

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej strategii finansowania na potrzeby finansowania NextGenerationEU”

[COM(2021) 250 final]

(2021/C 374/07)

Sprawozdawczyni: **Judith VORBACH**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 31.5.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	22.6.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	8.7.2021
Sesja plenarna nr	562
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	186/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wszystkie państwa członkowskie zakończyły krajową ratyfikację decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 ⁽¹⁾ (decyzji w sprawie zasobów własnych) i że w związku z tym w dniu 1 czerwca 2021 r. weszła w życie nowa decyzja umożliwiająca Komisji rozpoczęcie zaciągania pożyczek na potrzeby narzędzia służącego odbudowie. Wzywa wszystkie zainteresowane strony do szybkiego podjęcia kolejnych kroków w celu rozpoczęcia przepływu środków pieniężnych.

1.2. Efekt zwiększenia zaufania, jaki przyniósł instrument NextGenerationEU (NGEU), przyczynił się już do ustabilizowania gospodarki Unii i państw członkowskich oraz kosztów finansowania zewnętrznego. Finansowanie NGEU przyczyni się do zwiększenia ilości bezpiecznych aktywów unijnych i wzmocnienia międzynarodowej roli euro. EKES zauważa, że strategia finansowania NGEU oparta jest na zaciąganiu pożyczek na rynkach kapitałowych i na inwestycjach prywatnych.

1.3. W porównaniu z wynikami szerokiej debaty na temat wydatków NGEU finansowanie postrzegane jest jako kwestia techniczna. Dobrze funkcjonująca strategia finansowania ma jednak kluczowe znaczenie dla sprawnego wdrożenia NGEU. Należyte finansowanie, rzetelne zarządzanie ryzykiem, niskie koszty finansowania zewnętrznego i zrównoważone finansowanie leżą w interesie społeczeństwa obywatelskiego, które w ostatecznym rozrachunku ponosi ryzyko rynkowe. Podstawę zaciągania pożyczek i zarządzania długiem muszą stanowić zasady demokratycznej kontroli, legitymizacji i przejrzystości.

1.4. Potrzeby w zakresie finansowania NGEU wymagają zaawansowanej strategii, która zapewni, że UE będzie mogła wywiązywać się ze zobowiązań płatniczych w sposób terminowy i na korzystnych warunkach rynkowych. EKES podkreśla, że istotne jest, by Komisja zarządzała strategią finansowania bezpośrednio, i z zadowoleniem przyjmuje zwiększenie zasobów ludzkich Komisji w tej dziedzinie. Powinno się to jednak odbywać w sposób zrównoważony pod względem płci. Ponadto należy powołać komitet doradczy, w którym zasiadaliby przedstawiciele Komisji, Parlamentu Europejskiego, Rady, partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

1.5. Komitet podkreśla znaczenie zachowania wysokiej wiarygodności kredytowej UE i niskich kosztów finansowania zewnętrznego w celu uniknięcia efektów redystrybucji od pożyczkobiorców do pożyczkodawców. Co więcej, takie działanie – w połączeniu z rosnącymi stopami wzrostu gospodarczego – ułatwi spłatę zadłużeń. Wiarygodność kredytowa będzie zależeć przede wszystkim od gospodarczej, politycznej i społecznej siły UE i zostanie wzmocniona dzięki pogłębieniu unii gospodarczej i walutowej. W każdym razie należy przewidywać kryzysy, co może również wiązać się z działaniem EBC jako nabywcy ostatniej instancji.

⁽¹⁾ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.U. L 424 z 15.12.2020, s. 1).

1.6. Ogólnie rzecz biorąc, znaczna część nowej strategii finansowania poświęcona jest relacjom inwestorskim. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję w sprawie zaciągania pożyczek i plany finansowania, które są przede wszystkim środkiem zapewniającym przejrzystość dla rynków finansowych. Komunikowanie się ze społeczeństwem i jego przedstawicielami nigdy jednak nie powinno być spychane na dalszy plan. Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że jednym z warunków wstępnych uczestnictwa w sieci głównych dealerów jest między innymi nadzór sprawowany przez właściwy organ Unii. Ponieważ przestrzeganie odpowiednich przepisów ma nadrzędne znaczenie, EKES popiera możliwe zaangażowanie OLAF-u w ten nadzór i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że również inne organy publiczne mogą być wyznaczane do sprawdzania, czy członkowie sieci głównych dealerów przestrzegają zasad ustanowionych w decyzji.

