



V Bruselu dne 22.7.2015
COM(2015) 361 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Společně k zaměstnanosti a růstu: Úloha národních podpůrných bank při podpoře
investičního plánu pro Evropu**

Společně k zaměstnanosti a růstu: Úloha národních podpůrných bank při podpoře investičního plánu pro Evropu

1. Úvod: Klíčová úloha národních podpůrných bank při provádění investičního plánu pro Evropu

Dne 26. listopadu 2014 Komise zahájila svůj investiční plán pro Evropu¹, na jehož základě koordinovaně a komplexně usiluje o mobilizaci nejméně 315 miliard EUR dalších veřejných a soukromých investic do reálné ekonomiky během tří let. I když provádění plánu závisí především na spolupráci Komise a EIB jako strategických partnerů, je pro posílení jeho dopadu na investice, růst a zaměstnanost nezbytné, aby se účinně zapojily i národní podpůrné banky, protože tyto banky mají konkrétní odborné znalosti a znalosti místních poměrů, podnikatelského a investorského prostředí, jakož i vnitrostátních politik a strategií. Členské státy, které dosud národní podpůrnou banku nemají, mohou zvážit její zřízení. Při sdružování zdrojů EIB, národních podpůrných bank a soukromých investorů mohou navíc sehrát klíčovou úlohu i investiční platformy. Toto sdělení obsahuje pokyny pro tuto oblast a vysvětluje, jak nejlépe takové banky a platformy zřídit.

Do dnešního dne se zavázalo osm národních podpůrných bank (z Bulharska, Francie, Itálie, Lucemburska, Německa, Polska, Slovenska a Španělska), že poskytnou spolufinancování projektům a investičním platformám v celkové výši až 34 miliard EUR.

Vnitrostátní podpůrné banky hrají důležitou úlohu při stimulování dlouhodobého financování. V posledních letech tyto banky zintenzívnily svou činnost a snaží se vyvážit nezbytný proces snižování páky v komerčním bankovním sektoru. Hrají také důležitou roli při provádění finančních nástrojů EU nad rámec investičního plánu. Řada členských států, které tyto banky dříve neměly, se rozhodly je zřídit, zatímco jiné jejich zřízení zvažují.

V průběhu konzultace k zelené knize o dlouhodobém financování evropské ekonomiky² se požadovalo více využívat součinnosti mezi rozpočtem EU, skupinou Evropské investiční banky (EIB) a národními podpůrnými bankami v oblastech, jako je změna klimatu, životní prostředí, inovace a rozvoj sociálního a lidského kapitálu. Vzhledem k naléhavé potřebě podpořit investice a k omezenému fiskálnímu prostoru, který má v průměru Evropa k dispozici, je více než kdy jindy nutné optimálně využívat veřejné zdroje. Chytřejší využívání veřejných zdrojů tak, aby se přilákaly subjekty ze soukromého sektoru, je ústředním bodem investičního plánu pro Evropu. Posílená spolupráce mezi národními podpůrnými bankami na jedné straně a Komisí a skupinou EIB na straně druhé je proto klíčovým předpokladem pro úspěch plánu. Jasně je to také uvedeno v nařízení o Evropském fondu pro strategické investice (EFSI)³, které stanoví právní základ pro první prvek investičního plánu.

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance – Investiční plán pro Evropu, COM(2014) 903 final, zveřejněné 26. listopadu 2014.

² Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o dlouhodobém financování evropské ekonomiky, COM(2014) 168 final, zveřejněné 27. března 2014.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1017 ze dne 25. června 2015 o Evropském fondu pro strategické investice, Evropském centru pro investiční poradenství a Evropském portálu investičních projektů a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013 – Evropský fond pro strategické investice (Úř. věst. L 169, 1.7.2015, s. 1).

V této souvislosti obsahuje toto sdělení pokyny vycházející z osvědčených postupů a určené členským státům, které hodlají zřídit novou národní podpůrnou banku. Kromě toho formuluje několik klíčových zásad pro spolupráci národních podpůrných bank se skupinou EIB a Komisí a také pro jejich vzájemnou spolupráci v rámci investičního plánu, zejména prostřednictvím investičních platforem. Objasňuje rovněž způsob, jakým by se měly zaúčtovat příspěvky národních podpůrných bank do investičních platforem, a postup týkající se prvku státní podpory při spolufinancování.

2. Zřizování národních podpůrných bank

2.1 Důvody pro zřízení národních podpůrných bank

Pro účely tohoto sdělení jsou národní podpůrné banky definovány jako právnické osoby, které se zabývají finančními činnostmi na profesionálním základě a které členský stát nebo subjekt členského státu na ústřední, regionální nebo místní úrovni pověřil prováděním rozvojových nebo podpůrných činností, jak je uvedeno v čl. 2 odst. 3 nařízení o ESFI. Tato definice zahrnuje velmi rozdílné formy národních podpůrných bank nabízejících specifické podpůrné produkty podle potřeb jednotlivých zemí. Je na členských státech, aby rozhodly, zda a v jaké podobě či formě zřídit národní podpůrnou banku.

