

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ustanowienie gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR”

[COM(2016) 586 final]

(2017/C 173/11)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Wniosek o konsultację	24.11.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	31.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	205/1/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie europejskiego planu inwestycji zewnętrznych (PIZ) i wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR) oraz ustanowienia gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR jako właściwe kroki w kierunku usunięcia u źródła przyczyn nieuregulowanej migracji. Celem, na którym powinien koncentrować się EFZR, jest także wyeliminowanie ubóstwa.

1.2. Komitet wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na poprawę sytuacji w krajach, które są głównym źródłem migracji i w których warunki gospodarcze, społeczne i związane z bezpieczeństwem doprowadziły do gospodarczego spustoszenia i narastającego ubóstwa, jednocześnie blokując wszelkie działania w kierunku zrównoważonego rozwoju.

1.3. Komitet odnosi się do swoich wcześniejszych opinii, w których podkreślał potrzebę zaangażowania sektora prywatnego w rozwój, pod warunkiem że taki rozwój będzie zgodny z celami zrównoważonego rozwoju oraz że sektor prywatny będzie przestrzegał podstawowych praw gospodarczych, środowiskowych i społecznych, najważniejszych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz programu godnej pracy. To stwierdzenie dotyczy także projektów inwestycyjnych finansowanych przez EFZR.

1.4. Komitet uznaje wniosek w sprawie EFZR za zgodny z własnym zaleceniem dotyczącym wykorzystania pomocy rozwojowej jako czynnika mnożnikowego służącego kojarzeniu kapitału prywatnego z inwestycjami w krajach rozwijających się, a także powiązania inwestycji z wyraźnie zdefiniowanymi celami, takimi jak stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, poprawa jakości produkcji oraz przekazanie sektorowi prywatnemu wiedzy specjalistycznej w zakresie zarządzania.

1.5. Komitet wzywa Komisję do zbadania i przeanalizowania doświadczenia związanego z wdrażaniem planu inwestycyjnego dla Europy i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych pod kątem uniknięcia wszelkich niedociągnięć i przeszkód, z uwzględnieniem faktu, że sytuacja w krajach partnerskich objętych EFZR jest znacznie bardziej złożona niż sytuacja w państwach członkowskich UE.

1.6. Komitet z zadowoleniem przyjmuje koordynację współpracy i zarządzania za pośrednictwem rady strategicznej EFZR, w której powinny być reprezentowane wszystkie odnośne instytucje i organy. Mając na uwadze niezastąpioną rolę społeczeństwa obywatelskiego we współpracy na rzecz rozwoju, EKES ubiega się o status obserwatora w radzie strategicznej oraz zaleca włączenie reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich w proces podejmowania decyzji, w tym w przygotowywanie konkretnych projektów.

1.7. Komitet zaleca, by zorganizowanie punktu kompleksowej obsługi inwestorów nie ograniczało się wyłącznie do kwestii inwestycyjnych, ale obejmowało także zapewnienie wytycznych i wszelkich niezbędnych informacji oraz danych kontaktowych podmiotom, które zechcą wziąć udział w działaniach na rzecz rozwoju.

1.8. Komitet sugerowałby ujęcie w rozporządzeniu zobowiązania do przedłużenia terminu obowiązywania EFZR i gwarancji poza 2020 r. po ocenie wyników wdrożenia. Wzywa Komisję, Radę i PE do uwzględnienia tej kwestii w trakcie przygotowywania nowych wieloletnich ram finansowych.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1. W dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o przedstawienie wniosku dotyczącego ambitnego planu inwestycji zewnętrznych (PIZ) jako elementu nowych unijnych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji⁽¹⁾. Podstawą nowego planu są trzy filary: nowy fundusz inwestycyjny (filar 1), pomoc techniczna (filar 2), mająca na celu wsparcie samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw w stworzeniu większej liczby projektów opartych na zrównoważonym rozwoju i przyciągnięciu inwestorów, oraz (filar 3) szereg specjalnych, tematycznych – krajowych i regionalnych – unijnych programów współpracy na rzecz rozwoju połączonych ze zorganizowanym dialogiem politycznym ukierunkowanym na polepszenie klimatu inwestycyjnego i ogólnego otoczenia politycznego w zainteresowanych krajach.