1.7. Ogromnemu zaangażowaniu na rynkach kapitałowych towarzyszyć będą różne rodzaje ryzyka. EKES popiera ustanowienie solidnych systemów zarządzania ryzykiem oraz prowadzenie rachunku NGEU w EBC. Ze względu na interes publiczny związany z należyтым zarządzaniem ryzykiem dyrektor ds. ryzyka powinien zasięgnąć opinii Parlamentu Europejskiego i Rady przy opracowywaniu polityki wysokiego szczebla w zakresie ryzyka i zapewnienia zgodności z przepisami. Ponadto EKES wzywa Komisję do zapewnienia rozliczalności, przejrzystości i należytego zarządzania finansami od samego początku zaciągania pożyczek w ramach NGEU oraz ostrzega przed nadmiernym pożyczaniem od inwestorów spoza UE, a jednocześnie popiera wprowadzenie nowych zasobów własnych.

1.8. Ogólnie rzecz biorąc, Komitet z zadowoleniem przyjmuje wzmocniony element podziału ryzyka w ramach NGEU, ale podkreśla również znaczenie zmniejszania ryzyka w celu zapewnienia stabilności rynku finansowego i odpowiedniej ochrony interesów finansowych Unii. W celu należytego uwzględnienia interesów społeczeństwa obywatelskiego EKES z zadowoleniem przyjmuje planowane ramy dotyczące obligacji ekologicznych NGEU i proponuje rozważenie emisji obligacji społecznych NGEU.

2. Kontekst opinii

2.1. NextGenerationEU (NGEU) umożliwi zasilenie gospodarki UE kwotą do 806 mld EUR w formie dotacji i pożyczek, co będzie stanowić impuls odpowiadający 5 % unijnego PKB. W imieniu UE Komisja pożyczyci te kwoty na międzynarodowych rynkach kapitałowych w ramach operacji finansowania. NGEU ma w założeniu być instrumentem o charakterze tymczasowym. Pożyczki będą udzielane od połowy 2021 r. do 2026 r. W tym okresie Komisja będzie realizowała operacje z zakresu finansowania o wartości od 150 do 200 mld EUR rocznie. Finansowanie pozyskane przez UE ma zostać spłacone albo bezpośrednio przez państwa członkowskie (w przypadku pożyczek), albo za pośrednictwem budżetu UE (w przypadku wsparcia bezwrotnego) najpóźniej do grudnia 2058 r.

2.2. Komunikat w sprawie nowej strategii finansowania na potrzeby finansowania NGEU⁽²⁾ zostaje przyjęty na podstawie art. 5 ust. 3 decyzji (UE, Euratom) 2020/2053, w którym zobowiązano Komisję do dokonania koniecznych ustaleń w zakresie zarządzania operacjami zaciągania pożyczek oraz do regularnego przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie informacji na temat wszystkich aspektów swojej strategii zarządzania długiem. W oparciu o decyzję w sprawie zasobów własnych zatwierdzoną przez wszystkie państwa członkowskie Komisja wdroży strategię finansowania przedstawioną w komunikacie i określoną w trzech decyzjach⁽³⁾. Instrumenty będą obejmować obligacje UE i eurobony; zastosowane techniki obejmować będą natomiast transakcje konsorcjalne i aukcje. Co roku podejmowana będzie decyzja ustalająca maksymalne kwoty pożyczek oraz ustalone będą półroczne plany finansowania. Komisja usprawni funkcjonowanie swoich struktur i ustanowi ogólnoeuropejską sieć głównych dealerów.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES od samego początku wspiera proces wdrażania NGEU i wielokrotnie wyrażał swoje poparcie dla tego instrumentu⁽⁴⁾. W opinii dotyczącej rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021⁽⁵⁾ EKES potwierdził, że „inicjatywa »Next Generation EU« została opracowana i przyjęta we właściwej formule w odpowiednim czasie”. Dzięki wiążącemu się z nim efektowi zwiększenia zaufania NGEU już teraz wywiera pozytywny wpływ na gospodarkę UE i zmniejszył prawdopodobieństwo wystąpienia głębokiego kryzysu w niektórych państwach. W perspektywie długoterminowej oczekuje się, że NGEU przyczyni się do istotnej poprawy wyników uzyskiwanych przez UE, co oznacza, że w ostatecznym rozrachunku wszystkie państwa członkowskie staną się prawdopodobnie jego beneficjentami netto⁽⁶⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wszystkie państwa członkowskie zakończyły ratyfikację decyzji w sprawie zasobów własnych na szczeblu krajowym, co umożliwi rozpoczęcie zaciągania pożyczek, i apeluje, by wszystkie zainteresowane strony szybko podjęły kolejne kroki w celu rozpoczęcia przepływu środków pieniężnych.