Hlavním ekonomickým argumentem pro vytvoření podpůrné banky je skutečnost, že selhání trhu může mít za následek nižší investice, a tudíž pomalejší budoucí růst, než by bylo ekonomicky efektivní, a že instituce s veřejným mandátem může toto selhání trhu překonávat lépe než soukromé subjekty.

K selhání trhu může dojít v důsledku i) asymetrických informací, ii) externalit a iii) tržní síly (slabé hospodářské soutěže). Selhání trhu ovlivňuje poptávku po investicích i jejich nabídku. Typickými příklady jsou i) omezení dostupnosti úvěrů a požadavky na vysokou návratnost kvůli vysokým transakčním nákladům, které mají banky při identifikaci životaschopných investičních projektů (například v sektoru malých a středních podniků), ii) nedostatečné investice v oblastech, jako je výzkum a rozvoj, infrastruktura, vzdělávání a životní prostředí, kde přínosy investic mohou připadnout také konkurentům, a iii) nedostatečná nabídka finančních služeb vyplývající z koncentrace trhu způsobené fúze, odchody konkurentů nebo jinými překážkami účinné hospodářské soutěže. Konkrétní externalita v rámci EU spočívá v posílené integraci trhu podporované přeshraničními projekty.

Některá z těchto selhání trhu lze řešit prostřednictvím podpůrných bank nebo jiných intervenčních mechanismů. Podpůrná banka například může zlepšit nabídku investičního financování v oblastech ovlivněných selháním trhu. Strukturální politiky jsou naproti tomu v lepší pozici, aby zvýšily množství výnosných projektů (například zlepšením právní jistoty, zjednodušením administrativních postupů, snížením nákladů na výrobní činitele atd.). Z tohoto důvodu tvoří nedílnou součást investičního plánu program regulačních a strukturálních reforem. Založení národní podpůrné banky nezbytné reformy nenahradí.

Na vnitrostátní úrovni působí řada veřejných institucí. Mezi ty největší patří Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Německo), Bpifrance (Francie), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Francie), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Itálie), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Španělsko) a nedávno vytvořené Green Investment Bank a British Business Bank (Spojené království), které poskytují finanční prostředky klíčovým sektorům a investují do

inovativních projektů v ekologické a sociální oblasti, kde bylo zjištěno selhání trhu. Vnitrostátní podpůrné banky zřídilo nedávno také Portugalsko, Irsko, Řecko a Lotyšsko.

2.2 Základní zásady zřizování národních podpůrných bank

Vnitrostátní podpůrné banky mohou tím, že napravují selhání trhu, hrát určitou úlohu při zvyšování blahobytu, nicméně je třeba přijmout vhodná opatření, která zajistí, že činnost banky nepovede k případným negativním vedlejším účinkům, např.:

- ke ztrátám pro vládní instituce, které jsou ručitelem, vyplývajícím z nevyhovujícího poskytnutí záruky nebo úvěru;
- k nesprávné alokaci investic kvůli politickému vměšování;
- k zachování neúčinných struktur trhu, sektorů s nadměrnou kapacitou nebo podpoře podniků v obtížích;
- k vytěsňování finančníků ze soukromého sektoru, kterým se brzdí rozvoj finančního sektoru.

Zásadní význam pro zabránění těmto rizikům a zajištění toho, aby byly národní podpůrné banky maximálně přínosné, mají právní a regulační rámec pro národní podpůrné banky, stejně jako jejich organizační struktury⁴. Vnitrostátní, regionální a místní právní předpisy, stejně jako stanovy národních podpůrných bank by proto měly zohledňovat stávající osvědčené postupy:

- Stanovy národní podpůrné banky obvykle jasně stanoví, že banka zaměří svou činnost na odvětví, kde jsou selhání trhu nejrozšířenější, a komerční banky či jiní soukromí poskytovatelé financí je proto opomíjejí. Aby se předešlo narušení trhu, měly by být navíc zajištěny rovné podmínky, pokud jde o úroveň společností, do nichž se investuje, zejména na trzích, kde si konkurují státní podniky a společnosti soukromého sektoru.
- Za tímto účelem by měly být potřebné intervence v případě nově vytvořené národní podpůrné banky, nové oblasti intervence či nového finančního nástroje odůvodněny a podpořeny nezávislým předběžným posouzením selhání trhu, které má národní podpůrná banka řešit, jeho relativní účinností a efektivitou, tržní interakcí mezi stávajícími způsoby financování (soukromými i veřejnými) a finančními nástroji, které má národní podpůrná banka přijmout. Zvláštní pozornost se může věnovat také potřebě zjednodušit činnost, zabránit překrývání s jinými možnostmi financování a řídit rozhraní se stávajícími režimy podpory. Nezávislé hodnocení *ex post* pomáhá ověřit předběžné posouzení přidané hodnoty dané iniciativy. Ukazuje se, že když národní podpůrná banka působí na trzích, kde už poskytují služby komerční banky, pomáhá zachování rovných podmínek na finančních trzích, jestliže národní podpůrná banka nabízí své produkty nepřímo prostřednictvím sektoru komerčních bank. Takováto úzká spolupráce se soukromým sektorem může národní podpůrné bance nejen umožnit, aby přizpůsobila svoji škálu produktů stávající mezeře na trhu, ale také aby vyslala pozitivní signál o přijatelnosti takových typů projektů, které jsou mimo tradiční investiční politiky bank, a tím