2.2. Filary 1 i 2 zostaną wdrożone częściowo poprzez ustanowienie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR). Głównym celem EFZR będzie zapewnienie zintegrowanej koperty finansowej na potrzeby finansowania inwestycji, w pierwszej kolejności w regionie Afryki i w krajach objętych polityką sąsiedztwa. EFZR będzie się składał z regionalnych platform inwestycyjnych, które połączą finansowanie przyznawane z istniejących instrumentów łączonych oraz gwarancję EFZR. Będzie funkcjonował jako „punkt kompleksowej obsługi” pozyskujący propozycje finansowania od instytucji finansowych i inwestorów publicznych lub prywatnych oraz zapewniający szeroko zakrojone wsparcie finansowe kwalifikującym się inwestycjom.

2.3. Głównym celem EFZR jest zapewnianie zintegrowanej koperty finansowej na potrzeby finansowania inwestycji w krajach będących sygnatariuszami umowy o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi⁽²⁾ z drugiej strony oraz w krajach objętych polityką sąsiedztwa, a tym samym stworzenie możliwości rozwoju i zatrudnienia, zmaksymalizowanie dodatkowości, dostarczenie innowacyjnych produktów i przyciągnięcie funduszy sektora prywatnego. Oczekuje się, że EFZR do 2020 r. uruchomi do 44 mld EUR inwestycji z funduszy pochodzących z budżetu ogólnego Unii oraz 3,35 mld EUR z innych źródeł.

2.4. Na potrzeby gwarancji EFZR do 2020 r. Unia udostępni łączną kwotę 750 mln EUR pochodzącą zarówno z budżetu ogólnego Unii, jak i z 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Komisja zamierza zaproponować mobilizację marginesu na nieprzewidziane wydatki, aby zapewnić 250 mln EUR. Inny wkład z budżetu Unii zostałyby wniesiony w drodze przegrupowania lub reorientacji zaprogramowanych środków pieniężnych. Dodatkowe finansowanie mogłoby również objąć wkład innych uczestników, takich jak państwa członkowskie.

2.5. Za zarządzanie EFZR będzie odpowiadać Komisja, a za jego wdrażanie regionalne platformy inwestycyjne, które połączą finansowanie przyznawane z istniejących instrumentów łączonych dla Afryki i krajów objętych polityką sąsiedztwa oraz gwarancję EFZR. Komisji będą doradzać rada strategiczna oraz dwie rady operacyjne, po jednej dla każdej regionalnej platformy inwestycyjnej. Komisja będzie zarządzać sekretariatem EFZR, który zapewni realizację wszystkich zadań i funkcji niezbędnych do osiągnięcia celów PIZ.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES reprezentuje europejskie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w wielu dwustronnych organach, takich jak AKP-UE, Euromed, Partnerstwo Wschodnie, Ameryka Łacińska i in., a także przedstawia opinie na temat roli społeczeństwa obywatelskiego we wspieraniu rozwoju⁽³⁾. Społeczeństwo obywatelskie może odgrywać bardzo ważną rolę w ocenie użyteczności i zrównoważonego charakteru projektów inwestycyjnych, nadzorowaniu przejrzystości ich finansowania oraz monitorowaniu wdrażania.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u REX 478 w sprawie „Nowe partnerstwo z krajami trzecimi w zakresie migracji” (zob. s. 66 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽²⁾ Umowa podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. („umowa z Kotonu”).

⁽³⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 1; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 138; Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 129; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 133; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 24.

3.2. Komitet uważa problem napływu do UE dużej liczby uchodźców i migrantów o nieuregulowanym statusie za jedno z największych wyzwań, z którymi Unia zmagą się w ostatnich latach. Oba zjawiska mają różne przyczyny i wymagają zindywidualizowanych rozwiązań. Najważniejszym priorytetem dla społeczności międzynarodowej musi być podjęcie wszelkich działań na rzecz zakończenia konfliktów zbrojnych i zastosowania pokojowego rozwiązania, tak aby stworzyć warunki niezbędne do rzeczywistego rozwoju i zrealizowania celów zrównoważonego rozwoju ONZ. Oprócz społeczeństwa obywatelskiego, które odgrywa istotną rolę w zapobieganiu konfliktom, mediacji i rozwiązywaniu konfliktów, czołową rolę w tych działaniach powinna odgrywać UE jako największy darczyńca pomocy rozwojowej.

3.3. Przyczyny nieuregulowanej migracji to często słabe perspektywy gospodarcze i niski wzrost gospodarczy w krajach pochodzenia, w połączeniu ze złymi warunkami socjalnymi i poważnymi problemami w zakresie bezpieczeństwa, co prowadzi do nasilenia ubóstwa i zmusza tysiące ludzi do opuszczenia miejsca zamieszkania. Komitet przyjmuje z zadowoleniem starania Komisji i Rady zmierzające do znalezienia najlepszego sposobu rozwiązania kwestii migracji nieuregulowanej poprzez wyeliminowanie jej podstawowych przyczyn.