⁽²⁾ COM(2021) 250 final.

⁽³⁾ C(2021) 2500 final (Dz.U. L 131 z 16.4.2021, s. 170), C(2021) 2501 final, C(2021) 2502 final.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 124.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 45.

⁽⁶⁾ „The nonsense of Next Generation EU net balance calculations (Bruegel)” [Bezsens obliczeń bilansu netto Next Generation EU (Bruegel)].

3.2. Słusznie toczy się szeroka zakrojona debata na temat wykorzystania funduszy NGEU oraz – w mniejszym stopniu – na temat nowych zasobów własnych. Z kolei problematyce finansowania NGEU, która jest postrzegana jako kwestia o bardziej technicznym niż politycznym charakterze, poświęca się stosunkowo niewiele uwagi. Mimo to pożyczki zaciągane w ramach NGEU istotnie zwiększą zobowiązania finansowe Unii, dlatego też działania w tym zakresie będą musiały podlegać kontroli demokratycznej i będą musiały być zgodne z zasadami legalności i przejrzystości. EKES podkreśla, że należyte i zrównoważone finansowanie, rzetelne zarządzanie ryzykiem i niskie koszty finansowania zewnętrznego leżą w interesie publicznym. Ostateczna odpowiedzialność za zaciągnięte długi będzie spoczywała na europejskim społeczeństwie obywatelskim, przy czym wyższe koszty finansowania zewnętrznego wywołałyby efekty redystrybucji od pożyczkobiorców do pożyczkodawców. Dobrze funkcjonująca strategia finansowania ma również kluczowe znaczenie dla sprawnego wdrożenia NGEU.

3.3. EKES zwraca uwagę na fakt, że proponowana strategia jest uzależniona od finansowania za pośrednictwem międzynarodowych rynków kapitałowych. Nie wdrożono żadnych buforów kapitałowych, ponieważ są one objęte Europejskim Mechanizmem Stabilności (EMS) i nie przewiduje się możliwości przeniesienia zadłużenia poza 2058 r. Inne podejścia takie jak obligacje wieczyste, wspólnie gwarantowane i emitowane przez EBC, są jednak również przedmiotem debaty publicznej⁽⁷⁾. W perspektywie długoterminowej, a w szczególności w przypadku stałego systemu wspólnej emisji długu, należy rozważyć możliwość powierzenia EBC roli pożyczkodawcy ostatecznej instancji.

3.4. Biorąc pod uwagę wysokie zapotrzebowanie NGEU na finansowanie, jego złożony i potencjalnie niepewny harmonogram wypłat i brak precyzyjnej wiedzy na temat pul środków budżetowych, kontynuowanie działalności pożyczkowej na rynkach wiąże się z koniecznością opracowania zaawansowanej strategii finansowania. Należy zapewnić możliwość przewidywania zmian na rynkach finansowych, aby umożliwić Unii terminowe wywiązywanie się z zobowiązań płatniczych bez konieczności pozyskiwania kapitału w niekorzystnych warunkach rynkowych. Wymaga to odpowiedniej biegłości rynkowej i elastyczności przy podejmowaniu decyzji o tym, kiedy realizować operacje finansowania i które techniki finansowania stosować, aby ograniczyć do minimum potencjalne ryzyko związane z realizacją operacji, a także aby zmniejszyć koszty finansowania. EKES podkreśla, że istotne jest, by Komisja zarządzała strategią finansowania bezpośrednio, a nie zlecała ją na zewnątrz. Wiąże się to z koniecznością stworzenia nowych zdolności operacyjnych, dlatego też Komisja słusznie zwiększa poziom swoich zasobów ludzkich i kompetencji. EKES wzywa Komisję do stosowania przy tym podejścia opartego na równowadze pod względem płci.