⁴ Viz „Pokyny OECD pro řízení státních podniků“ (*Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*), 2005.

stimulovala soukromé financování v oblastech své činnosti, aniž by byla vytěsněna činnost soukromého sektoru. Tímto způsobem lze zajistit, aby komerční banky poskytující následné úvěry přenesly všechny výhody na konečného příjemce v reálné ekonomice.

- Ukazuje se, že národní podpůrné banky fungují nejlépe, pokud se zaměřují na ekonomicky životaschopné projekty a mají dostatečnou ziskovost (i když nižší než náklady soukromých subjektů na vlastní kapitál), aby si mohly udržet finanční stabilitu bez pravidelných kapitálových injekcí od vlády (zisky se většinou uchovávají na posílení budoucí úvěrové kapacity). Vysoké standardy transparentnosti a odpovědnosti, jakož i profesionální řízení a nezbytná míra nezávislosti jsou důležité pro pověst národních podpůrných bank na trhu. Tuto pověst dále posiluje obezřetnostní dohled vykonávaný nezávisle samostatným subjektem.
- Strategické usměrňování a monitorování řízení prostřednictvím správní rady banky vyžadují autoritu, kompetence, integritu, odpovědnost a objektivitu. Oddělení členství ve správní radě od výkonného řízení posiluje funkci dohledu rady. I když podpůrná činnost národních podpůrných banky obvykle podléhá schválení dozorčí radou a jako taková poskytuje spojení s vládní institucí prostřednictvím její přítomnosti v radě, provozní nebo bankovní složka národních podpůrných banky je řízena profesionálně a zůstává nezávislá na politické intervenci.
- Řádné řízení rizik a postupy interní kontroly brání radám národních podpůrných banky v přijímání riskantních finančních a organizačních rozhodnutí.

Nové národní podpůrné banky mohou různými způsoby těžit ze zkušeností jiných podobných bank, což jim pomůže splnit výše uvedené cíle. Několik nedávno vytvořených podpůrných bank, jako je *Development Financial Institution* v Portugalsku a *SBCI* v Irsku, čerpalo z dvoustranné spolupráce *ad hoc* s dalšími národními podpůrnými bankami.

EIB a národní podpůrné banky by navíc měly být připraveny poskytovat odborné znalosti nového Evropského centra pro investiční poradenství (EIAH) v zájmu sdílení poznatků a osvědčených postupů v oblastech spadajících do působnosti EIAH. Vnitrostátní podpůrné banky mohou rovněž využít EIAH jako místní kontaktní místo pro potenciální klienty a zúčastněné strany, a urychlit tak rozvoj projektů. V neposlední řadě by měly být EIB a národní podpůrné banky připraveny na dočasnou výměnu pracovníků, což může být dalším cenným nástrojem k budování know-how v rámci nově vytvořené národní podpůrné banky⁵.

2.3 Slučitelnost státní podpory

Vnitrostátní podpůrné banky jsou většinou financovány a podporovány státem, což představuje konkurenční výhodu oproti soukromým účastníkům trhu. Jejich zdroje tak představují státní prostředky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU⁶ a jejich intervence je považována za státní podporu, pokud jsou splněna všechna ostatní kritéria čl. 107 odst. 1. Jak bylo uvedeno výše, hlavní ekonomické odůvodnění národních podpůrných bank by mělo spočívat v jejich schopnosti zajišťovat financování v oblastech, kde je vlivem selhání trhu

⁵ Tato opatření byla dohodnuta při přípravě investičního plánu pro Evropu společnou pracovní skupinou EIB a národních podpůrných bank za účasti Komise.

⁶ Klasifikace národních podpůrných bank v rámci národních účtů (body 2.4 a 3.3 níže) není pro čl. 107 odst. 1 SFEU relevantní.

nedostatek nabídek financování od soukromých subjektů, nebo kde by soukromý trh vůbec nezasáhl. Pravidla EU pro státní podporu jsou založena na stejném principu. Mají zajistit, aby intervence národních podpůrných bank byly cílené a napravovaly selhání trhu, a tím přispívaly k hospodářskému a finančnímu rozvoji, a současně aby nedocházelo k narušování trhu, vytěšňování soukromých subjektů ani k udržování v činnosti takových společností, které by jinak z trhu odešly.