3.4. Oficjalna pomoc na rzecz rozwoju pozostaje niezastąpiona w walce z ubóstwem, w szczególności w krajach najsłabiej rozwiniętych, w państwach niestabilnych i w wypadku grup społecznych w trudnej sytuacji, ale nie jest w stanie objąć wszystkich potrzeb rozwojowych.

3.5. W swoich opiniach na temat roli sektora prywatnego⁽⁴⁾ i finansowania rozwoju⁽⁵⁾ Komitet zwrócił uwagę na konieczność zmobilizowania wszystkich dostępnych zasobów i nadania znacznie istotniejszej roli sektorowi prywatnemu zarówno na szczeblu europejskim, jak i lokalnym, pod warunkiem że oczekiwany rozwój będzie zgodny z celami zrównoważonego rozwoju oraz że sektor prywatny będzie przestrzegał praw człowieka, w tym praw gospodarczo-społecznych, a zwłaszcza najważniejszych konwencji MOP. Nowe miejsca pracy powinny spełniać warunki programu godnej pracy MOP. To samo dotyczy projektów inwestycyjnych realizowanych z wykorzystaniem środków z Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju.

3.6. Nowe instrumenty, takie jak gwarancja EFZR i fundusz gwarancyjny EFZR, należy wykorzystać jako czynnik mnożnikowy służący przyciągnięciu kapitału prywatnego do inwestycji w krajach rozwijających się oraz powiązaniu inwestycji z wyraźnie zdefiniowanymi celami, takimi jak stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, poprawa jakości produkcji oraz przekazanie sektorowi prywatnemu wiedzy specjalistycznej w zakresie zarządzania. Co więcej, łączenie inwestycji publicznych i prywatnych musi być przejrzyste oraz przebiegać z zachowaniem niezbędnej równowagi w celu uniknięcia sytuacji, w której prywatni inwestorzy czerpią maksymalne korzyści, a sektor publiczny pokrywa straty. Efekty projektów należy dokładnie mierzyć i porównywać, oceniając m.in. pozytywne wyniki eliminowania przyczyn nieuregulowanej migracji.

3.7. Ponieważ inspiracją dla EFZR był plan inwestycyjny dla Europy oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, Komitet zwraca się do Komisji o wyciągnięcie wniosków ze sposobu jego funkcjonowania, gdyż nie można go uznać za w pełni pomyślny. To doświadczenie wymaga dokładnych badań i analiz w celu uniknięcia niedociągnięć oraz przeszkód w zarządzaniu EFZR, z uwzględnieniem odmiennych warunków w krajach partnerskich, bardziej złożonych niż warunki w państwach członkowskich UE.

3.8. Proponowany EFZR pozwoli na przekształcenie istniejących instrumentów łączonych: Instrumentu Inwestycyjnego dla Afryki⁽⁶⁾ i sąsiedzkiego funduszu inwestycyjnego⁽⁷⁾ w dwie platformy pod jednym funduszem parasolowym. Komitet uznaje za niezbędne zaangażowanie reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym w proces podejmowania decyzji, w tym w przygotowanie konkretnych projektów, by umożliwić im odegranie roli w monitorowaniu przejrzystości finansowania i skuteczności projektów inwestycyjnych.

3.9. UE ma nadmierną liczbę narzędzi finansowych powiązanych z programami rozwoju (11. Europejski Fundusz Rozwoju z różnymi pulami środków finansowych, instrumentami i platformami, wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (budżet UE) z różnymi programami terytorialnymi i regionalnymi, programy sektorowe, EBI z własnymi mechanizmami i programami, EBOR itd.), co sprawia ogółowi obywateli i odpowiednim partnerom duże trudności w rozumieniu ich oraz prześledzeniu sposobu korzystania z nich. EFZR ma być punktem kompleksowej obsługi dla podmiotów zainteresowanych inwestowaniem w krajach rozwijających się. Komitet zaleca, by nie ograniczał się on wyłącznie do kwestii inwestycyjnych, ale także zapewniał wytyczne i wszelkie niezbędne informacje oraz dane kontaktowe podmiotom, które zechcą wziąć udział w działaniach na rzecz rozwoju.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 49.

⁽⁶⁾ C (2015) 5210 final.