3.5. Ponadto EKES odnotowuje, że strategii finansowania NGEU towarzyszy rozszerzenie poziomu odpowiedzialności Komisji, i z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie do regularnego informowania Parlamentu Europejskiego i Rady o wszystkich aspektach strategii zarządzania długiem oraz o postanowieniach porozumienia międzyinstytucjonalnego⁽⁸⁾. Przekazywanie corocznych zaktualizowanych informacji rozpocznie się w trzecim kwartale 2021 r. Zważywszy na istotny interes publiczny związany z zapewnieniem odpowiedniego finansowania NGEU, ten poziom zaangażowania wydaje się minimalny. EKES proponuje powołanie komitetu doradczego ds. finansowania NGEU. Członkowie komitetu NGEU ds. ryzyka i zapewnienia zgodności z przepisami powinni co pół roku spotykać się z wybranymi przedstawicielami Parlamentu Europejskiego, Rady, partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego kompetentnymi w kwestiach dotyczących rynku finansowego.

3.6. Z uwagi na wysoki rating kredytowy UE i stabilne perspektywy Komisja będzie mogła zaciągnąć pożyczki na korzystnych warunkach finansowych i przenosić korzyści z tego tytułu na państwa członkowskie. Komitet podkreśla znaczenie zachowania niskich kosztów finansowania zewnętrznego przez cały okres finansowania. W połączeniu z przewidywanym zwiększeniem stóp wzrostu gospodarczego przyczyni się to do znacznego usprawnienia procesu spłaty zadłużenia. Wiarygodność kredytowa UE będzie zależeć przede wszystkim od jej gospodarczej, politycznej i społecznej siły i zostanie wzmocniona dzięki pogłębieniu unii gospodarczej i walutowej. Niestety napięcia wewnętrzne i utrzymujące się konflikty między państwami członkowskimi prawdopodobnie osłabiają tę wiarygodność, a realizacja gwarancji⁽⁹⁾ kosztem niektórych państw członkowskich może doprowadzić do poważnych tarć politycznych⁽¹⁰⁾. Ponadto należy spodziewać się kryzysów gospodarczych lub związanych z rynkiem finansowym, zdrowiem lub innymi obszarami. Dlatego też kluczowe znaczenie ma oparcie strategii finansowania na możliwie jak najodporniejszym i najbardziej zrównoważonym fundamencie, który może również obejmować powierzenie EBC roli nabywcy ostatecznej instancji.

3.7. Choć działania w zakresie finansowania NGEU już się rozpoczęły, termin wprowadzenia nowych zasobów własnych jest znacznie mniej konkretny. Komisja przedstawi wnioski dotyczące nowych zasobów własnych bazujące na mechanizmie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, systemie handlu emisjami oraz opłacie cyfrowej w połowie 2021 r. Kolejne wnioski w 2024 r. mogłyby dotyczyć podatku od transakcji finansowych lub wkładu finansowego powiązanego z sektorem przedsiębiorstw. W przypadku udostępnienia nowych zasobów własnych przed styczniem 2028 r. zasoby te zostaną wykorzystane do wcześniejszego rozpoczęcia spłaty zadłużenia. EKES wzywa Komisję

⁽⁷⁾ „Covid Perpetual Eurobonds: Jointly guaranteed and supported by the ECB” [Wieczyste euroobligacje covidowe: wspólnie gwarantowane i wspierane przez EBC].

⁽⁸⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją.

⁽⁹⁾ Z uwagi na przyjęcie decyzji w sprawie zasobów własnych.

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 9 ust. 5 decyzji (UE, Euratom) 2020/2053.

do przedstawienia wniosków zaplanowanych na 2024 r. i popiera szybkie wprowadzenie nowych zasobów własnych. W przypadku ich prawidłowego wdrożenia zasoby te mogłyby nie tylko posłużyć jako rekompensata w przypadku braku możliwości skutecznego ściągnięcia podatków na szczeblu krajowym z uwagi na konkurencję podatkową, ale mogłyby przyczynić się również do ustanowienia sprawiedliwego systemu spłaty zadłużenia i wesprzeć walkę ze zmianą klimatu. Pozwoliłoby to również uniknąć konieczności podwyższenia kwoty wkładów krajowych lub dokonywania cięć wydatków w budżecie UE.

3.8. Zaciągnięcie pożyczek w ramach NGEU w wysokości około 800 mld EUR zwiększy wartość bezpiecznych aktywów denominowanych w euro do około 2 bln EUR, uwzględniając SURE⁽¹¹⁾ i kolejne 800 mld EUR w postaci aktywów wyemitowanych za pośrednictwem EMS/ESNF i przez EBI przed wybuchem pandemii⁽¹²⁾. Wzmocnienie europejskich bezpiecznych aktywów obejmujących wszystkie terminy zapadalności aż do terminów wynoszących 30 lat dostarczy nowych bezpiecznych instrumentów inwestycyjnych, ułatwi bankom dywersyfikowanie obligacji skarbowych znajdujących się w ich posiadaniu, zwiększy atrakcyjność strefy euro i wzmocni rolę euro na szczeblu międzynarodowym. Ponadto efekt zwiększenia zaufania związany z NGEU prawdopodobnie przełoży się również na zmniejszenie kosztów finansowania zewnętrznego dla podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych i sektora prywatnego, w szczególności w państwach strefy euro o dużych spreadach wobec Niemiec. Państwa członkowskie doświadczające zawirowań rynkowych wywierających wpływ na emisję obligacji krajowych będą mogły skorzystać z możliwości zaciągnięcia pożyczki w ramach NGEU. Choć EKES z zadowoleniem przyjmuje wzmocnienie elementu podziału ryzyka, podkreśla również znaczenie zmniejszania ryzyka poprzez dbanie o należyłą regulację rynku finansowego i konwergencję praktyk nadzorczych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar wyznaczenia maksymalnych limitów w corocznej decyzji ramowej w sprawie zaciągania pożyczek, np. w odniesieniu do finansowania długoterminowego i krótkoterminowego, a także zamiar zorganizowania procesu zaciągania pożyczek w oparciu o półroczne plany finansowania sporządzane na podstawie informacji dotyczących płynności, które wkrótce mają zostać dokonane. Wspomniane plany mają najwyraźniej zapewnić przejrzystość w kwestii sytuacji rynkowej poprzez zagwarantowanie przewidywalności emisji dla inwestorów oraz usprawnienie koordynacji z innymi emitentami, a jednocześnie również pełnić rolę źródła informacji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Choć Komitet jest w pełni świadomy znaczenia relacji między inwestorem a emitentem, pragnie podkreślić, że komunikowanie się ze społeczeństwem i jego przedstawicielami nigdy nie powinno być spychane na dalszy plan i że konieczne jest zapewnienie starannej ochrony interesów finansowych Unii.

4.2. Bieżące planowanie płynności zagwarantuje, że zasoby gotówkowe będą wystarczające, aby nie dopuścić do niedoborów płynności, a jednocześnie pozwoli uniknąć utrzymywania zbędnych i wysokich sald gotówkowych. Biorąc pod uwagę fakt, że rynki kapitałowe nie dysponują nieograniczoną zdolnością absorpcyjną oraz że niedobory płynności mogą doprowadzić do zakłócenia procesu wdrażania NGEU, EKES wzywa do przedkładania tworzenia solidnych buforów ryzyka ponad nadmierne ograniczanie kosztów i udziela wyraźnego poparcia pomysłowi przechowywania ostrożnościowych zasobów gotówkowych na specjalnym rachunku prowadzonym przez EBC, aby nie dopuścić do narażenia tych zasobów na jakiegokolwiek ryzyko kontrahenta.

4.3. Członkostwo w sieci głównych dealerów upoważnia instytucje finansowe do uczestnictwa w aukcjach i obejmuje propagowanie płynności rynkowej oraz zapewnianie Komisji rzetelnego doradztwa i badań rynkowych, a także wiąże się z zobowiązaniami w zakresie dokonywania zakupów i obowiązkami sprawozdawczymi. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wnioskodawcy muszą już być aktywnymi członkami unijnej sieci głównych dealerów i muszą podlegać nadzorowi ze strony właściwego organu Unii. Główni dealerzy będą odgrywali kluczową rolę w finansowaniu NGEU, a wszelkie zaniedbania lub przypadki niewłaściwego postępowania będą mogły skutkować podwyższeniem kosztów finansowania zewnętrznego. Należy ponadto wziąć pod uwagę ryzyko kontrahenta, a także kwestie związane z pozycją rynkową i znaczeniem systemowym głównych dealerów.

4.3.1. Z uwagi na znaczny zakres odpowiedzialności spoczywającej na członkach unijnej sieci głównych dealerów nadrzędne znaczenie ma przestrzeganie przez nich odpowiednich przepisów. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustanowionych w decyzji⁽¹³⁾ opiera się w dużym stopniu na obowiązkach sprawozdawczych spoczywających na samych głównych dealerach. EKES popiera ponadto możliwe zaangażowanie OLAF-u w działania nadzorcze i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że nie tylko Komisja, ale również inne organy publiczne mogą być wyznaczane jako osoby trzecie na potrzeby przeprowadzania kontroli służących sprawdzeniu, czy członkowie sieci głównych dealerów przestrzegają przepisów decyzji.

4.3.2. Komisja opracuje również metodę powoływania głównych dealerów do udziału w transakcjach konsorcjalnych, którzy będą wyznaczani do realizacji poszczególnych transakcji pożyczkowych. Szczególnie aktywni członkowie powinni kwalifikować się do pełnienia funkcji podmiotów kierujących i podmiotów współkierujących transakcjami konsorcjalnymi i otrzymywać z tego tytułu wynagrodzenie. Grupa ta powinna angażować się w pełnienie funkcji animatorów rynku,

⁽¹¹⁾ Europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej.

⁽¹²⁾ Klaus Regling, webinarium – „Deepening EMU and the role of EMS” [Pogłębianie unii gospodarczej i walutowej i wzmocnianie roli EMS], 5 maja 2021 r.

⁽¹³⁾ C(2021) 2500 final.

promować emisje wśród inwestorów oraz dostarczać Komisji dodatkowych wartościowych porad i badań rynkowych. EKES odnotowuje kluczową rolę instytucji finansowych w działaniach w zakresie finansowania i zwraca uwagę na potencjalne konflikty interesów, w szczególności jeżeli chodzi o pełnienie funkcji doradczej. W każdym razie bardzo pożądane byłoby zapewnienie wysokiego poziomu zdolności na rynku finansowym oraz dobrej znajomości rynku finansowego wśród organów publicznych.

4.4. Ogromnemu zaangażowaniu na rynkach kapitałowych towarzyszyć będą różne rodzaje ryzyka, które w ostatecznym rozrachunku poniesie europejskie społeczeństwo obywatelskie. Komitet w pełni zgadza się z opinią Komisji, która stwierdziła, że „[w] związku z niespotykaną dotąd skalą operacji i koniecznością dysponowania zaawansowaną strategią finansowania niezwykle ważne jest, aby operacje przeprowadzane w ramach NGEU podlegały solidnym i niezależnym ramom zarządzania ryzykiem i zapewnienia zgodności z przepisami”. Faktycznie należy dopilnować, aby operacje w ramach NGEU realizowano w sposób zgodny z najwyższymi standardami uczciwości, rzetelności i należytego zarządzania finansami. EKES popiera również utworzenie solidnych systemów zarządzania oraz systemów zarządzania ryzykiem, w tym określenie zasad i struktur zapewniających solidny i niezależny nadzór nad wszystkimi operacjami finansowymi w ramach NGEU.

