

Bruksela, 27 lipca 2021 r.  
(OR. en)

11082/21

DEVGEN 144  
SUSTDEV 103  
ACP 77  
RELEX 698  
ASIM 57  
MAMA 133  
COEST 189  
COAFR 214  
FIN 646

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 26 lipca 2021 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: COM(2021) 415 final

---

Dotyczy: SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO w sprawie zarządzania funduszem gwarancyjnym Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 415 final.

Zał.: COM(2021) 415 final



Bruksela, dnia 26.7.2021 r.  
COM(2021) 415 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I  
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

**w sprawie zarządzania funduszem gwarancyjnym  
Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju**

## **SPIS TREŚCI**

1. Wprowadzenie.....	2
2. Warunki działania .....	2
3. Zarządzanie funduszem gwarancyjnym EFZR w 2020 r. ....	3
3.1. Zarządzanie finansami.....	3
3.2. Sytuacja rynkowa .....	3
3.3. Skład i najważniejsze cechy portfela .....	4
3.4. Wyniki finansowe .....	5
4. Rachunki finansowe .....	6
4.1. Sprawozdania finansowe funduszu gwarancyjnego EFZR na dzień 31 grudnia 2020 r. 6	
4.2. Tworzenie rezerw .....	8
5. Ocena adekwatności kwoty docelowej oraz wysokości funduszu gwarancyjnego EFZR.....	8

## **1. WPROWADZENIE**

Podstawą prawną niniejszego sprawozdania jest rozporządzenie (UE) 2017/1601 („rozporządzenie w sprawie EFZR”). Art. 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFZR stanowi, że Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Trybunałowi Obrachunkowemu sprawozdanie dotyczące zarządzania funduszem gwarancyjnym Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju („EFZR”) w poprzednim roku kalendarzowym, łącznie z oceną adekwatności tworzenia rezerw, wysokości funduszu gwarancyjnego EFZR oraz szacowanym zapotrzebowaniem na jego uzupełnienie.

## **2. WARUNKI DZIAŁANIA**

EFZR obejmuje finansowanie operacji w Afryce i krajach objętych unijną polityką sąsiedztwa, w tym zarówno działania łączone, jak i gwarancję EFZR.

Gwarancja EFZR stanowi główny, innowacyjny element wykorzystywany do ograniczenia ryzyka inwestycji w zrównoważony rozwój w krajach partnerskich, a w konsekwencji do pobudzenia inwestycji, wspierania trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju gospodarczego i społecznego, maksymalizacji dodatkowości oraz przyciągania funduszy sektora prywatnego. Gwarancja ma posłużyć jako mechanizm ograniczania ryzyka w celu mobilizowania finansowania z sektora prywatnego, pozwalający jednocześnie na uniknięcie zakłóceń na rynku.

Gwarancję EFZR ustanowiono na całkowitą kwotę 1,5 mld EUR, która ma być pokryta z budżetu ogólnego Unii. Dodatkowe wkłady na wsparcie dla funduszu gwarancyjnego EFZR obejmują 50 mln USD od Fundacji Billa i Melindy Gatesów, 9,6 mln EUR od Danii, 300 000 EUR od Republiki Czeskiej oraz 100 000 EUR od Estonii.

W art. 14 rozporządzenia w sprawie EFZR ustanowiono fundusz gwarancyjny EFZR stanowiący bufor płynnościowy, z którego dokonywane będą płatności na rzecz kwalifikujących się kontrahentów w przypadku uruchomienia gwarancji EFZR. Unia udostępniła 750 mln EUR na pokrycie swoich zobowiązań finansowych, co odpowiada 50 % zobowiązań UE z tytułu gwarancji.

Fundusz gwarancyjny EFZR rozpoczął faktyczną działalność w 2018 r. Na dzień 31 grudnia 2020 r. na rzecz funduszu wpłacono kwotę 799 mln EUR.

Informacje na temat wyników osiągniętych przez fundusz gwarancyjny EFZR w 2019 r. zostały przekazane przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Trybunałowi Obrachunkowemu w sprawozdaniu w sprawie zarządzania funduszem gwarancyjnym EFZR<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> COM (2020) 346

### **3. ZARZĄDZANIE FUNDUSZEM GWARANCYJNYM EFZR W 2020 R.**

#### **3.1. Zarządzanie finansami**

Portfel inwestycyjny funduszu gwarancyjnego EFZR jest inwestowany zgodnie z zasadami zarządzania ustanowionymi w decyzji Komisji C(2017) 7693 z dnia 22 listopada 2017 r., która ma również zastosowanie do wytycznych dotyczących zarządzania aktywami funduszu gwarancyjnego EFZR.

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

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

#### **3.2. Sytuacja rynkowa**

W 2020 r. rozwój sytuacji rynkowej został zdominowany przez rozprzestrzenianie się wirusa wywołującego COVID-19 i jego niszczycielski wpływ na zdrowie publiczne i gospodarkę światową oraz szybką i zdecydowaną reakcją polityczną rządów i banków centralnych.

Rynki o stałym dochodzie rozpoczęły rok optymistycznie dzięki postępom w stosunkach handlowych między USA i Chinami oraz ogólnie pozytywnym nastrojom gospodarczym. Rentowność 10-letnich niemieckich obligacji skarbowych (Bund) osiągnęła w połowie stycznia najwyższą wartość -0,16 %, która okazała się najwyższym poziomem w całym roku.

Kilka miesięcy później na ponad połowę ludności świata nałożono faktycznie środki całkowicie ograniczające przemieszczanie się, ponieważ stało się jasne, jak wielkim zagrożeniem jest wirus. Wywołało to globalny wstrząs zarówno dla podaży, jak i popytu, w szczególności w przypadku usług bezpośrednich. Rynki finansowe na całym świecie doświadczyły nagłego wstrząsu, któremu towarzyszył znaczny wzrost niechęci do ryzyka i zmienności. Wynikająca z tego „pogoń za gotówką” doprowadziła do gwałtownej sprzedaży aktywów przez wielu inwestorów, powodując zakłócenia i zagrażając stabilności rynków finansowych.

Notowania na rynkach akcji gwałtownie spadły, a inwestorzy zwrócili się w stronę bezpiecznych aktywów, takich jak obligacje Bund, których rentowność szybko spadła do najniższego w roku poziomu -0,86 % w połowie marca. Stopy zwrotu z amerykańskich obligacji skarbowych jeszcze bardziej się obniżyły, do czego przyczyniły się dwie nadzwyczajne obniżki stóp procentowych przez Rezerwę Federalną Stanów Zjednoczonych na początku marca – łącznie o 150 punktów bazowych. Następnie stopy zwrotu z aktywów

typu „safe-haven” odwróciły się i razem z pozostałą częścią rynku instrumentów o stałym dochodzie wzrosły w warunkach niepewności rynkowej i ograniczonej płynności. Rentowność obligacji Bund wróciła do poziomu -0,20 % dziesięć dni po osiągnięciu najniższego poziomu w roku. Spready innych europejskich obligacji skarbowych w stosunku do obligacji Bund znacznie się zwiększyły, podobnie jak spready we wszystkich innych klasach aktywów o stałym dochodzie.

Aby przywrócić zaufanie, rządy wdrożyły pakiety pomocowe, a banki centralne zastosowały na niespotykaną wcześniej skalę akomodacyjną politykę pieniężną (np. obniżki oficjalnych stóp procentowych lub zakupy aktywów). Dzięki temu sytuacja na rynkach uspokoiła się, a wszystkie wyceny aktywów ponownie wzrosły. Po niestabilnym marcu, od kwietnia spready ustabilizowały się i ogólnie zaczęły wykazywać tendencję spadkową. Ogłoszenie niespotykanych dotąd pakietów fiskalnych na całym świecie i w Europie, w szczególności instrumentu Next Generation EU o wartości 750 mld EUR, spowodowało wzrost ogólnych poziomów dochodu w czerwcu, ale banki centralne dotrzymały swoich postanowień i ograniczały ten wzrost, nadal zapewniając korzystne warunki finansowania w obliczu utrzymującego się ryzyka spadku. Przez pozostałą część roku stopy zwrotu i spready w strefie euro zasadniczo stopniowo zmniejszały się, a zaufanie inwestorów stale rosło w związku z postępami w zakresie szczepień i perspektywą dalszych bodźców po listopadowych wyborach w USA. Na koniec roku rentowność obligacji Bund osiągnęła poziom -0,57 %.

Ogólnie sytuacja na rynkach instrumentów o stałym dochodzie, choć charakteryzowała się bardzo dużą zmiennością, zapewniła atrakcyjne możliwości inwestycyjne, co z kolei przyczyniło się do dodatniego zwrotu z funduszu gwarancyjnego EFZR na koniec roku.

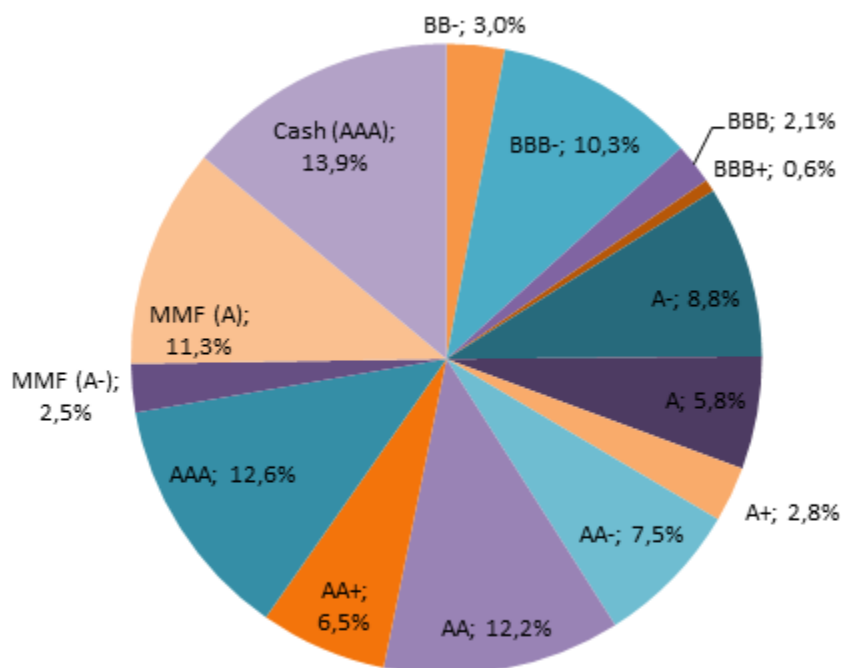
### **3.3. Skład i najważniejsze cechy portfela**

Strategia inwestycyjna reguluje kwestię zarządzania aktywami w portfelu inwestycyjnym funduszu gwarancyjnego EFZR w celu osiągnięcia celów inwestycyjnych. Wspomnianą strategię inwestycyjną wyraża się w postaci poziomu referencyjnego, za pomocą którego określa się orientacyjne przydziały docelowe w odniesieniu do różnych kategorii kwalifikowalnych aktywów finansowych w portfelu.

W grudniu 2020 r. w skład portfela inwestycyjnego wchodziły głównie papiery wartościowe emitowane przez państwa, jednostki państwowe niższego szczebla, podmioty ponadnarodowe i agencje oraz rządy zagraniczne (46 % wartości rynkowej w stosunku do poziomu referencyjnego 52 %), obligacje niezabezpieczone wyemitowane przez przedsiębiorstwa i instytucje finansowe (14 % wartości rynkowej w stosunku do poziomu referencyjnego 18 %) i obligacje zabezpieczone (14 % wartości rynkowej w stosunku do poziomu referencyjnego 0 %). Pozostałą część portfela stanowiły głównie fundusze rynku pieniężnego.

Na koniec 2020 r. odsetek obligacji spełniających kryteria z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego wynosił 12 %.

Na koniec 2020 r. czas trwania portfela wynosił 2,41 roku, a ratingi kredytowe papierów wartościowych EFZR podzielono w następujący sposób:



Większość portfela stanowią inwestycje w płynne papiery wartościowe i instrumenty rynku pieniężnego, a odpowiednia część portfela (32 % jego całkowitej wartości) ma termin zapadalności krótszy niż 12 miesięcy.

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

### 3.4. Wyniki finansowe

Roczny wynik finansowy oblicza się przy uwzględnieniu okresu inwestycji, aby nie wpłynęła na niego wielkość portfela.

W sytuacji rynkowej, która charakteryzowała się zmiennością związaną z sytuacją epidemiologiczną oraz historycznie niską rentownością, bezwzględny roczny wynik funduszu za 2020 r. wyniósł 0,734 % (wynik finansowy uwzględniający okres inwestycji, przed poniesieniem jakichkolwiek kosztów czy uiszczeniem opłat). Taki zwrot jest zgodny z rocznym poziomem referencyjnym dla EFZR (0,507 %). Wyniki za 2020 r. zarówno jeżeli chodzi o poziom referencyjny, jak i portfel, były jednak w dużej mierze uwarunkowane zwrotami o pozytywnym przebiegu krzywej. Biorąc pod uwagę historycznie niskie poziomy stóp zwrotu w UE, w nadchodzących latach na portfel może negatywnie wpłynąć przeciwny przebieg krzywej (tj. rosnące stopy zwrotu).

## 4. RACHUNKI FINANSOWE

Poniżej przedstawiono informacje finansowe dotyczące funduszu gwarancyjnego EFZR. W 2020 r. nie było żadnych przypadków uruchomienia gwarancji EFZR.

### 4.1. Sprawozdania finansowe funduszu gwarancyjnego EFZR na dzień 31 grudnia 2020 r.

Ogółem aktywa funduszu gwarancyjnego na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosiły 804,12 mln EUR. Aktywa obejmowały portfel inwestycyjnych papierów wartościowych sklasyfikowanych jako dostępne do sprzedaży (692,00 mln EUR) i środki pieniężne (112,12 mln EUR).

Według sprawozdania z finansowych wyników działalności za 2020 r. fundusz gwarancyjny EFZR osiągnął na koniec roku wynik ekonomiczny wynoszący -0,62 mln EUR. Główną przyczyną tego stanu rzeczy są opłaty z tytułu ujemnych odsetek od środków pieniężnych w kasie i papierów wartościowych oraz inne opłaty (-1,04 mln EUR), które jedynie częściowo można było zrekompensować ze zrealizowanych zysków ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z dochodów z tytułu udzielania pożyczek papierów wartościowych (0,42 mln EUR). Niezrealizowane zyski/straty kapitałowe z pozycji, które pod koniec 2020 r. nadal znajdowały się w funduszu gwarancyjnym EFZR, zostały odzwierciedlone jedynie w wycenie pozycji, ale nie w wyniku ekonomicznym. Informacje na temat wyników funduszu gwarancyjnego EFZR, w tym niezrealizowanych zysków/strat kapitałowych, znajdują się w pkt 3.4.

### Sprawozdanie z finansowych wyników działalności za rok kończący się dnia 31 grudnia 2020 r.

(kwoty wyrażone w EUR, w nawiasach – wydatki/straty, bez nawiasów – dochody/zyski)

	2020	2019
	EUR	EUR
<b>Przychody z działalności operacyjnej</b>	-	-
<b>Koszty działalności operacyjnej</b>	-	-
Inne koszty działalności operacyjnej	(15 000)	(15 000)
<i>Opłaty za audyt</i>	(15 000)	(15 000)
<b>WYNIK DZIAŁALNOŚCI OPERACYJNEJ</b>	<b>(15 000)</b>	<b>(15 000)</b>
<b>Dochody finansowe</b>	<b>415 918</b>	<b>188 403</b>
Przychody z tytułu odsetek:	152 600	(54 689)
<i>Środki pieniężne i ich ekwiwalenty</i>	-	-
<i>Aktywa dostępne do sprzedaży</i>	152 600	(54 689)
<i>Inne przychody z tytułu odsetek</i>	-	-
Zrealizowane zyski ze sprzedaży aktywów dostępnych do sprzedaży	250 985	240 839
Dochód z udzielania pożyczki papierów wartościowych	12 333	2 253

<b>Koszty finansowe</b>	<b>(1 024 364)</b>	<b>(448 536)</b>
Koszty odsetek od środków pieniężnych i ich ekwiwalentów	(197 065)	(404 272)
Zrealizowane straty ze sprzedaży aktywów dostępnych do sprzedaży	(727 658)	(15)
Opłaty z tytułu powiernictwa i inne koszty finansowe	(99 641)	(44 249)
<b>WYNIK FINANSOWY</b>	<b>(608 446)</b>	<b>(260 133)</b>
<b>WYNIK EKONOMICZNY ZA DANY ROK</b>	<b>(623 446)</b>	<b>(275 133)</b>

### Bilans na dzień 31 grudnia 2020 r.

(kwoty wyrażone w EUR, w nawiasach – wydatki/straty, bez nawiasów – dochody/zyski)

#### AKTYWA

	31 grudnia 2020 r.	31 grudnia 2019 r.
	EUR	EUR
<b>AKTYWA TRWAŁE</b>	<b>435 238 107</b>	<b>348 061 980</b>
Aktywa finansowe dostępne do sprzedaży	435 238 107	348 061 980
<b>AKTYWA OBROTOWE</b>	<b>368 878 530</b>	<b>251 527 281</b>
Aktywa finansowe dostępne do sprzedaży	256 757 770	246 643 539
Należności (tj. opłaty za udzielenie pożyczki papierów wartościowych)	2 197	1 595
<b>Środki pieniężne i ich ekwiwalenty</b>	<b>112 118 563</b>	<b>4 882 147</b>
<i>Rachunki bieżące</i>	<i>112 166 318</i>	<i>4 885 215</i>
<i>Odsetki naliczone od środków pieniężnych i ich ekwiwalentów</i>	<i>(47 755)</i>	<i>(3 068)</i>
<b>AKTYWA RAZEM</b>	<b>804 116 637</b>	<b>599 589 261</b>

#### AKTYWA I ZOBOWIĄZANIA NETTO

	31 grudnia 2020 r.	31 grudnia 2019 r.
	EUR	EUR
<b>AKTYWA NETTO</b>	<b>804 091 888</b>	<b>599 567 587</b>
Wkład z budżetu UE	798 968 935	600 100 000
Rezerwa na poziomie wartości godziwej	6 090 099	(188 713)
Zyski zatrzymane	(343 700)	(68 567)
Wynik ekonomiczny za dany rok	(623 446)	(275 133)
<b>ZOBOWIĄZANIA KRÓTKOTERMINOWE</b>	<b>24 749</b>	<b>21 674</b>
Inne zobowiązania	24 749	21 674
<b>AKTYWA I ZOBOWIĄZANIA NETTO RAZEM</b>	<b>804 116 637</b>	<b>599 589 261</b>

## 4.2. Tworzenie rezerw

Rezerwy funduszu gwarancyjnego EFZR tworzy się z budżetu ogólnego Unii i Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W przypadku wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 szczegółowe źródła finansowania funduszu gwarancyjnego EFZR obejmują: 400 000 000 EUR z części ogólnej rezerw EFR i 350 000 000 EUR z budżetu ogólnego Unii. Fundusz gwarancyjny EFZR można także zasilać z dobrowolnych wkładów państw członkowskich oraz innych uczestników, zwrotów z zainwestowanych środków, dochodów i kwot odzyskanych od dłużników, którzy nie wykonali zobowiązania. Estonia, Republika Czeska, Dania oraz Fundacja Billa i Melindy Gatesów zapewniły dodatkowe wkłady w łącznej kwocie ok. 49 mln EUR<sup>2</sup>.

Fundusz Gwarancyjny ustanowiono w 2018 r. Na dzień 31 grudnia 2020 r. łączna kwota płatności otrzymanych ze środków Unii (zarówno z budżetu ogólnego UE, jak i EFR) na rzecz funduszu gwarancyjnego, powiększona o dobrowolne wkłady, wyniosła 799 mln EUR. Do końca 2020 r. nie było żadnych uruchomień gwarancji EFZR.

## 5. OCENA ADEKWATNOŚCI KWOTY DOCELOWEJ ORAZ WYSOKOŚCI FUNDUSZU GWARANCYJNEGO EFZR

W rozporządzeniu w sprawie EFZR określono, że kwota docelowa funduszu gwarancyjnego EFZR wynosi 50 % łącznych zobowiązań z tytułu gwarancji EFZR pokrywanych z budżetu ogólnego Unii. Dodatkowe dobrowolne wkłady państw członkowskich lub innych podmiotów przekazujących wkład są w 100 % przeznaczone na tworzenie rezerw. Obecny poziom aktywów netto objętych gwarancją EFZR wynosi 804 mln EUR.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. zawarto łącznie osiemnaście umów gwarancji EFZR o wartości 1 549 mln EUR z dziesięcioma instytucjami finansowymi, co przekracza początkową zdolność gwarancyjną EFZR w związku z dodatkowymi wkładami ze strony darczyńców. EFZR ma na celu wyeliminowanie niedoskonałości rynku i nieoptymalnych sytuacji inwestycyjnych oraz zachęcenie sektora prywatnego do finansowania. W trakcie 2020 r., w związku z rozprzestrzenianiem się na całym świecie COVID-19, Komisja postanowiła wykorzystać gwarancję EFZR jako narzędzie pomagające krajom partnerskim w przezwyciężeniu kryzysu. Oznaczało to, że gwarancja EFZR musiała szybko dostosować się do potrzeb gospodarczych spowodowanych globalną pandemią, skupiając się na mikroprzedsiębiorstwach oraz małych i średnich przedsiębiorstwach (MMŚP), finansowaniu w walucie lokalnej oraz wsparciu sektora ochrony zdrowia. Kwoty we wcześniej podpisanych umowach dotyczących finansowania MMŚP zostały podwyższone, wynegocjowano i podpisano nowe umowy. Szczególnie ważną zmianą była nowa umowa o zapewnienie finansowania w wysokości 400 mln EUR na rzecz dystrybucji szczepionek przeciwko COVID-19 w krajach partnerskich.

Działając jako zarządzający gwarancją EFZR i powiązany fundusz gwarancyjnym, Komisja odpowiada za utrzymanie wymaganego poziomu zabezpieczenia przed utratą

---

<sup>2</sup> Estonia: 100 000 EUR; Republika Czeska: 300 000 EUR; Dania: 9,4 mln EUR; Fundacja Billa i Melindy Gatesów: 39,2 mln EUR (50 mln USD).

płynności. Komisję wspiera grupa ds. oceny technicznej gwarancji (G-TAG), w której skład wchodzi eksperci ds. ryzyka kredytowego pochodzący z kilku europejskich instytucji finansowych. Rolą G-TAG jest zapewnienie niezależnej i bezstronnej fachowej wiedzy technicznej w kwestiach związanych z bankowością, w tym w zakresie monitorowania ryzyka podczas realizacji projektów korzystających z gwarancji.

Jak oceniła G-TAG w swojej opinii ze stycznia 2021 r., w oparciu o dane z grudnia 2020 r., prawdopodobieństwo wyczerpania funduszu EFZR w całym okresie jego funkcjonowania (szacowanym na około 19 lat), przy założeniu średniego subsydiowania cen na poziomie 75 %, sytuuje się zdecydowanie poniżej limitu tolerancji ryzyka EFZR wynoszącego 10 % w ramach scenariusza umiarkowanego. To samo odnosi się do scenariusza umiarkowanego przy założeniu subsydiowania w wysokości 100 % i jest zgodne z limitami określonymi w wytycznych dotyczących polityki ryzyka w zakresie gwarancji EFZR. Niemniej jednak limit tolerancji ryzyka EFZR zostanie przekroczony w scenariuszu wysokiego ryzyka, przy założeniu subsydiowania opłat w wysokości 75 % lub 100 %. Prawdopodobieństwo wyczerpania funduszu EFZR w perspektywie jednego roku wynosi mniej niż 0,02 % przy założeniu subsydiowania opłat w wysokości 75 % lub 100 %.