⁽⁷⁾ C (2016) 3436 final.

3.10. Tylko 6 % unijnej pomocy rozwojowej przekazano państwom niestabilnym, a większość została skierowana do 10 krajów, które posiadają obfite zasoby naturalne. Komitet wyraża nadzieję, że EFZR przyniesie pozytywne wyniki także państwom niestabilnym, zwłaszcza tym ogarniętym konfliktami zbrojnymi, ze zrujnowaną gospodarką i upadającymi rządami, gdzie proponowana gwarancja może ułatwić prywatnym inwestorom zmierzenie się z większym ryzykiem związanym z realizacją projektów. Komitet opowiada się ponadto przeciwko próbom wyznaczenia górnego limitu gwarancji, który ograniczyłby jej zastosowanie w odniesieniu do inwestycji w krajach niestabilnych.

3.11. Komitet uważa, że główną zmianą jakościową w obecnej sytuacji mogłaby być koordynacja współpracy oraz zarządzania i ich ułatwienie przez radę strategiczną EFZR, w której powinny być reprezentowane wszystkie odnośne instytucje i organy. Ze względu na swoją rolę we współpracy rozwojowej, EKES wzywa Komisję do nadania statusu obserwatorów przedstawicielom Komitetu, tak by możliwe było odzwierciedlenie opinii społeczeństwa obywatelskiego.

3.12. Komitet uważa, że istotną wartość dodaną nowego planu inwestycji zewnętrznych należy zapewniać w ramach drugiego filaru dotyczącego pomocy technicznej oraz trzeciego filaru, który obejmowałby kwestie poprawy demokracji i sprawowania rządów w krajach partnerskich, zwłaszcza przejrzystości, monitorowania i rozliczalności, oraz tworzenia środowiska biznesowego sprzyjającego inwestowaniu prowadzącemu do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz eliminowania ubóstwa.

3.13. Konieczna jest poprawa sposobu informowania o planie inwestycyjnym oraz o konkretnych projektach w jego ramach, aby umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu monitorowanie jego wdrożenia.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie gwarancji EFZR stanowi⁽⁸⁾, że gwarancja byłaby przyznawana na początkowy okres inwestycji kończący się dnia 31 grudnia 2020 r., który w opinii Komitetu jest zbyt krótki do realizacji celów PIZ. Komitet ma nadzieję, że możliwe będzie przedłużenie PIZ i rozszerzenie jego zakresu, by objąć nim inne kraje i regiony w zależności od stopnia pomyślności realizacji. Należy uwzględnić tę kwestię podczas przygotowywania nowych wieloletnich ram finansowych.

4.2. Proponuje się, by państwa członkowskie miały wybór rodzaju wkładu w postaci gwarancji przypisanej do okna regionalnego, sektorowego lub inwestycyjnego⁽⁹⁾. Komitet zaleca, by dodanie wkładu państw członkowskich odbywało się zgodnie z priorytetami rozwoju UE.

4.3. Pozytywnie ocenia zobowiązanie Komisji do corocznego składania sprawozdań Parlamentowi i Radzie na temat działań finansowo-inwestycyjnych objętych gwarancją EFZR i z zadowoleniem stwierdza, że sprawozdanie zostanie udostępnione publicznie w celu umożliwienia odpowiednim zainteresowanym stronom, w tym społeczeństwu obywatelskiemu, wyrażenia opinii. EKES chętnie weźmie udział w ocenie, czy EFZR przyczynia się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, w tym czy spełnia główną funkcję, dla której został powołany, jaką jest eliminowanie przyczyn nieuregulowanej migracji.

4.4. We wszystkich opiniach dotyczących współpracy na rzecz rozwoju Komitet nalegał, by pomoc była świadczona w całkowicie przejrzysty sposób w celu zapobieżenia oszustwom, korupcji, praniu pieniędzy i uchylaniu się od opodatkowania. W związku z tym popiera wyraźne wymienienie tych zasad we wniosku⁽¹⁰⁾.

4.5. Komitet sugeruje dodanie eliminowania ubóstwa do wymienionych w art. 3 ust. 2 celów zrównoważonego rozwoju wymienionych, na których skoncentruje się EFZR, a także umieszczenie tego zagadnienia wśród ogólnych celów określonych w art. 8 ust. 1 lit. a).

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁸⁾ Motyw 9 rozporządzenia.

⁽⁹⁾ Motyw 14 i art. 14 ust. 4.

⁽¹⁰⁾ Art. 17, 18, 19 i 20.