KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.6.2021 r.
COM(2021) 337 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Kompleksowe sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wykorzystania gwarancji UE Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz funkcjonowania funduszu gwarancyjnego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)

Treść

1. Wprowadzenie 2
2. Gwarancja UE 3
3. Wykorzystywanie gwarancji UE 5
3.1. Obszar infrastruktury i innowacji 7
3.1.1. Portfel dłużny w obszarze infrastruktury i innowacji 7
3.1.2 Portfel instrumentów kapitałowych w obszarze infrastruktury i innowacji 8
3.2. Obszar MŚP 9
3.2.1. Portfel dłużny w obszarze infrastruktury i innowacji 9
3.2.2 Portfel instrumentów kapitałowych w obszarze MŚP 10
4. Funkcjonowanie funduszu gwarancyjnego UE w ramach EFIS 11
4.1. Mechanizm zasilania funduszu gwarancyjnego 11
4.2. Przepływy roczne i skumulowane 12
4.3. Skład i najważniejsze cechy portfela 12
4.4. Działanie 13
4.5. Ocena adekwatności stopy docelowej oraz wysokości funduszu gwarancyjnego 14
5. Wnioski 14

1. Wprowadzenie

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) utworzono w 2015 r. – wraz z Europejskim Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI) i Europejskim portalem projektów inwestycyjnych (EPPI) – na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r., zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013[1] (rozporządzenie w sprawie EFIS) w celu uruchomienia inwestycji w Unii dzięki mobilizacji finansowania prywatnego. W dniu 22 lipca 2015 r. Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny („EBI") podpisały umowę w sprawie zarządzania EFIS oraz w sprawie udzielenia gwarancji UE („umowa w sprawie EFIS").

Umowę w sprawie EFIS kilkukrotnie poprawiano i konsolidowano:

- **pierwszą** poprawkę i konsolidację umowy w sprawie EFIS podpisano dnia 21 lipca 2016 r., dodając dwa dodatkowe produkty w obszarze MŚP: produkt kapitałowy obszaru MŚP oraz zwiększenie gwarancji EaSI[2];

- **drugą** poprawkę i konsolidację umowy w sprawie EFIS podpisano dnia 21 listopada 2017 r., przekształcając trzy produkty gwarancyjne w obszarze MŚP ze struktury zakładającej tymczasowe zwiększenie (koncentracja wydatków na wstępie) w strukturę zakładającą stałe zwiększenie (dopłaty uzupełniające) oraz dodając nowy produkt obszaru MŚP – rozszerzenie systemu poręczeń na rzecz sektora kultury i sektora kreatywnego;

- w 2017 r. rozporządzenie w sprawie EFIS zostało zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2396 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) 2015/1017 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania EFIS oraz wprowadzenia usprawnień technicznych dla tego Funduszu i ECDI[3] („rozporządzenie w sprawie EFIS 2.0"). Rozporządzeniem w sprawie EFIS 2.0 między innymi zwiększono gwarancję UE i dostosowano docelowy wskaźnik tworzenia rezerw. **Trzecia** poprawka i konsolidacja umowy w sprawie EFIS zostały podpisane dnia 9 marca 2018 r. w celu uwzględnienia rozporządzenia w sprawie EFIS 2.0;

- **czwartą** poprawkę i konsolidację umowy w sprawie EFIS podpisano dnia 20 grudnia 2018 r., aby zwiększyć wkład EFIS w istniejące produkty obszaru MŚP, oraz dodano dwa dodatkowe produkty obszaru MŚP (produkt łączony EFIS oraz produkt kredytów prywatnych w ramach EFIS dla MŚP);

- **piątą** poprawkę i konsolidację umowy w sprawie EFIS podpisano dnia 27 marca 2020 r., m.in. po to, aby zwiększyć wkład EFIS w istniejące produkty obszaru MŚP,

[1] Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1.
[2] Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych.
[3] Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 34.

oraz dodano dwa nowe produkty obszaru MŚP (produkt europejskiego działania *scale-up* dla kapitału wysokiego ryzyka (ESCALAR) oraz produkt ukierunkowany na podnoszenie umiejętności i kształcenie);

- w odpowiedzi mającej na celu ograniczenie skutków gospodarczych wirusa COVID-19 w dniu 27 kwietnia 2020 r. podpisano **szóstą** poprawkę i konsolidację umowy w sprawie EFIS, aby przekazać zasoby z portfela kapitałowego obszaru infrastruktury i innowacji krajowych banków prorozwojowych oraz niektórych istniejących produktów obszaru MŚP na wsparcie kredytów kapitału obrotowego dla przedsiębiorstw, na które wywarła wpływ pandemia COVID-19.

  W tym kontekście gwarancja UE przeznaczona na zwiększenie instrumentu gwarancji kredytowych programu COSME (COSME LGF) została podniesiona do kwoty 1 484 mln EUR, a gwarancja UE przeznaczona na zwiększenie InnovFin do celów gwarancji dla MŚP zwiększona została do kwoty 1 400 mln EUR.

Art. 18 ust. 3 lit. b) rozporządzenia w sprawie EFIS stanowi, że Komisja do dnia 30 czerwca 2018 r. i co trzy lata po tym terminie publikuje kompleksowe sprawozdanie z wykorzystania gwarancji UE i działania funduszu gwarancyjnego.

Okres zobowiązań EFIS upłynął dnia 31 grudnia 2020 r. Podpisy zatwierdzonych już działań EFIS można składać do dnia 31 grudnia 2022 r., natomiast monitorowanie operacyjne będzie kontynuowane do czasu spłaty wszystkich działań w zakresie finansowania i inwestycji objętych wsparciem w ramach gwarancji UE.

Datą graniczną w odniesieniu do wszystkich danych wykorzystanych w niniejszym sprawozdaniu jest dzień 31 grudnia 2020 r.

2. Gwarancja UE

Unia udziela EBI gwarancji bezwarunkowej, nieodwołalnej i na pierwsze żądanie na rzecz EBI w odniesieniu do działań w zakresie finansowania i inwestycji w ramach EFIS. Zapewniając EBI większą zdolność do ponoszenia ryzyka, gwarancja UE pozwala zwiększyć wolumen obarczonych większym ryzykiem projektów, które EBI może wspierać w ramach działań w zakresie finansowania i inwestycji w obszarze infrastruktury i innowacji, a w rezultacie pomaga korygować niedoskonałości rynku i nieoptymalne sytuacje w zakresie inwestycji. Gwarancja UE umożliwia również zwiększenie wielkości pożyczek i objęcie większej liczby przedsiębiorstw Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) w obszarze

MŚP i tym samym ułatwia dostęp do finansowania[4] MŚP oraz małym spółkom o średniej kapitalizacji.

Część wszystkich działań EFIS objęta jest gwarancją UE, a pozostała część realizowana jest na własne ryzyko EBI. Początkowy wkład do gwarancji UE pochodzący z budżetu Unii wynosił 16 mld EUR i został uzupełniony środkami w wysokości 5 mld EUR przydzielonymi z zasobów własnych EBI. Kwoty te zwiększono odpowiednio do 26 mld EUR i 7,5 mld EUR rozporządzeniem w sprawie EFIS 2.0.

Charakter gwarancji UE będzie zmieniał się do końca 2022 r., co oznacza, że pokrycie w ramach gwarancji UE może zostać udostępnione dla nowych działań po zamortyzowaniu istniejących działań, pod warunkiem że gwarancja UE nigdy nie przekroczy 26 mld EUR i że zagregowane płatności netto z budżetu ogólnego Unii w ramach gwarancji UE nie przekroczą 26 mld EUR.

Gwarancja UE obejmuje działania w zakresie finansowania i inwestycji podpisane przez EBI w obszarze infrastruktury i innowacji oraz przez EFI w obszarze MŚP. Zgodnie z początkowym podziałem między tymi dwoma obszarami część dla obszaru infrastruktury i innowacji wynosiła maksymalnie 13,5 mld EUR, a dla obszaru MŚP maksymalnie 2,5 mld EUR. Biorąc pod uwagę mocną reakcję w obszarze MŚP, rada kierownicza EFIS zdecydowała się wzmocnić ten obszar dzięki przesunięciu 500 mln EUR z obszaru infrastruktury i innowacji do obszaru MŚP w lipcu 2016 r. W rozporządzeniu w sprawie EFIS 2.0 jeszcze bardziej zwiększono udział obszaru MŚP, ustanawiając limit w wysokości 6,5 mld EUR, który rada kierownicza może dostosować i określić maksymalnie na 9 mld EUR[5] (tabela 1).

W kwietniu 2020 r. – jako reakcja na pandemię COVID-19 – rada kierownicza EFIS zatwierdziła przekazanie 250 mln EUR z portfela kapitałowego obszaru infrastruktury i innowacji krajowych banków prorozwojowych na rzecz obszaru MŚP, aby zwiększyć zdolność instrumentów ukierunkowanych na MŚP, które odczuły skutki pandemii COVID-19.

Tabela 1 – Podział gwarancji UE i zmiany gwarancji z upływem czasu

(w mld EUR)	Rok	Obszar infrastruktury i innowacji	Obszar MŚP	Gwarancja UE ogółem	Zasoby własne EBI	EFIS ogółem
EFIS 1.0	2015	13,5	2,5	**16,0**	5,0	**21,0**
Korekta EFIS 1.0	2016	13,0	3,0	**16,0**	5,0	**21,0**
EFIS 2.0	2018	19,5	6,5	**26,0**	7,5	**33,5**
Korekta EFIS 2.0	2020	19,25	6,75	**26,0**	7,5	**33,5**

Źródło: Służby Komisji

[4] Art. 3 rozporządzenia w sprawie EFIS.
[5] Art. 11 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFIS.

Reakcja EFIS na kryzys związany z COVID-19

Po wybuchu pandemii COVID-19 na początku 2020 r. EFIS stanowił element skoordynowanej europejskiej reakcji mającej na celu złagodzenie skutków społeczno-ekonomicznych kryzysu związanego z COVID-19. W oparciu o zasoby uwolnione z EFIS EFI udzielił gwarancji w wysokości 2,2 mld EUR na rzecz pośredników finansowych, udostępniając 8 mld EUR na finansowanie przedsiębiorstw, w tym mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw społecznych, a także MŚP w sektorze kultury i sektorze kreatywnym.

Ponadto w celu zapewnienia jak najszybszego wsparcia beneficjentom końcowym rada kierownicza EFIS podjęła w kwietniu 2020 r. decyzję o uproszczeniu procesu zatwierdzania konkretnych działań w ramach pul środków finansowania przeznaczonych na walkę z COVID-19 w obszarze infrastruktury i innowacji.

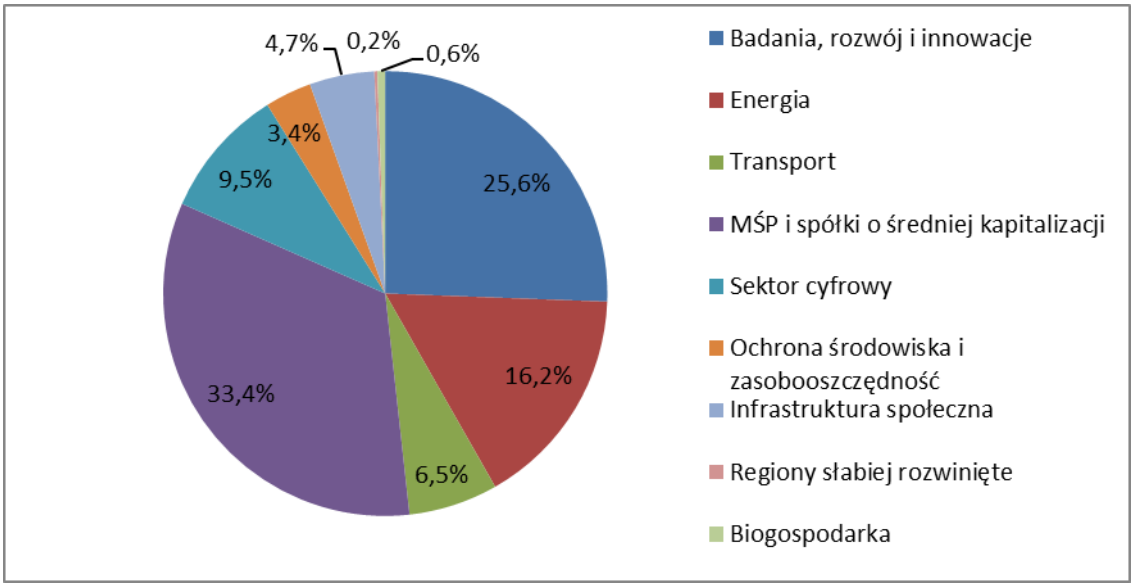
Na przykład w maju 2020 r. Rada EBI zatwierdziła transakcję EFIS dotyczącą wsparcia dla niemieckiej firmy BioNTech SE kwotą w wysokości 100 mln EUR w postaci finansowania dłużnego na opracowanie i produkcję szczepionki przeciwko COVID-19. Pozwoliło to firmie na zwiększenie mocy produkcyjnych w celu jak najszybszego dostarczenia szczepionki na cały świat w odpowiedzi na pandemię.

3. Wykorzystywanie gwarancji UE

W niniejszej sekcji dokonano przeglądu wykorzystywania gwarancji UE w ramach różnych działań wspieranych przez EFIS. Gwarancja UE obejmuje różne produkty w ramach tych dwóch obszarów: obszaru infrastruktury i innowacji i obszaru MŚP.

Zgodnie ze stanem na koniec 2020 r. grupa EBI (EBI i EFI) zatwierdziła 1 549 działań w ramach EFIS na łączną kwotę finansowania w wysokości 103 mld EUR. Spośród tych działań 1 421 podpisano przed końcem 2020 r., a łączne finansowanie wyniosło 82,7 mld EUR. Oczekuje się, że zatwierdzone działania uruchomią inwestycje o wartości 545,3 mld EUR (z czego łączne inwestycje w ramach już podpisanych działań opiewają na kwotę 479,5 mld EUR) we wszystkich państwach członkowskich UE i w ramach wszystkich celów określonych w rozporządzeniu w sprawie EFIS, przy czym ponad połowa środków zostanie przeznaczona na badania, rozwój i innowacje oraz na MŚP i spółki o średniej kapitalizacji (rys. 1).

Rys. 1: Inwestycje EFIS uruchomione w odniesieniu do podpisanych działań (w poszczególnych sektorach, grudzień 2020 r.)



Źródło: Służby Komisji

Na koniec 2020 r. ekspozycja unijnego budżetu na płatności, które mogą nastąpić w przyszłości na podstawie gwarancji UE w związku z podpisanymi działaniami (wypłaconymi i niewypłaconymi), wyniosła 24,1 mld EUR, natomiast łączna ekspozycja wynikająca z pozostających do spłaty wypłaconych pożyczek objętych gwarancją UE wyniosła prawie 18,9 mld EUR.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. gwarancję UE uruchomiono w obszarze infrastruktury i innowacji na łączną kwotę 80,4 mln EUR. Ponadto uruchomiono kwotę 5,0 mln EUR na pokrycie kosztów finansowania EBI, kwotę 77,4 mln EUR na korekty wartości działań typu dłużnego i kwotę 3,9 mln EUR na koszty odzyskiwania należności oraz podlegające zwrotowi opłaty administracyjne EBI.

Na koniec 2020 r. w obszarze MŚP uruchomiono gwarancję UE na łączną kwotę 45,6 mln EUR, którą wykorzystano do zakupu walut innych niż euro na potrzeby zabezpieczenia.

3.1. Obszar infrastruktury i innowacji

W obszarze infrastruktury i innowacji przydział działań EBI do portfela dłużnego lub portfela instrumentów kapitałowych opiera się na systemie klasyfikacji pożyczek i standardowej ocenie ryzyka stosowanych przez EBI. W obszarze infrastruktury i innowacji maksymalną kwotę gwarancję UE wynoszącą 19,25 mld EUR podzielono w następujący sposób:

- do 15,24 mld EUR przeznaczono na działania typu dłużnego;
- do 4,01 mld EUR przeznaczono na działania typu kapitałowego.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. w ramach obszaru infrastruktury i innowacji EBI zatwierdził 629 działań na łączną kwotę finansowania w wysokości 57,2 mld EUR; przewiduje się, że działania te uruchomią we wszystkich państwach członkowskich UE inwestycje o wartości 278,2 mld EUR.

3.1.1. Portfel dłużny w obszarze infrastruktury i innowacji

Portfel dłużny w obszarze infrastruktury i innowacji obejmuje wszystkie podpisane i nieanulowane działania typu dłużnego. W przypadku wszystkich działań EBI przeprowadza standardową ocenę ryzyka obejmującą obliczenie prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania i stopy odzysku, nie uwzględniając gwarancji UE (tak aby ocena ta odzwierciedlała ogólne ryzyko dotyczące transakcji[6]). Działania wspierane przez gwarancję UE charakteryzują się zazwyczaj wyższym profilem ryzyka niż zwykłe działania EBI, dlatego zalicza się je do *działań specjalnych*[7]. Mniej ryzykowne transakcje można włączyć do portfela EFIS, o ile zostanie wyraźnie wykazana wysoka wartość dodana, a włączenie ich będzie zgodne z kryterium zapewnienia dodatkowości.

W ramach portfela dłużnego w obszarze infrastruktury i innowacji budżet Unii zapewnia na potrzeby portfela dłużnego prowadzonego przez EBI w ramach EFIS 100-procentową gwarancję obejmującą transzę pierwszej straty. Oczekuje się, że w obszarze infrastruktury i innowacji transza pierwszej straty wyniesie około 25 % w przypadku standardowego portfela dłużnego i 33 % w przypadku hybrydowego portfela dłużnego[8] w ramach wolumenu całkowitego portfela działań finansowanych przez EBI na koniec okresu inwestycyjnego, natomiast ryzyko rezydualne jest w pełni ponoszone przez EBI.

Gwarancję UE można uruchomić w przypadku niewykonania zobowiązań przez dłużników EBI lub – jeżeli rozpoczęto proces restrukturyzacji – w celu pokrycia strat związanych z restrukturyzacją w związku z działaniami typu dłużnego.

Działania finansowania dłużnego przynoszą dochody, które są obliczane zgodnie z metodyką wyceny EBI. Dochody związane z ryzykiem dzieli się między Unię a EBI na podstawie zasad dzielenia ryzyka i dochodów, określonych w umowie w sprawie EFIS, zgodnie z którymi gwarancja UE pokrywa 100 % transzy pierwszej straty, natomiast na EBI przypada pełna transza ryzyka rezydualnego.

---

6 Załącznik II do rozporządzenia w sprawie EFIS, pkt 6.

7 Art. 16 statutu EBI.

8 Hybrydowy subfundusz w ramach portfela dłużnego w obszarze infrastruktury i innowacji stworzono na potrzeby działań szczególnych, takich jak działania realizowane na zasadzie podziału ryzyka, które EBI całkowicie deleguje na pośredników finansowych, papiery wartościowe zabezpieczone aktywami itd. Na dzień 31 grudnia 2020 r. część gwarancji UE przypisana do tego portfela wynosiła 2 mld EUR.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. w obszarze infrastruktury i innowacji podpisano 460 działań typu dłużnego – w tym 57 ze standardowego portfela dłużnego i 403 z hybrydowego portfela dłużnego, opiewających na łączną kwotę 50,3 mld EUR.

3.1.2 Portfel instrumentów kapitałowych w obszarze infrastruktury i innowacji

Portfel instrumentów kapitałowych w obszarze infrastruktury i innowacji obejmuje wszystkie podpisane i nieanulowane działania typu kapitałowego. W ramach tego portfela gwarancję UE można wykorzystać do wspierania bezpośrednich inwestycji w poszczególne przedsiębiorstwa lub projekty (bezpośrednie inwestycje typu kapitałowego) lub finansowania funduszy lub analogicznego ryzyka portfela (portfel typu kapitałowego).

EBI dokonuje standardowej oceny i ustala, czy dane działanie jest obarczone ryzykiem typu kapitałowego niezależnie od jego formy prawnej i nomenklatury.

W ramach standardowego portfela instrumentów kapitałowych w obszarze infrastruktury i innowacji EBI dokonuje inwestycji na zasadzie równorzędności z gwarancją UE. Gwarancja UE pokrywa 50 % każdego działania typu kapitałowego uwzględnionego w standardowym portfelu instrumentów kapitałowych w obszarze infrastruktury i innowacji, natomiast na EBI przypada pozostałe 50 %.

Gwarancję UE można uruchomić w celu pokrycia ujemnych korekt wartości, strat zrealizowanych w momencie zbycia oraz kosztów finansowania EBI w przypadku części inwestycji kapitałowych gwarantowanych przez UE.

Dochody, które można przypisać gwarancji UE, otrzymane w związku ze standardowym portfelem instrumentów kapitałowych w obszarze infrastruktury i innowacji, wykorzystuje się w celu zwrotu gwarancji UE.

W trzeciej poprawce i konsolidacji umowy w sprawie EFIS z dnia 9 marca 2018 r. oprócz standardowego portfela instrumentów kapitałowych w obszarze infrastruktury i innowacji przewidziano stworzenie portfela instrumentów kapitałowych w obszarze infrastruktury i innowacji w odniesieniu do krajowych banków prorozwojowych. Na poziomie portfela gwarancja UE pokrywa 95 % transzy pierwszej straty, natomiast na EBI przypada pozostałe 5 %, jak również całość ryzyka rezydualnego.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. w obszarze infrastruktury i innowacji podpisano 169 działań typu kapitałowego – w tym 163 ze standardowego portfela instrumentów kapitałowych i 6 z portfela instrumentów kapitałowych krajowych banków prorozwojowych, opiewających na łączną kwotę 6,9 mld EUR.

3.2. Obszar MŚP

Obszar MŚP ułatwia dostęp do pożyczek i finansowania kapitałowego małym i średnim przedsiębiorstwom oraz, w ograniczonym stopniu, również małym spółkom o średniej kapitalizacji. Działania w obszarze MŚP są realizowane przez EFI.

Górny limit gwarancji UE przeznaczonej dla obszaru MŚP w ramach rozporządzenia w sprawie EFIS określono na 6,75 mld EUR zarówno dla działań dłużnych, jak i działań kapitałowych.

Zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2020 r. EFI podpisał działania w obszarze MŚP z pośrednikami finansowymi na łączną kwotę finansowania w ramach EFI wynoszącą 25,5 mld EUR. Przewiduje się, że działania te zmobilizują we wszystkich państwach członkowskich inwestycje o wartości 211 mld EUR. Ponadto łącznie 1 427 600 przedsiębiorstw w obszarze MŚP otrzymało finansowanie z EFIS.

3.2.1. Portfel dłużny w obszarze infrastruktury i innowacji

W obszarze wsparcia finansowania kredytowego część obszaru MŚP korzystającego z gwarancji UE poprawia funkcjonowanie istniejących wcześniej instrumentów finansowania UE dla MŚP. Dzięki zwiększeniu środków w ramach EFIS możliwe stało się szybsze wdrożenie gwarancji, a wspomniane instrumenty finansowe mogą posłużyć do wsparcia większych pożyczek i większej liczby przedsiębiorstw. Wsparciem objęte są w szczególności następujące instrumenty:

- instrument gwarancji kredytowych programu COSME, który zwiększa dostęp do finansowania dla MŚP obarczonych większym ryzykiem;
- InnovFin do celów gwarancji dla MŚP, który koncentruje się na przedsiębiorstwach innowacyjnych i których działalność w dużym stopniu skupia się na badaniach naukowych;
- system poręczeń EaSI obejmujących wsparcie na rzecz mikrofinansowania i przedsiębiorstw społecznych;
- system poręczeń na rzecz sektora kultury i sektora kreatywnego zapewnia ukierunkowane wsparcie dla MŚP w sektorze kultury i sektorze kreatywnym;
- produkt ukierunkowany na podnoszenie umiejętności i kształcenie, opracowany jako projekt pilotażowy w ramach EFIS, służy do zapewniania finansowania na rzecz studentów i osób uczących się, przedsiębiorstw dokonujących inwestycji w przekwalifikowywanie swoich pracowników oraz organizacji oferujących możliwość kształcenia i szkolenia lub dokonujących inwestycji w tym obszarze; oraz
- produkt łączony EFIS ukierunkowany na osiąganie określonych celów politycznych w państwach członkowskich, szczególnie na zwiększane dostępu do finansowania w sektorze rolnictwa. Instrument ten łączy środki z funduszy strukturalnych UE lub funduszy krajowych oraz EFIS.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. w ramach obszaru MŚP podpisano 437 działań typu dłużnego na łączną kwotę finansowania wynoszącą 15,1 mld EUR.

3.2.2 Portfel instrumentów kapitałowych w obszarze MŚP

W obszarze finansowania kapitałowego część obszaru MŚP korzystająca z gwarancji UE w ramach EFIS obejmuje wsparciem trzy instrumenty:

- produkt kapitałowy obszaru MŚP, w ramach którego EFI dokonuje inwestycji w fundusze kapitałowe, fundusze funduszy lub instrumenty współinwestowania, dzięki którym finansowanie kapitałowe kierowane jest do przedsiębiorstw znajdujących się na wczesnym etapie (np. przedsiębiorstw typu start-up), a także przedsiębiorstw znajdujących się na etapie wzrostu i rozwoju (np. przedsiębiorstw *scale-up*);
- ESCALAR, który pomaga funduszom ukierunkowanym na przedsiębiorstwa *scale-up* w osiąganiu większej masy krytycznej; oraz
- program kredytów prywatnych w ramach EFIS obejmujący wsparciem zróżnicowane fundusze dłużne, tym samym przyczyniając się do zwiększenia wolumenu i zróżnicowania alternatywnego finansowania dłużnego dostępnego dla europejskich MŚP i małych spółek o średniej kapitalizacji.

Ponadto obszar MŚP korzysta również z bezpośredniego wkładu EBI wynoszącego 4 mld EUR i służącego rozszerzeniu upoważnienia EBI dotyczącego środków dostępnych w ramach kapitału wysokiego ryzyka na EFI w związku ze wsparciem finansowania kapitałowego dla MŚP i małych spółek o średniej kapitalizacji.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. w ramach obszaru MŚP podpisano 355 działań typu kapitałowego na łączną kwotę finansowania wynoszącą 10,5 mld EUR.

4. Funkcjonowanie funduszu gwarancyjnego UE w ramach EFIS

Fundusz gwarancyjny w ramach EFIS („fundusz gwarancyjny”) utworzono na podstawie art. 12 rozporządzenia w sprawie EFIS i jest on zasilany głównie z płatności z ogólnego budżetu Unii oraz z dochodów pochodzących z działań objętych gwarancją UE. Fundusz gwarancyjny stanowi bufor płynnościowy, z którego realizowane są wypłaty na rzecz EBI w przypadku uruchomienia gwarancji UE. Fundusz gwarancyjny musi być utrzymywany na określonym poziomie procentowym (stopa docelowa) łącznych zobowiązań z tytułu gwarancji UE, wynoszącym obecnie 35 %. W związku z tym bufor płynnościowy ma zapewniać odpowiedni margines bezpieczeństwa, aby uniknąć narażenia budżetu Unii na nagłe uruchamianie gwarancji, co mogłoby wiązać się z cięciami wydatków lub zmianami w budżecie.

Zgodnie z umową w sprawie EFIS fundusz gwarancyjny jest uruchamiany, jeżeli wysokość płatności przekracza środki na rachunku EFIS, którymi dysponuje EBI. Rachunek EFIS, którym zarządza EBI, ustanowiono na potrzeby gromadzenia dochodów unijnych z działań objętych gwarancją UE oraz kwot odzyskanych, a także na potrzeby wypłat z tytułu uruchomienia gwarancji UE i spłaty podlegających zwrotowi kosztów administracyjnych i kosztów odzyskiwania należności.

Rozporządzeniem finansowym[9] ustanowiono wspólny fundusz rezerw, który ma przechowywać rezerwy przypisane na pokrycie zobowiązań finansowych wynikających z gwarancji budżetowych i programów pomocy finansowej realizowanych jako element wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, jak również na pokrycie historycznych zobowiązań. W związku z tym od stycznia 2021 r. fundusz gwarancyjny w ramach EFIS stanowi oddzielny subfundusz we wspólnym funduszu rezerw.

4.1. Mechanizm zasilania funduszu gwarancyjnego

Fundusz gwarancyjny zasilany jest z następujących źródeł:

- wkładów z budżetu ogólnego; kwota budżetu przeznaczona na zasilenie funduszu gwarancyjnego wynosi 8 425 mln EUR;
- dochodów oraz wszelkich innych płatności otrzymanych przez Unię zgodnie z umową w sprawie EFIS, a także dochodów i spłat z instrumentów finansowych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”[10] oraz z Europejskiego Funduszu na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020 – fundusz Marguerite[11];
- zysków (odsetek) od środków z funduszu gwarancyjnego zainwestowanych na rynkach finansowych;
- kwot odzyskanych z projektów, na potrzeby których uruchomiono gwarancję UE.

Całościowe zasilanie funduszu gwarancyjnego, w ramach subfunduszu wspólnego funduszu rezerw od stycznia 2021 r., jest stanowione stopniowo do 2022 r.

4.2. Przepływy roczne i skumulowane

Zobowiązania budżetowe i płatności z tytułu zasilenia funduszu gwarancyjnego przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2 – Zasilanie funduszu gwarancyjnego

(w mln EUR)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Środki na zobowiązania	1 350,0	2 110,2	2 680,3	2 069,3	357,3	301,0
Środki na płatności	0	1 018,0	2 489,6	2 013,9	1 166,2	1 248,9

[9] Rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).
[10] Rozporządzenie (UE) nr 1316/2013.
[11] Rozporządzenie (WE) nr 680/2007.

Okres zobowiązań EFIS dotyczący wkładu do budżetu UE upłynął dnia 31 grudnia 2020 r. Zobowiązań z dochodów przeznaczonych na określony cel można dokonywać do 2022 r. w miarę dostępności. Na dzień 31 grudnia 2020 r. na zasilenie funduszu gwarancyjnego przeznaczono łączną kwotę w wysokości około 8 868 mln EUR, z czego 8 425 mln EUR pochodzi z budżetu ogólnego UE, a 443 mln z dochodów przeznaczonych na określony cel.

Płatności z budżetu UE do funduszu gwarancyjnego rozplanowano do 2022 r. Płatności z dochodów przeznaczonych na określony cel można jednak dokonywać do 2023 r. Do funduszu gwarancyjnego skutecznie wpłacono łączną kwotę w wysokości około 7 937 mln EUR, z czego 7 513 mln EUR pochodziło z budżetu ogólnego UE, a 424 mln EUR odzyskano jako dochody przeznaczone na określony cel.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. działania EFIS, którymi zarządzał EBI w obszarze infrastruktury i innowacji, przyniosły UE skumulowany dochód netto w wysokości 674 mln EUR, z tego 243 mln EUR jest związanych z 2020 r.[12]

W związku z działaniami EFIS w obszarze MŚP UE poniosła skumulowany koszt netto w wysokości 452 mln EUR, z czego 295 mln EUR jest związanych z 2020 r.[13]

4.3. Skład i najważniejsze cechy portfela

Portfel inwestycyjny funduszu gwarancyjnego jest inwestowany zgodnie z zasadami zarządzania ustanowionymi w decyzji Komisji C(2016) 165 z dnia 21 stycznia 2016 r. zatwierdzającej wytyczne dotyczące zarządzania aktywami funduszu gwarancyjnego EFIS.

Wytyczne te przewidują, że aktywa portfela inwestycyjnego zapewniają wystarczającą płynność na wypadek uruchomienia gwarancji i jednocześnie mają na celu optymalizację stopy zwrotu z aktywów oraz poziomu ryzyka zapewniającego utrzymanie wysokiego stopnia bezpieczeństwa i stabilności.

Przyjęto strategie w zakresie inwestycji i zarządzania ryzykiem odpowiadające celom inwestycyjnym i prognozowanym warunkom rynkowym. Podejście inwestycyjne ma na celu osiągnięcie większej dywersyfikacji w ramach różnych grup aktywów o stałym dochodzie.

Na koniec grudnia 2020 r. w skład portfela inwestycyjnego wchodziły głównie papiery wartościowe emitowane przez państwa, jednostki państwowe niższego szczebla, podmioty ponadnarodowe i agencje (46,8 % wartości rynkowej), przedsiębiorstwa (20,3 % wartości rynkowej) i obligacje zabezpieczone (17,1 % wartości rynkowej). Około 5,2 % portfela

[12] Dane liczbowe pochodzą ze sprawozdania finansowego poddanego audytowi (załącznik III do umowy w sprawie EFIS).
[13] *Idem* jak wyżej.

zainwestowano w płynne instrumenty inwestycyjne o wysokim ratingu (AA/AAA) denominowane w USD. Ustanowiono zabezpieczenie przed ekspozycją na ryzyko walutowe związaną z tymi inwestycjami.

Na koniec 2020 r. czas trwania tego portfela wynosił 3,19 roku, a jego średni rating kredytowy określany był jako BBB+.

Większość portfela stanowi inwestycję w płynne papiery wartościowe portfela; odpowiednia część inwestycji (25 % całkowitej wartości portfela) ma rezydualny termin zapadalności krótszy niż 12 miesięcy.

Profil portfela pod względem czasu trwania, ryzyka kredytowego i płynności został dostosowany do prognozowanych przepływów pieniężnych związanych z operacjami EFIS objętymi gwarancją UE (np. przewidywanych uruchomień gwarancji i dochodów).

W grudniu 2020 r. 9,5 % portfela stanowiły instrumenty oznakowane jako ESG[14].

4.4. Działanie

Wynik jest obliczany przy uwzględnieniu okresu występowania inwestycji, aby nie wpłynęła na niego wielkość portfela, która znacząco wzrosła w tym okresie.

Od momentu powstania funduszu gwarancyjnego w kwietniu 2016 r. bezwzględny wynik tego funduszu wyniósł 2,4 % w grudniu 2020 r. Ten dochód osiągnięto w warunkach, które cechowały zdecydowanie ujemne stopy procentowe, szczególnie w przypadku instrumentów postrzeganych przez rynki jako „wolne od ryzyka kredytowego" i ekspozycji płynnych instrumentów w Europie. Dla zilustrowania sytuacji na koniec 2020 r. rentowność 3-letnich obligacji niemieckich wynosiła -0,77 %.

4.5. Ocena adekwatności stopy docelowej oraz wysokości funduszu gwarancyjnego

Stopę docelową funduszu gwarancyjnego początkowo ustalono na 50 % łącznych zobowiązań z tytułu gwarancji UE. Tę kwotę docelową oszacowano przed rozpoczęciem działania EFIS.

W 2016 r. wewnętrzna ocena EFIS przeprowadzona przez Komisję[15] wykazała, że wysokość środków zasilających fundusz gwarancyjny może być dostosowana. Ocena ryzyka związanego z poszczególnymi produktami wspieranymi przez gwarancję UE pokazała, że odpowiednią ogólną ochronę unijnego budżetu przed ewentualnymi przypadkami uruchomienia gwarancji UE zapewni dostosowana stopa docelowa zasilania funduszu gwarancyjnego wynosząca 35 %, gdy uwzględnione zostaną dochody oraz środki odzyskane i środki powracające z działalności EFIS.

[14] Środowiskowe, społeczne i związane z zarządzaniem.
[15] SWD(2016) 297.

Parlament Europejski i Rada przyjęły wniosek Komisji i ustalono stopę docelową na poziomie 35 % łącznych zobowiązań z tytułu gwarancji UE w momencie wejścia w życie rozporządzenia w sprawie EFIS 2.0.

Z przeprowadzonej w lutym 2021 r. oceny ryzyka związanego z poszczególnymi produktami wspieranymi w ramach gwarancji UE potwierdzono, że, ogólnie rzecz biorąc, stopa docelowa w wysokości 35 % zapewni odpowiednią ochronę unijnego budżetu przed ewentualnymi przypadkami uruchomienia gwarancji UE, gdy uwzględnione zostaną dochody oraz środki odzyskane i środki powracające z działalności EBI.

5. Wnioski

W najnowszej niezależnej ocenie stosowania rozporządzenia w sprawie EFIS będącej podstawą wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Program InvestEU[16] stwierdzono, że gwarancja UE jest – ogólnie rzecz biorąc – istotna i skuteczna. W szczególności poziomy gwarancji UE i wkładu EBI były odpowiedniej wielkości, ponieważ umożliwiły grupie EBI uruchomienie inwestycji na poziomie zgodnym z oczekiwaniami. Dostosowanie stopy docelowej funduszu gwarancyjnego w ramach EFIS 2.0 spowodowało, że budżet UE stał się bardziej wydajny. Co więcej, wpływ na inne części budżetu UE był ograniczony, co doprowadziło do zwiększonej wydajności wsparcia budżetu UE. Ponadto ogólne podejście dotyczące modelowania stopy docelowej EFIS wydaje się adekwatne i zgodne z praktyką branżową.

Do końca 2020 r. EFIS wygenerował 545,3 mld EUR w łącznych inwestycjach we wszystkich państwach członkowskich, tym samym przekraczając cel wynoszący 500 mld EUR, jednocześnie zmniejszając wpływ COVID-19 na gospodarkę europejską.

W 2021 r. Komisja dokona oceny *ex post* dotyczącej EFIS, która ma zostać przekazana Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przed końcem 2022 r.

[16] SWD(2018) 314 final.