Pokud jde o zřizování, kompetence a kapitalizaci nových národních podpůrných bank, nedávná rozhodnutí Komise ukázala, jak Komise posuzuje slučitelnost s pravidly pro státní podpory. Nedávné případy se týkaly *Green Investment Bank*⁷ a *British Business Bank*⁸ ve Spojeném království, *Development Financial Institution*⁹ v Portugalsku a *Latvian Single Development Institution* v Lotyšsku¹⁰. V těchto rozhodnutích se velký důraz kladl na nutnost zajistit, aby dotčené národní podpůrné banky zaměřily svou činnost na odvětví, kde je selhání trhu nejrozšířenější, a komerční poskytovatelé financí, většinou banky, je proto opomíjejí, čímž by se mělo zabránit tomu, aby úvěrová politika těchto národních podpůrných bank vytěšňovala soukromé investice.

Účast na centrálně řízených finančních nástrojích EU spadá podle Komise do oblasti působnosti národních podpůrných bank. Mezi kompetence *British Business Bank* například patří účast na centrálně řízených finančních nástrojích EU nebo na programech prováděných skupinou EIB. Lotyšská *Single Development Institution* bude rovněž působit jako finanční zprostředkovatel tím, že bude v souladu s pravidly státní podpory směřovat spolufinancované programy a projekty mezinárodních finančních institucí, například skupiny EIB, Evropské banky pro obnovu a rozvoj (EBRD) nebo jiných národních rozvojových bank, jako je *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW).

Reformy zavedené nedávnou modernizací státní podpory usnadňují poskytování podpory, která je správně koncipovaná, zaměřená na zjištěné případy selhání trhu a na cíle společného zájmu a která nejméně narušuje hospodářskou soutěž („pozitivní podpora“)¹¹. Podle nedávných rozhodnutí Komise o státní podpoře národním podpůrným bankám již není za nezbytnou považována předběžná podrobná ekonomická analýza selhání trhu u těch činností, které jsou v souladu s nařízením o podpoře *de minimis*¹², spadají do nařízení o blokové výjimce¹³ nebo jsou opatřeními státní podpory schválenými podle zvláštních pokynů ke státní podpoře. U ostatních činností ukázala předběžná studie týkající se selhání trhu potřebu

⁷ SA.33984 (2012/N), Úř. věst. C 370, 30.11.2012, s. 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), Úř. věst. C 460, 19.12.2014, s. 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), Úř. věst. C 5, 9.1.2015, s. 1.

¹⁰ SA.36904 (2014/N), dosud nezveřejněno.

¹¹ Sdělení Komise: „Modernizace státní podpory v EU“, COM/2012/0209 final, 8.12.2012. Další informace jsou k dispozici na internetové adrese:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

¹² Nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis*, Úř. věst. L 352, 24.12.2013, s. 1, nařízení Komise (EU) č. 1408/2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis* v odvětví zemědělství, Úř. věst. L 352, 24.12.2013, s. 9, nařízení Komise (EU) č. 717/2014 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis* v odvětví rybolovu a akvakultury, Úř. věst. L 190, 28.6.2014, s. 45.

¹³ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, Úř. věst. L 187, 26.6.2014, s. 1, nařízení Komise (EU) č. 702/2014 ze dne 25. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie prohlašují určité kategorie podpory v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech za slučitelné s vnitřním trhem, Úř. věst. L 193, 1.7.2014, s. 1.

intervence. Vnitrostátní podpůrné banky by samozřejmě měly rovněž splňovat platná pravidla pro státní podpory konečným příjemcům. Například by neměly být subvencovány podniky v obtížích, není-li to výslovně povoleno, např. v souladu s pokyny pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích¹⁴. Ve svých rozhodnutích Komise kladně hodnotila, pokud národní podpůrné banky intervenovaly nepřímo prostřednictvím finančních zprostředkovatelů, aby se snížilo riziko vytěsnění a diskriminace soukromých poskytovatelů financování, zatímco výhody podpory by se měly ke konečnému příjemci dostat v plné míře.

Podle rozhodovací praxe Komise z poslední doby byla politika tržního určování cen obvykle povolena v souladu se sdělením o zárukách¹⁵, sdělením o referenčních sazbách¹⁶ nebo podle zásad rovnocenných investic (*pari passu*), aby se předešlo narušení trhu. V případě *British Business Bank* by například společnost, do níž se investuje, měla národní podpůrné bance prokázat, že není schopna získat financování na trhu. Komerční činnosti národních podpůrných bank jsou však odděleny od jejich podpůrných činností, aby se zabránilo křížovému subvencování.

Nedávno schválená rozhodnutí Komise počítají s přezkumem po čtyřech až sedmi letech. Toto nové posouzení selhání trhu a kompetencí nově vytvořené národní podpůrné banky je nezbytné pro zohlednění hospodářského rozvoje a vývoje na trhu a stejně tak vývoje selhání trhu. Na žádost dotčeného členského státu je možné provést přezkum i dříve; původní rozsah činnosti Green Investment Bank ve Spojeném království se například rozšířil tak, aby bylo možno investovat do dalších odvětví, která nespádala do její kompetence, a rovněž o další finanční prostředky¹⁷. Podobně naznačuje rozhodnutí týkající se *Development Finance Institution* v Portugalsku, že portugalská vláda hodlá rozšířit kompetence této instituce o činnosti v oblasti následných úvěrů financované multilaterálními finančními institucemi a dalšími národními podpůrnými bankami.

Komise rovněž ve svém rozhodnutí o *British Business Bank* vysvětlila, že pouhé přeskupení stávajících subjektů a/nebo probíhajících činností bez poskytnutí dalšího kapitálu nebo veřejného financování výslednému subjektu je považováno za interní administrativní reorganizaci provedenou členským státem, a nepodléhá proto oznamovací povinnosti.

Členské státy, které mají v úmyslu zřídit novou národní podpůrnou banku, by měly o svých plánech informovat včas Komisi, aby se usnadnilo dodržování pravidel státní podpory v souvislosti s povinností odkladné lhůty stanovené v článku 108 SFEU.

2.4 Statistické zpracování poskytování a přijímání úvěrů národní podpůrnou bankou ve veřejné správě nebo mimo ni v rámci Paktu o stabilitě a růstu

Poskytování a přijímání úvěrů národními podpůrnými bankami, která splňují základní zásady stanovené v bodech 2.1 až 2.3, se obecně nezahrnují do statistik veřejné správy, protože do rozhodnutí o úvěrech vláda nezasahuje a členové řídicích orgánů jsou na vládě nezávislí. Za těchto podmínek operace národní podpůrné banky, které splňují tyto požadavky, tudíž nespádají do oblasti působnosti Paktu EU o stabilitě a růstu.

¹⁴ Úř. věst. C 249, 31.7.2014, s. 1.

¹⁵ Úř. věst. C 155, 20.6.2008, s. 10.

¹⁶ Úř. věst. C 14, 19.1.2008, s. 6.

¹⁷ SA.37554, Úř. věst. C 210, 4.7.2014, s. 1.

Vyžadují-li naopak rozhodnutí o financování schválení vládní institucí nebo jsou-li členové příslušných řídicích orgánů (například správní rady) státními úředníky nebo jiným způsobem jednají pod vedením veřejné správy, stává se národní podpůrná banka kaptivní finanční institucí a musí být v národních účtech zahrnuta do sektoru vládních institucí. Podrobné pokyny týkající se účetních postupů u národních podpůrných bank poskytuje Evropský systém národních a regionálních účtů (ESA 2010) (*European System of National and Regional Accounts (ESA 2010)*)¹⁸, příručka o schodku veřejných financí a veřejném dluhu – používání ESA 2010 (*Manual on Government Deficit and Debt on the implementation of ESA 2010*)¹⁹, jakož i konkrétní doporučení pro členské státy²⁰.

3. Spolupráce národních podpůrných bank a úloha investičních platforem v rámci investičního plánu pro Evropu

RÁMEČEK 1:

K dnešnímu dni oznámilo osm zemí, že se prostřednictvím svých národních podpůrných bank (nebo podobných institucí) budou podílet na projektu EFSI: Bulharsko, Slovensko, Polsko, Lucembursko, Francie, Itálie, Španělsko a Německo. V současné době je mezi osmi níže uvedenými národními podpůrnými bankami pouze jedna, která se dá zařadit do sektoru státní správy, a to v Lucembursku; o zařazení dvou slovenských bank, jedné bulharské, jedné španělské a Bpifrance se v současnosti jedná.

Spojené království kromě toho v červenci oznámilo, že dá k dispozici záruky na spolufinancování projektů EFSI v oblasti infrastruktury ve Spojeném království (8,5 miliardy EUR (6 miliard GBP). Spojené království nepřispěje prostřednictvím národní podpůrné banky.

Přesné výše příspěvků oznámených členskými státy a uskutečněných prostřednictvím národních podpůrných bank činí:

- Bulharsko, červen 2015, 100 milionů EUR, Bulharská rozvojová banka,
- Slovensko, červen 2015, 400 milionů EUR, Slovenský investičný holding a Slovenská záručná a rozvojová banka,
- Polsko, duben 2015, 8 miliard EUR, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) a další veřejná instituce Polish Investments for Development (PIR),
- Lucembursko, duben 2015, 80 milionů EUR prostřednictvím Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI),
- Francie, březen 2015, 8 miliard EUR prostřednictvím Caisse des Dépôts (CDC) a Bpifrance (BPI),
- Itálie, březen 2015, 8 miliard EUR prostřednictvím Cassa Depositi e Prestiti (CDP),
- Španělsko, únor 2015, 1,5 miliardy EUR prostřednictvím Instituto de Crédito Oficial (ICO),
- Německo, únor 2015, 8 miliard EUR prostřednictvím KfW.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF>

¹⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d>

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>

3.1 Spolupráce mezi EIB a národními podpůrnými bankami

Díky své škále doplňkových produktů a zeměpisnému dosahu hrají národní podpůrné banky důležitou roli při realizaci investičního plánu pro Evropu. I když je na základě nařízení o EFSI povolena přímá účast národních podpůrných bank na EFSI, preferují zatím tyto banky jednoznačně spolupráci na úrovni investičních platforem a na úrovni jednotlivých projektů. Nařízení o EFSI navíc stanoví, že národním podpůrným bankám může EIB z EFSI poskytnout v rámci protizáruky záruku EU.

Tyto preference odrážejí i návrhy pracovní skupiny pro posílenou spolupráci mezi skupinou EIB a národními podpůrnými bankami, která byla zřízena na žádost Rady pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN) v září 2014. I když tato skupina doporučuje model flexibilní spolupráce, uznává, že se EIB a národní podpůrné banky vzájemně doplňují, přičemž podpůrné banky mohou přinášet přidanou hodnotu vzhledem k jejich znalosti místního kontextu, podnikatelského a investorského prostředí, stejně jako vnitrostátních politik a strategií. Spolupráce může probíhat jak na dvoustranné, tak mnohostranné úrovni (např. prostřednictvím investičních platforem). V obou případech je klíčovým cílem aktivace zdrojů soukromého sektoru.

Mezi možné finanční produkty vhodné pro spolupráci patří kromě spolufinancování na úrovni projektů i produkty pro sdílení rizika, které kryjí nezajištěné úvěry a jiné rizikovější typy financování, společné sekuritizační platformy, fondy rizikového kapitálu a další investiční fondy a platformy.

Finanční spolupráci by měla doplnit spolupráce v oblasti poradenských služeb a výměny zaměstnanců, aby se šířily osvědčené postupy ve všech institucích, včetně nových a menších národních podpůrných bank.

Při spolufinancování by se mohlo dosáhnout vyšších synergií mezi EIB a národními podpůrnými bankami, pokud jde o snižování administrativní zátěže a dosažení větší standardizace. To by mohlo vést například ke vzájemnému uznávání postupů náležité péče.

3.2 Spolupráce prostřednictvím investičních platforem

Jednou z možností, jak posílit spolupráci mezi národními podpůrnými bankami a EIB, jsou investiční platformy. Investiční platformy jsou v podstatě dohody o společném investování strukturované tak, aby stimulovaly investice do řady projektů (na rozdíl od jednotlivých projektů). Investiční platformy jsou prostředkem pro spojování investičních projektů, snižování transakčních a informačních nákladů a zajištění efektivního rozdělení rizik mezi různé investory.

Investiční platformy mohou být jednotky pro zvláštní účel, spravované účty, smluvní režimy spolufinancování či sdílení rizik nebo režimy zavedené jakýmkoli jiným způsobem, jejichž prostřednictvím subjekty poskytují finanční příspěvek k financování několika investičních projektů. Pokud jde o oblast působnosti, může se jednat o investiční platformy na vnitrostátní nebo nižší úrovni, které sdružují několik investičních projektů na území daného členského státu, platformy zahrnující několik zemí či regionální platformy, jež sdružují partnery z několika členských států nebo třetích zemí se zájmem o projekty v dané zeměpisné oblasti, nebo tematické platformy, jež sdružují investiční projekty v určitém odvětví.

Dobře koncipované platformy mají potenciál přilákat soukromé investice ze strany soukromých institucionálních investorů, jako jsou penzijní fondy, a tím zvýšit dopad veřejných finančních prostředků.

Několik mnohostranných platforem, jako např. fond infrastruktury Marguerite²¹, Evropský fond pro energetickou účinnost (EEEF)²² a Evropský fond pro jihovýchodní Evropu (EFSE)²³, již funguje a mohly by se dále rozvíjet. Každý z těchto fondů má několik hlavních investorů, včetně EIB a národních podpůrných bank, např. CDC, KfW, CDP, ICO a PKO Bank Polski SA. V různém stupni je doplňují soukromí spoluinvestoři, a to jak na úrovni fondu, tak na úrovni jednotlivých projektů podpořených v rámci platformy. Platformy tak sdružují investice od různých sponzorů za účelem investování do diverzifikovaného portfolia projektů v cílových oblastech fondu. I když výše uvedené příklady mají právní subjektivitu, investiční platformy lze realizovat i smluvně prostřednictvím dohod o spolufinancování a sdílení rizik mezi účastníky.

S veřejnými institucemi, které jednají jako hlavní investoři, a s nezávislým řízením mají investiční platformy potenciál přilákat ve významné míře investice ze strany institucionálních investorů a případně státních investičních fondů. V případě potřeby může EFSI poskytnout úvěrové posílení, aby se usnadnil vstup soukromých spoluinvestorů tím, že se u konkrétního projektu nebo portfolia zmírní rizika.

Prostřednictvím EIAH by mohla být při vytváření investiční platformy poskytována technická pomoc. Na základně stávají praxe se národním podpůrným bankám a EIB doporučuje maximalizovat synergie s cíli politiky EU, a to spoluprací s útvary Komise od počátečních fází procesu.

3.3 Statistické zpracování platforem v rámci Paktu o stabilitě a růstu

Zacházení s investičními platformami v rámci Paktu o stabilitě a růstu závisí v první řadě na statistické klasifikaci těchto platforem Eurostatem. Statistické zpracování, ať už v rámci rozvahy vládních institucí, nebo mimo ni, se řídí stejnými pravidly Eurostatu, jaká se vztahují na samotné národní podpůrné banky (ESA 2010 a připojené dokumenty citované v bodě 2.4 výše). Investiční platformy s právní subjektivitou mohou být pro tento účel považovány za „jednotky pro speciální účel“ (*Special Purpose Entities – SPE*).

Obecně se SPE klasifikují jako součást sektoru vládních institucí, pokud jsou zřízeny vládní institucí a slouží jedné z nich. V případě, že má investiční platforma více akcionářů nebo sponzorů, závisí její status na subjektu nebo subjektech, které ji podle pravidel národních účtů řídí.

Pokud je národní podpůrná banka klasifikována jako součást sektoru vládních institucí nebo její činnost probíhá přes vládní instituci, je nejdůležitějším hlediskem to, kdo tuto jednotku SPE zřizuje a řídí.

Proto v situacích, kdy investory v investiční platformě budou především nekaptivní finanční instituce a soukromí investoři a kdy tuto SPE neřídí jiným způsobem podle pravidel

²¹ <http://www.marguerite.com/>

²² <http://www.eeef.lu/>

²³ <http://www.efse.lu/>

národních účtů žádná vládní instituce, nebude tato SPE pravděpodobně zařazena do účtů této vládní instituce. Podobně v případech, kdy vládní instituce (přímo či prostřednictvím kaptivní finanční instituce řízené vládní institucí), je minoritní investor a neřídí SPE jiným způsobem, nezařazuje se obvykle tato SPE do rozvahy této (ani jiné) vládní instituce.

Pokud je SPE společně řízena skupinou národních podpůrných bank, které nejsou zařazeny mezi vládní instituce a nejednají na základě pokynů (žádné) vládní instituce, nebo soukromými subjekty a/nebo EIB a pokud bude SPE tematicky investovat v různých zemích, s největší pravděpodobností nebude zařazena do sektoru vládních institucí.

V době přijetí nařízení o ESFI vydala Komise toto prohlášení o svém posuzování jednorázových příspěvků v rámci EFSI pro účely provádění Paktu o stabilitě a růstu.²⁴

„[A]niž jsou dotčeny pravomoci Rady při uplatňování pravidel Paktu o stabilitě a růstu, jednorázové příspěvky členských států, a to buď členského státu samotného, nebo národních podpůrných bank klasifikovaných v sektoru vládních institucí nebo jednajících jménem členského státu, do EFSI nebo do tematických investičních platforem či investičních platforem pro více zemí zřízených pro účely provádění investičního plánu by se měly v zásadě považovat za jednorázová opatření ve smyslu článku 5 nařízení Rady (ES) č. 1466/97^[1] a článku 3 nařízení Rady (ES) č. 1467/97^[2]“.

Příspěvky členských států do mnohostranných investičních platforem by měly být obecně považovány za jednorázová opatření ve smyslu Paktu o stabilitě a růstu a v souladu se zásadami jednorázové klasifikace. Tímto výkladem nejsou dotčena ustanovení rozpočtového dohledu v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Jedná se o doplnění jejich praktických výhod, jako je vyšší diverzifikace portfolia a úspory z rozsahu.

3.4 Pravidla státní podpory

Kromě obecných zásad pro zřizování národních podpůrných bank, které vycházejí z rozhodovací praxe uvedené v bodě 2.3 výše, se Komise zavázala, že pokud jde o plnění jejího úkolu v oblasti kontroly státní podpory, zavede zrychlené řízení, jehož cílem bude umožnit posouzení slučitelnosti vnitrostátního spolufinancování projektů financovaných z prostředků Evropského fondu pro strategické investice do šesti týdnů od obdržení úplného oznámení od příslušného členského státu.

3.5 Vytváření synergií mezi EIB, národními podpůrnými bankami a nástroji EU

Komise využívá ve stále větší míře finanční prostředky z rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů, které doplňují tradiční podporu pomocí grantů, aby tak maximalizovala vliv veřejných prostředků na reálnou ekonomiku.

²⁴ Viz 10. bod odůvodnění nařízení o EFSI.

^[1]Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1).

^[2]Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6).

K příkladům finančních nástrojů, které kombinují prostředky z rozpočtu EU s úvěry podpůrných bank, patří mimo jiné programy na podporu malých a středních podniků, jako je program COSME a InnovFin – poradenské služby v rámci Horizontu 2020, finanční nástroje v rámci nástroje pro propojení Evropy, program Erasmus + a další. Tyto nástroje dosahují dobrých výsledků, pokud jde o cíle pákového efektu u veřejných prostředků investovaných do těchto nástrojů. Při jejich využívání by v budoucnu mohly národní podpůrné banky hrát významnější úlohu.

V rámci víceletého finančního rámce EU na období 2014–2020 mohou podpůrné instituce doplňovat vnitrostátní a regionální orgány při přidělování evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondy), včetně finančních nástrojů, jako jsou nástroje na sdílení rizik, (částečné) úvěrové záruky, vlastní kapitál a mezaninové financování. Využívání evropských strukturálních a investičních fondů při poskytování úvěrů nebo rizikového kapitálu namísto grantů má dvě hlavní výhody: Zaprvé může vytvářet pákový efekt, tj. každé euro z ESI fondů může vygenerovat více eur z úvěrů nebo kapitálového financování, a zadruhé požadavek na finanční životaschopnost zajistí, aby byly omezené zdroje přiděleny efektivně. Komise sestavila soubor předem vymezených volně dostupných finančních nástrojů, které umožní širší a standardnější využívání ESI fondů. Řídící orgány by měly využívat tyto nástroje v operačních programech a spoléhat se na větší úlohu národních podpůrných bank.

Komise kromě toho připravuje konkrétní technická řešení, která zkombinují financování z EFSI s ESI fondy. Za prvé by EFSI mohl poskytnout podporu finančním nástrojům zřízeným na vnitrostátní nebo regionální úrovni, případně doplnit podporu z ESI fondů. Zadruhé by ESI fondy mohly přímo podporovat přípravu a realizaci projektů (v souladu s příslušnými pravidly programu ESI fondů a platnými kritérii způsobilosti)²⁵. Programy ESI fondů by případně mohly přispívat k investičním platformám. Zdroje by mohly být řízeny společně s tím, že by se vztahovaly na různé složky, aby byly dodrženy právní předpisy ESI fondů / nařízení č. 1303/2013. V takovém případě by mohly EIB/EIF s podporou z EFSI přispívat k investiční platformě, zatímco příspěvek z programu ESI fondů by byl poskytován prostřednictvím nějakého finančního nástroje.

Ve finančním nařízení EU²⁶ byl vytvořen právní základ pro to, aby mohly národní podpůrné banky převzít roli pověřeného subjektu (podobně jako EIB nebo EIF) v rámci centrálně řízených finančních nástrojů EU. Tato činnost se však může uskutečnit pouze tehdy, pokud bude pro národní podpůrné banky vytvořen národní regulační rámec, který jim umožní internacionalizaci a přeshraniční operace. Aby se mohly národní podpůrné banky nadále zaměřovat na řešení selhání trhu, měly by fungovat v rámci konsorcií a zapojovat se do mezinárodního spolufinancování. Existuje proto další prostor pro rozšíření úlohy národních podpůrných bank při realizaci centrálně řízených programů EU a ESI fondů.

²⁵ S obdobnými příklady se dá počítat u specializovaného nástroje pro malé a střední podniky v rámci EFSI, který podporuje portfolia pro financování malých a středních podniků.

²⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se zrušuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1.

4. Závěr

Společným úsilím využívajícím toho, že se EIB, národní podpůrné banky a soukromí investoři vzájemně doplňují, by se mohlo dosáhnout cíle investičního plánu, kterým je mobilizace přinejmenším 315 miliard EUR v podobě dalších veřejných a soukromých investic do reálné ekonomiky v příštích třech letech. Tento dokument vysvětlil důvody pro silné zapojení národních podpůrných bank ve všech členských státech do investičního plánu. Členské státy, které dosud národní podpůrnou banku nemají, mohou na základě výše uvedených zásad zvážit její zřízení. Při sdružování zdrojů EIB, národních podpůrných bank a soukromých investorů mohou navíc sehrát klíčovou úlohu i investiční platformy. Vnitrostátní podpůrné banky by mohly na základě těchto osvědčených postupů dále posilovat svůj potenciál, což zvýší jejich schopnost spolupráce. Společná pracovní skupina pod vedením EIB a za účasti Komise již předložila významné návrhy týkající se společných investičních platforem, výměny znalostí a poradenské činnosti. Časem by na základě této prohloubené spolupráce mohl vzniknout integrovaný systém veřejných investičních bank, které by mohly využívat osvědčené produkty a postupy ve všech členských státech. Hodnocení EFSI v roce 2017/18 poskytne příležitost posoudit rozvoj spolupráce mezi národními podpůrnými bankami a EIB, jakož i mezi národními podpůrnými bankami navzájem.

Orientační harmonogram

4. července 2015: vstup nařízení o EFSI v platnost

do 1. října 2015: rozšíření prvních záruk EFSI na národní podpůrné banky

1. října 2015: zřízení prvních investičních platforem

30. června 2018: dokončení investičního programu EFSI

po červnu 2018: hodnocení EFSI, včetně úlohy a spolupráce mezi národními podpůrnými bankami