4.4.1. W systemie tym kluczową rolę będzie pełnił dyrektor ds. ryzyka, który będzie miał pełną autonomię w wykonywaniu swoich zadań i będzie podlegał m.in. dyrektorowi generalnemu Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu oraz członkowi Kolegium odpowiedzialnemu za budżet. Osoba ta będzie odpowiedzialna za opracowanie polityki wysokiego szczebla w zakresie ryzyka i zapewnienia zgodności z przepisami oraz dopilnowanie jej przestrzegania we wszystkich operacjach w ramach NGEU, przy wsparciu urzędnika ds. zgodności oraz komitetu ds. ryzyka i zapewnienia zgodności z przepisami. Ze względu na znaczenie rzetelnego zarządzania ryzykiem i związany z tym interes publiczny należy rozważyć zobowiązanie dyrektora ds. ryzyka do zasięgnięcia opinii Parlamentu Europejskiego i Rady przy opracowywaniu polityki wysokiego szczebla w zakresie ryzyka i zapewnienia zgodności z przepisami.

4.4.2. Nadal pozostają pytania dotyczące zarządzania ryzykiem na początku operacji zaciągania pożyczek, w szczególności w okresie poprzedzającym mianowanie dyrektora ds. ryzyka oraz w trzymiesięcznym okresie zaplanowanym na opracowanie polityki wysokiego szczebla w zakresie ryzyka i zapewnienia zgodności z przepisami. W celu skompensowania niedopasowania terminów zapadalności między pożyczką a bazowymi instrumentami finansowania, w szczególności w 2021 r., Komisja zastosuje zestaw instrumentów rynku finansowego, w tym swapy i ewentualnie papiery komercyjne, które są szczególnie ryzykowne. EKES wzywa Komisję do zapewnienia rozliczalności, przejrzystości i należytego zarządzania finansami od samego początku zaciągania pożyczek w ramach NGEU.

4.5. Jak widać, potrzebny jest rozbudowany i kompleksowy system rachunkowości, aby właściwie zarządzać zróżnicowaną strategią finansowania. EKES z zadowoleniem przyjmuje rozwinięcie funkcji zaplecza administracyjnego i księgowego Komisji. Normą powinno być wykorzystywanie wypróbowanego i przetestowanego oprogramowania. EKES odnotowuje znaczącą rolę księgowego Komisji odpowiedzialnego za zapewnienie odpowiedniego rozliczenia wszystkich operacji realizowanych w ramach NGEU i za otwarcie „rachunku NGEU” w EBC.

4.6. EKES uznaje, że istotnym elementem nowej strategii finansowania jest opracowanie strategii dotyczącej relacji inwestorskich i towarzyszących jej narzędzi. Jednym z elementów będzie biuletyn na temat finansowania unijnego, w którym Komisja będzie regularnie i w przejrzysty sposób przekazywać aktualne informacje społeczności inwestorów. Komisja będzie również aktywnie podejmować działania informacyjne ukierunkowane na „inwestorów na całym świecie” – w tym celu zamierza realizować systematyczny program zorganizowanych wizyt. EKES ostrzega jednak przed nadmiernym zaciąganiem pożyczek u inwestorów spoza UE, co może – zwłaszcza w czasach kryzysu – wiązać się z rosnącym ryzykiem, związanym np. z nagłym wstrzymaniem działalności w zakresie udzielania pożyczek.

4.7. Komisja będzie dążyć do pozyskania 30 % funduszy NGEU w drodze emisji obligacji ekologicznych, co może oznaczać emisję obligacji ekologicznych o wartości 250 mld EUR, dzięki czemu UE stałaby się jednym z największych emitentów obligacji ekologicznych na świecie oraz wzmocniłaby swoją politykę i czołową pozycję na rynku w dziedzinie zrównoważonego finansowania. EKES z zadowoleniem przyjmuje planowane „ramy dotyczące obligacji ekologicznych NGEU”, które opierają się na zobowiązaniu państw członkowskich do zapewnienia, by 37 % wydatków finansowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) było przeznaczone na przeciwdziałanie zmianie klimatu. Ponadto należy również zintensyfikować emisję obligacji społecznych w ramach NGEU, która powinna uzupełnić kwotę 100 mld EUR przeznaczoną na SURE. Aby uzyskać wsparcie z RRF, państwa UE proszone są również o sporządzenie projektów m.in. w obszarach polityki dotyczących wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i spójności społecznej, które stanowią podstawę opracowania ram emisji obligacji społecznych. W ten sposób strategia finansowania mogłaby w pełni uwzględnić interesy społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 8 lipca 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego