funduszy UE. Koncepcję preferencyjnego traktowania stosuje się również w stosunku do inwestorów publicznych spełniających warunki testu prywatnego inwestora⁷³.

Trybunał zauważył ponadto, że w sytuacjach objętych zakresem stosowania ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych „w przypadku asymetrycznego podziału strat między inwestorami publicznymi a prywatnymi pierwsza strata pokrywana przez inwestora publicznego jest ograniczona do 25% łącznej wartości inwestycji”⁷⁴.

W przeciwnym razie preferencyjne traktowanie musi być zgodne z warunkami rynkowymi lub przejść procedurę zgłoszenia pomocy państwa.

71 Art. 6 ust. 1 lit. d) rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014.

72 Art. 37 ust. 2 lit. c) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

73 Art. 44 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

74 Art. 21 ust. 13 lit. c) rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014.

89

Zobowiązanie państw członkowskich do oceny konieczności stosowania preferencyjnego traktowania i przyjmowania ustaleń dotyczących podziału ryzyka, jak również obowiązek przedstawienia uzasadnienia dla takich rozwiązań należy niewątpliwie postrzegać jako postęp na drodze ku bardziej skutecznemu zarządzaniu instrumentami finansowymi. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów Trybunał doszedł jednak do wniosku, że Komisja powinna przygotować wytyczne dla państw członkowskich dotyczące tego, jak najlepiej stosować preferencyjne traktowanie w celu przyciągnięcia większego kapitału prywatnego bez jednoczesnego obciążania nadmiernym ryzykiem podmiotów z sektora publicznego przekazujących wkłady finansowe na rzecz wyposażenia kapitałowego instrumentów.

90

W przypadku niektórych instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym w prawodawstwie uwzględniono również możliwy zakres podziału ryzyka między Komisję a jej partnerów. W tym kontekście rozporządzenie stanowi, że „[...] model podziału ryzyka [musi być] odzwierciedlony w odpowiednim podziale między Unię a podmiot, któremu powierza się zadania”, podczas gdy „maksymalne ryzyko ponoszone przez budżet unijny nie może przekraczać 50% ryzyka docelowego portfela długu w ramach instrumentu dłużnego”⁷⁵. Dopiero na przestrzeni lat będzie można stwierdzić, czy te zmienione przepisy wystarczą, by przyciągnąć większe środki finansowe z sektora prywatnego niż miało to miejsce w okresie programowania 2007–2013. Jak już wspomniano we wcześniejszym sprawozdaniu, Trybunał jest zdania, że główne aspekty ustaleń w zakresie podziału ryzyka między Komisję i jej partnerów (np. EBI) powinny zostać określone w specjalnych przepisach dotyczących każdego instrumentu objętego zarządzaniem scentralizowanym⁷⁶.

91

Jeśli chodzi o kolejną sytuację w zakresie interpretacji podatkowych, nie uległa ona zmianie w stosunku do okresu programowania 2007–2013. Trybunał uważa, że dalsze stosowanie uprzednich porozumień podatkowych w okresie programowania 2014–2020 w odniesieniu do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym lub dzielonym może wiązać się z ryzykiem utraty reputacji, gdyż porozumienia te mogą być postrzegane jako sprzeczne z zaleceniami Komisji i jej działaniami dotyczącymi konwencji podatkowych.

75 Załącznik I do rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”, część III, pkt 6.

76 Zob. sprawozdanie specjalne nr 2/2013, zalecenie 7.

Czy instrumenty finansowe zapewniały odnawialne wsparcie finansowe?

92

Jednym z głównych powodów wykorzystywania funduszy publicznych za pośrednictwem instrumentów finansowych jest fakt, że środki pieniężne mogą zostać użyte wiele razy, tj. mogą być odnawialne. Jeśli na przykład wypłacona pożyczka została spłacona po trzech latach, zwrócone środki pieniężne mogą zostać wykorzystane do udzielenia nowej pożyczki. W związku z tym Trybunał zbadał, czy ten efekt odnawialnego wykorzystania środków faktycznie miał miejsce. Zakres, w jakim fundusze mogą być wykorzystywane w sposób odnawialny, zależy w praktyce od rodzaju wsparcia finansowego, ale także od okresu inwestycyjnego danych instrumentów. Trybunał przeanalizował zatem, czy okresy inwestycyjne instrumentów odpowiadały zwyczajowym praktykom rynkowym oraz jakie czynniki wpłynęły na ograniczenie faktycznego okresu inwestycyjnego instrumentów.

Opóźnienia we wdrażaniu znacznie skróciły rzeczywisty okres inwestycyjny kilku instrumentów finansowych EFRR i EFS

93

Na początku okresu programowania 2007–2013 organy publiczne w większości państw członkowskich dysponowały jedynie niewielkim doświadczeniem w zakresie strukturyzowania i obsługi instrumentów odnawialnych we współpracy z pośrednikami finansowymi. W wyniku przeprowadzonych przez Trybunał kontroli ustalono, że większość opóźnień była spowodowana czasochłonnym procesem wewnętrznej strukturyzacji instrumentów finansowych, długimi negocjacjami z pośrednikami finansowymi na różnych szczeblach (dotyczącymi często kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami), skomplikowanymi procedurami udzielania zamówień publicznych, niepewnością w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi pomocy państwa oraz trudnościami w pozyskaniu wkładów finansowych z sektora prywatnego.

94

W wielu przypadkach różne zaangażowane organy musiały szybko przejść proces uczenia się. Sporo czasu zajmowało też pogodzenie interesów i poglądów licznych zainteresowanych stron w celu osiągnięcia porozumienia co do strategii inwestycyjnej danego instrumentu. Na kilka z tych problemów zwrócono też uwagę w innych badaniach⁷⁷. Kontrole przeprowadzone przez Trybunał w ostatnich latach pokazują również, że przynajmniej części tych problemów można było zapobiec, gdyby Komisja wcześniej wydała większą liczbę wytycznych.

77 Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej UE, „Financial Instruments under Cohesion policy 2007-13: How have Member States and Selected Financial Institutions Respected and Preserved EU Financial Interests?” [Instrumenty finansowe w polityce spójności w latach 2007–2013: jak państwa członkowskie i wybrane instytucje finansowe respektowały i chroniły interesy finansowe UE?], s. 16; Komisja i EBI, „Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programme period” [Instrumenty finansowe: podsumowanie aktualnego stanu realizacji w przygotowaniu do okresu programowania 2014–2020] – badanie przeprowadzone przez Mazars/Ecorys/EPRC, s. 62.

95

Niskie wskaźniki wydatkowania w wielu państwach członkowskich oraz wynikające z tego faktu ograniczone zdolności instrumentów do odnawialnego wykorzystania funduszy są oczywistym skutkiem tych trudności. W niektórych przypadkach opóźnienia we wdrożeniu trwały kilka lat, co znacznie skróciło okres, w którym wyposażenie kapitałowe instrumentu finansowego mogło zostać wypłacone ostatecznym odbiorcom (zob. **ramka 14**).

Ramka 14

Analiza przykładu: opóźnienia w ustanowieniu funduszu powierniczego JEREMIE w Słowacji

Porozumienie między EFI i rządem Słowacji dotyczące krajowego funduszu powierniczego JEREMIE zostało podpisane w 2006 r., tj. przed rozpoczęciem okresu programowania 2007–2013. Po przeprowadzeniu analizy potrzeb rynkowych w zakresie funduszy („oceny luk”) w 2008 r. podpisano umowę ramową, a w 2009 r. umowy o finansowaniu między różnymi ministerstwami i EFI.

Następnie minął kolejny rok, zanim podpisano dwie ostateczne umowy (umowę dotyczącą funduszu powierniczego i umowę udziałowców), które stanowią wstępne wymogi prawne niezbędne w celu rozpoczęcia faktycznej działalności przez fundusz. Do zasilenia funduszu powierniczego kapitałem doszło ostatecznie w 2011 r. W sumie uzyskanie pełnej sprawności operacyjnej przez fundusz powierniczy JEREMIE zajęło zatem 5 lat (2006–2011).

Zaproszenia do wyrażenia zainteresowania w celu wyłonienia pośredników finansowych zostały wystosowane w latach 2011, 2012 i 2013. Następnie minęły kolejne dwa do trzech lat, zanim zawarto umowy z pośrednikami finansowymi, co miało miejsce w 2013 r. w przypadku instrumentu gwarancyjnego i w 2014 r. w przypadku instrumentów pożyczkowych i kapitałowych. Dopiero wtedy uruchomiono wsparcie finansowe na rzecz odbiorców ostatecznych.

Wskaźnik wydatkowania na koniec 2014 r. wyniósł 12% na poziomie funduszu powierniczego i był jeszcze niższy w przypadku wypłat dla ostatecznych odbiorców dokonywanych z subfunduszy.

Efekt odnawialny instrumentów finansowych EFRR i EFS był ograniczony podczas wdrażania i niepewny po zamknięciu programów okresu programowania 2007–2013

Do końca 2014 r. mniej niż jedna trzecia wszystkich instrumentów finansowych EFRR i EFS wykorzystwała środki finansowe więcej niż jeden raz

96

Ogólnie rzecz ujmując, przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że w 19 państwach członkowskich istnieje 316 instrumentów EFRR i EFS (w zdecydowanej większości są to fundusze specjalne), w przypadku których do 31 grudnia 2014 r. udało się wypłacić ostatecznym odbiorcom całość wyposażenia kapitałowego. Niemniej nawet w przypadku tych instrumentów efekt odnawialnego wykorzystania środków wystąpił na bardzo późnym etapie okresu programowania. W związku z tym jedynie niewielka część początkowego wyposażenia zostanie wykorzystana więcej niż raz do końca wydłużonego okresu kwalifikowalności (tj. do marca 2017 r.). Ponadto w żadnym z 25 państw członkowskich wdrażających instrumenty finansowe łączny wskaźnik wydatkowania nie osiągnął 100% (zob. **tabela 4**).

Ograniczenia czasowe spowodowały szczególne problemy dla instrumentów kapitałowych

97

Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazuje również, że w przypadku instrumentów kapitałowych wystąpiły szczególne problemy z uzyskaniem efektu odnawialnego wykorzystania środków finansowych. W Europie przeciętny okres utrzymywania inwestycji kapitałowych (tj. czas między nabyciem a sprzedażą udziałów) wynosił w 2014 r. około sześciu lat⁷⁸. Większość instrumentów kapitałowych EFRR i EFS funkcjonowała jednak przez okres nie dłuższy niż osiem lat (2009–2017). Nawet jeśli przyjąć, że instrumenty zaczęły funkcjonować na początku 2009 r., a wyjście z inwestycji miało miejsce na koniec 2014 r., pozostają jedynie niecałe trzy lata do zamknięcia PO i przeprowadzenia nowej rundy inwestycji kapitałowych. W związku z tym – zważywszy na liczbę lat potrzebnych na ustanowienie instrumentu – jest mało prawdopodobne, aby wkłady PO na rzecz instrumentów kapitałowych zostały ponownie wykorzystane podczas okresu programowania.

98

Instrumenty kapitałowe objęte zarządzaniem scentralizowanym z kolei mają dużo dłuższe okresy funkcjonowania, co lepiej odzwierciedla charakter instrumentów kapitałowych⁷⁹ (np. czas funkcjonowania funduszu Marguerite wynosi 20 lat, z możliwością wydłużenia o dwa lata).

78 Preqin, *Private Equity Spotlight*, maj 2015, s. 8.

79 SWD(2015) 206 final, s. 151 i 159.

Wysoki stopień uznaniowości w zakresie ponownego wykorzystania funduszy z instrumentów finansowych EFRR i EFS może powodować zanikanie efektu odnawialnego wykorzystania środków po zamknięciu programów operacyjnych

99

Ramy prawne przyjęte na okres 2007–2013 dotyczące instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym stanowią, że państwa członkowskie mogą zachować wszelkie zasoby wykorzystane co najmniej raz przed zamknięciem programu, jednak zasoby te muszą zostać ponownie wykorzystane na rzecz grupy docelowej⁸⁰. Wytyczne Komisji dotyczące instrumentów finansowych⁸¹ i zamknięcia programów operacyjnych okresu 2007–2013⁸² sugerują, że zasoby z instrumentów EFRR i EFS powinny być reinwestowane bezterminowo.

100

Trybunał uważa jednak, że rozporządzenie ogólne obowiązujące w latach 2007–2013 w odniesieniu do reinwestycji bezterminowych nie może być interpretowane w ten sposób⁸³. Przykładowo przepisy zezwalają także na obniżenie kapitału instrumentu oraz na wykorzystanie zasobów instrumentów finansowych w postaci dotacji. Ponadto z prawnego punktu widzenia każda działalność podejmowana po zamknięciu programów, która nie dotyczy budżetu UE, stanowi wyłączną odpowiedzialność państwa członkowskiego i nie podlega już nadzorowi Komisji, chyba że podstawa prawna stanowi inaczej.

Czy zajęto się tą kwestią w okresie programowania 2014–2020?

101

W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 w art. 44 i 45 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów doprecyzowano szereg zagadnień dotyczących ponownego wykorzystania środków z instrumentów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych po zakończeniu okresu kwalifikowalności w 2023 r.

102

Ponadto w przepisach dotyczących okresu programowania 2014–2020 wyraźnie przewidziano odnawialny charakter instrumentów finansowych po zakończeniu okresu kwalifikowalności, uwzględniając zapisy dotyczące ponownego wykorzystania zwróconych zasobów w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności⁸⁴. Za sprawą tego przepisu w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów ustalono minimalny okres przydzielenia funduszy do instrumentów finansowych, ale nie sprecyzowano szczegółowo, jak powinno się to odbywać. Zdaniem Trybunału Komisja powinna doprecyzować ten aspekt.

80 Art. 78 ust. 7 rozporządzenia ogólnego.

81 Komisja Europejska, „Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006” [Zrewidowana nota w sprawie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006], COCOF (10-0014-05), 10 lutego 2012 r., pkt 5.2.5.

82 C(2015) 2771 z dnia 30 kwietnia 2015 r. Załącznik do decyzji Komisji zmieniającej decyzję C(2013) 1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007–2013), s. 7.

83 Art. 108 rozporządzenia ogólnego w związku z art. 152 ust. 1 i art. 153 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

84 Art. 45 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

103

Kluczowym czynnikiem, który pozwoli uniknąć błędów popełnionych w przeszłości, jest standaryzacja: opcja umożliwiająca instytucjom zarządzającym zaprojektowanie instrumentów finansowych zgodnie ze standardowymi warunkami określonymi przez Komisję powinna znacząco uprościć i ułatwić proces ustanawiania tych instrumentów.

104

Podstawa prawna obowiązująca w okresie programowania 2014–2020 zezwala również na to, by instrumenty finansowe były wykorzystywane podczas kolejnego okresu programowania, i nie wymaga ich likwidacji i zastępowania nowymi instrumentami⁸⁵. Rozwiązanie to może przynieść oszczędności zarówno czasu, jak i pieniędzy, gdyż w tej sytuacji instrumenty finansowe są gotowe do użycia od samego początku okresu programowania, a ich wyposażenie kapitałowe może zostać zwiększone zgodnie z oceną potrzeb *ex ante*. W przypadku gdy podmiot zarządzający funduszem został wyłoniony w ramach nieograniczonej procedury konkursowej, oszczędności czasu mogą być jednak niewielkie, gdyż i tak potrzebna byłaby nowa procedura w celu wyłonienia nowego menadżera funduszu. Z odpowiedzi uzyskanych w ramach przeprowadzonej przez Trybunał ankiety wynika (zob. **ramka 15**), że zarządzający funduszami oczekują od Komisji dodatkowych wytycznych dotyczących sposobu przenoszenia instrumentów do okresu programowania 2014–2020.

85 Art. 38 ust. 3 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Ramka 15

Odpowiedzi udzielone w ankiecie: kwestie wymagające dodatkowych wytycznych ze strony Komisji (okres programowania 2014–2020)

Zagadnienie	Wskaźnik odpowiedzi ¹
Przeniesienie instrumentów ustanowionych w poprzednim okresie programowania do nowego okresu (2014–2020)	27%
Strategia wyjścia oraz przepisy dotyczące zamknięcia	21%
Przepisy, które należy stosować w odniesieniu do wyboru zarządzających funduszami	18%
Ponowne wykorzystanie funduszy zwróconych do instrumentu finansowego po zakończeniu okresu kwalifikowalności	17%
Ustanawianie instrumentów na szczeblu UE	9%
Inne	8%

1 Ankietę przesłano do podmiotów zarządzających/instytucji zarządzających 50 największymi instrumentami EFRR; przy czym odpowiedzi udzieliło 80% z nich.

105

W trakcie okresu programowania 2007–2013 Komisja rozpoczęła organizację prezentacji i warsztatów w celu upowszechnienia dobrych praktyk i przeszkolenia urzędników z państw członkowskich. W styczniu 2015 r., rok po rozpoczęciu okresu programowania 2014–2020, Komisja uruchomiła również platformę doradztwa technicznego (www.fi-compass.eu) służącą rozpowszechnianiu wiedzy fachowej na temat unijnych wymogów prawnych dotyczących instrumentów finansowych.

Czy instrumenty finansowe okazały się opłacalną ekonomicznie metodą wykonania budżetu UE?

106

Instrumenty finansowe, w przeciwieństwie do tradycyjnych dotacji, zarządzane są przez podmioty zarządzające funduszami (a nie przez organy administracji publicznej). Podmiotami tymi są z zasady pośrednicy finansowi, np. banki prywatne lub państwowe. Zarządzanie instrumentami finansowymi wiąże się z kosztami, w związku z czym zarządzający funduszami są uprawnieni do otrzymywania wynagrodzenia za świadczone usługi. Poziom kosztów administracyjnych (zwracanych na podstawie dowodów potwierdzających poniesione wydatki) i wynagrodzenia (uzgodniona cena lub wynagrodzenie za świadczone usługi) dla podmiotu zarządzającego funduszem są z zasady określone w umowie o finansowaniu osobno dla każdego z instrumentów finansowych. Wynagrodzenie powinno pokrywać koszty zarządzania instrumentem finansowym (w tym wydatki na relacje z inwestorami, wydatki prawne i wydatki związane z kontrolami) oraz, w przypadku podmiotów zarządzających funduszami z sektora prywatnego, uwzględniać marżę zysku. Wynagrodzenia powinny być zróżnicowane w przypadku różnych produktów finansowych (tj. gwarancji, pożyczek lub kapitału), a ich poziom powinien być ustalany na podstawie obiektywnych kryteriów (np. duża liczba małych pożyczek zwykle wiąże się z wyższymi kosztami administracyjnymi niż w przypadku małej liczby dużych pożyczek).

107

Na podstawie najnowszych danych przedstawionych Komisji przez państwa członkowskie Trybunał przeanalizował poziom faktycznych kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w odniesieniu do instrumentów objętych zarówno zarządzaniem dzielonym, jak i scentralizowanym, w okresie programowania 2007–2013 oraz zbadał, czy były one w wystarczającym stopniu powiązane z wynikami działalności podmiotu zarządzającego funduszem. Ponadto w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 Trybunał ocenił, czy większy udział środków finansowych przydzielonych na instrumenty finansowe (i w związku z tym z zasady niezarządzanych przez organy administracji krajowej lub regionalnej) znalazł swoje odzwierciedlenie przy ustalaniu poziomu pomocy technicznej, która jest wypłacana państwom członkowskim z tytułu wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Wysoki poziom kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w porównaniu z faktycznym poziomem wypłat na rzecz ostatecznych odbiorców

W przypadku około 2% instrumentów łączne koszty administracyjne przekraczały faktyczną wysokość wypłat na rzecz ostatecznych odbiorców

108

W przypadku niektórych instrumentów koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami przekraczały faktyczne kwoty wypłacone ostatecznym odbiorcom. W ramach analizy 1 025 instrumentów finansowych EFRR i EFS Trybunał zidentyfikował 23 takie przypadki (2,2%) w 8 państwach członkowskich (Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Polska, Zjednoczone Królestwo). Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami w ramach tych instrumentów wyniosły łącznie 28 mln euro, podczas gdy na rzecz ostatecznych odbiorców wydatkowano kwotę 4 mln euro. Jednocześnie istnieją podobne instrumenty, w przypadku których pośrednicy finansowi nie otrzymują zwrotu kosztów administracyjnych ani nie pobierają żadnego wynagrodzenia (zob. **ramka 16**).

Analiza przykładu: podmioty nieodpłatnie wdrażające instrumenty finansowe – Fundusz na rzecz przedsiębiorczości w Grecji i fundusz powierniczy JEREMIE na Węgrzech**a) Fundusz na rzecz przedsiębiorczości w Grecji**

Fundusz na rzecz przedsiębiorczości w Grecji nie płaci kosztów administracyjnych ani wynagrodzeń na rzecz banków działających w charakterze pośredników finansowych. Zamiast tego fundusz i banki współfinansują pożyczki udzielane odbiorcom ostatecznym. Dzielą one między siebie także ryzyko braku spłaty pożyczki. Z punktu widzenia banków głównym powodem skłaniającym je do udziału w instrumencie jest podział ryzyka. W związku z tym uczestniczą one w instrumencie bez naliczania kosztów administracyjnych i wynagrodzenia.

b) JEREMIE Węgry

JEREMIE Węgry nie płaci kosztów administracyjnych ani wynagrodzeń na rzecz pośredników finansowych w przypadku instrumentów pożyczkowych. Zamiast tego pożyczki dla pośredników finansowych udzielane są po bardzo niskim oprocentowaniu w porównaniu ze stawkami rynkowymi. Niskie oprocentowanie nie stanowi wynagrodzenia dla podmiotu zarządzającego funduszem, gdyż jest ono równoważone większym ryzykiem, które biorą na siebie pośrednicy finansowi, w porównaniu z funduszami finansowanymi przez UE. W przypadku braku spłaty pożyczki pośrednicy finansowi z zasady biorą na siebie największą część strat.

Łączne koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami sięgają nawet 75% wsparcia finansowego wypłaconego ostatecznym odbiorcom

109

Trybunał przeprowadził ponadto analizę danych Komisji, w ramach której porównał koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami z kwotami faktycznie wypłaconymi ostatecznym odbiorcom. Wyniki tej analizy na poziomie państw członkowskich przedstawiono w **tabeli 6**.

110

W przypadku 274 z 1 025 instrumentów EFRR i EFS w 10 państwach członkowskich (Szwecja, Austria, Łotwa, Malta, Finlandia, Litwa, Rumunia, Grecja, Węgry i Cypr) Trybunał ustalił, że dane przedstawione Komisji dotyczące kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami zostały podane kompleksowo dla wszystkich instrumentów finansowych. W przypadku kolejnych sześciu państw członkowskich (Polska, Portugalia, Niemcy, Słowacja, Bułgaria i Zjednoczone Królestwo) informacje takie zostały przedstawione w odniesieniu do 392 instrumentów finansowych, na które przypada 84% do 98% całkowitej kwoty wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych. W przypadku wszystkich pozostałych państw członkowskich wiarygodne informacje dotyczące kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami przedstawiono w odniesieniu do instrumentów stanowiących dwie trzecie lub mniej całkowitej kwoty wyposażenia kapitałowego⁸⁶. W przypadku pewnej liczby instrumentów finansowych dane na ten temat albo nie zostały przekazane w ogóle, albo były niewiarygodne (np. podane koszty i wynagrodzenie za zarządzanie były dziesięciokrotnie wyższe niż kwota faktycznie wypłaconych środków). Ponadto w sytuacji gdy podane koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami wykazywały wartość zerową, oznacza to, że mogło tak być rzeczywiście lub że nie zgłoszono danych w tym względzie. Takie przypadki zostały wyeliminowane z dalszej analizy Trybunału.

86 Słowenia (66%), Hiszpania (63%), Francja (37%), Włochy (28%), Dania (18%), Republika Czeska (16%), Niemcy (10%), Belgia (1%) i Estonia (0%).

Tabela 6

Analiza łącznych kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami z podziałem na państwa członkowskie w odniesieniu do instrumentów finansowych EFRR i EFS wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

Państwo członkowskie	Całkowita kwota zgłoszonych kosztów administracyjnych (w mln euro)	Liczba instrumentów (w tym subfunduszy)	Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami			
			% kwot wpłaconych na rzecz instrumentu		% kwot wypłaconych na rzecz ostatecznych odbiorców	
			łącznie	Średnio rocznie	łącznie	Średnio rocznie
Słowacja	9	7	9%	2%	75%	16%
Republika Czeska	4	5	9%	3%	47%	16%
Francja	14	120	9%	2%	19%	4%
Szwecja	21	11	13%	2%	17%	3%
Cypr	2	5	10%	2%	16%	3%
Zjednoczone Królestwo	124	74	10%	2%	16%	3%
Hiszpania	43	16	6%	1%	16%	2%
Austria	2	2	6%	1%	12%	3%
Łotwa	17	15	8%	2%	12%	2%
Bułgaria	20	10	6%	1%	11%	3%
Włochy	51	128	4%	1%	11%	2%
Malta	1	2	8%	2%	10%	2%
Polska	110	248	9%	2%	10%	2%
Dania	1	9	9%	2%	10%	2%
Litwa	29	36	7%	1%	9%	2%
Finlandia	4	1	6%	1%	9%	1%
Niemcy	105	45	7%	1%	9%	1%
Niderlandy	0	11	6%	1%	8%	1%
Rumunia	8	4	5%	1%	6%	1%
Portugalia	18	56	4%	1%	5%	1%
Grecja	29	32	2%	0%	4%	1%
Słowenia	3	3	3%	1%	4%	1%
Belgia	0	9	4%	1%	4%	1%
Węgry	17	170	2%	0%	2%	0%
Estonia	0	6	0%	0%	0%	0%
Razem	631	1 025				

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji Europejskiej za 2015 r.

Brak zwrotu z budżetu UE kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, które przekraczały pułapy określone w przepisach, w momencie zamknięcia programów

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami były co do zasady ograniczone do maksymalnie 4% rocznie całkowitego wyposażenia kapitałowego instrumentu finansowego

111

W podstawie prawnej na okres programowania 2007–2013 kwestia wynagrodzenia dla podmiotu zarządzającego funduszem była sformułowana zwięźle w głównym rozporządzeniu⁸⁷, a górne limity kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami zostały precyzyjnie określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji⁸⁸. W szczególności ustalono następujące roczne pułapy:

- o 2% rocznie kapitału wniesionego przez PO do funduszy powierniczych dla funduszy gwarancyjnych,
- o 4% rocznie kapitału wniesionego przez PO lub fundusz powierniczy dla instrumentów mikrokredytowania przeznaczonych dla mikroprzedsiębiorstw,
- o 3% rocznie kapitału wniesionego przez PO lub fundusz powierniczy we wszystkich pozostałych przypadkach.

Komisja ustanowiła te pułapy w swoim wniosku ustawodawczym, biorąc pod uwagę doświadczenia z okresu programowania 2000–2006. Oprócz tego obowiązywał ogólny pułap kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w wysokości 5% w przypadku funduszy kapitałowych i 2% w przypadku funduszy gwarancyjnych⁸⁹.

112

W ramach zarządzania dzielonego, podczas określania wysokości wynagrodzenia podmiotu zarządzającego funduszem, instytucje zarządzające muszą przestrzegać zarówno przepisów dotyczących funduszy strukturalnych, jak i zasad pomocy państwa. Ponadto instytucje zarządzające muszą dopilnować, aby przepisy dotyczące wynagrodzenia były zgodne ze strategią inwestycyjną instrumentu w celu zapewnienia, aby podmiot zarządzający funduszami miał motywację finansową do działania zgodnie z wyznaczonymi celami PO. W związku z tym negocjowanie umów o finansowaniu nie jest zadaniem trywialnym, a podczas przeprowadzonych przez Trybunał wywiadów wiele instytucji zarządzających przyznało, że na początku okresu programowania 2007–2013 nie posiadały one odpowiedniej wiedzy fachowej, aby prowadzić takie negocjacje.

87 Art. 78 ust. 6 rozporządzenia ogólnego.

88 Art. 43 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego.

89 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004, zasada 8, pkt 2.7 oraz zasada 9, pkt 2.6.

113

W określonych warunkach ustalone w przepisach pułapy kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami mogą zostać przekroczone (np. jeśli koszty te i wynagrodzenia są zgodne z warunkami rynkowymi i nie przekraczają kosztów i wynagrodzeń płaconych przez inwestorów prywatnych lub jeśli zarządzający funduszem został wyłoniony w drodze procedury udzielania zamówień publicznych). Opierając się na sprawozdaniach przedłożonych Komisji przez państwa członkowskie, Trybunał ustalił, że nie ma informacji na temat tego, jak często pułapy te były przekraczane.

114

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami pokrywane są z wyposażenia kapitałowego instrumentu finansowego. Nie obciąża się nimi odbiorcy ostatecznego. Koszty te uznawane są za kwalifikowalne do momentu zamknięcia funduszu, co w większości przypadków zbiega się z zamknięciem programu⁹⁰. Kwalifikowalność zadeklarowanych kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w odniesieniu do funduszy EFRR i EFS ustanowionych w okresie programowania 2007–2013 zostanie zweryfikowana przez Komisję dopiero podczas analizowania dokumentów dotyczących zamknięcia w latach 2017 i 2018.

Łączne koszty administracyjne w momencie zamknięcia programów mogły w niektórych przypadkach przekroczyć pułapy przewidziane w przepisach

115

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami poniesione i zapłacone do dnia 31 marca 2017 r. mogą zostać zadeklarowane jako koszty kwalifikowalne w programie operacyjnym EFRR i EFS, w ramach którego dany instrument finansowy został ustanowiony⁹¹. Rozporządzenie stanowi, że górne limity kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami są powiązane z „kapitałem wniesionym przez program operacyjny”. Zdaniem Komisji górne limity, o których mowa w art. 43 rozporządzenia wykonawczego, mają zastosowanie do łącznego wkładu kapitałowego na rzecz instrumentu finansowego, nie zaś do faktycznej kwoty środków wykorzystanych na udzielenie wsparcia ostatecznym odbiorcom. Opinię tę potwierdzają wytyczne na okres programowania 2007–2013 dotyczące kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami⁹².

116

Zdaniem Trybunału Komisja powinna była zinterpretować przepisy rozporządzenia dotyczące pułapów kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami jako mające zastosowanie do faktycznie wykorzystanego wyposażenia kapitałowego wniesionego z PO na rzecz instrumentu finansowego, tj. wyposażenia, które zostało faktycznie wykorzystane do udzielenia wsparcia finansowego ostatecznym odbiorcom. Podmioty zarządzające funduszami nie powinny być wynagradzane za niewykorzystanie wyposażenia kapitałowego instrumentów.

90 Art. 42 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

91 Art. 78 ust. 6 lit. d) rozporządzenia ogólnego, w ramach limitów określonych w art. 43 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego.

92 COCOF (10-0014-05), 8 lutego 2012 r., sekcja 2.6.

W okresie programowania 2007–2013 wynagrodzenie oparte na wynikach działalności nie było prawnie przewidzianym wymogiem

117

W okresie programowania 2007–2013 o należyтым zarządzaniu finansami w przypadku instrumentów finansowych oraz o faktycznych wynikach działalności podmiotu zarządzającego funduszami była mowa wyłącznie w wytycznych Komisji jako o czynniku mającym wpływ na określanie kosztów administracyjnych i wynagrodzeń, ale nie było to ujęte w żadnej podstawie regulacyjnej⁹³.

118

Na podstawie przeprowadzonych kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności w odniesieniu do instrumentów finansowych Trybunał ustalił, że systemy wynagrodzeń oparte na wynikach działalności stanowiły wyjątki, a nie regułę: jedynie w ramach jednego z dziewięciu instrumentów zbadanych w latach 2013–2015 wdrożono system wynagrodzenia dla zarządzającego funduszem opierający się na wynikach jego działalności.

119

W przypadku gdy wynagrodzenie nie jest powiązane z wynikami działalności, zarządzający mają niewielką motywację do faktycznego przekazywania środków finansowych na rzecz ostatecznych odbiorców. Mogło mieć to negatywny wpływ na wyniki działalności instrumentów finansowych w okresie programowania 2007–2013. Ponadto w takiej sytuacji zarządzanie instrumentami EFRR i EFS staje się całkiem atrakcyjne również dla niedoświadczonych podmiotów (zob. również pkt 86).

120

W 2012 r. Komisja wydała zalecenie pod adresem instytucji zarządzających, zgodnie z którym wynagrodzenie zarządzającego funduszem powinno być powiązane z jakością faktycznie dokonanych inwestycji mierzoną na podstawie wkładu tych inwestycji na rzecz osiągnięcia strategicznych celów PO oraz z wartością zasobów zwróconych z inwestycji dokonanych w ramach instrumentu⁹⁴. Zalecenie to zostało jednak sformułowane w wytycznych COCOF, w związku z czym nie jest prawnie wiążące.

93 W okresie programowania 2007–2013 Komisja wydała trzy noty zawierające wytyczne COCOF w sprawie instrumentów inżynierii finansowej: COCOF (07/0018/01), COCOF (08/0002/03) i COCOF (10-0014-05).

94 Komisja Europejska, „Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006” [Zrewidowana nota dotycząca instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006], COCOF (10-0014-05), 10 lutego 2012 r., pkt 2.6.12.

W swej ocenie kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami Komisja nie uwzględnia należycie różnic pomiędzy poszczególnymi rodzajami instrumentów ani rzeczywistego poziomu wsparcia udzielonego ostatecznym odbiorcom

Szacunki Komisji dotyczące łącznej kwoty kosztów administracyjnych wynoszącej 631 mln euro od 2007 r. są z dużym prawdopodobieństwem zaniżone

121

W grudniu 2015 r., na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie za 2014 r., Komisja oszacowała, że łączny poziom kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami od rozpoczęcia okresu programowania wyniósł co najmniej 631 mln euro w przypadku instrumentów EFRR i EFS⁹⁵.

122

Według Komisji kwota ta stanowi 4,7% wkładów wniesionych z PO na rzecz odnoszących instrumentów w okresie programowania 2007–2013.

123

Jeśli w obliczeniach tych nie uwzględnia się kwot przekazanych z funduszy powierniczych do funduszy specjalnych, gdyż zostały już one ujęte jako wkłady wniesione przez OP na rzecz funduszy powierniczych, ogólny poziom kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami wzrasta do 6,2%. Co więcej, zarządzający funduszami mogą również pobierać wynagrodzenia od odbiorców ostatecznych, ale mogli nie zgłosić tych wynagrodzeń Komisji. W związku z tym, że obliczenia Komisji opierają się wyłącznie na częściowych danych, rzeczywiste wartości liczbowe (dotyczące zarówno kwot bezwzględnych, jak i udziału we wkładach wniesionych przez PO) mogą być wyższe.

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami znacznie powyżej poziomów zgłoszonych przez Komisję, jeśli obliczeń dokonać w oparciu o kwoty wsparcia finansowego udzielonego ostatecznym odbiorcom

124

Ogólnie rzecz ujmując, na podstawie analizy 764 instrumentów EFRR i EFS przedstawionych w **tabeli 6** Trybunał ustalił, że łączne koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami stanowią do 75% kwoty wsparcia finansowego udzielonego ostatecznym odbiorcom, co daje średnią roczną sięgającą nawet 16%.

125

W przypadku tych 10 państw członkowskich, które przekazały rzetelne dane na temat wszystkich 274 funduszy EFRR i EFS, Trybunał ustalił, że łączne koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami wahały się od 2% do 17% kwoty wsparcia finansowego udzielonego ostatecznym odbiorcom, co daje średnią roczną na poziomie od 1% do 3%.

95 Komisja Europejska, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, situation as at 31 December 2014” [Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej, zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, okres programowania 2007–2013, stan na dzień 31 grudnia 2014 r.], s. 29.

Znaczne różnice w wysokości kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w zależności od rodzaju instrumentu finansowego

126

Wysokość kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami jest również powiązana z rodzajem instrumentu. Na podstawie wiarygodnych danych przekazanych przez Komisję Trybunał ustalił przeciętne wartości, które przedstawiono w **tabeli 7**. Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami mają średnio najniższą wartość procentową w przypadku instrumentów gwarancyjnych, natomiast odsetek ten jest najwyższy w przypadku instrumentów kapitałowych.

Tabela 7

Przeciętne koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami w ujęciu kumulatywnym z podziałem na rodzaj instrumentu finansowego, wyrażone jako odsetek wyposażenia kapitałowego funduszu

Rodzaj instrumentu finansowego	Przeciętny łączny udział kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.
Pożyczkowy	4,2%
Gwarancyjny	2,7%
Kapitałowy	11,0%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji za 2015 r.¹.

- 1 Komisja Europejska, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instrument reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, Programming period 2007-2013, situation as at 31 December 2014” [Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, okres programowania 2007–2013, stan na dzień 31 grudnia 2014 r.].

127

Ponadto co do zasady instrumenty finansowe wdrażane z wykorzystaniem funduszu powierniczego są bardziej kosztowne we wdrażaniu, gdyż koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami ponoszone są na obu poziomach (tj. na poziomie funduszu powierniczego i funduszu specjalnego). Trybunał zauważył również, że górne limity kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w okresie programowania 2007–2013 nie zależą od skali inwestycji w ramach instrumentu finansowego, ponieważ wysokość tych kosztów i wynagrodzeń ustalana jest jako procent wkładu wniesionego przez PO (zob. pkt 108).

Jeśli wziąć pod uwagę wielkość udzielonego wsparcia finansowego, koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami w ramach instrumentów EFRR i EFS są znacznie wyższe niż w przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym lub funduszy inwestycyjnych w sektorze prywatnym

128

Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała również, że przeciętne koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami w przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym lub funduszy inwestycyjnych w sektorze prywatnym były znacznie niższe niż w przypadku instrumentów EFRR i EFS, jeśli za punkt odniesienia przyjąć wielkość wsparcia finansowego udzielonego ostatecznym odbiorcom do końca 2014 r.:

- o Łączne koszty operacyjne naliczone przez EFEE od momentu rozpoczęcia działalności w 2011 r. stanowią około 5% całkowitej zainwestowanej kwoty. Oznacza to roczny koszt w wysokości 1,2%.
- o W przypadku EPMF (instrumenty pożyczkowe i gwarancyjne łącznie) Komisja szacuje, że średni roczny koszt pokrywany z budżetu UE wynosi maksymalnie od 0,5% do 0,7% wyposażenia kapitałowego⁹⁶. Przekłada się to na roczny koszt w wysokości 0,2% kwoty gwarancji zapewnionych przez EPMF na rzecz ostatecznych odbiorców.

129

Dokonana przez Trybunał analiza wykazała również, że nawet koszty administracyjne i wynagrodzenia dla EBI i EFI w przypadku instrumentów EFRR były z zasady wyższe niż koszty i wynagrodzenia pobierane przez nie w sytuacji, gdy działają one jako podmioty zarządzające funduszami w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym.

130

Przeprowadzone przez Trybunał badanie dwóch opublikowanych w 2015 r. analiz dotyczących wynagrodzeń dla zarządzających funduszami inwestycyjnymi w sektorze prywatnym wykazało, że przeciętne roczne wynagrodzenie we wszystkich rodzajach funduszy (z wyjątkiem funduszy powierniczych) wynosiło między 0,6% i 1%⁹⁷. W obu tych analizach wskazano również, że wynagrodzenia za zarządzanie zostały w ostatnich latach obniżone. W innej analizie opublikowanej w 2013 r. podano, że roczne wynagrodzenie dla zarządzającego w przypadku funduszy o kapitale podwyższonego ryzyka wynosi między 2,0% a 2,5%⁹⁸.

131

Analiza Trybunału pokazuje również, że pomiędzy poszczególnymi instrumentami EFRR i EFS występują znaczne różnice, jeśli chodzi o koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami. Na podstawie dostępnych informacji dotyczących kosztów wdrożenia instrumentów finansowych EFRR i EFS Komisja nie jest w stanie ocenić, czy tego rodzaju różnice w kosztach są uzasadnione. Trybunał sformułował podobne uwagi w innym sprawozdaniu specjalnym⁹⁹.

96 Zob. sprawozdanie specjalne nr 8/2015, pkt 63.

97 Lane Clark & Peacock, „Investment management fee survey”, 2015 oraz Morningstar, „Fee Study: Investors Are Driving Expense Ratios Down”, 2015.

98 KfW *Economic Research* nr 18, „You get what you pay for – The remuneration structure of VC funds and its consequences”, 7 marca 2013 r.

99 Zob. sprawozdanie specjalne nr 8/2015, pkt 62 i 72.

Ograniczenia w przekazywaniu przez państwa członkowskie sprawozdań dotyczących kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami

Jedynie około 60% wszystkich instrumentów EFRR i EFS przekazuje Komisji informacje dotyczące ich kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami

132

W 2011 r. Komisja wprowadziła obowiązek przedkładania przez państwa członkowskie sprawozdań rocznych dotyczących instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym¹⁰⁰. Instytucje zarządzające musiały przekazać te informacje po raz pierwszy w sprawozdaniach za rok 2011. Dane wymagane przez Komisję obejmowały między innymi informacje na temat kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, które to informacje były opcjonalne dla instytucji zarządzających instrumentami EFRR i EFS. Dane dotyczące kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami za rok 2014 zostały przekazane w odniesieniu do instrumentów, na które przypada 63% całkowitej kwoty płatności z programów operacyjnych EFRR i EFS na rzecz instrumentów finansowych (w porównaniu z 50% w 2013 r.)¹⁰¹.

133

Trybunał zwraca ponadto uwagę, że jako koszty administracyjne i wynagrodzenia należy zgłaszać jedynie wypłacone kwoty. Niemniej istnieją także przypadki, gdy koszty i wynagrodzenia zostały naliczone, ale jeszcze niezapłacone. Są one *de facto* wyłączone z obowiązku uwzględnienia w sprawozdawczości, co negatywnie wpływa na kompletność danych oraz przyczynia się do zaniżania kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami zgłaszanych Komisji.

Czy zajęto się tą kwestią w okresie programowania 2014–2020?

W odniesieniu do kwestii dotyczących kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami podjęto szereg działań dotyczących okresu programowania 2014–2020.

100 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do pomocy zwrotnej i inżynierii finansowej oraz niektórych przepisów dotyczących deklaracji wydatków (Dz.U. L 337 z 20.12.2011, s. 1).

101 Komisja Europejska, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014” [Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów finansowych, zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, okres programowania 2007–2013, stan na dzień 31 grudnia 2014 r.], s. 25.

Terminy składania sprawozdań skrócone dla państw członkowskich i wydłużone dla Komisji

134

W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie mają obowiązek składania Komisji sprawozdania z wdrażania instrumentów finansowych w ramach rocznego sprawozdania z wykonania. Oznacza to, że informacje te są przekazywane miesiąc wcześniej (tj. do dnia 31 maja, podczas gdy w poprzednim okresie programowania był to 30 czerwca) w porównaniu z okresem, gdy nie wchodziły one w zakres rocznego sprawozdania z wykonania. Jeśli chodzi o lata 2017 i 2019, termin 30 czerwca pozostał niezmieniony¹⁰². Ponadto ustalono, że Komisja musi dokonać przeglądu danych przedłożonych przez państwa członkowskie w ciągu sześciu miesięcy. Oznacza to, że termin przedstawienia przez Komisję zbiorczego sprawozdania z realizacji instrumentów finansowych został wydłużony (z wyjątkiem lat 2017 i 2019) z 1 października do 30 listopada. W rezultacie ważne informacje dotyczące wdrażania instrumentów finansowych będą dostępne dla organów udzielających absolutorium jeszcze później niż ma to miejsce obecnie.

Instytucje zarządzające mają obowiązek składania Komisji sprawozdań dotyczących kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami

135

W przypadku instrumentów finansowych realizowanych w latach 2014–2020 instytucje zarządzające mają obowiązek publikowania danych dotyczących kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w formie załącznika do rocznego sprawozdania z wdrażania¹⁰³. Jest to ważne usprawnienie, które umożliwi Komisji dużo lepsze analizowanie i nadzorowanie kosztów wdrażania instrumentów finansowych w kolejnych latach.

Obniżone pułapy dla kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, zróżnicowane w zależności od rodzaju instrumentów finansowych

136

Jeśli chodzi o górne limity kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, Trybunał zauważa dwie główne różnice w stosunku do okresu programowania 2007–2013. Po pierwsze, pułapy obowiązujące dla wynagrodzeń zarządzających funduszami są zróżnicowane w zależności od rodzaju instrumentów finansowych¹⁰⁴ (zob. **tabela 8**).

102 Art. 46 ust. 1 i art. 111 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

103 Art. 46 ust. 2 lit. e) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

104 Art. 13 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014.

Tabela 8

Pułapy obowiązujące w odniesieniu do kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w przypadku różnych rodzajów instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym (okres programowania 2014–2020)

	Pułapy	Wynagrodzenie podstawowe w ujęciu rocznym	Wynagrodzenie zależne od wyników działalności w ujęciu rocznym
Fundusz powierniczy	7%	3% przez pierwsze 12 miesięcy	0,5%
		1% przez kolejne 12 miesięcy	0,5%
		0,5% w kolejnych latach	0,5%
Pożyczki	8%	0,5%	1%
Gwarancje	10%	0,5%	1,5%
Instrument kapitałowy	20%	2,5% przez pierwsze 24 miesiące ¹	2,5%
		1% w kolejnych latach ²	2,5%
Mikrokredyt	10%	0,5%	1,5%
Inne	6%	0,5%	0,5%

- 1 Dotyczy to okresu po podpisaniu umowy o finansowaniu. Wyższy poziom wynagrodzenia może być stosowany wyłącznie podczas tego okresu, ale w rzeczywistości wyłącznie od momentu faktycznego przekazania wkładów wniesionych z programu na rzecz funduszu powierniczego.
- 2 W przypadku instrumentów kapitałowych wynagrodzenie podstawowe jest powiązane z kwotami przydzielonymi na rzecz instrumentu finansowego.

Źródło: Komisja Europejska, „Guidance for Member States on Article 42(1)(d) CPR– Eligible management costs and fees” [Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące art. 42 ust. 1 lit. d) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – Kwalifikowalne koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami] (EGESIF_15-0021-01), s. 8.

137

Po drugie, pułapy (które obecnie określa się w ujęciu łącznym, a nie rocznym) są znacznie niższe niż pułapy obowiązujące w okresie programowania 2007–2013. Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał uważa, że obniżone pułapy łącznej kwoty wynagrodzeń dla zarządzających funduszami są krokiem w dobrym kierunku, lecz Komisja nie uzasadniła, w jaki sposób pułapy te zostały ustalone. Przeprowadzona przez Trybunał analiza faktycznych danych w sprawozdaniach za okres programowania 2007–2013 pokazuje, że w praktyce stosowano niższe wartości procentowe (zob. pkt 120).

Elementy składowe wynagrodzenia dla zarządzających funduszami uzależnione od wyników działalności mają jedynie ograniczony efekt zachęty

138

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na okres 2014–2020 przewiduje, że wyniki działalności zarządzającego funduszami powinny służyć jako kryterium przy ustalaniu kosztów administracyjnych i wysokości wynagrodzenia dla zarządzających funduszami. W szczególności wszystkie koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami, deklarowane jako kwalifikowalne w momencie zamknięcia programu, muszą wynikać z metody obliczania uwzględniającej wyniki działalności (zob. także **tabela 6**)¹⁰⁵.

139

Szczegółowe rozwiązania dotyczące kryteriów opartych na wynikach działalności, które służą do ustalania kosztów administracyjnych i wysokości wynagrodzenia dla zarządzających funduszami, oraz obowiązujących pułapów są uregulowane w akcie delegowanym¹⁰⁶.

140

Ponadto zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi inwestycji w zakresie finansowania ryzyka¹⁰⁷ element składowy wynagrodzenia uzależniony od wyników działalności musi być istotny i zaprojektowany w taki sposób, aby stanowił nagrodę za osiągnięcie konkretnych, wyznaczonych wcześniej celów z zakresu polityki oraz za wyniki działalności finansowej podmiotu zarządzającego funduszami. Wyniki takie powinny być mierzone nie tylko z punktu widzenia skutecznego wydatkowania początkowego wyposażenia kapitałowego lub pozyskanego kapitału prywatnego, ale także na podstawie rzeczywistych zwrotów z inwestycji.

141

Trybunał zauważa jednak, że te nowe elementy oparte na wynikach działalności odgrywają drugorzędną rolę przy określaniu całkowitego wynagrodzenia dla zarządzającego funduszem, zwracanego z budżetu UE, z następujących powodów:

- o Biorąc pod uwagę normalne trwanie funduszu powierniczego czy funduszu specjalnego, łatwo jest co do zasady osiągnąć pułapy określone w akcie delegowanym Komisji, nawet bez otrzymania części wynagrodzenia zależnej od wyników działalności. W konsekwencji zarządzający funduszem osiągający dobre wyniki uzyska maksymalną kwotę wynagrodzenia wcześniej niż zarządzający osiągający gorsze wyniki i od tej chwili nie będzie już otrzymywał wynagrodzenia za swoje usługi.
- o Nie przewidziano żadnego potrącenia za niezadowalające wyniki działalności, które zagwarantowałoby, że zarządzający funduszem poniesie część ewentualnych strat finansowych w ramach instrumentu finansowego. W istocie zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami wynagradzania nawet zarządzający funduszem, który osiąga ujemne zwroty, może otrzymać maksymalne wynagrodzenie.

105 Motyw 123 i art. 42 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

106 Art. 12, 13 i 14 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014.

107 Komisja Europejska, Wytyczne Unii w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka, pkt 3.6.1.

- o W ramach regulacyjnych nie przewidziano wymogu, by instytucja zarządzająca ustaliła z wyprzedzeniem minimalne wartości dla wyników działalności (lub wymagane stopy zwrotu) oraz aby wartości te musiały zostać osiągnięte, zanim zarządzający funduszem będzie mógł otrzymać część wynagrodzenia zależną od wyników działalności.

Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał uważa zatem, że część wynagrodzenia dla zarządzającego funduszem uzależniona od wyników działalności, współfinansowana z budżetu UE, zapewnia obecnie jedynie bardzo niewielki efekt zachęty. Kwestię tę należy ponownie rozważyć.

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami są ponoszone dodatkowo w stosunku do wydatków administracyjnych związanych z realizacją programów operacyjnych EFRR i EFS

142

Zarządzanie programami operacyjnymi EFRR i EFS oraz ich kontrola, monitorowanie i ocena wiążą się z kosztami: te wydatki administracyjne organów krajowych obejmują wynagrodzenie personelu, koszty operacyjne (takie jak koszty podróży i szkoleń) oraz koszty związane z działalnością informacyjno-komunikacyjną. Aby pokryć te koszty administracyjne, państwa członkowskie mają możliwość korzystania z pomocy technicznej w ramach programów operacyjnych EFRR i EFS¹⁰⁸.

143

W okresie programowania 2007–2013 pomoc techniczna mogła sięgać nawet 4% całkowitej kwoty finansowania w ramach programów operacyjnych EFRR i EFS¹⁰⁹. Ten sam poziom został utrzymany na okres programowania 2014–2020. Poziom ten został ustalony na podstawie badania przeprowadzonego w imieniu Komisji w 2010 r. dotyczącego oceny skutków na potrzeby okresu programowania 2014–2020¹¹⁰. Na tej podstawie Komisja szacuje, że państwa członkowskie mogą wydać na pomoc techniczną nawet 13,6 mld euro w trakcie całego okresu programowania.

144

Niemniej w okresie programowania 2014–2020 znacznie większa część budżetu EFRR i EFS będzie wykonana za pośrednictwem instrumentów finansowych (zob. pkt 21). Oznacza to, że stosunkowo więcej środków w ramach pomocy technicznej będzie dostępnych dla działań opartych na dotacjach finansowanych z programów operacyjnych EFRR i EFS, gdyż główna część działalności administracyjnej w odniesieniu do instrumentów finansowych jest realizowana przez podmiot zarządzający funduszem. W przypadku tych działań koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających funduszami będą przypadać bezpośrednio na programy operacyjne (lub ostatecznych odbiorców). W związku z tym zwiększenie finansowania za pośrednictwem instrumentów finansowych pośrednio przyczyni się także do wzrostu wydatków administracyjnych z budżetu UE, gdyż zwiększy kwotę wsparcia dla państw członkowskich udzielanego w ramach pomocy technicznej, przeznaczonego na pozostałe działania finansowane z dotacji.

108 Art. 45 rozporządzenia ogólnego.

109 Art. 46 rozporządzenia ogólnego.

110 SEC(2011) 1141 final z dnia 6 października 2011 r. (zob. także sprawozdanie specjalne nr 8/2015, pkt 56; sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 74–75).

145

Trybunał odnotowuje także, że jeśli chodzi o okres programowania 2007–2013, organy administracji krajowej nie mają obowiązku składania szczegółowych sprawozdań dotyczących sposobu wydatkowania wsparcia udzielonego w ramach pomocy technicznej¹¹¹. We wcześniejszym sprawozdaniu Trybunał zauważył już, że Komisja nie posiada żadnych informacji porównawczych na temat faktycznych wydatków administracyjnych w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego, programu operacyjnego czy mechanizmu finansowania (tj. dotacji lub instrumentów finansowych)¹¹². Trudno jest zatem ocenić, czy wielkość pomocy technicznej jest uzasadniona w świetle rzeczywiście poniesionych przez państwa członkowskie kosztów związanych z realizacją programów operacyjnych EFRR i EFS.

146

W związku z tym Trybunał podtrzymuje swoje wcześniejsze zalecenie, zgodnie z którym Komisja powinna przeprowadzić analizy porównawcze kosztów wdrażania dotacji i instrumentów finansowych (objętych zarządzaniem scentralizowanym i dzielonym) w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 w celu ustalenia ich rzeczywistych poziomów¹¹³. Takie informacje byłyby szczególnie istotne w kontekście przygotowywania wniosków ustawodawczych dotyczących okresu po roku 2020.

111 Komisja Europejska, „Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 programme period. Final Report” [Współfinansowanie wynagrodzeń, premii i dodatków z funduszy strukturalnych w okresie programowania 2007–2013. Sprawozdanie końcowe], 2014.

112 Zob. sprawozdanie specjalne nr 5/2015, pkt 58 i 71.

113 Zob. sprawozdanie specjalne nr 8/2015, pkt 57, 63–64, 71–72 oraz zalecenie 4.

147

Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał zauważa, że wsparcie finansowe udzielane ostatecznym odbiorcom za pośrednictwem instrumentów finansowych niesie istotne korzyści w porównaniu z dotacjami, gdyż środki w ramach instrumentów finansowych mogą co do zasady zostać wykorzystane więcej niż jeden raz. Ponadto fakt, że pożyczki muszą zostać spłacone, a gwarancje muszą zostać zwolnione po ich wykorzystaniu lub zwrócone w przypadku inwestycji kapitałowych, powinien co do zasady mieć wpływ na zachowanie ostatecznych odbiorców i przekładać się na lepsze wykorzystanie środków publicznych oraz mniejsze prawdopodobieństwo, że odbiorcy ci uzależnią się od wsparcia ze środków publicznych.

148

W ramach kontroli Trybunał wskazał jednak na szereg istotnych kwestii, które ograniczały skuteczność instrumentów finansowych jako mechanizmu wykonania budżetu UE w okresie programowania 2007–2013:

- o Znaczna liczba instrumentów finansowych EFRR i EFS była nadmiernie dokapitalizowana i do końca 2014 r. nadal borykała się z dużymi problemami z wydatkowaniem środków z wyposażenia kapitałowego (średnio wykorzystano ok. 57% całego wyposażenia kapitałowego wpłaconego z programów operacyjnych na rzecz instrumentów finansowych). Czynnikiem, który przyczynił się do nadmiernego początkowego wyposażenia kapitałowego, był zamiar państw członkowskich, aby uniknąć umarzania środków przez cały okres programowania 2007–2013.
- o Ogólnie instrumenty finansowe, zarówno te objęte zarządzaniem dzielonym, jak i objęte zarządzaniem scentralizowanym, nie zdołały skutecznie przyciągnąć kapitału prywatnego.
- o Jak dotychczas jedynie ograniczona liczba instrumentów finansowych EFRR i EFS skutecznie zapewniała odnawialne wsparcie finansowe.
- o W przypadku instrumentów finansowych EFRR i EFS koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami były wysokie w porównaniu z kwotami faktycznie wypłaconymi ostatecznym odbiorcom, a ponadto wydają się one znacząco wyższe niż w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym lub funduszy inwestycyjnych sektora prywatnego.

149

Jednocześnie Trybunał odnotowuje, że na podstawie wiedzy fachowej zdobytej w okresie programowania 2007–2013 dokonano ulepszeń w ramach prawnych dotyczących instrumentów finansowych na okres programowania 2014–2020. Pewne kwestie nadal wymagają jednak uwagi. Główne wnioski Trybunału dotyczące okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020 przedstawiono zgodnie ze strukturą sprawozdania wraz z odnośnymi zaleceniami.

Czy skala dokapitalizowania instrumentów finansowych była odpowiednia w stosunku do potrzeb rynku?

150

Trybunał uważa, że znaczna liczba instrumentów finansowych była nadmiernie dokapitalizowana. Oznacza to, że instytucje zarządzające nie zawsze należycie oceniły potrzeby rynkowe przed przydzieleniem funduszy z programów operacyjnych EFRR i EFS na rzecz instrumentów finansowych. Doprowadziło to do nadmiernego wyposażenia kapitałowego podczas ustanawiania instrumentów finansowych, co z kolei skutkowało niskimi poziomami wydatkowania. Czynnikiem przyczyniającym do nadmiernego początkowego wyposażenia kapitałowego był zamiar obchodzenia przez państwa członkowskie zasady n+2.

Wprowadzenie w okresie programowania 2014–2020 obowiązkowych ocen *ex ante* w odniesieniu do instrumentów finansowych objętych zarówno zarządzaniem dzielonym, jak i scentralizowanym przyczyni się do przeciwdziałania powszechnie występującemu zjawisku nadmiernego wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych. Niemniej skuteczność tego rozwiązania będzie zależeć od tego, czy ocena ta opierała się na rzetelnych założeniach i analizach. W przypadku instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym wprowadzono podejście oparte na płatnościach etapowych (w ramach którego płatności z budżetu UE są uzależnione od wydatkowania środków na rzecz ostatecznych odbiorców), które również ma na celu rozwiązanie problemu nadmiernego wyposażenia kapitałowego. Ponadto jedną z opcji przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów jest regularny przegląd ocen *ex ante* w przypadku zmian w otoczeniu gospodarczym i rynkowym, choć nie dotyczy to instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym. Przegląd śródkresowy (w ramach którego można by uwzględnić te aspekty) dokonywany jest w odniesieniu do większości, lecz nie wszystkich instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym. W żadnym z tych przypadków nie przewidziano jednak niezależnej weryfikacji ocen *ex ante*.

151

Ze względu na regionalne ukierunkowanie instrumentów finansowych w okresie programowania 2007–2013 państwa członkowskie ustanowiły dużą liczbę instrumentów o ograniczonej wielkości. Wielkość funduszy specjalnych EFRR i EFS często nie była taka, jaka w branży związanej z funduszami uważana jest za odpowiednią dla skutecznego funkcjonowania (zob. pkt 27–61).

Zalecenie 1

W odniesieniu do ocen *ex ante* dotyczących instrumentów finansowych:

- a) W ocenie *ex ante* Komisji dotyczącej instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym należy systematycznie uwzględniać analizę zdobytych doświadczeń.

Docelowy termin realizacji: każdorazowo w momencie ustanawiania nowego instrumentu.

- b) Oprócz tych doświadczeń Komisja powinna również – w kontekście przeglądu śródkresowego wszystkich instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym – ocenić wpływ zmian społeczno-gospodarczych na zasadność wykorzystania danego instrumentu i na wysokość odnośnego wkładu wymaganego z budżetu UE.

Docelowy termin wdrożenia: możliwie najwcześniej po przeprowadzeniu przeglądów śródkresowych.

Zalecenie 2

Komisja i państwa członkowskie powinny dążyć do optymalizacji wielkości funduszy specjalnych EFRR i EFS w celu uzyskania – w miarę możliwości – znacznych oszczędności w kosztach związanych z obsługą funduszy. Komisja powinna opracować dodatkowe wytyczne dla państw członkowskich dotyczące sposobu ustanawiania takich instrumentów finansowych w państwach członkowskich lub na szczeblu unijnym (którymi bezpośrednio lub pośrednio zarządza Komisja).

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2016 r. (w przypadku Komisji), w momencie ustanawiania instrumentów finansowych (w przypadku państw członkowskich).

Czy instrumenty finansowe skutecznie przyciągnęły kapitał prywatny?

152

Trybunał ustalił, że w okresie programowania 2007–2013 Komisja i państwa członkowskie borykały się z poważnymi trudnościami w pozyskiwaniu inwestorów z sektora prywatnego zarówno w przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym, jak i zarządzaniem scentralizowanym. W szczególności preferencyjne traktowanie inwestorów prywatnych w przypadku instrumentów finansowych okazało się mało skuteczne w przyciąganiu dodatkowego finansowania na znaczną skalę. Ponadto Trybunał uważa, że dokonywany przez Komisję pomiar efektu mnożnikowego w przypadku instrumentów finansowych nie uwzględnia należycie, w jakim stopniu finansowanie publiczne z budżetu UE przyciąga dodatkowe środki finansowe. Co więcej, państwa członkowskie nie mają obowiązku przekazywania Komisji informacji dotyczących wkładów z sektora prywatnego na rzecz wyposażenia kapitałowego instrumentów EFRR i EFS.

153

Na tym etapie wydaje się mało prawdopodobne, aby w okresie programowania 2014–2020 udało się przyciągnąć znaczną ilość środków z sektora prywatnego za pośrednictwem programów operacyjnych lub w formie wkładów dodatkowych. W wytycznych wydanych w kwietniu 2014 r. Komisja nie wykorzystwała w dostatecznym stopniu dobrych praktyk zaobserwowanych w okresie programowania 2007–2013 dotyczących tego, jak najlepiej stosować przepisy w sprawie preferencyjnego traktowania w celu przyciągnięcia większego kapitału prywatnego bez obciążania nadmiernym ryzykiem sektora publicznego.

154

Stosowanie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego w przypadku instrumentów finansowych w okresie programowania 2014–2020, co w pewnych okolicznościach może skutkować unikaniem opodatkowania, stałoby w sprzeczności z polityką Komisji w tym względzie (zob. pkt 62–91).

Zalecenie 3

Komisja powinna ująć w rozporządzeniu finansowym (a następnie w rozporządzeniach sektorowych) definicję efektu mnożnikowego instrumentów finansowych mającą zastosowanie we wszystkich obszarach budżetu UE, która wprowadzi wyraźne rozróżnienie między efektem mnożnikowym wkładów prywatnych i krajowych wkładów publicznych w ramach PO lub dodatkowych prywatnych bądź publicznych wkładów kapitałowych oraz uwzględniać będzie rodzaj danego instrumentu. Definicja ta powinna wyraźnie wskazywać, w jaki sposób należy ustalać kwoty zmobilizowane przez wkłady unijne i krajowe wkłady publiczne, na przykład zgodnie z wytycznymi OECD w tym zakresie.

Docelowy termin wdrożenia: podczas przeglądu rozporządzenia finansowego, a w przypadku rozporządzenia sektorowego podczas jego przeglądu śródkresowego.

Zalecenie 4

W odniesieniu do instrumentów finansowych EFRR i EFS w okresie programowania 2007–2013 Komisja powinna dopilnować, aby państwa członkowskie przekazały kompletne i rzetelne dane dotyczące wkładów z sektora prywatnego na rzecz wyposażenia kapitałowego zarówno za pośrednictwem programów operacyjnych, jak i w charakterze elementu dodatkowego w stosunku do nich.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

Zalecenie 5

W odniesieniu do instrumentów finansowych EFRR i EFS Komisja powinna zapewnić dodatkowe wytyczne dla państw członkowskich dotyczące tego, jak najlepiej stosować przepisy dotyczące preferencyjnego traktowania w celu przyciągnięcia większego kapitału prywatnego bez obciążania nadmiernym ryzykiem uczestników z sektora publicznego wnoszących wkłady na rzecz wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2016 r.

Zalecenie 6

W odniesieniu do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym w przepisach regulujących dany instrument należy określić ogólne zasady podziału ryzyka, które mogą mieć wpływ na budżet UE.

Docelowy termin wdrożenia: przy okazji składania wniosków w sprawie ustanowienia nowych instrumentów finansowych lub przy okazji przeglądu instrumentów już istniejących

Zalecenie 7

W odniesieniu do wszystkich instrumentów finansowanych z budżetu UE w okresie programowania 2014–2020 Komisja powinna zapewnić, aby państwa członkowskie, sama Komisja, a także grupa EBI wdrażały wyłącznie struktury zgodne z zalecaniami i działaniami Komisji w zakresie systemów opodatkowania.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2016 r.

Czy instrumenty finansowe zapewniały odnawialne wsparcie finansowe?

155

W przypadku zdecydowanej większości instrumentów EFRR i EFS do końca 2014 r. nie wystąpił istotny efekt odnawialnego wykorzystania środków. Wynikało to z opóźnień we wdrażaniu instrumentów, które utrudniły pełne wydatkowanie wyposażenia kapitałowego w okresie programowania 2007–2013. Okres kwalifikowalności musiał zostać wydłużony z grudnia 2015 r. do marca 2017 r. w celu zwiększenia prawdopodobieństwa, że większość instrumentów finansowych dokona choć raz wypłaty ich początkowego wyposażenia kapitałowego. Ponadto po zamknięciu programów w marcu 2017 r. wdrażanie instrumentów finansowych pozostanie w gestii państw członkowskich i na razie nie wiadomo, w jakim stopniu osiągnięty zostanie efekt odnawialnego wykorzystania środków.

156

W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 przepisy w podstawie prawnej ograniczają ryzyko ustanawiania instrumentów o nadmiernym wyposażeniu kapitałowym, a tym samym przyczyniają się do większego prawdopodobieństwa osiągnięcia efektu odnawialnego wykorzystania środków. Wymaga to jednak wyciągnięcia wniosków z niedociągnięć stwierdzonych w okresie programowania 2007–2013 oraz większego realizmu ze strony instytucji zarządzających w odniesieniu do tego, jaka część europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych może zostać wdrożona za pośrednictwem instrumentów finansowych.

157

Wprowadzono co prawda zmiany, które powinny pomóc w bardziej wydajnym ustanawianiu instrumentów, Trybunał ustalił jednak, że potrzebne są dodatkowe wytyczne w odniesieniu do dwóch szczegółowych aspektów (zob. pkt 92–105).

Zalecenie 8

Komisja powinna podjąć odpowiednie działania w celu zapewnienia, aby państwa członkowskie utrzymały odnawialny charakter środków podczas wymaganego ośmioletniego okresu po zakończeniu okresu kwalifikowalności w ramach okresu programowania 2014–2020. Można to osiągnąć poprzez wymóg zamieszczenia jednoznacznie sformułowanej klauzuli w umowie o finansowaniu, co pozwoli zagwarantować, że finansowanie będzie wykorzystywane zgodnie z zamierzonymi celami.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2016 r.

Zalecenie 9

Komisja powinna opracować wytyczne dotyczące przepisów zezwalających na dalsze wykorzystywanie instrumentów finansowych w kolejnym okresie programowania, zwłaszcza w przypadku, gdy zarządzający funduszami zostali wyłonieni na postawie procedury udzielania zamówień publicznych.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2016 r.

Czy instrumenty finansowe okazały się opłacalną ekonomicznie metodą wykonania budżetu UE?

158

Trybunał ustalił, że znaczna część początkowego wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych EFRR i EFS została wydatkowana na pokrycie kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami. Ponadto wysokość tych wynagrodzeń była znacznie wyższa niż w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym lub funduszy inwestycyjnych z sektora prywatnego, jeśli za punkt odniesienia przyjąć wielkość wsparcia finansowego faktycznie udzielonego ostatecznym odbiorcom. W związku z wysokimi poziomami odnotowanymi na koniec 2014 r. istnieje poważne ryzyko, że w przypadku dużej liczby instrumentów EFRR i EFS dojdzie do przekroczenia pułapów dla kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami określonych w podstawie prawnej na lata 2007–2013. Wysokie poziomy kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami mogą świadczyć o zasadniczym problemie dotyczącym tego, w jaki sposób ten mechanizm finansowania był wdrażany w okresie programowania 2007–2013.

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami poniesione i zapłacone do dnia 31 marca 2017 r. mogą zostać zadeklarowane jako wydatki kwalifikowalne w programach operacyjnych EFRR i EFS, w ramach których dany instrument finansowy został ustanowiony. Rozporządzenie stanowi, że górne limity kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami są powiązane z „kapitałem wniesionym przez program operacyjny” na rzecz instrumentów finansowych.

Zdaniem Komisji górne limity, o których mowa w art. 43 rozporządzenia wykonawczego, mają zastosowanie do łącznego wkładu kapitałowego na rzecz instrumentu finansowego, nie zaś do faktycznej kwoty środków wykorzystanych na udzielenie wsparcia ostatecznym odbiorcom. Zdaniem Trybunału z kolei w momencie zamknięcia programu pułapy określone w rozporządzeniu należy interpretować jako mające zastosowanie do faktycznie wykorzystanego wyposażenia kapitałowego wniesionego z PO na rzecz instrumentu finansowego, tj. kapitału, który został wykorzystany do udzielenia wsparcia finansowego odbiorcom ostatecznym. Podmioty zarządzające funduszami nie powinny być wynagradzane za niewykorzystanie wyposażenia kapitałowego instrumentów.

159

Komisja nie dysponuje kompleksowymi informacjami porównawczymi na temat kosztów wdrażania instrumentów finansowych EFRR i EFS ani nie wie, w jaki sposób ustala się koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami, ani też czy są one uzasadnione. Komisja nie posiada też informacji na temat całkowitych wydatków administracyjnych w każdym państwie członkowskim, jakie wiązać się będą z wdrażaniem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w okresie programowania 2014–2020 w zależności od tego, jak wykorzystywane będą alternatywne mechanizmy finansowania (tj. dotacje lub zwrotne wsparcie finansowe, głównie za pośrednictwem instrumentów finansowych).

160

Trybunał zauważa również, że koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami naliczane są jako element dodatkowy w stosunku do ogólnych wydatków administracyjnych związanych z realizacją programów operacyjnych EFRR i EFS. Ponieważ koszty te są pokrywane z początkowego wyposażenia kapitałowego instrumentów, obniżają one poziom dostępnego finansowania z budżetu UE dla ostatecznych odbiorców.

161

W okresie programowania 2014–2020 terminy przewidziane na przedłożenie Komisji sprawozdań przez państwa członkowskie zostały skrócone, gdyż sprawozdania z realizacji instrumentów finansowych stanowią obecnie część rocznego sprawozdania z wykonania. Sprawozdania składa się Komisji miesiąc wcześniej niż miało to miejsce w przypadku poprzednich sprawozdań dotyczących instrumentów finansowych, z wyjątkiem lat 2017 i 2019. Jednocześnie ustalono, że Komisja przedstawi swoje sprawozdanie organom udzielającym absolutorium w ciągu sześciu miesięcy. Dla porównania w okresie programowania 2007–2013 Komisja miała trzy miesiące na zweryfikowanie danych i przedstawienie zbiorczego sprawozdania z wdrażania instrumentów finansowych. Oznacza to, że istotne informacje na temat wdrażania instrumentów finansowych i związanych z nimi kosztów będą dostępne później niż w poprzednim okresie.

162

W odniesieniu do kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w znaczący sposób ulepszono przepisy, które określają pułapy łącznych kosztów na poziomie niższym niż pułapy obowiązujące w okresie programowania 2007–2013. Niemniej nie uwzględniono w wystarczającym stopniu wagi elementów wynagrodzenia uzależnionych od wyników działalności, a Komisja musi zapewnić dodatkowe informacje precyzujące, w jaki sposób instytucje zarządzające powinny stosować te przepisy podczas negocjacji umów o finansowaniu (zob. pkt 106–145).

Zalecenie 10

W związku ze zbliżającym się zamknięciem okresu programowania 2007–2013 Komisja powinna:

- a) dopilnować, by państwa członkowskie przekazały kompleksowe informacje na temat kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami poniesionych i wypłaconych do marca 2017 r.;

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

- b) doprecyzować, że pułapy kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami mają zastosowanie do wyposażenia kapitałowego faktycznie wykorzystanego przez instrument finansowy, tj. wkładu wniesionego przez PO, który został wykorzystany do udzielenia wsparcia finansowego odbiorcom ostatecznym.

Docelowy termin wdrożenia: do końca marca 2017 r.

Zalecenie 11

Jeśli chodzi o wynagrodzenie dla zarządzających funduszami zależne od wyników działalności w okresie programowania 2014–2020:

- a) Komisja powinna złożyć wniosek legislacyjny w sprawie przeglądu obecnych przepisów rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w celu wzmocnienia przewidzianego w nich efektu zachęty.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2016 r.

- b) Podczas negocjowania umów o finansowaniu instytucje zarządzające państw członkowskich powinny na szeroką skalę stosować elementy wynagrodzenia dla zarządzających funduszami uzależnione od wyników działalności. Rozwiązanie to można by uzupełnić dodatkowymi elementami stosowanymi na zasadzie dobrowolności.

Docelowy termin realizacji: niezwłocznie.

Zalecenie 12

Komisja powinna przeprowadzić analizę porównawczą kosztów wdrażania dotacji i zwrotnego wsparcia finansowego – głównie za pośrednictwem instrumentów finansowych – w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 w celu ustalenia ich rzeczywistych poziomów. Takie informacje byłyby szczególnie istotne podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych na okres po roku 2020 oraz podczas ustalania odpowiedniego poziomu pomocy technicznej.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

163

W okresie programowania 2014–2020 zasadnicze znaczenie dla Komisji i EBI będzie miała także skuteczna koordynacja wykorzystania instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym i scentralizowanym finansowanych ze środków budżetowych Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), zwanego także „planem Junckera”. Dopiero wtedy instrumenty finansowe wdrażane w ramach budżetu UE będą mogły najskuteczniej przyczynić się do tak bardzo potrzebnych inwestycji infrastrukturalnych w UE.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Henri GRETHEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 1 czerwca 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

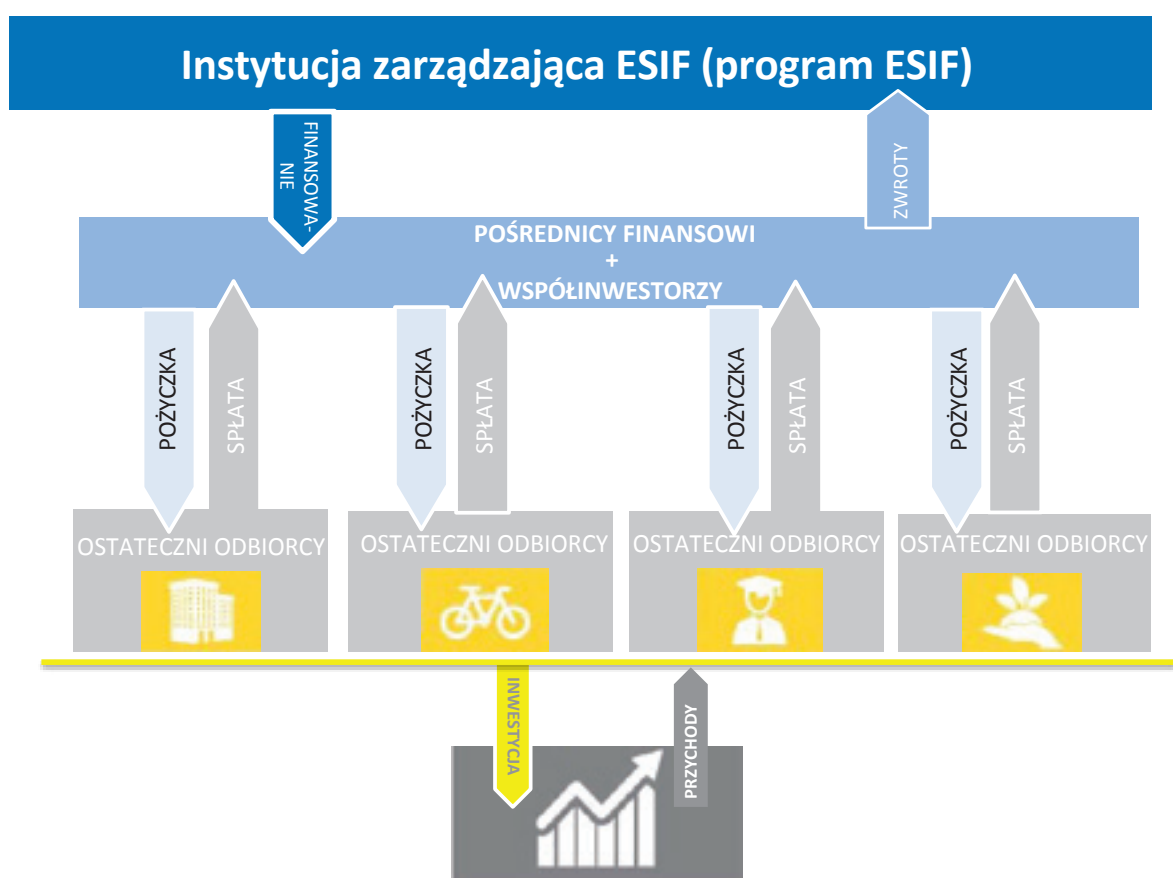


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym – zasady działania (okres programowania 2014–2020)

a) Instrumenty pożyczkowe

Jak to działa?

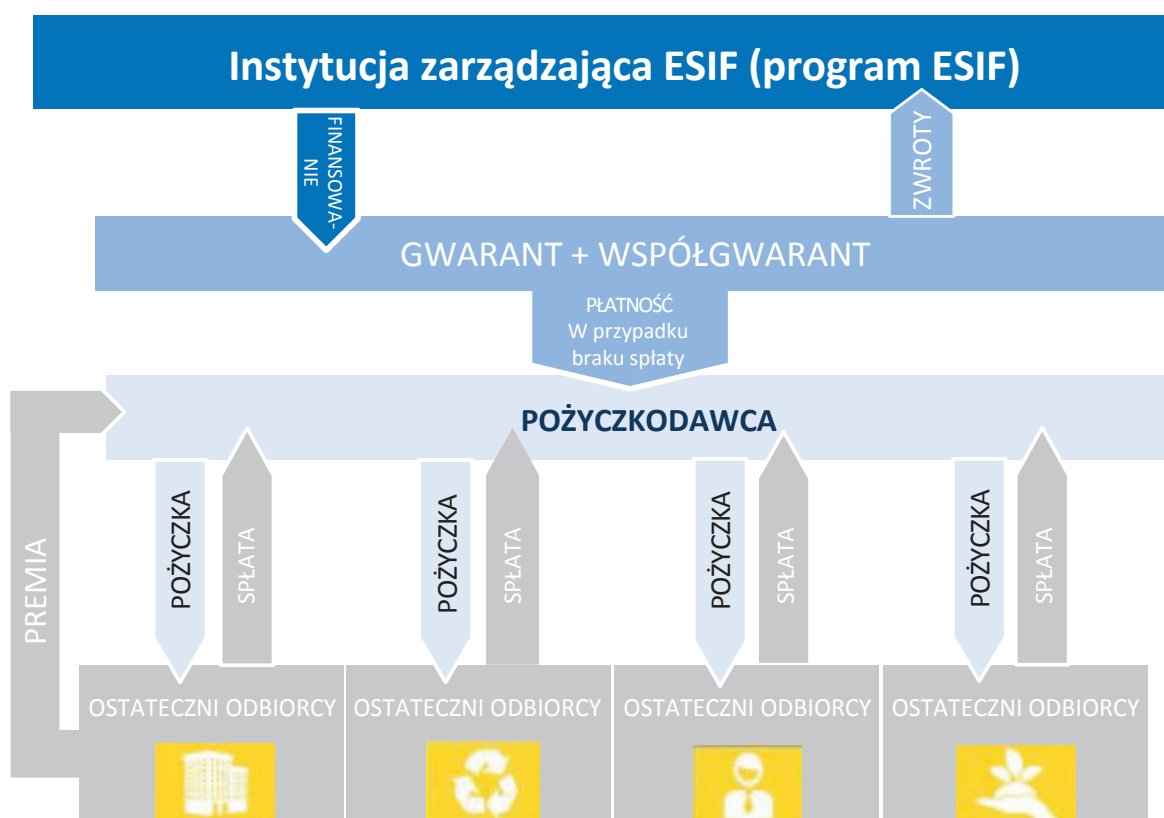


Źródło: Komisja Europejska, EBI, „FI Compass – Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity” [FI compass – Instrumenty finansowe. Pożyczki, gwarancje, kapitał własny i quasi-kapitał własny], s. 5.

Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym – zasady działania (okres programowania 2014–2020)

b) Instrumenty gwarancyjne

Jak to działa?



Źródło: Komisja Europejska, EBI, „FI Compass – Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity” [FI compass – Instrumenty finansowe. Pożyczki, gwarancje, kapitał własny i quasi-kapitał własny], s. 9.

Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym – zasady działania (okres programowania 2014–2020)**c) Instrumenty kapitałowe (lub quasi-kapitałowe)****Jak to działa?**

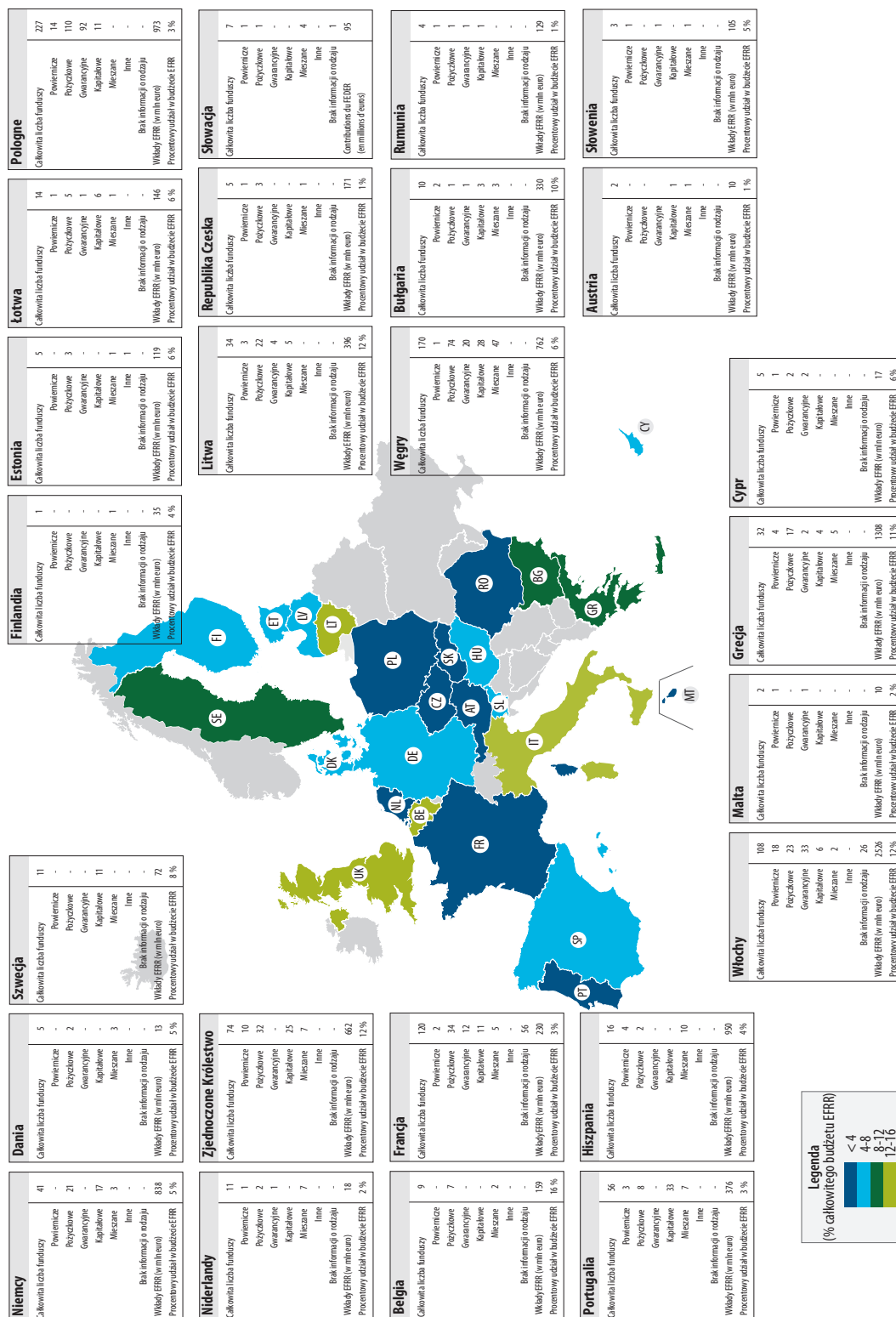
Źródło: Komisja Europejska, EBI, „FI Compass – Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity” [FI compass – Instrumenty finansowe. Pożyczki, gwarancje, kapitał własny i quasi-kapitał własny], s. 14.

Definicja pojęcia „instrumenty finansowe” w podstawie prawnej (okresy programowania 2014–2020 i 2007–2013)

	Polityka regionalna (EFRR i EFS)	Polityka społeczna (EaSI)	Polityka transportowa i energetyczna (instrument „Łącząc Europę”)
2014–2020	Definicja instrumentów finansowych znajduje się w rozporządzeniu finansowym i w związku z tym ma ona zastosowanie do wszystkich działów budżetowych: Artykuł 2 „p) »instrumenty finansowe« oznaczają unijne środki wsparcia finansowego przekazywane z budżetu na zasadzie komplementarności w celu osiągnięcia określonego celu lub określonych celów polityki Unii. Instrumenty takie mogą przybierać formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka, a w stosownych przypadkach mogą być łączone z dotacjami;”.		
	Brak osobnej definicji dla poszczególnych sektorów. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów znajduje się bezpośrednie odniesienie do definicji określonej w rozporządzeniu finansowym.	Pomimo wspólnej definicji zawartej w rozporządzeniu finansowym w rozporządzeniu dotyczącym EaSI mowa jest o „pożyczkach”, „gwarancjach”, „instrumentach kapitałowych” i „instrumentach quasi-kapitałowych”.	Pomimo wspólnej definicji zawartej w rozporządzeniu finansowym w rozporządzeniu dotyczącym instrumentu „Łącząc Europę” mowa jest o: „instrumentach kapitałowych”, „pożyczkach lub gwarancjach”, „instrumentach opartych na podziale ryzyka w ramach obligacji projektowych”.
	Polityka regionalna (EFRR i EFS)	Polityka społeczna (EPMF)	Polityka transportowa i energetyczna (TEN)
2007–2013	Brak oficjalnej definicji. Definicje pośrednie występują w rozporządzeniu wykonawczym oraz w nacie COCOF. Art. 43 rozporządzenia wykonawczego: „Artykuły od 43 do 46 mają zastosowanie do instrumentów inżynierii finansowej w formie operacji, które sprawiają, że inwestycje podlegają refundacji, lub które oferują gwarancje dla inwestycji podlegających refundacji [...] Nota COCOF: „1.2.12. Aby zakwalifikować instrument inżynierii finansowej do zakresu stosowania rozporządzeń w sprawie Funduszu Spójności, konieczne jest zatem, aby wkłady z programów operacyjnych [...] miały formę inwestycji podlegających refundacji, a mianowicie inwestycji kapitałowych, pożyczek lub gwarancji na rzecz takich podlegających refundacji inwestycji zgodnie z przepisami szczegółowymi art. 44 akapit pierwszy lit. a), b) lub c) rozporządzenia ogólnego. 1.2.13. Inwestycje podlegające refundacji odróżnia się od bezzwrotnej pomocy lub dotacji, które na potrzeby niniejszej noty określa się jako „bezpośredni wkład finansowy w postaci darowizny”.	Brak oficjalnej definicji. Niemniej w decyzji EPMF jest mowa o „gwarancjach i instrumentach opartych na podziale ryzyka”, „instrumentach kapitałowych” i „instrumentach dłużnych”	Brak oficjalnej definicji. Niemniej w rozporządzeniu w sprawie TEN jest mowa o „instrumentach gwarancji pożyczkowych”, „instrumentach opartych na podziale ryzyka w ramach obligacji projektowych” oraz „udziale kapitału wysokiego ryzyka w funduszach inwestycyjnych”. W rozporządzeniu EPENG mowa jest o „instrumentach inwestycyjnych, którego UE będzie udziałowcem.

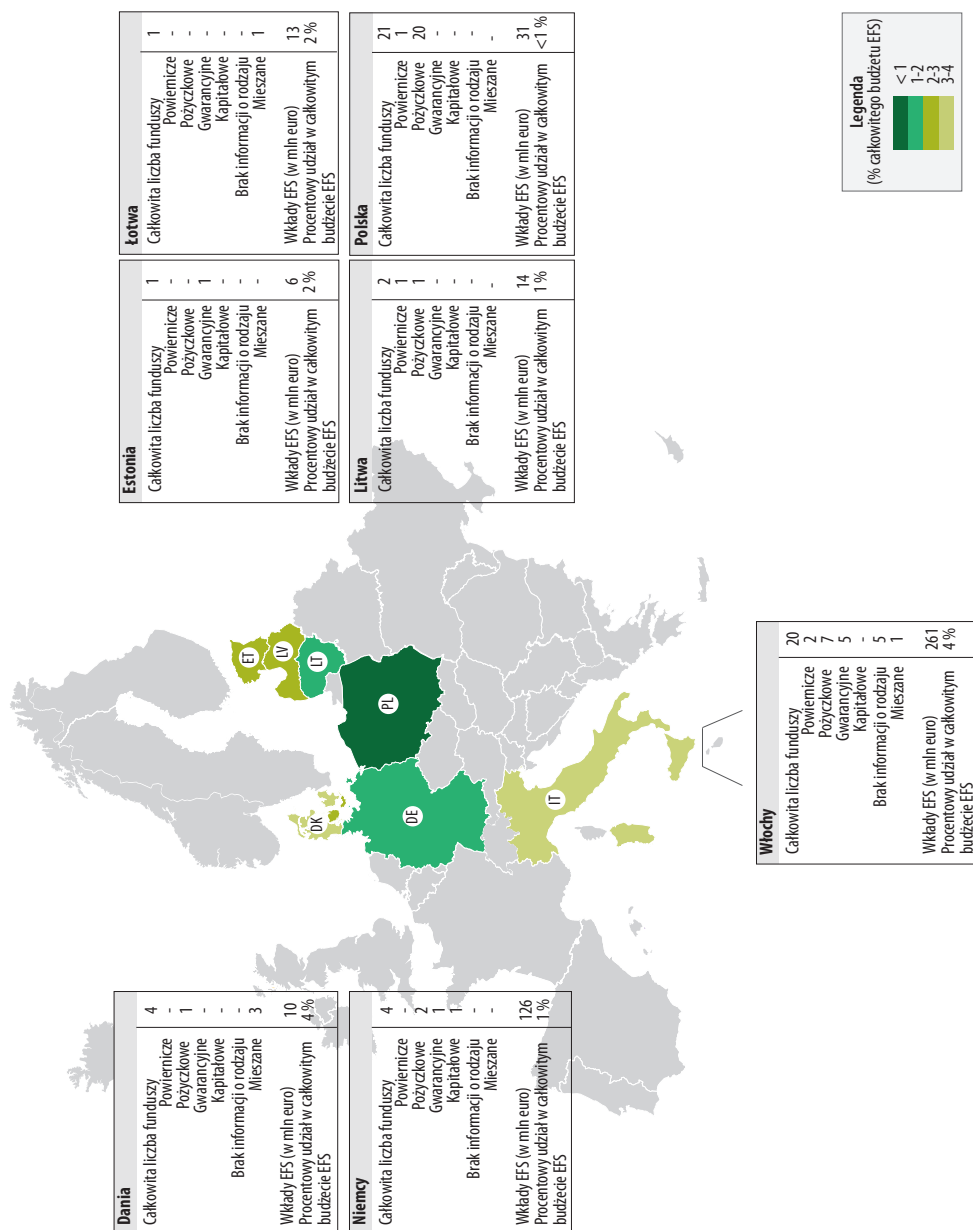
Załącznik III

Przegląd instrumentów finansowych EFRR w 28 państwach członkowskich UE: liczba funduszy i ich wyposażenie kapitałowe (okres programowania 2007–2013)



Załącznik IV

Przegląd instrumentów finansowych EFS w 28 państwach członkowskich UE: liczba funduszy i ich wyposażenie kapitałowe (okres programowania 2007–2013)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji, stan na dzień 31 grudnia 2014 r.

Podsumowanie wymogów w zakresie oceny *ex ante* (okres programowania 2014–2020)

Element	Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym w ramach polityki spójności (okres programowania 2014–2020)	Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem scentralizowanym w ramach polityki społecznej, energetycznej i transportowej (obowiązujące od dnia 1 stycznia 2013 r.)
Podstawa prawna	Podstawa prawna Aspekty, które należy poddać ocenie i ująć w sprawozdaniu, określone są w art. 37 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i obejmują następujące aspekty.	Podstawa prawna Art. 140 lit. f) rozporządzenia finansowego stanowi, że instrumenty finansowe muszą być ustanawiane na podstawie przeprowadzonej oceny <i>ex ante</i> . Elementy tej oceny opisane są w zasadach stosowania rozporządzenia finansowego ¹ i podsumowane poniżej.
Niedoskonałości rynku	Analiza niedoskonałości rynku, nieoptymalnych sytuacji inwestycyjnych i potrzeb inwestycyjnych.	Identyfikacja nieprawidłowości lub niedoskonałości rynku lub nieoptymalnych sytuacji inwestycyjnych oraz ocena potrzeb inwestycyjnych w świetle celów z zakresu polityki.
Wartość dodana	Ocena wartości dodanej instrumentów finansowych, które mają być wspierane z ESIF, spójność z innymi formami interwencji publicznej na tym samym rynku, proporcjonalność planowanych działań i środki minimalizowania zakłóceń rynku.	- Wykazanie, że stwierdzone potrzeby rynkowe nie mogą zostać odpowiednio i terminowo zaspokojone za sprawą działań rynkowych lub za pośrednictwem różnego rodzaju interwencji UE innych niż finansowanie z wykorzystaniem instrumentu finansowego. - Wykazanie, że planowany instrument finansowy jest spójny z nowym i istniejącym instrumentem finansowym w celu unikania nakładania się zakresów działania.
Pomoc państwa	Możliwe skutki skorzystania z pomocy państwa.	Nie dotyczy.
Efekt mnożnikowy	Szacunki dotyczące dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych, które mogą zostać potencjalnie zgromadzone w ramach instrumentu finansowego aż do poziomu ostatecznego odbioru (oczekiwany efekt dźwigni).	Ocena proporcjonalności planowanego działania w odniesieniu do rozmiaru luki w finansowaniu, oczekiwanego efektu mnożnikowego i dodatkowych efektów jakościowych.
Strategia inwestycyjna	Zaproponowana strategia inwestycyjna, w tym badanie opcji oferowanych przez produkty finansowe.	Określenie najbardziej wydajnego trybu wdrażania danego instrumentu finansowego.
Wyniki	Wyszczególnienie spodziewanych rezultatów i określenie, jak dany instrument finansowy ma przyczyniać się do osiągnięcia konkretnych celów ustanowionych w ramach właściwego priorytetu, w tym określenie odnośnych wskaźników.	Ustanowienie zestawu odpowiednich wskaźników dotyczących wyników działalności.
Zdobyte doświadczenia	Ocena doświadczeń zdobytych podczas stosowania podobnych instrumentów i ocen <i>ex ante</i> przeprowadzonych w przeszłości przez państwo członkowskie.	Brak porównywalnego przepisu w podstawie prawnej, który zalecałby odniesienie do wcześniejszych doświadczeń.
Możliwość przeglądu	Przepisy pozwalające na przegląd i uaktualnienie, w miarę potrzeb, oceny <i>ex ante</i> podczas wdrażania jakiegokolwiek instrumentu finansowego, którego wdrożenie było oparte na takiej ocenie, gdy podczas etapu wdrażania instytucja zarządzająca uzna, że ocena <i>ex ante</i> może już nie odzwierciedlać we właściwy sposób warunków rynkowych istniejących w czasie wdrażania.	Brak w podstawie prawnej klauzuli dotyczącej przeglądu.

¹ Rozporządzenie delegowane 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, art. 224 (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

Streszczenie

II

Komisja zgadza się, że udzielanie wsparcia finansowego z budżetu UE za pomocą instrumentów finansowych przynosi wiele korzyści, dlatego w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 aktywnie promuje szersze wykorzystanie tych instrumentów i zachęca do ich stosowania.

VI

Komisja uważa, że wpływ kwestii wskazanych przez Trybunał jest zróżnicowany w zależności od państwa członkowskiego i rodzajów instrumentów finansowych oraz że – ogólnie rzecz biorąc – instrumenty finansowe pozostają skutecznym i efektywnym sposobem udostępniania unijnych środków finansowych.

VI Tiret pierwsze

Komisja uważa, że średni wskaźnik wydatkowania wynoszący 57% (na koniec 2014 r.) odzwierciedla bardzo niejednorodną sytuację. Ryzyko, że nie zostanie osiągnięte pełne wydatkowanie w momencie zamknięcia danego instrumentu, dotyczy ograniczonej liczby instrumentów finansowych w kilku państwach członkowskich.

Niski wskaźnik wydatkowania na koniec 2014 r. jest wynikiem wielu czynników, w tym kryzysu finansowego, ograniczonego doświadczenia w niektórych państwach członkowskich oraz późnego rozpoczęcia wdrażania niektórych instrumentów.

VI Tiret drugie

W przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym wymogi prawne dotyczące sprawozdawczości nie pozwoliły Komisji uzyskać wyczerpujących danych na temat udziału inwestorów prywatnych z państw członkowskich. Niemniej jednak Komisja zauważa, że zgodnie z zasadami pomocy państwa w odniesieniu do niektórych instrumentów finansowych wymagany jest pewien minimalny udział inwestorów prywatnych (np. 30%, a w niektórych przypadkach nawet 60%).

Komisja uważa, że instrumenty finansowe objęte zarządzaniem scentralizowanym, które opracowano w latach 2007–2013, zdołały przyciągnąć znaczne środki z sektora prywatnego na poziomie projektów, nawet w tych przypadkach, w których nie wniesiono żadnego prywatnego wkładu na poziomie funduszu (np. funduszu Marguerite). Uważamy, że doświadczenie nabyte w ramach tych instrumentów pomaga Komisji opracować instrumenty, które są w stanie przyciągnąć jeszcze więcej inwestycji sektora prywatnego.

VI Tiret trzecie

Komisja uważa, że częstotliwość ponownego wykorzystania środków finansowych w okresie kwalifikowalności nie jest celem samym w sobie.

Ponadto termin zapadalności udzielonego finansowania jest/musi być dostosowany do typu finansowanych inwestycji, a wszelkie wnioski dotyczące ograniczonego efektu odnawialnego należy wyciągać przy uwzględnieniu daty utworzenia instrumentu finansowego, okresu karencji, terminu zapadalności i współczynników niewykonania zobowiązania w zakresie finansowania udostępnionego ostatecznym odbiorcom.

VI Tiret czwarte

Zgodnie z zasadami ustanowionymi w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających funduszami są powiązane z kwotami wpłaconymi na rzecz instrumentów finansowych, a nie z kwotami wypłaconymi ostatecznym odbiorcom. Komisja zauważa, że porównanie z instrumentami objętymi zarządzaniem scentralizowanym będzie możliwe dopiero po zamknięciu instrumentów EFRR i EFS.

W latach 2014–2020 koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających funduszami muszą być powiązane z wynikami, w tym z kwotami wypłaconymi ostatecznym odbiorcom.

VIII Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Ileokroć opracowywany jest nowy instrument finansowy, ocena *ex ante* powinna obejmować analizę doświadczeń zdobytych podczas stosowania podobnych instrumentów w przeszłości.

VIII Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym w odpowiednich podstawach prawnych przewidziano przeglądy lub oceny śródkresowe.

W odniesieniu do wszystkich takich przyszłych śródkresowych przeglądów instrumentów finansowych Komisja zapewni, aby obejmowały one analizę zdobytych doświadczeń i wpływu wszelkich istotnych zmian społeczno-gospodarczych na uzasadnienie instrumentu i wysokość odpowiedniego wkładu z budżetu UE.

VIII Zalecenie 3

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uznaje, że zalecenie to – w zakresie, w jakim jej ono dotyczy – jest realizowane za pośrednictwem projektu wytycznych dotyczących wdrażania na mocy art. 38 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, który został przedstawiony po raz pierwszy państwom członkowskim w dniu 28 kwietnia 2016 r., a obecnie jest finalizowany, obszernych wyjaśnień udzielonych państwom członkowskim na temat kwestii związanych z inicjatywą na rzecz MŚP oraz przeznaczonej dla państw członkowskich broszury na temat komplementarności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych/EFIS.

VIII Zalecenie 4

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja nie widzi konieczności zmiany rozporządzenia finansowego ani podstawowych przepisów sektorowych (rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i centralnie zarządzanych przepisów sektorowych) i uważa, że dany problem można w wystarczającym stopniu rozwiązać poprzez udzielenie wytycznych.

W związku z tym dyrekcje generalne ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zaczęły opracowywać projekt wytycznych dotyczących sprawozdawczości. Projekt ten został przedstawiony państwom członkowskim w dniu 28 kwietnia 2016 r. i ma zawierać obszerne informacje na temat obliczania dźwigni finansowej, jak przewidziano w rozporządzeniu finansowym. W odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym w czerwcu 2015 r. Komisja udoskonaliła metodykę obliczania dźwigni finansowej dla instrumentów finansowych na lata 2014–2020, aby w sposób spójny i zharmonizowany zapewnić jej zgodność z mającymi zastosowanie wymogami dotyczącymi efektu mnożnikowego określonymi w rozporządzeniu finansowym i w zasadach stosowania.

VIII Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W momencie zamykania programów operacyjnych państwa członkowskie będą musiały zgłaszać krajowe współfinansowanie prywatne faktycznie wpłacone na rzecz instrumentu finansowego, jak również tożsamość podmiotów udzielających współfinansowania krajowego, rodzaj udzielonego współfinansowania krajowego oraz wszelkie środki współinwestowania poza zasobami dostępnymi w ramach programu.

VIII Zalecenie 6

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przystąpiła do opracowywania projektu wytycznych dotyczących preferencyjnego wynagrodzenia, który został przedstawiony państwom członkowskim w październiku 2015 r. Trwają prace nad ostateczną wersją.

VIII Zalecenie 7

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono jej wniosków ustawodawczych odnośnie do okresu programowania po 2020 r.

VIII Zalecenie 8

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W odniesieniu do zarządzania dzielonego w ostatecznej wersji wytycznych dotyczących wariantów wdrażania na mocy art. 38 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja uwzględni dodatkowe zalecenia, w myśl których wymagane będzie dostosowanie struktury instrumentów finansowych do polityki określonej w komunikacie Komisji ze stycznia 2016 r. w sprawie pakietu środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania.

W odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym Komisja już zwróciła się na piśmie do EBI i EFI, aby podkreślić znaczenie środków Komisji przeciwdziałających unikaniu opodatkowania, które wspierają dalsze propagowanie przez EBI/EFI najlepszych praktyk w tej dziedzinie. Komisja prowadzi aktywny dialog z EBI i EFI w sprawie przeglądu ich polityki w tym obszarze.

VIII Zalecenie 9

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W ostatecznej wersji wytycznych dotyczących wariantów wdrażania na mocy art. 38 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja podkreśli znaczenie zawartego w tym rozporządzeniu wymogu dotyczącego wykorzystania środków zwróconych w umowie o finansowaniu podpisanej przez instytucje zarządzające oraz zwróci uwagę, że weryfikacja adekwatności tego przepisu wchodzi w zakres regularnych działań audytowych prowadzonych przez instytucje audytowe.

VIII Zalecenie 10

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W wytycznych dotyczących oceny *ex ante* przyjętych w maju 2014 r. wyjaśniono warunki wnoszenia zasobów programu na lata 2014–2020 na rzecz istniejącego instrumentu finansowego, a projekt wytycznych dotyczących wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe, który zaczęła opracowywać Komisja, ma zawierać sekcję, w której wyjaśnione zostaną warunki mające zastosowanie do zmian umowy. Ostateczna wersja tych wytycznych jest obecnie w przygotowaniu.

VIII Zalecenie 11

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych (decyzja Komisji C(2015) 2771) przewiduje się obowiązkową sprawozdawczość w zakresie kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, poniesionych i wypłaconych do marca 2017 r.

VIII Zalecenie 12

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja uważa, że zasady są jasno określone w podstawie prawnej, która stała się przedmiotem szczegółowych wytycznych, i że na tym etapie nie ma możliwości ponownej interpretacji tych zasad.

VIII Zalecenie 13

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja uważa, że bezwzględnie obowiązujące przepisy dotyczące wynagrodzenia opartego na wynikach określone w art. 42 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, jak również szczegółowe kryteria wyników określone w art. 12 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014 stanowią odpowiednią podstawę dla osiągnięcia pożądanego efektu zachęty oraz że na tym etapie nie ma wystarczających przesłanek, które uzasadniałyby zaproponowanie zmian.

VIII Zalecenie 14

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Komisja zgadza się, że instytucje zarządzające powinny jak najlepiej wykorzystywać istniejące wymogi prawne.

VIII Zalecenie 15

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Jeżeli chodzi o wykonalność i proporcjonalność wdrożenia tego zalecenia, Komisja uważa, że analiza wymagałaby wyodrębnienia kosztów związanych z dotacjami i instrumentami finansowymi poniesionych przez instytucję zarządzającą, a prawdopodobnie przez ten sam personel pracujący nad obu zadaniami. Ponadto struktury kosztów dotacji i instrumentów finansowych, jak również instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym i zarządzaniem bezpośrednim różnią się, ponieważ stanowią one różne tryby realizacji polityki i są ukierunkowane na różne typy inwestycji.

Wstęp

02

Komisja pragnie podkreślić dodatkowe korzyści, takie jak lepsza wiedza fachowa i dostęp do szerszego spektrum narzędzi finansowych na potrzeby realizacji polityki.

08

Komisja podkreśla, że kryteria wyboru zarządzających funduszami, określone w art. 7 rozporządzenia (UE) nr 480/2014, mają zastosowanie nawet w przypadkach, w których przepisy dotyczące zamówień publicznych nie mają zastosowania.

Zasady pomocy państwa wymagają również otwartego, przejrzystego i niedyskryminującego procesu wyboru zarządzającego funduszem.

Komisja uważa, że są to silne zabezpieczenia zapewniające należyty wybór zarządzających funduszami.

09

Komisja zauważa, że zarządzający funduszem nie zostaje określony we wniosku ustawodawczym w przypadku wszystkich instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym, np. w rozporządzeniu w sprawie EaSI wspomniano grupę EBI, ale nie wykluczono innych zarządzających funduszami.

22

Komisja przypomina, że EFIS ma zmobilizować co najmniej 315 mld EUR, przy czym gwarancja budżetu UE wynosi 16 mld EUR, a dodatkowe 5 mld EUR ze środków EBI przeznaczone jest na zdolność do ponoszenia ryzyka.

Oczekuje się, że gwarancja ta doprowadzi do zwiększenia dźwigni finansowej w przeciwieństwie do różnych produktów dostarczanych w ramach instrumentów finansowych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Uwagi

31

Biorąc pod uwagę cykl życia instrumentów finansowych, przewiduje się wzrost w ostatnich latach realizacji, a wniosek co do wskaźników wydatkowania będzie można wyciągnąć w pełni po zamknięciu danych instrumentów.

32

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 43 oraz zalecenie 5 ze sprawozdania rocznego Trybunału z 2014 r.

33

Komisja uważa, że ze względu na następujące czynniki nie ma bezpośredniego związku między poziomem wydatkowania a poziomem początkowego wyposażenia kapitałowego:

analiza wskaźników wydatkowania jest oparta na danych zebranych na koniec 2014 r. Osiągnięty w 2014 r. postęp mierzony rok do roku (+12% w odniesieniu do wkładów wniesionych przez PO na rzecz instrumentów finansowych oraz +38% w odniesieniu do płatności na rzecz ostatecznych odbiorców, czego wynikiem był wzrost ogólnych wskaźników wydatkowania o 10 punktów procentowych) odpowiada cyklowi życia instrumentów finansowych. Komisja spodziewa się, że wskaźnik absorpcji przedstawiony w sprawozdaniu za rok 2015 oraz w sprawozdaniu końcowym z realizacji instrumentów obejmującym lata 2016 i 2017 będzie znacznie wyższy.

Komisja zauważa, że istnieją również inne czynniki wpływające na poziom wskaźników wydatkowania na koniec 2014 r., takie jak ustanowienie nowych instrumentów w 2014 r. oraz rozliczenie instrumentów finansowych po terminie w niektórych państwach członkowskich w latach 2012 i 2013 r.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 53 i 54.

34

Komisja uważa, że ogólny wskaźnik absorpcji wynoszący 75% oraz wskaźnik wydatkowania w wysokości około 60% w odniesieniu do instrumentów finansowych na koniec 2014 r. można uznać za wartości rozsądne. Jak wskazano na **rys. 2a**, wysokie wskaźniki absorpcji występują również w niektórych państwach członkowskich przeznaczających znaczne kwoty na instrumenty finansowe.

Podobnie jak w każdym odzwierciedleniu statystycznym, istnieją wyjątki:

- niski ogólny wskaźnik absorpcji i wysoki wskaźnik wydatkowania w przypadku Rumunii i Republiki Czeskiej,
- wysoki ogólny wskaźnik absorpcji i średni wskaźnik wydatkowania w przypadku Grecji i Francji,
- ogólnie niski poziom absorpcji w przypadku Włoch, Hiszpanii i Słowacji.

Komisja podjęła konkretne działania, żeby pomóc państwom osiągnięciem słabe wyniki w zwiększeniu ich zdolności administracyjnych, aby były one w stanie korzystać z funduszy stosownie do swoich potrzeb.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 36–38

Komisja zidentyfikowała ryzyko wskazane przez Trybunał (nawet jeżeli w niektórych przypadkach wzrost był uzasadniony warunkami rynkowymi). Problem ten rozwiązano w zasadach na lata 2014–2020 dotyczących płatności etapowych.

Komisja pragnie podkreślić, że w każdym razie pośrednicy finansowi nie zatwierdzą rozpoczęcia wdrażania instrumentu finansowego, jeżeli nie przydzielono do tego instrumentu odpowiedniej kwoty środków pieniężnych.

40

Zgodnie z zasadą pomocniczości ustalenia w zakresie kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami pozostawia się do uzgodnienia instytucji zarządzającej i zarządzającemu funduszem.

W wielu przypadkach ustalenia te obejmowały również wynagrodzenie oparte na wynikach lub przewidywały koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami na poziomie poniżej maksymalnych progów ustalonych w rozporządzeniu. W niektórych przypadkach nie wystąpiły koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami pokrywane z budżetu UE.

W rozporządzeniu określono jedynie maksymalny poziom kwalifikowalnych kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, który to poziom jest ograniczony progiem związanym z wpłaconym kapitałem.

41

W odniesieniu do inwestycji w MŚP instrumenty finansowe zarządzane przez EFI zaczęto wdrażać w latach 2013–2014, a niektórym instrumentom przydzielono dodatkowe środki w 2015 r. Nawet jeżeli wskaźniki wydatkowania na koniec 2014 r. były niższe od średniej, spodziewany jest dalszy znaczący wzrost aż do końca okresu kwalifikowalności.

Jeżeli chodzi o inwestycje w fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich, EBI i fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich zdecydowanie przyspieszyły działalność inwestycyjną od 2014 r. Powolne rozpoczęcie projektów inwestycyjnych na poziomie ostatecznych odbiorców można wyjaśnić charakterem infrastruktury, a tym samym dłuższym cyklem projektów JESSICA, który wiąże się z bardziej złożonymi procesami uzyskiwania pozwoleń, pomocą państwa i płatnościami zależnymi od zaawansowania robót. Szereg funduszy południowoeuropejskich ucierpiało również wskutek kryzysu w sektorze makroekonomicznym i bankowym.

43

Komisja uważa, że zmiany wprowadzone w jej wytycznych dotyczących zamknięcia mieściły się w zakresie stosowania art. 78 ust. 6 zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, a więc nie wymagały zmiany aktu ustawodawczego (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.52 oraz do zalecenia 5 ze sprawozdania rocznego Trybunału z 2014 r.).

44

Komisja uważa, że prognoza oparta na wskaźnikach wydatkowania z lat ubiegłych nie jest najbardziej odpowiednim sposobem szacowania poziomu wskaźnika wydatkowania do końca 2015 r., ponieważ nie uwzględnia się w niej całego cyklu życia instrumentów finansowych i czasu, który upłynął od ustanowienia danego funduszu.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 43.

48

Doświadczenie pokazało, że regulowanie szczegółów treści biznesplanu nie było właściwym rozwiązaniem. Jest to również zgodne z duchem zarządzania dzielonego oraz z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

Sposób początkowego sformułowania art. 43 ust. 2 rozporządzenia ogólnego nasunął szereg istotnych pytań. Na przykład uznano, że nie należy wymagać przedkładania biznesplanu przez partnerów współfinansujących, ponieważ biznesplan (lub inny odpowiedni dokument) powinien zostać przedstawiony wyłącznie przez zarządzającego funduszem. Ponadto w art. 43 ust. 2 nie odróżniono biznesplanu funduszu powierniczego od biznesplanu pośrednika finansowego, a tym samym treść biznesplanu prowadziła do nieporozumień.

W ramach prawnych na lata 2014–2020, które są bardziej kompleksowe, dokładna treść biznesplanu również nie jest określona. Istotnym elementem pod względem ustanowienia instrumentu finansowego jest umowa o finansowaniu zawarta między instytucją zarządzającą a zarządzającym funduszem. Umowa o finansowaniu musi zawierać strategię inwestycyjną oraz plan operacyjny i kilka innych istotnych elementów (zob. załącznik IV do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

50

Komisja wielokrotnie zalecała państwom członkowskim uwzględnienie w umowach o finansowaniu warunków ewentualnego wycofywania środków z instrumentów finansowych i dokonywania płatności etapowych na rzecz instrumentów (zob. pkt 5.3 wytycznych COCOF FEI 10-0014-05-EN).

51

Komisja zauważa, że w tym samym państwie różne fundusze osiągały różne wyniki.

Komisja uważa, że istnieją inne czynniki niż tylko odporność oceny luk, które to czynniki mogły przyczynić się do nadmiernego dokapitalizowania instrumentów (np. kryzys finansowy lub późne ustanowienie instrumentów, co ma wpływ na wydatkowanie środków finansowych).

Ponadto instrumenty finansowe są instrumentami rynkowymi. Ocena luk ujawnia istnienie bądź brak danej niedoskonałości rynku. Po upływie kilku lat od ustanowienia instrumentów warunki rynkowe mogą jednak znacznie się różnić. Dlatego wydaje się, że te zmieniające się warunki rynkowe nie są uwzględnione w ocenie wyników instrumentów finansowych opartej na związku między analizą luk a wskaźnikami wydatkowania.

52

Komisja zauważa, że w latach 2007–2013 przeprowadzenie oceny luk było tylko pośrednio wymagane w ramach prawnych. W związku z tym Komisja uważa, że przeprowadzenie oceny przez 82% respondentów uczestniczących w ankiecie Trybunału stanowi pozytywny fakt.

53

Komisja przypomina, że pośredni wymóg przeprowadzania oceny luk w latach 2007–2013 nie obejmował żadnego z obowiązkowych i szczegółowych wymogów przewidzianych w odniesieniu do oceny *ex ante* w art. 37 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres 2014–2020. Komisja uważa, że nowy wymóg prawny zapobiegnie związanemu z tym ryzyku oraz że druga warstwa przeglądu nie przyniosłaby żadnej wartości dodanej.

Przeprowadzanie oceny *ex ante* jest obowiązkiem instytucji zarządzającej, a wyniki tej oceny są przedstawiane komitetowi monitorującemu przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji o wniesieniu wkładów z programu na rzecz instrumentów finansowych. Ocena *ex ante* nie jest decyzją. Pomaga ona uniknąć nakładania się zakresów działania oraz niespójności między instrumentami wdrażanymi przez różne podmioty na różnych poziomach, a także uniknąć niektórych problemów zidentyfikowanych w okresie 2007–2013.

Doświadczenie Komisji pokazuje, że oceny *ex ante* w latach 2014–2020 są prowadzone przez podmioty mające doświadczenie na rynku i kompetencje, w tym przez grupę EBI. Wymóg oceny *ex ante* zaprojektowano w celu zapewnienia jej niezależności i obiektywności. Ocena *ex ante* jest pod silną kontrolą publiczną o znacznie wyższej wartości dodanej niż „niezależny przegląd”, ponieważ jest przedkładana komitetowi monitorującemu i publikowana w ciągu trzech miesięcy od daty ukończenia.

Komisja uważa, że nowy system płatności etapowych będzie odgrywał również rolę testu rynku oraz drugiej warstwy zabezpieczenia. W przypadku gdy wypłaty na rzecz ostatecznych odbiorców będą niższe, niż oczekiwano, Komisja nie dokona żadnych dalszych zwrotów.

54

Komisja zauważa, że „zdobyte doświadczenia” i „istotne zmiany społeczno-gospodarcze” są już uwzględnione w systematycznych przeglądach śródkresowych instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym na lata 2014–2020. Dlatego też Komisja uważa, że oceny *ex ante* nie muszą być aktualizowane w celu uwzględnienia tych aspektów.

55

Komisja przypomina, że chociaż instrumenty finansowe powinny być ustanawiane zgodnie z zasadami programów (krajowych/regionalnych), nie oznacza to, że w każdym regionie należy utworzyć instrument finansowy. Możliwe jest wniesienie wkładów z kilku programów na rzecz jednego instrumentu finansowego, co pozwala uzyskać korzyści skali i korzyści płynące z masy krytycznej.

Należy również podkreślić, że kwoty przydzielane na instrumenty finansowe w danym regionie nie są przypadkowe. Są one częścią strategii programu stosowanej na potrzeby negocjacji dotyczących programu i obejmującej analizę potrzeb regionu potwierdzoną oceną *ex ante* programu.

57

W ramach polityki spójności celem było zapewnienie wystarczającego wachlarza wariantów, aby w odniesieniu do zidentyfikowanej niedoskonałości rynku wybrany został najlepszy wariant wdrażania, pozwalający zapewnić najbardziej efektywne wsparcie.

Instrumenty powinny być projektowane na podstawie oceny *ex ante* w taki sposób, aby uniknąć dublowania i zapewnić komplementarność. Możliwe jest wniesienie wkładów z kilku programów z różnych regionów na rzecz jednego instrumentu finansowego, który w ten sposób zyskuje korzyści skali i korzyści płynące z masy krytycznej. W zależności od rodzaju instrumentów (np. kredyty i gwarancje), a także specyfiki państw członkowskich niektóre mniejsze fundusze osiągają wyniki równie dobre jak większe fundusze lub nawet lepsze (np. w Niemczech, Polsce i Francji).

Komisja uważa, że dzięki wskazaniu odpowiedniej wielkości instrumentu finansowego ocena *ex ante* zapewni wiarygodne i odpowiednie wyniki z większą dokładnością, niż jakiegokolwiek ogólne informacje wydane przez branżę związaną z funduszami na rzecz przedsiębiorczości.

59

Komisja przypomina, że ta możliwość przewidziana w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów nie eliminuje ograniczeń geograficznych każdego programu wnoszącego wkład. Kwalifikowalność geograficzna jest jedną z głównych cech polityki spójności.

Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 55 i 57.

61

Jeżeli chodzi o art. 38 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, instytucje zarządzające mogą wносить wkład finansowy na rzecz instrumentów finansowych ustanowionych na szczeblu Unii, zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję.

Komisja udzieliła wyczerpujących wyjaśnień i ściśle współpracowała z państwami członkowskimi w zakresie kwestii związanych z inicjatywą na rzecz MŚP, która jest instrumentem finansowym na szczeblu UE. Ponadto Komisja wydała broszurę dla państw członkowskich na temat komplementarności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz EFIS. Jeżeli opracowywane będą nowe instrumenty na szczeblu UE, Komisja przedstawi wytyczne dotyczące wnoszenia zasobów programu na rzecz instrumentów na szczeblu UE, sformułowane w oparciu o wnioski państw członkowskich.

64

Definicja dźwigni finansowej pochodzi z art. 223 zasad stosowania rozporządzenia finansowego, co pozwoli na prowadzenie przez państwo członkowskie spójnej sprawozdawczości.

W dyskusji na temat wspólnej definicji dźwigni finansowej wzięły udział wszystkie służby Komisji. Ujednolicone pojęcie wprowadzono w sekcji 2.3.4 komunikatu Komisji COM(2011) 662 z 19.10.2011.

65

Dyskusje między Trybunałem a Komisją na temat definicji dźwigni finansowej trwają od 2010 r. Jak wspomniano w odpowiedzi Komisji do pkt 64, definicja dźwigni finansowej pochodzi z rozporządzenia finansowego i zapewnia spójną sprawozdawczość ze strony państw członkowskich.

Komisja uważa, że interpretacja dźwigni finansowej przez Trybunał jest rozbieżna z definicją tego pojęcia zawartą w art. 223 zasad stosowania rozporządzenia finansowego UE, gdzie definiuje się dźwignię finansową jako „równą kwocie środków finansowych dla kwalifikujących się odbiorców końcowych podzielonej przez kwotę wkładu Unii”. Oznacza to, że dźwignię finansową należy postrzegać jako stosunek unijnych zasobów finansowych przydzielonych na rzecz instrumentu finansowego (wkład) do (całkowitej) kwoty środków finansowych przyznanej kwalifikującym się ostatecznym odbiorcom (produkt).

Taka interpretacja w rzeczywistości gwarantuje porównywalne traktowanie dźwigni finansowej w odniesieniu do instrumentów finansowych i dotacji.

W odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym sprawozdawczość państw członkowskich pozwoli Komisji odróżnić dźwignię finansową wkładów prywatnych i krajowych wkładów publicznych w ramach PO lub dodatkowych prywatnych bądź publicznych wkładów kapitałowych. Na współfinansowanie niekoniecznie składa się wyłącznie finansowanie publiczne. Oś priorytetowa może dotyczyć kwalifikowalnych wydatków publicznych lub kwalifikowalnych wydatków ogółem (w tym wydatków publicznych i prywatnych). Większość osi utworzonych w celu wspierania MŚP i ogólnie sektora prywatnego odnosi się do wydatków ogółem (zob. art. 120 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Ponieważ europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne wdrażane są zawsze w ramach programów operacyjnych, które są współfinansowane ze środków publicznych lub prywatnych (podczas gdy instrumenty finansowe wdrażane w ramach innych obszarów polityki nie wymagają takiego współfinansowania na poziomie programu), niewłaściwe byłoby uznanie, że takie współfinansowanie nie powinno zaliczać się do środków dźwigni finansowej na rzecz instrumentów finansowych wdrażanych za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

67

Komisja podkreśla, że między innymi sprawozdania państw członkowskich w latach 2014–2020 umożliwią Komisji dostarczenie informacji na temat dźwigni finansowej instrumentów finansowych z uwzględnieniem wymogów dotyczących współfinansowania, tj. faktu, że współfinansowanie krajowe może składać się z wydatków publicznych lub prywatnych.

68

Komisja utworzyła horyzontalną grupę zadaniową, której zadaniem jest udzielanie wskazówek na temat interpretacji przepisów obowiązującego rozporządzenia finansowego w odniesieniu do wdrażania instrumentów finansowych na lata 2014–2020, w tym na temat dźwigni finansowej.

Komisja odsyła również do swoich odpowiedzi do pkt 69 i 73.

69

Obecne rozporządzenie finansowe i jego zasady stosowania wymagają ujednoliconego podejścia do sprawozdawczości w zakresie dźwigni finansowej. Komisja podjęła kroki w celu udoskonalenia metodyki obliczania dźwigni finansowej, jak wspomniano w odpowiedzi do pkt 68.

Ponieważ przepisy dotyczące instrumentów finansowych weszły w życie w styczniu 2014 r., zmienione podejście będzie stosowane dopiero do instrumentów finansowych na lata 2014–2020.

Ponadto należy zauważyć, że zakres tych instrumentów jest daleki od jednorodnego, co tłumaczy pewne różnice pod względem stosowanej metodyki. Różnice te nie powinny zatem być systematycznie postrzegane jako niespójności.

70

Komisja zgadza się, że należy wyjaśnić różne metody dostosowane do różnych instrumentów, i zauważa, że podjęto już działania w tym zakresie.

W czerwcu 2015 r. Komisja udoskonała metodykę obliczania dźwigni finansowej, aby w sposób spójny i zharmonizowany zapewnić zgodność z mającymi zastosowanie wymogami dotyczącymi dźwigni finansowej określonymi w rozporządzeniu finansowym i w zasadach stosowania. Metodyka ta obejmuje instrumenty finansowe na szczeblu UE w obecnym okresie programowania (lata 2014–2020). Zgodnie z wyżej wspomnianą metodyką kwota finansowania dla kwalifikujących się ostatecznych odbiorców powinna odpowiadać wielkości finansowania udzielonego kwalifikującym się ostatecznym odbiorcom w ramach instrumentu finansowego przez system finansowania, z uwzględnieniem części stanowiącej wkład Unii.

Ponadto finansowanie udzielone poza systemem finansowania instrumentu finansowego również może być brane pod uwagę, pod warunkiem że istnieje wyraźny związek z finansowaniem udzielonym poprzez system finansowania instrumentu finansowego. Zgodnie z powyższym w finansowaniu infrastruktury przy obliczaniu kwoty finansowania na rzecz projektu należy uwzględniać wszystkie źródła finansowania – inwestycje kapitałowe, kredyty i dotacje. W tym kontekście interwencja budżetowa UE w finansowanie transakcji zapewnia wysoki stopień pewności i możliwość zrealizowania całej transakcji, czego efektem jest większa kwota zmobilizowanego finansowania.

W odniesieniu do okresu sprawozdawczego rozpoczętego w 2015 r. Komisja zapewni lepszą spójność metodyki obliczania dźwigni finansowej dla wszystkich rodzajów instrumentów i produktów.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 69 i 73.

Ramka 7

Komisja zauważa, że metodyka OECD dotyczy obliczania kwot pozyskanych z sektora prywatnego przez oficjalne finansowanie rozwoju.

Komisja uważa, że związek przyczynowy między wkładem z budżetu UE a kwotą finansowania zmobilizowanego w jego rezultacie można oceniać tylko indywidualnie w każdym przypadku.

Nawet ograniczone wkłady UE i EBI na rzecz projektów mogą mieć pozytywne skutki:

- przyciągnięcie dodatkowego finansowania prywatnego w kwocie co najmniej równej kredytom uprzywilejowanym udzielanym przez EBI (dotyczy to wszystkich projektów objętych LGTT, w przypadku których kredyty udzielane przez EBI były równe kredytom udzielanym przez inne banki),
- zapewnienie dostępu do zamknięcia finansowego prywatnych instytucji finansowych lub krajowych banków rozwoju ze względu na uznaną rolę EBI jako instytucji finansowej o ratingu AAA,
- organy publiczne korzystają z finansowania EBI o długich okresach zapadalności w odniesieniu do projektów, których nie można byłoby sfinansować wyłącznie w kontekście regionalnym/krajowym ze względu na wymogi inwestorów prywatnych dotyczące szybszego zwrotu z inwestycji.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Komisja uważa, że wspólne wkłady finansowe KE-EBI, a także rola EBI jako banku instytucjonalnego rzeczywiście wpływają na decyzje organów krajowych/regionalnych dotyczące projektów realizowanych w ramach partnerstw publiczno-prywatnych, w których część finansowania jest udzielana na długi okres z budżetów krajowych, wraz z długoterminowym zaangażowaniem UE i EBI, którego to finansowania nie byłyby w stanie zapewnić instytucje wyłącznie prywatne.

Metodyka obliczania dźwigni finansowej została dopracowana w projekcie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). W tym celu koszty inwestycji w ramach projektu zostały skorygowane, aby wykluczyć wszelkie finansowanie w postaci dotacji UE, instrumenty finansowe UE lub dotacje/instrumenty finansowe z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (w tym powiązane krajowe współfinansowanie publiczne ze strony instytucji zarządzających), które są wykorzystywane do współfinansowania proponowanego projektu.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 71 i 72

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów stanowi ramy wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Inne ramy prawne, takie jak dyrektywy w sprawie zamówień publicznych lub zasady pomocy państwa, również mają zastosowanie bez konieczności powtarzania ich w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Rozporządzenie finansowe także stosuje się w ten sam sposób, zwłaszcza jego przepisy szczególne mające zastosowanie do zarządzania dzielonego.

W kwietniu 2016 r. Komisja wydała wytyczne dotyczące sprawozdawczości, które obejmują obliczanie dźwigni finansowej, co ma na celu zapewnienie państwom członkowskim spójnej metodyki. Zapewni to pełne i porównywalne dane w odniesieniu do oczekiwanego i osiągniętego efektu dźwigni finansowej. Jeżeli chodzi o instrumenty objęte zarządzaniem dzielonym, sprawozdawczość państw członkowskich umożliwi Komisji również dostarczenie informacji na temat dźwigni finansowej instrumentów finansowych z uwzględnieniem wymogów dotyczących współfinansowania, które może składać się z wydatków publicznych lub prywatnych.

73

Komisja uważa, że nie należy zbyt koncentrować się na celu polegającym na przyciągnięciu prywatnego kapitału, w szczególności w odniesieniu do sektorów narażonych na istotne niedoskonałości rynku.

W przypadku zarówno instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym, jak i instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym inne cele mogą być równie ważne (np. inwestowanie w dany rynek wschodzący z silną europejską wartością dodaną w czasie recesji gospodarczej; wspieranie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i konkurencyjności we wszystkich państwach członkowskich oraz w ich regionach itp.). Pomiar czynnika decydującego o powodzeniu instrumentów finansowych wykracza zatem poza przyciągnięte fundusze prywatne.

Komisja podkreśla, że prywatne finansowanie stanowi dodatkowy wymóg prawny dotyczący zarządzania dzielonego, wynikający z ram prawnych w zakresie pomocy państwa.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 74–76

Komisja zwraca uwagę, że fakt, iż strony mogą mieć różne cele, podniesie jakość projektów i pozwoli na dostęp do szerszego spektrum narzędzi finansowych na potrzeby realizacji polityki oraz do zaangażowania i wiedzy fachowej sektora prywatnego. Komisja jest przekonana, że wsparcie UE udzielane za pośrednictwem fachowych i sprawdzonych mechanizmów wzmocni system rządzenia europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi oraz ich wdrażania.

W przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym traktowanie preferencyjne inwestorów prywatnych lub inwestorów publicznych działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej, jak również wszelkie ustalenia dotyczące podziału ryzyka muszą być zgodne z zasadami pomocy państwa przewidzianymi w przepisach na lata 2007–2013 i są ograniczone do koniecznego minimum, aby przyciągnąć takich inwestorów.

Ponadto, jak przewidziano w art. 6 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014, preferencyjne wynagrodzenie inwestorów prywatnych lub inwestorów publicznych działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej, o którym mowa w art. 37 ust. 2 lit. c) oraz art. 44 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, musi być proporcjonalne do ryzyka podejmowanego przez tych inwestorów oraz ograniczone do koniecznego minimum, aby przyciągnąć takich inwestorów, co powinno być zapewnione w zasadach i warunkach oraz gwarancjach proceduralnych.

77

Komisja uważa, że podstawa prawna powinna zawierać ogólne warunki dotyczące mechanizmów podziału ryzyka i zysku, aby zapewnić wystarczającą elastyczność pod względem szczegółowych ustaleń uzgadnianych w poszczególnych umowach o delegowaniu zadań zawieranych między Komisją a podmiotami, którym powierzono wykonywanie zadań (zob. odpowiedź Komisji do ramki 9).

Ramka 9 Akapit piąty

Komisja uważa, że poziom wynagrodzenia, do którego Komisja jest uprawniona z tytułu portfela LGTT/PBI, jest współmierny do ponoszonego ryzyka. Ponadto po wyczerpaniu części obejmującej pierwsze straty w ramach portfela pozostałe ryzyko jest w pełni ponoszone przez EBI.

Ramka 9 Akapit szósty

Dokument roboczy służb Komisji z dnia 19 października 2011 r. stanowił dokument orientacyjny, w którym nakreślono zarys wysoce innowacyjnego, bezprecedensowego systemu.

W ramach procedury ustawodawczej współprawodawcy zostali poinformowani o rozwoju tego szczegółowego programu w oparciu o dalsze obliczenia i analizy ryzyka przeprowadzone przez Komisję i EBI. W każdym razie w dokumencie roboczym służb Komisji jasno określono podział części obejmującej pierwsze straty w stosunku 95%/5% – ten parametr podziału ryzyka nigdy nie uległ zmianie.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 78 i ramki 10

Komisja uważa, że podział ryzyka w ramach zbadanych instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym jest uzasadniony w szczególności tym, że pomaga przezwyciężyć niechęć sektora prywatnego do inwestowania w niektórych obszarach. Części obejmujące pierwsze straty powinny być należycie uzasadnione i muszą mieć zastosowanie pewne zastrzeżenia, przy czym należy uwzględnić w szczególności sektor i rynek, na którym działa instrument, co z kolei może uzasadniać podjęcie takiego ryzyka.

Jeżeli chodzi o EFEE, biorąc pod uwagę trudności w stymulowaniu inwestycji na rynku efektywności energetycznej, który znajduje się na wczesnym etapie rozwoju, jest kapitałochłonny i charakteryzuje się fragmentacją i małą skalą, podjęcie dalszego ryzyka lub zastosowanie innych środków może być konieczne do stymulowania inwestycji.

79

Korzystanie z interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w branży związanej z funduszami w Luksemburgu jest rzeczą zwykłą i konieczną, w szczególności w przypadku SICAV, aby zmniejszyć niepewność dla inwestorów poprzez zapewnienie przejrzystości w kwestii opodatkowania inwestycji transgranicznych.

Takie fundusze uzyskują interpretacje indywidualne tylko z powodu otoczenia rynkowego, w którym działają, i nie jest to związane z faktem, że dany instrument finansowy jest wdrażany poprzez strukturę SICAV.

80

Komisja zauważa, że żadne z postępowań wyjaśniających, o których mowa, nie jest związane z SICAV. Komisja podkreśla, że tylko ułamek interpretacji indywidualnych prawa podatkowego został wykorzystany przez duże przedsiębiorstwa wielonarodowe w celu uzyskania nieuczciwej przewagi. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady COM(2015) 135 musi jeszcze zostać przyjęty przez prawodawcę, a następnie transponowany do prawa krajowego państw członkowskich. Zalecenie C(2012) 8806 jest skierowane do państw członkowskich.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 81 i ramki 11

Marguerite jest funduszem SICAV, który prowadzi działalność w Luksemburgu zgodnie z praktykami rynkowymi i w warunkach rynkowych, jak również w krajowym otoczeniu prawnym.

Korzystanie z interpretacji indywidualnych prawa podatkowego jest powszechną praktyką wśród podmiotów sekurytyzacyjnych prowadzących działalność w Luksemburgu, wynikającą z potrzeby potwierdzania interpretacji przepisów w celu ograniczenia niepewności dla inwestorów (zwłaszcza gdy fundusz ma na celu przyciągnięcie inwestorów prywatnych).

82

Państwa członkowskie nie są prawnie zobowiązane do zgłaszania Komisji szczegółów ustanowienia instrumentów finansowych EFRR i EFS. W ramach zarządzania dzielonego i zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby ustanowienie instrumentów finansowych było zgodne z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi i unijnymi, tak aby powiązane wydatki były zgodne z prawem i prawidłowe.

83

Komisja przypomina, że nie jest prowadzona systematyczna sprawozdawczość mająca na celu identyfikowanie prywatnego finansowania na poziomie ostatecznych odbiorców.

W analizie przeprowadzonej przez Trybunał bierze się pod uwagę jedynie sprawozdanie z wdrażania instrumentów inżynierii finansowej, dla których dane liczbowe podano w kolumnie II.10 „Kwoty wkładów PO wpłaconych na rzecz instrumentów inżynierii finansowej – krajowe współfinansowanie prywatne”. Jak wyjaśnia Trybunał w pkt 85, prywatne finansowanie może jednak również pochodzić ze źródeł spoza PO.

85

Wymogi dotyczące sprawozdawczości w zakresie instrumentów finansowych w okresie programowania 2014–2020 określono w art. 46 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 821/2014. W tym drugim rozporządzeniu określono model przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych. W sekcji VIII modelu przekazywania sprawozdań państwa członkowskie muszą podać informacje na temat kwoty innych wkładów, poza europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, pozyskanych przez instrument finansowy, w tym wkładów publicznych lub prywatnych, zarówno zaangażowanych w ramach umowy o finansowaniu, jak i uruchomionych na poziomie ostatecznych odbiorców. Ponadto w ramach regulacyjnych przewidziano, że sprawozdawczość w zakresie instrumentów finansowych na mocy art. 46 powinna obejmować informacje na temat wkładów prywatnych (w kontekście oceny dźwigni finansowej).

86

Chociaż w podstawie prawnej na lata 2007–2013 nie wymaga się wyraźnie określenia ukierunkowanych na wyniki kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, wynagrodzenie jest na ogół określane w umowie o finansowaniu zawieranej między instytucją zarządzającą a organem wdrażającym dany instrument finansowy. Na przykład co najmniej Portugalia, Zjednoczone Królestwo i Polska wprowadziły system wynagrodzenia opartego na wynikach w niektórych umowach o finansowaniu dotyczących instrumentów EFRR i EFS w okresie programowania 2007–2013.

Komisja podkreśla również, że w wielu funduszach pożyczkowych współinwestowanie prywatne odbywa się na poziomie funduszu i jest zapewniane przez samego zarządzającego funduszem.

87

Komisja zauważa, że dodatkowy czynnik w odniesieniu do ustanawiania instrumentów finansowych oraz dźwigni finansowej pod względem mobilizacji dodatkowych środków prywatnych stanowi profil ryzyka i profil kredytowy docelowych ostatecznych odbiorców. Warto wspomnieć, że EPMF ukierunkowany jest na ostatecznych odbiorców o wyższym profilu ryzyka kredytowego.

Zob. również odpowiedź Komisji do ramki 12.

Ramka 12 Akapit pierwszy

Zgodnie ze sprawozdaniem z audytu *ad hoc* w sprawie funduszu Marguerite przygotowanym przez konsultantów zewnętrznych na wniosek Komisji brak współfinansowania prywatnego na poziomie funduszu nie wynikał z niechęci sektora prywatnego do inwestowania w instrumenty finansowane ze środków publicznych, ale raczej z mniej rozpowszechnionej struktury zarządczej Marguerite, ograniczonej serii dobrze przygotowanych projektów i trudnych warunków rynkowych, w których fundusz ten musiał działać.

Ramka 12 Akapit drugi

EFEE utworzono w krótkim czasie w ramach Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej, aby wspierać szczególnie ryzykowne i innowacyjne projekty dotyczące efektywności energetycznej – jest to sektor, w którym wcześniej nie ustanowiono żadnego specjalnego funduszu. W związku z tym Komisja zgodziła się zostać głównym inwestorem w tym funduszu. Niemniej jednak można jeszcze wnieść dodatkowe inwestycje, ponieważ całkowita kwota zaangażowana na tym etapie wynosi mniej niż połowę docelowej kwoty w ramach funduszu wynoszącej 700 mln EUR.

89

Komisja przystąpiła do opracowywania projektu wytycznych dotyczących preferencyjnego wynagrodzenia, który został przedstawiony państwom członkowskim w październiku 2015 r. Trwają prace nad ostateczną wersją.

90

Komisja uważa, że główne aspekty ustaleń dotyczących podziału ryzyka między Komisją a jej partnerami należy poddać ocenie w przyszłych podstawach prawnych.

Należy jednak dążyć do równowagi, żeby osiągnąć wystarczającą elastyczność podstaw prawnych, tak aby w konkretnej umowie o delegowaniu zadań można było dokonać uzgodnień dotyczących podziału ryzyka i zysku między Komisję a podmioty, którym powierzono wykonywanie zadań.

91

Komisja uznaje znaczenie zapewnienia, aby instrumenty finansowe nie były przedmiotem niedopuszczalnych systemów unikania opodatkowania. Taki pogląd przedstawiono również w niedawnym komunikacie Komisji w sprawie pakietu środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania z dnia 29.1.2016 r. Samych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego nie można jednak uznać za sprzeczne z własną polityką Komisji.

W odniesieniu zarówno do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem scentralizowanym, jak i do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym, jak przewidziano odpowiednio w art. 140 ust. 4 rozporządzenia finansowego i w art. 38 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, podmioty wdrażające te instrumenty nie mogą być ustanawiane i nie mogą utrzymywać relacji biznesowych z podmiotami istniejącymi na terytoriach, których władze nie współpracują z Unią w odniesieniu do stosowania międzynarodowo uzgodnionych norm podatkowych, oraz odzwierciedlają takie wymogi w swoich umowach z wybranymi pośrednikami finansowymi. Jest to wymóg prawny wdrażania instrumentów finansowych i zapewnia skuteczne zabezpieczenie pod względem korzystania ze środków finansowych UE.

Komisja uważa, że ryzyko utraty reputacji nie powinno być powiązane z istnieniem interpretacji indywidualnych prawa podatkowego, a z konkretnymi postanowieniami tych interpretacji.

94

Komisja przewiduje, że w stosownym czasie przedstawi wytyczne oparte na sformułowanych pytaniach i stwierdzonych potrzebach państw członkowskich.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 96 i 97

Komisja uważa, że częstotliwość ponownego wykorzystania środków finansowych w okresie kwalifikowalności nie jest celem samym w sobie.

Ponadto termin zapadalności udzielonego finansowania jest/musi być dostosowany do typu finansowanych inwestycji, a wszelkie wnioski dotyczące ograniczonego efektu odnawialnego należy wyciągać przy uwzględnieniu daty utworzenia instrumentu finansowego, okresu karencji, terminu zapadalności i współczynników niewykonania zobowiązania w zakresie finansowania udostępnionego ostatecznym odbiorcom.

Na przykład w gotowym instrumencie na rzecz efektywności energetycznej „Pożyczka na renowację” na lata 2014–2020 można określić okres zapadalności kredytu wynoszący do 20 lat.

Pełny cykl odnawialny w trakcie okresu programowania stoi w sprzeczności z taką perspektywą długoterminową.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 99 i 100

Komisja podkreśla, że instytucje zarządzające są zobowiązane do przyjęcia właściwych środków w celu zapewnienia zgodności z art. 78 ust. 7 rozporządzenia ogólnego oraz do przedstawienia tych środków przy zamknięciu programu, takich jak informacje na temat ponownego wykorzystania pozostałych środków związanych z EFRR i EFS, w których to informacjach określa się właściwy organ, który jest odpowiedzialny za zarządzanie środkami pozostałymi, formę ponownego wykorzystania, cel, przedmiotowy obszar geograficzny i przewidywany czas trwania (zob. pkt 5.2.5 wytycznych dotyczących zamknięcia).

Ramy nie tylko zachęcają państwa członkowskie do ponownego wykorzystania środków w odniesieniu do tej samej grupy docelowej, lecz także do kilkakrotnego reinwestowania tych zasobów, pod warunkiem że istnieje luka rynkowa. Zapewnienie zgodności z tymi przepisami należy do państw członkowskich.

102

Komisja zwraca uwagę na fakt, że środki zwrócone do funduszu po zakończeniu okresu kwalifikowalności nie są już środkami UE, lecz środkami krajowymi.

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów wymaga się od państw członkowskich podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia właściwego wykorzystania środków finansowych zwróconych do instrumentów finansowych w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności (zob. art. 45 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz wzór umowy o finansowaniu w załączniku IV pkt 1 lit. j)).

Komisja przewiduje weryfikację stosowności środków wprowadzonych w umowach o finansowaniu w ramach regularnych działań audytowych prowadzonych przez krajowe instytucje audytowe oraz przez własne służby w odniesieniu do instrumentów finansowych.

104

Komisja przyznaje, że zorganizowanie procedury otwartej w celu wyłonienia zarządzającego funduszem jest czasochłonne. Niemniej jednak nie można tego uniknąć, ponieważ mające zastosowanie zasady wyboru, w tym przepisy dotyczące zamówień publicznych, muszą być przestrzegane.

W wytycznych dotyczących oceny *ex ante*, które ukończono w lutym 2015 r., wyjaśniono warunki wnoszenia zasobów programu na lata 2014–2020 na rzecz istniejącego instrumentu finansowego. Ponadto Komisja zaczęła opracowywać projekt wytycznych dotyczących wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe, który ma zawierać sekcję wyjaśniającą warunki mające zastosowanie do zmian umowy (np. wydłużenie okresu wdrażania lub zwiększenie kwoty wkładu PO na rzecz instrumentów finansowych istniejących na mocy ram na lata 2007–2013).

110

Komisja przypomina, że zgłoszenie zerowej wartości opłat w wielu przypadkach rzeczywiście oznacza, że nie wypłacono żadnych kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami. Istnieje ponad 261 funduszy, które zgłosiły zerową wartość kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami.

111 Akapit drugi

W latach 2007–2013 w rozporządzeniu odnoszono się raczej do krajowych niż do unijnych zasad kwalifikowalności (art. 56 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006). To wzmocnienie pozycji państw członkowskich było zgodne z zarządzaniem dzielonym i z zasadą pomocniczości.

Zasady kwalifikowalności kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami stanowią jeden z bardzo nielicznych elementów w prawodawstwie, w przypadku którego ograniczenie wydatków szczególnych jest narzucone przez podstawę prawną. W rozporządzeniu ustalono różne progi kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami w zależności od rodzaju oferowanych produktów finansowych. Progi te mogą być niższe (ale nie wyższe) niż 4%, a mianowicie 2% w przypadku funduszy powierniczych i gwarancyjnych, 3% w przypadku funduszy pożyczkowych i kapitałowych oraz 4% w przypadku instrumentów mikrokredytowania. Celem tych pułapów jest ochrona interesów finansowych UE.

113

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami są kwalifikowalne i zwracane przez UE tylko wtedy, gdy zostały zapłacone. Dlatego państwo nie ma obowiązku zgłaszania kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, które nie zostały zapłacone, gdyż nie można wnioskować o ich zwrot od Komisji, a zatem nie są one finansowane z budżetu UE.

Jeżeli koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami przekraczają pułapy oparte na procedurze konkurencyjnej i zostały zgłoszone Komisji jako wydatki kwalifikowalne w momencie zamknięcia programu, odpowiednie organy (instytucje zarządzające, instytucje certyfikujące i instytucje audytowe) sprawdzą kwalifikowalność tych wydatków i mają obowiązek poinformować Komisję o wszelkich nieprawidłowościach.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 115–117

Komisja uważa, że zasady są jasno określone w podstawie prawnej, która stała się przedmiotem szczegółowych wytycznych, i że na tym etapie nie ma możliwości ponownej interpretacji tych zasad.

Artykuł 43 rozporządzenia wykonawczego stanowi, że pułapy wydatków kwalifikowalnych mają zastosowanie do kapitału wniesionego przez program operacyjny do funduszu, a nie do kapitału wykorzystanego przez fundusz do udzielenia wsparcia ostatecznym odbiorcom.

Pułapy te określają maksymalną kwotę wydatków kwalifikowalnych i muszą być obliczane *pro rata temporis* na podstawie średniej rocznej. Podstawa prawna jest omówiona i szerzej wyjaśniona w wytycznych komitetu koordynującego fundusze dotyczących instrumentów inżynierii finansowej (zob. pkt 2.6.1–2.6.17).

Zgodnie z ramami prawnymi w latach 2014–2020 koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami muszą być powiązane z wynikami, w tym z kwotami wypłaconymi ostatecznym odbiorcom.

118

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 86.

122

Z danych przekazanych przez państwa członkowskie wynika, że łączne koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami w odniesieniu do instrumentów finansowych EFRR i EFS na koniec 2014 r. stanowią 4,7% kwot wpłaconych na rzecz instrumentów finansowych, co w ujęciu rocznym odpowiada mniej niż 1,0%. Jest to zgodne z przedstawionymi przez Trybunał danymi liczbowymi dotyczącymi wkładów z budżetu UE na rzecz instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym.

123

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami zgłoszone Komisji są kosztami i wynagrodzeniami zapłaconymi przez instytucje zarządzające i zwracanymi przez Komisję państwu członkowskiemu, niezależnie od poziomu/warstwy wdrażania, na których zapłacono te koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami. Komisja podkreśla, że zarządzający funduszem powierniczym i zarządzający instrumentem finansowym wykonują różne funkcje i są uprawnieni do wynagrodzenia z tytułu pełnienia swoich funkcji.

W celu uniknięcia podwójnego finansowania wynagrodzenia pobrane od ostatecznych odbiorców końcowych należy odliczyć od wydatków kwalifikowalnych zadeklarowanych Komisji. Istnienie takich wynagrodzeń i ich prawidłowe traktowanie jest przedmiotem kontroli zarządczych i działań audytowych.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 124–127

Stosunek wynagrodzeń dla zarządzających funduszami do wsparcia finansowego udzielonego ostatecznym odbiorcom odzwierciedla sytuację w zakresie wdrażania instrumentów finansowych na koniec 2014 r. i ulegnie zmniejszeniu w kolejnych latach, gdyż spodziewany jest wzrost wsparcia finansowego udzielanego ostatecznym odbiorcom.

128

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 124 i zauważa, że porównanie będzie możliwe dopiero po zamknięciu instrumentów EFRR i EFS.

131

W ramach zarządzania dzielonego i zgodnie z zasadą pomocniczości to organy krajowe odpowiadają za zapewnienie, aby poszczególne operacje były realizowane zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawnymi, w tym zgodnie z pułkami zwrotu.

W przypadku instrumentów finansowych EFRR i EFS Komisja podkreśla, że koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami ustalane są na podstawie umowy o finansowaniu negocjowanej między instytucją zarządzającą a zarządzającym funduszem, a Komisja nie jest stroną tego stosunku umownego. Inaczej jest w przypadku instrumentu objętego zarządzaniem scentralizowanym, gdzie Komisja jest stroną stosunku umownego z zarządzającym funduszem.

133

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami są kwalifikowalne i zwracane przez UE tylko wtedy, gdy zostały zapłacone. Dlatego państwo nie ma obowiązku zgłaszania kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami, które nie zostały zapłacone, gdyż nie można wnioskować o ich zwrot od Komisji, a zatem nie są one finansowane z budżetu UE.

Koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami opłacone przez instytucję zarządzającą mogą również przekraczać progi określone w art. 43 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006, ale nie kwalifikują się wówczas do zwrotu z funduszy strukturalnych.

134

W okresie programowania 2014–2020 Komisja musi przygotować zestawienie danych w odniesieniu do wszystkich pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Sprawozdawczość w zakresie instrumentów finansowych ustanowiono w oparciu o okres sześciu miesięcy, tak aby wziąć pod uwagę wszystkie przepisy dotyczące poszczególnych funduszy (oraz odpowiednie terminy składania rocznego sprawozdania z wdrażania zgodnie z wymogami zawartymi w art. 50 ust. 6 i 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), czas potrzebny na konsolidację i ocenę danych przekazanych przez państwa członkowskie/instytucje zarządzające w ramach rocznego sprawozdania z wdrażania oraz ogólną prezentację postępów we wdrażaniu instrumentów finansowych we wszystkich pięciu europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych.

Jeżeli Komisja ma uwagi do rocznego sprawozdania z wdrażania, w tym instrumentów finansowych, sprawozdanie zostaje odesłane instytucjom zarządzającym, a bieg terminu dwóch miesięcy zostaje przerwany do czasu przedłożenia Komisji zrewidowanych informacji; wówczas bieg tego terminu zostaje wznowiony.

W związku z tym dane można zagregować dopiero, gdy Komisja przeprowadzi pełną ocenę i gdy istnieje wystarczająca pewność co do dokładności i wiarygodności danych dostarczonych przez instytucje zarządzające.

141 Akapit pierwszy

Komisja uważa, że normalny czas trwania funduszu powierniczego i funduszu specjalnego jest krótszy od okresu kwalifikowalności, biorąc pod uwagę czas niezbędny do ustanowienia instrumentu finansowego (zob. również pkt 93).

Komisja podkreśla, że zgodnie z art. 42 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stosowanie metodyki obliczania opartej na wynikach jest obowiązkowe, a kryteria wyników określono w art. 12 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014. Całkowity pułap kwalifikowalnych kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami jest określony w art. 13 ust. 3 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014 i ma na celu ochronę interesów finansowych UE.

Zgodnie z zasadą pomocniczości płatności w zakresie kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających należy ustalić w umowie o finansowaniu. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów oraz w rozporządzeniu delegowanym (UE) nr 480/2014 ustalono jedynie pułapy maksymalnej kwoty wydatków kwalifikowalnych, jakie mogą być współfinansowane z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a nie pułapy rzeczywistych płatności w zakresie opłat, jakie należy uiścić. Chroni to interesy finansowe UE.

141 Akapit drugi

W wytycznych grupy eksperckiej ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych 15-0021-01 dotyczących kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających z dnia 26 listopada 2015 r. Komisja wyjaśniła, że należy stosować „system zniżkowo-zwyżkowy”, np. w przypadkach, w których pełny zwrot kosztów administracyjnych zależy od spełnienia uzgodnionych celów w odniesieniu do właściwych kryteriów efektywności (zob. pkt 2.2, s. 3 wytycznych).

141 Akapit trzeci

Zgodnie z zasadą pomocniczości taki warunek można ustalić na etapie umowy o finansowaniu, ponieważ jest to kwestia negocjacji między instytucją zarządzającą a organem wdrażającym instrument finansowy. Pułapy wynagrodzenia podstawowego oraz wynagrodzenia opartego na wynikach mają na celu ograniczenie maksymalnej kwoty wydatków kwalifikowalnych.

Komisja podkreśla ponadto, że zastosowanie kryteriów opartych na wynikach jest obowiązkowe.

Wynagrodzenie oparte na wynikach stanowi obowiązkowy wymóg zgodnie z art. 42 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, a kryteria wyników określono w art. 12 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014.

Z punktu widzenia przepisów współprawodawcy uznali powyższe za wystarczające, by zapewnić należyte wdrażanie instrumentów finansowych.

Z punktu widzenia przejrzystości i należytego zarządzania finansami podkreślono również, że instytucja zarządzająca musi poinformować komitet monitorujący o postanowieniach dotyczących opartego na wynikach obliczania poniesionych kosztów administracyjnych lub wynagrodzenia dla zarządzających instrumentem finansowym. Komitet monitorujący będzie otrzymywał coroczne sprawozdania dotyczące kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających faktycznie wypłaconych w uprzednim roku kalendarzowym.

144

Komisja nie uważa, aby zwiększenie finansowania poprzez instrumenty finansowe faktycznie spowodowało zwiększenie wsparcia na pomoc techniczną dla państw członkowskich, ponieważ środki przeznaczone na pomoc techniczną opierają się na określonych projektach związanych z wdrażaniem programów, a nie z poziomem finansowania, jaki zapewniają instrumenty finansowe.

Ponadto należy wykorzystać część wsparcia technicznego przy wdrażaniu instrumentów finansowych (zob. odpowiedź Komisji do pkt 94).

Poziom wsparcia na pomoc techniczną ustalono w każdym państwie członkowskim, uwzględniając przewidywane potrzeby na pokrycie kosztów prac związanych z przygotowaniem i wdrożeniem programów.

Koszty administracyjne i wynagrodzenie odzwierciedlają wynagrodzenie dla zarządzającego funduszem za zarządzanie i zapewnienie spełniania wymogów sprawozdawczych.

Ponadto czynnikiem kosztotwórczym pomocy technicznej nie musi być łączna kwota dostępna w ramach programów dotacji, lecz mogą to być inne czynniki, takie jak złożoność systemu zarządzania i kontroli oraz wymogów prawnych związanych z wdrażaniem na szczeblu krajowym lub unijnym, liczba współfinansowanych programów operacyjnych, środków i dużych projektów, liczba organów wykonawczych itd.

145

Komisja zwraca uwagę, że w rocznym sprawozdaniu z wykonania złożonym przez instytucję zarządzającą główne działania w zakresie pomocy technicznej podjęte w danym roku opisane są w specjalnej sekcji. Ponadto wydatki na pomoc techniczną zadeklarowane Komisji celem uzyskania ich zwrotu weryfikuje instytucja zarządzająca lub inny organ na podstawie zestawienia kosztów i przy uwzględnieniu faktur, odcinków wypłaty lub innych dowodów.

Dalszą weryfikację deklaracji wydatków zweryfikowanej przez instytucję zarządzającą w oparciu o metodę doboru próby mogą prowadzić instytucja certyfikująca, instytucja audytowa lub audytorzy Komisji.

146

Komisja uważa, że nie należy łączyć kosztów zarządzania programem (budżet na pomoc techniczną) z kosztami wdrożenia pojedynczych operacji w ramach jednego programu (koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających instrumentami finansowymi), tak jak nie łączy się ich we wdrażaniu operacji dotowanych (np. kosztów związanych z wynagrodzeniem głównego inżyniera projektów włączonych w środki przydzielone na projekt, a nie w środki na pomoc techniczną).

Komisja otrzymuje od państw członkowskich sprawozdania na temat budżetu na pomoc techniczną.

Ponadto struktury kosztów dotacji i instrumentów finansowych, jak również instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym i zarządzaniem bezpośrednim różnią się między sobą.

W lipcu 2012 r. Komisja opublikowała badanie przedstawiające informacje ilościowe i jakościowe na temat kosztów administracyjnych i obciążeń administracyjnych w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi UE (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring_impact_report.pdf).

Trwa aktualizacja tego badania i jego opublikowanie planowane jest na koniec 2016 r. Planuje się uwzględnienie go w procesie uproszczenia.

Wnioski i zalecenia

147

Komisja zgadza się, że udzielanie wsparcia finansowego z budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych przynosi wiele korzyści, dlatego w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 aktywnie promuje szersze wykorzystanie tych instrumentów i zachęca do ich stosowania.

148

Komisja uważa, że wpływ kwestii wskazanych przez Trybunał jest zróżnicowany w zależności od danego państwa członkowskiego i rodzajów instrumentów finansowych oraz że – ogólnie rzecz biorąc – instrumenty finansowe pozostają skutecznym i efektywnym sposobem udostępniania unijnych środków finansowych.

148 Akapit pierwszy

Komisja uważa, że średni wskaźnik wydatkowania wynoszący 57% (na koniec 2014 r.) odzwierciedla bardzo niejednorodną sytuację. Ryzyko, że nie zostanie osiągnięte pełne wydatkowanie w momencie zamknięcia danego instrumentu, dotyczy ograniczonej liczby instrumentów finansowych w kilku państwach członkowskich.

Niski wskaźnik wydatkowania na koniec 2014 r. jest wynikiem wielu czynników, w tym kryzysu finansowego, ograniczonego doświadczenia w niektórych państwach członkowskich oraz późnego rozpoczęcia wdrażania niektórych instrumentów.

148 Akapit drugi

W przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym wymogi prawne dotyczące sprawozdawczości nie pozwoliły Komisji uzyskać wyczerpujących danych na temat udziału inwestorów prywatnych z państw członkowskich. Niemniej jednak Komisja zauważa, że zgodnie z zasadami pomocy państwa w odniesieniu do niektórych instrumentów finansowych wymagany jest pewien minimalny udział inwestorów prywatnych (np. 30%, a w niektórych przypadkach nawet 60%).

Komisja uważa, że instrumenty finansowe objęte zarządzaniem scentralizowanym, które opracowano w latach 2007–2013, zdołały przyciągnąć znaczne środki z sektora prywatnego na poziomie projektów, nawet w tych przypadkach, w których nie wniesiono żadnego prywatnego wkładu na poziomie funduszu (np. funduszu Marguerite). Uważamy, że doświadczenie nabyte w ramach tych instrumentów pomaga Komisji opracować instrumenty, które są w stanie przyciągnąć jeszcze więcej inwestycji sektora prywatnego.

148 Akapit trzeci

Komisja uważa, że częstotliwość ponownego wykorzystania środków finansowych w okresie kwalifikowalności nie jest celem samym w sobie.

Ponadto termin zapadalności udzielonego finansowania jest/musi być dostosowany do typu finansowanych inwestycji, a wszelkie wnioski dotyczące ograniczonego efektu odnawialnego należy wyciągać przy uwzględnieniu daty utworzenia instrumentu finansowego, okresu karencji, terminu zapadalności i współczynników niewykonania zobowiązania w zakresie finansowania udostępnionego ostatecznym odbiorcom.

148 Akapit czwarty

Zgodnie z zasadami ustanowionymi w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających funduszami są powiązane z kwotami wpłaconymi na rzecz instrumentów finansowych, a nie z kwotami wypłaconymi ostatecznym odbiorcom. Komisja zauważa, że porównanie z instrumentami objętymi zarządzaniem scentralizowanym będzie możliwe dopiero po zamknięciu instrumentów EFRR i EFS.

W latach 2014–2020 koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających funduszami muszą być powiązane z wynikami, w tym z kwotami wypłaconymi ostatecznym odbiorcom.

150

Komisja uważa, że ryzyko nieosiągnięcia pełnego wydatkowania w momencie zamknięcia danego instrumentu dotyczy ograniczonej liczby instrumentów finansowych w kilku państwach członkowskich.

Komisja zauważa, że 82% respondentów wskazało, iż przeprowadziło ocenę luk pod względem potrzeb rynkowych, mimo że była ona tylko pośrednio wymagana w ramach prawnych. Uwzględniając niewiążący charakter tego wymogu na lata 2007–2013, należy uznać to za aspekt pozytywny.

151

Komisja zauważa, że w zależności od rodzaju instrumentów (np. kredyty i gwarancje), a także specyfiki państw członkowskich niektóre mniejsze fundusze osiągają wyniki równie dobre jak większe fundusze lub nawet lepsze (np. w Niemczech, Polsce i Francji).

Zalecenie 1 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Ileokroć opracowywany jest nowy instrument finansowy, ocena *ex ante* powinna obejmować analizę doświadczeń zdobytych podczas stosowania podobnych instrumentów w przeszłości.

Zalecenie 1 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym w odpowiednich podstawach prawnych przewidziano przeglądy lub oceny śródkresowe.

W odniesieniu do wszystkich takich przyszłych śródkresowych przeglądów instrumentów finansowych Komisja zapewni, aby obejmowały one analizę zdobytych doświadczeń i wpływu wszelkich istotnych zmian społeczno-gospodarczych na uzasadnienie instrumentu i wysokość odpowiedniego wkładu z budżetu UE.

Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że w zakresie, w jakim jej dotyczy, jest ono częściowo wdrażane.

W związku z instrumentami finansowymi szczebla krajowego/regionalnego Komisja przystąpiła do opracowania projektu wytycznych w zakresie możliwości wdrażania na mocy art. 38 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, który następnie przedstawiła państwowi członkowskiemu w dniu 28 kwietnia 2016 r. W kontekście oceny *ex ante* i podczas analizy ustaleń w zakresie wdrażania w rozumieniu art. 38 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów należy również odnieść się do potencjału korzyści skali.

Jeżeli chodzi o wkłady z programu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w instrumenty na szczeblu UE, Komisja przedstawiła obszernie wyjaśnienia i podjęła ścisłą współpracę z państwami członkowskimi w sprawie inicjatywy na rzecz MŚP, która stanowi instrument finansowy szczebla UE.

Ponadto Komisja wydała broszurę dla państw członkowskich zawierającą wskazówki w zakresie komplementarności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz EFIS.

Jeżeli opracowywane będą nowe instrumenty na szczeblu UE, Komisja przedstawi wytyczne dotyczące wnoszenia zasobów programu na rzecz instrumentów na szczeblu UE, sformułowane w oparciu o wnioski państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o docelowy termin wdrożenia, Komisja podkreśla, że zalecenie to jest realizowane w zakresie, w jakim jej ono dotyczy.

152

Komisja uważa, że nie należy zbyt koncentrować się na celu polegającym na przyciągnięciu prywatnego kapitału, w szczególności w odniesieniu do sektorów narażonych na istotne niedoskonałości rynku. Zarówno na poziomie UE, jak i w przypadku instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym, inne cele były równie ważne (np. ustalanie inwestowania w dany wschodzący rynek z dużą europejską wartością dodaną w czasie recesji gospodarczej oraz wspieranie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i konkurencyjności we wszystkich państwach członkowskich oraz w ich regionach). Pomiar skuteczności instrumentów finansowych wykracza zatem poza przyciągnięte fundusze prywatne.

W przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym wymogi prawne dotyczące sprawozdawczości nie pozwoliły Komisji uzyskać wyczerpujących danych na temat udziału inwestorów prywatnych z państw członkowskich. Niemniej jednak Komisja zauważa, że zgodnie z zasadami pomocy państwa w odniesieniu do niektórych instrumentów finansowych wymagany jest pewien minimalny udział inwestorów prywatnych (np. 30%, a w niektórych przypadkach nawet 60%).

Komisja uważa, że instrumenty finansowe objęte zarządzaniem scentralizowanym, które opracowano w latach 2007–2013, zdołały przyciągnąć znaczne środki z sektora prywatnego na poziomie projektów, nawet w tych przypadkach, w których nie wniesiono żadnego prywatnego wkładu na poziomie funduszu (np. funduszu Marguerite). Uważamy, że doświadczenie nabyte w ramach tych instrumentów pomaga Komisji opracować instrumenty, które są w stanie przyciągnąć jeszcze więcej inwestycji sektora prywatnego.

W art. 223 zasad stosowania rozporządzenia finansowego UE definiuje się dźwignię finansową jako „kwotę środków finansowych dla kwalifikujących się odbiorców końcowych podzieloną przez kwotę wkładu Unii”. Oznacza to, że dźwignię finansową należy postrzegać jako stosunek unijnych zasobów finansowych przydzielonych na rzecz instrumentu finansowego (wkład) do (całkowitej) kwoty środków finansowych przyznanej kwalifikującym się ostatecznym odbiorcom (produkt). W związku z tym Komisja uważa, że wzór ten w pełni uwzględnia stopień, w jakim finansowanie publiczne z budżetu UE przyciąga dodatkowe środki finansowe.

153

Komisja uważa, że jest za wcześnie na formułowanie wniosków na temat poziomu finansowania prywatnego, który należy przyciągnąć w latach 2014–2020. Szerszy zakres instrumentów finansowych na lata 2014–2020, podobnie jak możliwość połączenia z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych, powinny zapewnić dodatkowe możliwości. Komisja zauważa, że modele preferencyjnych systemów wynagrodzeń dostarczyła w wytycznych z 2014 r.

W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 964/2014 w sprawie gotowych instrumentów na lata 2014–2020 podaje się przykłady tego, jak najlepiej stosować przepisy dotyczące preferencyjnego traktowania w celu przyciągnięcia większego kapitału prywatnego bez obciążania nadmiernym ryzykiem uczestników z sektora publicznego.

Ponadto Komisja w broszurze z dnia 22 lutego 2016 r. dostarczyła przykłady łączenia europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i EFIS powiązane z preferencyjnym wynagrodzeniem inwestorów prywatnych (zob. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf).

Co więcej, Komisja przystąpiła do opracowywania projektu wytycznych dotyczących preferencyjnego wynagrodzenia, który został przedstawiony państwom członkowskim w październiku 2015 r. Trwają prace nad ostateczną wersją.

154

Komisja uznaje znaczenie zapewnienia, aby instrumenty finansowe nie były przedmiotem niedopuszczalnych systemów unikania opodatkowania. Taki pogląd przedstawiono również w niedawnym komunikacie Komisji w sprawie pakietu środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania z dnia 29.1.2016 r. Samych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego nie można jednak uznać za sprzeczne z własną polityką Komisji. W założeniu interpretacja indywidualna prawa podatkowego ma na celu zmniejszenie niepewności inwestorów.

Zalecenie 3

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja nie widzi konieczności zmiany rozporządzenia finansowego ani podstawowych przepisów sektorowych (rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i centralnie zarządzanych przepisów sektorowych) i uważa, że dany problem można w wystarczającym stopniu rozwiązać poprzez udzielenie wytycznych.

Odnosnie do zarządzania dzielonego dyrekcje generalne ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zaczęły opracowywać projekt wytycznych dotyczących sprawozdawczości. Projekt ten został przedstawiony państwom członkowskim w dniu 28 kwietnia 2016 r. i ma zawierać obszerne informacje na temat obliczania dźwigni finansowej, jak przewidziano w rozporządzeniu finansowym oraz w jego zasadach stosowania, a także sposobu, w jaki należy ustalać kwoty zmobilizowane. Sprawozdawczość państw członkowskich pozwoli Komisji odróżnić dźwignię finansową wkładów prywatnych i krajowych wkładów publicznych w ramach PO lub dodatkowych prywatnych bądź publicznych wkładów kapitałowych.

W odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym w czerwcu 2015 r. Komisja udoskonaliła metodykę obliczania dźwigni finansowej dla instrumentów finansowych na lata 2014–2020, aby w sposób spójny i zharmonizowany zapewnić jej zgodność z mającymi zastosowanie wymogami dotyczącymi dźwigni finansowej określonymi w rozporządzeniu finansowym i w zasadach stosowania.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W rozdziale 5.2.5 wytycznych w sprawie zamykania programów operacyjnych (decyzja Komisji C(2015) 2771) przewiduje się, że w sprawozdaniu końcowym, wchodzącym w skład pakietu zamknięcia, należy opisać krajowe współfinansowanie prywatne faktycznie wpłacone na rzecz instrumentu finansowego, a także tożsamość podmiotów udzielających współfinansowania krajowego, rodzaj udzielonego współfinansowania krajowego oraz wszelkie środki współinwestowania poza zasobami w ramach programu. Ponadto we wzorach 1 i 2 zawartych w załączniku I wymaga się od państw członkowskich zgłoszenia w obowiązkowym polu III.2.2.4 krajowych prywatnych środków współfinansowania faktycznie wypłaconych na rzecz danego instrumentu finansowego.

Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Sposób, w jaki najlepiej stosować przepisy dotyczące preferencyjnego traktowania w celu przyciągnięcia większego kapitału prywatnego bez obciążania nadmiernym ryzykiem uczestników z sektora publicznego wnoszących wkłady na rzecz wyposażenia kapitałowego instrumentów finansowych opisano w tomie I ogólnej metodyki przeprowadzania oceny *ex ante* dla instrumentów finansowych wydany w kwietniu 2014 r.

Ponadto w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 964/2014 w sprawie gotowych instrumentów na lata 2014–2020 podano przykłady sposobów jak najlepszego stosowania przepisów dotyczących preferencyjnego traktowania w celu przyciągnięcia większego kapitału prywatnego bez obciążania nadmiernym ryzykiem uczestników z sektora publicznego.

Co więcej, Komisja przystąpiła do opracowania projektu wytycznych dotyczących preferencyjnego wynagrodzenia, który został przedstawiony państwom członkowskim w październiku 2015 r. Trwają prace nad ostateczną wersją.

Jeżeli chodzi o docelowy termin wdrożenia, Komisja podkreśla, że zalecenie to jest realizowane w zakresie, w jakim jej ono dotyczy.

Zalecenie 6

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono jej wniosków ustawodawczych odnośnie do okresu programowania po 2020 r.

Zalecenie 7

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W odniesieniu do zarządzania dzielonego w wytycznych dotyczących wariantów wdrażania na mocy art. 38 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja uwzględni dodatkowe zalecenia, w myśl których wymagane będzie dostosowanie struktury instrumentów finansowych do polityki określonej w komunikacie Komisji ze stycznia 2016 r. w sprawie pakietu środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania.

W odniesieniu do instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym Komisja już zwróciła się na piśmie do EBI i EFI, aby podkreślić znaczenie środków Komisji przeciwdziałających unikaniu opodatkowania, które wspierają dalsze propagowanie przez EBI/EFI najlepszych praktyk w tej dziedzinie. Komisja prowadzi aktywny dialog z EBI i EFI w sprawie przeglądu ich polityki w tym obszarze.

Ponadto Komisja zauważa, że art. 140 ust. 4 rozporządzenia finansowego oraz art. 38 ust. 4 akapit 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stanowią, że podmioty wdrażające instrumenty finansowe powinny zapewniać zgodność z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie prania pieniędzy, zwalczania terroryzmu i oszustw podatkowych. Podmioty wdrażające instrumenty finansowe nie mogą mieć siedziby i nie mogą utrzymywać relacji biznesowych z podmiotami istniejącymi na terytoriach, których władze nie współpracują z Unią w odniesieniu do stosowania międzynarodowo uzgodnionych norm podatkowych. Instytucje zarządzające odzwierciedlają takie wymogi w swoich umowach z wybranymi pośrednikami finansowymi.

Zgodność stawek podatkowych z prawem krajowym oraz z zaleceniami UE jest częścią systemu ustanowionego w celu wdrażania instrumentów finansowych; kwestia ta jest także objęta zakresem kontroli zarządczych zgodnie z wytycznymi grupy eksperckiej ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych 14/0012/02.

Jeżeli chodzi o docelowy termin wdrożenia, Komisja podkreśla, że zalecenie to jest realizowane w zakresie, w jakim jej ono dotyczy.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 155 i 156

Komisja uważa, że częstotliwość ponownego wykorzystania środków finansowych w okresie kwalifikowalności nie jest celem samym w sobie.

Ponadto termin zapadalności udzielonego finansowania jest/musi być dostosowany do typu finansowanych inwestycji, a wszelkie wnioski dotyczące ograniczonego efektu odnawialnego należy wyciągać przy uwzględnieniu daty utworzenia instrumentu finansowego, okresu karencji, terminu zapadalności i współczynników niewykonania zobowiązania w zakresie finansowania udostępnionego ostatecznym odbiorcom.

Jeżeli chodzi o zakończenie okresu wdrożenia, Komisja uważa, że zmiany wprowadzone w jej wytycznych dotyczących zamknięcia mieściły się w zakresie stosowania art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 (z późn. zm.), więc nie wymagały zmiany aktu ustawodawczego (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 43 i 6.52 oraz do zalecenia 5 ze sprawozdania rocznego Trybunału z 2014 r.). Komisja podkreśla, że instytucje zarządzające są zobowiązane do przyjęcia właściwych środków w celu zapewnienia zgodności z art. 78 ust. 7 rozporządzenia ogólnego oraz do przedstawienia tych środków przy zamknięciu programu, takich jak informacje na temat ponownego wykorzystania pozostałych środków związanych z EFRR i EFS, w których to informacjach w szczególności określa się właściwy organ, który jest odpowiedzialny za zarządzanie środkami pozostałymi, formę ponownego wykorzystania, cel, przedmiotowy obszar geograficzny i przewidywany czas trwania (zob. pkt 5.2.5 wytycznych dotyczących zamknięcia).

Zalecenie 8

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W art. 45 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wymaga się od państwa członkowskiego właściwego wykorzystania środków finansowych zwróconych do instrumentów finansowych, w tym zwrotów kapitału, i zysków oraz innych dochodów wygenerowanych w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności (zob. również wzór umowy o finansowaniu w pkt 1 lit. j) załącznika IV). Środki zwrócone do funduszu po zakończeniu okresu kwalifikowalności nie są już środkami UE, lecz środkami krajowymi.

W wytycznych dotyczących wariantów wdrażania na mocy art. 38 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja podkreśli znaczenie tego wymogu w umowie o finansowaniu podpisanej przez instytucje zarządzające oraz zwróci uwagę, że weryfikacja adekwatności tego przepisu wchodzi w zakres regularnych działań audytowych prowadzonych przez instytucje audytowe.

Jeżeli chodzi o docelowy termin wdrożenia, Komisja podkreśla, że zalecenie to jest realizowane w zakresie, w jakim jej ono dotyczy.

Zalecenie 9

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W wytycznych dotyczących oceny *ex ante* przyjętych w maju 2014 r. wyjaśniono warunki wnoszenia zasobów programu na lata 2014–2020 na rzecz istniejącego instrumentu finansowego.

Ponadto Komisja przystąpiła do opracowywania projektu wytycznych dotyczących wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe. Projekt ten został przedstawiony państwowi członkowskim w październiku 2015 r. i ma zawierać część wyjaśniającą warunki mające zastosowanie do zmian umowy (np. wydłużenie okresu wdrażania lub zwiększenie kwoty wkładu PO na rzecz instrumentów finansowych istniejących na mocy ram na lata 2007–2013). Ostateczna wersja tych wytycznych jest obecnie w przygotowaniu.

Jeżeli chodzi o docelowy termin wdrożenia, Komisja podkreśla, że zalecenie to jest realizowane w zakresie, w jakim jej ono dotyczy.

158

Łączne koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających na koniec grudnia 2014 r. stanowią 4,7% kwot wpłaconych na rzecz instrumentów finansowych, co w ujęciu rocznym odpowiada mniej niż 1,0%.

Koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających funduszami są kwalifikowalne i zwracane przez UE tylko wtedy, gdy są zapłacone zarządzającym funduszami. Jeżeli wpłacone koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających funduszami przekraczają pułapy, zwrot zostanie dokonany na podstawie tych pułapów, a nie na podstawie rzeczywiście wpłaconych wyższych kwot. Środek ten chroni interesy finansowe UE.

Komisja uważa, że zasady są jasno określone w podstawie prawnej, która stała się przedmiotem szczegółowych wytycznych, i że na tym etapie nie ma możliwości ponownej interpretacji tych zasad.

Artykuł 43 rozporządzenia wykonawczego stanowi, że pułapy wydatków kwalifikowalnych mają zastosowanie do kapitału wniesionego przez program operacyjny do funduszu, a nie do kapitału wykorzystanego przez fundusz do udzielenia wsparcia ostatecznym odbiorcom.

Pułapy te określają maksymalną kwotę wydatków kwalifikowalnych i muszą być obliczane *pro rata temporis* na podstawie średniej rocznej. Podstawa prawna jest omówiona i szerzej wyjaśniona w wytycznych komitetu koordynującego fundusze dotyczących instrumentów inżynierii finansowej (zob. pkt 2.6.1–2.6.17).

Zgodnie z ramami prawnymi w latach 2014–2020 koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami muszą być powiązane z wynikami, w tym z kwotami wypłaconymi ostatecznym odbiorcom.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 159 i 160

W odniesieniu do lat 2007–2013 Komisja monitoruje koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających dzięki zestawieniu danych dotyczących instrumentów finansowych opartemu na sprawozdaniach z państw członkowskich. Wymóg ten wprowadzono w 2011 r.

W latach 2014–2020 Komisja będzie dysponowała bardziej kompletnym i wiarygodnym zbiorem danych pozwalającym monitorować cały proces wdrażania instrumentów finansowych, w tym kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających.

W obu tych okresach organy krajowe są odpowiedzialne za zapewnienie kwalifikowalności kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami oraz z zasadą pomocniczości.

Komisja uważa, że nie należy łączyć kosztów zarządzania programem (budżet na pomoc techniczną) z kosztami wdrożenia pojedynczych operacji w ramach jednego programu (koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających instrumentami finansowymi), tak jak nie łączy się ich we wdrażaniu operacji dotowanych (np. kosztów związanych z wynagrodzeniem głównego inżyniera projektów włączonych w środki przydzielone na projekt, a nie w środki na pomoc techniczną).

Komisja pragnie podkreślić, że dokonuje przeglądu otrzymanych od państw członkowskich sprawozdań na temat budżetu na pomoc techniczną. Przeprowadzała taki przegląd w odniesieniu do lat 2007–2013 i kontynuuje je dla lat 2014–2020.

161

W okresie programowania 2014–2020 Komisja musi przygotować zestawienie danych w odniesieniu do wszystkich pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Sprawozdawczość w zakresie instrumentów finansowych ustanowiono w oparciu o okres sześciu miesięcy, tak aby wziąć pod uwagę wszystkie przepisy dotyczące poszczególnych funduszy (oraz odpowiednie terminy składania rocznego sprawozdania z wdrażania zgodnie z wymogami zawartymi w art. 50 ust. 6 i 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), czas potrzebny na konsolidację i ocenę danych przekazanych przez państwa członkowskie/instytucje zarządzające w ramach rocznego sprawozdania z wdrażania oraz ogólną prezentację postępów we wdrażaniu instrumentów finansowych we wszystkich pięciu europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych.

Jeżeli Komisja ma uwagi do rocznego sprawozdania z wdrażania, w tym instrumentów finansowych, sprawozdanie zostaje odesłane instytucjom zarządzającym, a bieg terminu dwóch miesięcy zostaje przerwany do czasu przedłożenia Komisji zrewidowanych informacji; wówczas bieg tego terminu zostaje wznowiony.

W związku z tym dane można zagregować dopiero, gdy Komisja przeprowadzi pełną ocenę i gdy istnieje wystarczająca pewność co do dokładności i wiarygodności danych dostarczonych przez instytucje zarządzające.

162

Wynagrodzenie oparte na wynikach stanowi obowiązkowy wymóg zgodnie z art. 42 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, a kryteria wyników określono w art. 12 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014.

W wydanych w listopadzie 2015 r. wytycznych grupy eksperckiej ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych 15-0021-01 dotyczących kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających Komisja udzieliła wyjaśnień dotyczących metodyki obliczania opartej na wynikach.

Zalecenie 10 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających nadal są zgłaszane w ramach zestawienia danych i w maju 2015 r. państwa członkowskie otrzymały szczegółowe wytyczne dotyczące tej sprawozdawczości.

W wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych (decyzja Komisji C(2015) 2771) w załączniku I we wzorze 1 (w obowiązkowych polach III.4, III.6) i we wzorze 2 (w obowiązkowym polu III.4) wymaga się od państw członkowskich zgłoszenia kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających funduszami poniesionych i wypłaconych do marca 2017 r.

Zalecenie 10 b)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja uważa, że zasady są jasno określone w podstawie prawnej, która stała się przedmiotem szczegółowych wytycznych, i że na tym etapie nie ma możliwości ponownej interpretacji tych zasad.

Artykuł 43 rozporządzenia wykonawczego stanowi, że pułapy wydatków kwalifikowalnych mają zastosowanie do kapitału wniesionego przez program operacyjny do funduszu, a nie do kapitału wykorzystanego przez fundusz do udzielenia wsparcia ostatecznym odbiorcom.

Pułapy te określają maksymalną kwotę wydatków kwalifikowalnych i muszą być obliczane *pro rata temporis* na podstawie średniej rocznej. Podstawa prawna jest omówiona i szerzej wyjaśniona w wytycznych komitetu koordynującego fundusze dotyczących instrumentów inżynierii finansowej (zob. pkt 2.6.1–2.6.17).

Zgodnie z ramami prawnymi w latach 2014–2020 koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami muszą być powiązane z wynikami, w tym z kwotami wypłaconymi ostatecznym odbiorcom.

Zalecenie 11 a)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja uważa, że bezwzględnie obowiązujące przepisy dotyczące wynagrodzenia opartego na wynikach określone w art. 42 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, jak również szczegółowe kryteria wyników określone w art. 12 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014 stanowią odpowiednią podstawę dla osiągnięcia pożądanego efektu zachęty oraz że na tym etapie nie ma wystarczających przesłanek, które uzasadniałyby zaproponowanie zmian.

Ponadto Komisja zwraca uwagę, że instytucja zarządzająca musi informować komitet monitorujący o postanowieniach dotyczących opartego na wynikach obliczania poniesionych kosztów administracyjnych lub wynagrodzenia dla zarządzających instrumentem finansowym. Komitet monitorujący będzie otrzymywał coroczne sprawozdania dotyczące kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających faktycznie wypłaconych w uprzednim roku kalendarzowym.

Zalecenie 11 b)

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Komisja zgadza się, że instytucje zarządzające powinny jak najlepiej wykorzystywać istniejące wymogi prawne. Wymogi te są również szczegółowo wyjaśnione i zinterpretowane w wytycznych dotyczących kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających.

Obowiązująca podstawa prawna pozwala na stosowanie innych kryteriów wyników poza tymi wspomnianymi w art. 12 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014.

Zalecenie 12

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Jeżeli chodzi o wykonalność i proporcjonalność wdrożenia tego zalecenia, Komisja uważa, że analiza wymagałaby wyodrębnienia kosztów związanych z dotacjami i instrumentami finansowymi poniesionych przez instytucję zarządzającą, a prawdopodobnie przez ten sam personel pracujący nad obu zadaniami. Ponadto struktury kosztów dotacji i instrumentów finansowych, jak również instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym i zarządzaniem bezpośrednim różnią się między sobą.

Jeżeli chodzi o trafność takiej analizy porównawczej, Komisja pragnie ponadto podkreślić, że dotacje i instrumenty finansowe stanowią dwa różne tryby realizacji polityki europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, oraz że są one ukierunkowane na różne typy inwestycji.

163

Komisja zgadza się z zasadą optymalizacji koordynacji między instrumentami finansowymi w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz EFIS.

22 lutego 2016 r. Komisja wydała broszurę mającą na celu udzielenie pomocy władzom lokalnym i organizatorom projektu w pełnym wykorzystaniu możliwości koordynacji, synergii i komplementarności EFIS i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Te dwa instrumenty zostały opracowane w różny, ale uzupełniający się sposób, pod względem uzasadnienia, konstrukcji i ram prawnych. Instrumenty te wzmacniają się nawzajem. Broszura przedstawia przegląd możliwości łączenia europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i EFIS, czy to na poziomie projektu, czy za pomocą instrumentu finansowego, takiego jak platforma inwestycyjna (zob. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thesfunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf).

Odpowiedzi funduszu Marguerite

125

Odpowiedzi do pkt 81 i ramki 11

Struktura zastosowana w przypadku funduszu Marguerite w celu utrzymywania inwestycji, których dokonał, powstała głównie po to, by pozwolić funduszowi na utrzymywanie swoich indywidualnych inwestycji za pośrednictwem poszczególnych spółek zależnych ze względu na zarządzanie ryzykiem portfeli (pozwalające na oddzielenie jednej inwestycji od innych), ułatwienie zbycia tych inwestycji w przyszłości oraz ułatwienie przepływów pieniężnych w ramach tej struktury (z funduszu Marguerite na inwestycje, a następnie z powrotem – z inwestycji do funduszu). W celu uzyskania potwierdzenia fundusz zwrócił się do luksemburskich organów podatkowych o wydanie interpretacji podatkowej.

W odniesieniu do stwierdzenia: „Możliwe jest również, że poprzez wykorzystywanie tej struktury unika się innych podatków [...]” fundusz jest zdania, że nawiązanie do unikania opodatkowania może wprowadzać w błąd, ponieważ określenie to jest często stosowane w przypadku systemów, których celem jest uniknięcie płacenia prawnie należnych podatków. Doradca funduszu Marguerite zarządza jego sprawami podatkowymi w celu zagwarantowania, że fundusz spełnia swoje obowiązki podatkowe i opłaca wszystkie należne podatki.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*).

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli/rozpoczęcie kontroli	14.1.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	11.4.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	1.6.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	5.7.2016

Instrumenty finansowe są w coraz większym stopniu wykorzystywane w celu udzielania wsparcia finansowego z budżetu UE w formie pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych. W okresie programowania 2007–2013 z budżetu UE przeznaczono na ich rzecz około 21,5 mld euro. Trybunał ustalił, że mimo wyraźnych korzyści w porównaniu z innymi formami unijnego finansowania, takimi jak dotacje, wdrażanie instrumentów finansowych jest w poważnym stopniu utrudnione, co może ograniczać ich skuteczność.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji