ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.7.2015 г.
COM(2015) 361 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Да работим заедно за работни места и растеж: ролята на националните насърчителни банки (ННБ) в подкрепа на Плана за инвестиции за Европа

Да работим заедно за работни места и растеж: ролята на националните насърчителни банки (ННБ) в подкрепа на Плана за инвестиции за Европа

1. Въведение Решаваща роля на ННБ при изпълнението на Плана за инвестиции за Европа

На 26 ноември 2014 г. Комисията представи своя План за инвестиции за Европа[1], който представлява координирано и всеобхватно усилие за мобилизиране в рамките на три години на допълнителни публични и частни инвестиции в реалната икономика, в размер на поне 315 млрд. евро. При все че изпълнението на плана зависи главно от съвместната работа на Комисията и ЕИБ като стратегически партньори, необходимо е и ефективното участие на националните насърчителни банки (ННБ), тъй като поради специфичните им експертен опит и познания за местните условия, предприятията и инвеститорите, както и националните политики и стратегии, те могат да спомогнат за по-силното въздействие на плана върху инвестициите, растежа и заетостта. Държавите членки, които все още нямат национална насърчителна банка, може да обмислят създаването на такава структура. Освен това инвестиционните платформи могат да играят ключова роля за обединяване на ресурсите на ЕИБ, ННБ и частните инвеститори. Настоящото съобщение дава насоки и предоставя яснота относно най-добрите начини за създаване на такива банки и платформи.

Към настоящия момент осем ННБ (от България, Франция, Германия, Италия, Люксембург, Полша, Словакия и Испания) са се ангажирали да предоставят съфинансиране на проекти и инвестиционни платформи с общ размер до 34 млрд. евро.

ННБ играят важна роля за мобилизирането на дългосрочно финансиране. През последните години те разшириха дейността си, за да компенсират необходимото намаляване на задлъжнялостта в търговския банков сектор. Те също така играят важна роля при прилагането на финансовите инструменти на ЕС извън обхвата на инвестиционния планинвестиционния план. Редица държави членки, които нямаха ННБ, решиха да създадат такава, докато други все още обмислят възможността.

По време на консултацията за Зелената книга относно дългосрочното финансиране на европейската икономика[2] бяха отправени призиви за по-добро използване на взаимодействията между бюджета на ЕС, групата на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и ННБ в области като изменението на климата, околната среда, иновациите и развитието на социалния и човешкия капитал. Като се има предвид спешната необходимост да се даде тласък на инвестициите, както и ограничените възможности на фискалната политика в Европа като цяло, повече от всякога е необходимо публичните ресурси да бъдат оптимално използвани. В основата на Плана за инвестиции за Европа е залегнало по-интелигентното използване на публичните ресурси с цел привличането на участие от частния сектор. Затова решаващо условие за

[1] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — План за инвестиции за Европа COM(2014)903 final, публикувано на 26 ноември 2014 г.

2 Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно дългосрочното финансиране на европейската икономика, COM(2014)168 final, публикувано на 27 март 2014 г.

успеха на плана е засиленото сътрудничество между ННБ, от една страна, и Комисията и групата на ЕИБ, от друга. Това е ясно отразено и в Регламента относно Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)[3], с който се определя правното основание за първото направление на инвестиционния план.

В този контекст настоящото съобщение предлага насоки за държавите членки, възнамеряващи да създадат ННБ, като за целта използват най-добрите практики. Освен това в него са заложени няколко ключови принципа за сътрудничеството на ННБ с групата на ЕИБ и Комисията, както и между тях самите в контекста на инвестиционния план, по-специално посредством инвестиционни платформи. В него се пояснява и начинът, по който следва да се отчита финансирането от ННБ за инвестиционните платформи и елементът на държавна помощ при съфинансирането.

2. Създаване на ННБ

2.1. Причина за създаването на ННБ

За целите на настоящото съобщение ННБ са определени като правни субекти, извършващи финансови дейности на професионална основа, на които е възложено от държава членка или образувание на държава членка, независимо дали на централно, регионално или местно равнище, да извършват дейности в областта на развитието или насърчаването, както е посочено в член 2, параграф 3 от Регламента за ЕФСИ. Това определение включва ННБ под много различни форми, предлагащи специфични услуги в областта на насърчаването в зависимост от конкретните за страната нужди. В правомощията на държави членки е да решат дали да създадат ННБ и под каква форма и естество.

Основната икономическа обосновка за създаването на насърчителна банка е, че слабостите на пазара може да доведат до по-малко инвестиции и по този начин до забавяне на растежа в бъдеще, отколкото би било икономически ефективно, и че публичната институция е в по-добра позиция от частните оператори да преодолее подобни слабости на пазара.

Те могат да бъдат предизвикани от i) асиметрична информация, ii) външни фактори и iii) пазарна мощ (слаба конкуренция) и засягат както търсенето, така и предлагането на инвестициите. Типични примери включват i) ограничаване на кредитирането и искания за висока възвращаемост поради високите трансакционни разходи на банките при идентифицирането на рентабилни инвестиционни проекти (напр. в сектора на МСП), ii) недостатъчните инвестиции в области като научно развойната и изследователската дейност, инфраструктурата, образованието и проекти за околната среда, при които ползите от инвестициите могат да бъдат усетени и от конкурентите, и iii) недостиг на финансови услуги поради концентрация на пазара вследствие на сливания, изтегляне на конкурентите от пазара или други пречки пред ефективната конкуренция.

[3] Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 година за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 — Европейски фонд за стратегически инвестиции (ОВ L 169, 1.7.2015 г., стр. 1)

Специфичен външен фактор в контекста на ЕС представлява засилената пазарна интеграция, насърчавана чрез трансграничните проекти.

Някои от тези пазарни слабости могат да бъдат преодолени чрез насърчителни банки или други механизми за интервенция. Например насърчителната банка може да подобри предлагането на инвестиционни средства в области, засегнати от пазарните слабости. За сметка на това, структурните политики са в по-добра позиция да увеличат разнообразието от рентабилни проекти (напр. чрез подобряване на правната сигурност, рационализиране на административните процедури, намаляване на факторните разходи и др.). Ето защо програмата за регулаторна и структурни реформи е неразделна част от инвестиционния план. Създаването на ННБ не измества необходимостта от провеждане на съответни реформи.

На национално ниво оперират различни публични институции. Сред най-големите са Kreditanstalt für Wiederaufbau („KfW“, Германия), Bpifrance (Франция), Caisse des Dépôts et Consignations („CDC“, Франция), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Италия), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Испания) и наскоро създадените Green Investment Bank и British Business Bank (Обединеното кралство). Те предоставят финансиране на ключови сектори и инвестират в проекти в иновативни, благоприятни за околната среда и социални области, в които е било установено наличието на пазарни слабости. Португалия, Ирландия, Гърция и Латвия също наскоро създадоха ННБ.

2.2 Водещи принципи при създаването на ННБ

ННБ може да допринесат за повишаване на благосъстоянието, тъй като коригират пазарните слабости, но трябва да бъдат въведени подходящи политики, за да се гарантира, че тяхната дейност няма да доведе до евентуални отрицателни странични ефекти, например:

- загуби за правителствата, издаващи гаранциите, поради поемането на рискове, които не отговарят на стандартите;
- неправилно разпределение на инвестициите поради политическа намеса;
- запазване на неефективни пазарни структури, сектори със свръхкапацитет или подкрепа на предприятия в затруднено положение;
- изтласкване от пазара на частни инвеститори, което забавя развитието на финансовия сектор.

Правната и регулаторната уредба за ННБ, както и техните управленски структури, са от решаващо значение за предотвратяване на тези рискове и за гарантиране на максимални ползи, свързани с ННБ[4]. Следователно в националното, регионалното и местното законодателство, както и в уставите на ННБ, следва да се вземат под внимание съществуващите най-добри практики:

- Обикновено в уставите на ННБ се посочва ясно, че дейността на банката ще бъде насочена към сектори, в които слабостите на пазара са широко разпространени и

[4] Вж. „Насоки на ОИСР относно корпоративното управление на държавните предприятия“, 2005 г.

които следователно не представляват интерес за търговските банки или други частни източници на финансиране. Освен това, що се отнася до дружествата, в които се инвестира, трябва да се гарантира тяхната равнопоставеност, по-специално на пазарите, на които държавните предприятия и предприятията от частния сектор се конкурират, с цел да се избегне изкривяване на пазарните условия.

- За да се избегне изкривяване на пазара, необходимостта от интервенция на новосъздадените ННБ или от набелязването на нови области за интервенция или за използване на нови финансови инструменти следва да бъде обоснована, подкрепена от независима предварителна оценка на слабостите на пазара, които трябва да бъдат коригирани от ННБ, тяхната относителна ефективност и ефикасност, пазарното взаимодействие между съществуващите канали за финансиране (частни и публични) и финансовите инструменти, които ще бъдат използвани от ННБ. Всъщност специално внимание може да се обърне на необходимостта от рационализиране на дейностите, избягване на припокриване с алтернативно финансиране и управление на взаимодействието със съществуващите схеми за подпомагане. Независимата последваща оценка спомага за проверка на добавената стойност на инициативата, определена в предварителна оценка. Практиката показва, че на пазарите, които вече се обслужват от търговски банки, е разумно ННБ да разпространяват продуктите си непряко чрез търговския банков сектор, тъй като това спомага за запазване на конкуренцията на финансовите пазари. Подобно тясно взаимодействие с частния сектор може да позволи на ННБ не само да предложат продуктова гама, която да запълва пропуските на пазара, но също така и да изпратят положително послание за рентабилността на проектите, които са извън традиционните инвестиционни политики на банките, и по този начин да привлекат частно финансиране за тези дейности без да изтласкват дейността на частния сектор. По този начин може да се гарантира, че кредитиращите банки прехвърлят ползите към крайния бенефициер в реалната икономика.

- Практиката показва, че ННБ работят най-добре, когато дейността им е съсредоточена върху икономически жизнеспособни проекти и работят с достатъчна възвращаемост (макар и под цената на собствения капитал на частните оператори), за да поддържат финансова стабилност без продължителни капиталови инжекции от страна на правителството (като печалбите се задържат основно за повишаване на капацитета за отпускане на заеми в бъдеще). Високите стандарти за прозрачност и отчетност, както и професионалното ръководство и необходимата степен на независимост, са важни за пазарната репутация на ННБ. Извършването на независим пруденциален надзор от отделен орган допълнително засилва тази репутация.

- За да упражняват стратегически насоки и контрол върху управлението, управителните съвети на ННБ трябва да притежават авторитет, компетентност, интегритет, отчетност и обективност. Разделението между състава на управителния съвет и изпълнителното ръководство укрепва надзорната функция на управителния съвет. Докато насърчителните дейности на ННБ обикновено подлежат на одобрение от страна на надзорния съвет и по този начин са предпоставка за обвързаност с правителството чрез неговия представител в съвета, оперативната или банковата дейност на ННБ е отговорност на професионалното ръководство и е независима от политическа намеса.

- Добрите процедури за управление на риска и вътрешния контрол предпазват управителните съвети на ННБ да вземат рискови финансови и организационни решения.

Новите ННБ могат да се възползват по различни начини от опита на вече установени банки, който да им помогне да постигнат определените по-горе цели. Няколко наскоро създадени ННБ, като португалската Portuguese Development Financial Institution и ирландската SBCI, разчитат на двустранно сътрудничество с други ННБ на ad hoc основа.

Освен това ЕИБ и ННБ трябва да бъдат готови да предоставят експертния си опит на новия Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси (ЕКЦИВ) за обмен на знания и най-добри практики в области, които са в обхвата на дейността на ЕКЦИВ. ННБ може също така да използват ЕКЦИВ като местно звено за привличане на потенциални клиенти и заинтересовани страни, за да ускорят разработването на проекти. На последно място, ЕИБ и ННБ следва да бъдат готови да си обменят временно персонал, което може да бъде друг ценен инструмент за натрупване на ноу-хау в рамките на новосъздадените ННБ[5].

2.3 Съвместимост с държавната помощ

В повечето случаи ННБ са финансирани и подкрепяни от държавата, което им създава конкурентно предимство пред частните участници на пазара. Следователно техните средства представляват държавни средства по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС[6] и техните интервенции се квалифицират като държавна помощ, ако са изпълнени всички други критерии по член 107, параграф 1. Както се посочва по-горе, основната икономическа обосновка за създаването на насърчителна банка следва да се основава на тяхната способност да осигурят финансиране за области, в които пазарните слабости водят до недостиг на финансиране от частни оператори или към които частният пазар не би проявил интерес. Правилата на ЕС за държавната помощ се основават на същия принцип. Тяхната цел е да се гарантира, че интервенциите на ННБ са добре насочени към коригиране на пазарните слабости и по този начин допринасят за икономическото и финансово развитие, като в същото време не изкривяват пазарите, не изтласкват частните оператори или не поддържат изкуствено в експлоатация предприятия, които иначе биха изчезнали от пазара.

Що се отнася до създаването, правомощията и капитализацията на нови ННБ, наскоро взетите от Комисията решения в тази област са показателни за това как Комисията оценява тяхната съвместимост с правилата за държавната помощ. Последните решения бяха във връзка с Green Investment Bank[7] и British Business Bank[8] на Обединеното кралство, португалската Development Financial Institution[9] и латвийската Single Development Institution[10]. В тях основен акцент беше поставен върху необходимостта да

[5] Съвместна работна група на ЕИБ и ННБ с участието на Комисията постигна съгласие по тези мерки в процеса на подготовка на Плана за инвестиции за Европа.
[6] Класификацията на ННБ в националните сметки (раздели 2.4 и 3.3 по-долу) няма отношение към член 107, параграф 1 от ДФЕС.
[7] SA.33984 (2012/N) (ОВ C 370, 30.11.2012 г., стр. 2).
[8] SA.36061 (2014/N) (ОВ C 460, 19.12.2014 г., стр. 1).
[9] SA.37824 (2014/N) (ОВ C 5, 9.1.2015 г., стр. 1).
[10] SA. 36904 (2014/N), все още не е публикувано.

се гарантира, че въпросните ННБ ще съсредоточат дейността си върху сектори, в които слабостите на пазара са широко разпространени и които следователно привличат по-малко средства от търговските доставчици на финансиране, обикновено банки, като по този начин се избегне сценарий, при който кредитната политика на ННБ ще измести частните инвестиции.

Комисията прецени, че участието в централно управляваните финансови инструменти на ЕС попада в обхвата на дейностите на ННБ. Например, в компетентността на British Business Bank влиза участието в централно управляваните финансови инструменти на ЕС или програми, изпълнявани от групата на ЕИБ. Латвийската Single Development Institution също ще действа като финансов посредник, като насочва съфинансирани програми и проекти на международните финансови институции — например групата на ЕИБ, Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) или други национални банки за развитие, като Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), в съответствие с правилата за държавната помощ.

Реформите, въведени неотдавна с модернизацията на държавните помощи, улесняват третирането на помощта, която е добре обоснована, насочена към отстраняване на установени пазарни слабости и към цели от общ интерес и която най-малко нарушава конкуренцията („добра помощ“)[11]. Така в неотдавнашните решения на Комисията относно държавната помощ за ННБ се посочва, че не е необходимо да се прави подробен предварителен икономически анализ на пазарните слабости във връзка с дейностите, които са в съответствие с регламентите de minimis[12], попадат в приложното поле на Регламента за групово освобождаване[13] или представляват мерки за държавна помощ, одобрени по силата на специални насоки за държавна помощ. За други дейности необходимостта от интервенция стана видна след предварително проучване на пазарните слабости. Безспорно ННБ също следва да спазват действащите правила за държавната помощ, приложими по отношение на крайните бенефициери. Например, предприятията в затруднено положение не трябва да бъдат субсидирани, освен ако е изрично разрешено, напр. в съответствие с Насоките за оздравяване и преструктуриране[14]. В решенията си Комисията дава положителна оценка, когато ННБ се намесват косвено чрез финансови посредници, с цел намаляване на рисковете от изтласкване на предприятия и дискриминация на частните доставчици на финансиране,

[11] Съобщение на Комисията: „Модернизиране на държавната помощ на ЕС“ COM/2012/0209 final, 8.12.2012 г. За повече информация вж.:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

[12] Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis (ОВ L 352, 24.12.2013 г., стр. 1). Регламент (ЕС) № 1408/2013 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis в селскостопанския сектор (ОВ L 352, 24.12.2013 г., стр. 9). Регламент (ЕС) № 717/2014 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis в сектора на рибарството и аквакултурите (ОВ L 190, 28.6.2014 г., стр. 45).

[13] Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора (ОВ L 187, 26.6.2014 г., стр. 1), Регламент (ЕС) № 702/2014 на Комисията от 25 юни 2014 г. относно деклариране на някои категории помощи в секторите на селското и горското стопанство и в селските райони за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 193, 1.7.2014 г., стр. 1).

[14] ОВ C 249, 31.7.2014 г., стр. 1.

като в същото време ползите от помощта следва изцяло да достигнат до крайния бенефициер.

В установената от Комисията практика във връзка с нейните последни решения тя разреши използването на ценови политики, основани на пазарен подход, обикновено в съответствие с Известието относно гаранциите[15], Съобщението относно референтния лихвен процент[16] или съгласно принципите на инвестициите *pari passu*, за да се избегнат изкривявания на пазара. В случая с British Business Bank например, дружеството, в което е инвестирано, следва да докаже пред банката, че то не е успяло да получи финансиране на пазарите. Търговските дейности на ННБ обаче са отделени от дейностите по насърчаване, за да се избегне кръстосаното субсидиране.

Неотдавнашните решения на Комисията предвиждат те да бъдат преразгледани след четири до седем години. Подобно преразглеждане на слабостите на пазара и правомощията на новосъздадените ННБ е необходимо, за да се вземе предвид икономическото развитие и промените на пазара и тяхното отражение върху слабостите на пазара. При искане от страна на съответната държава членка е възможно преразглеждането да бъде направен по-рано; например първоначалният обхват на дейностите на Green Investment Bank на Обединеното кралство беше разширен, за да се даде възможност за допълнително финансиране и за инвестиции в допълнителни сектори от първоначално предвидените в одобрения мандат[17]. По същия начин в решението за португалската Development Finance Institution се посочва, че португалското правителство възнамерява да разшири правомощията на институцията, за да включват текущо кредитиране на дейности, финансирани от международни финансови институции и други ННБ.

Комисията поясни също така в решението си във връзка с British Business Bank, че простото прегрупиране на съществуващи структури и/или текущи дейности, без допълнителен капитал или публично финансиране за ново сформираната организация, се счита за вътрешна административна реорганизация на държавата членка и поради това не се изисква уведомление.

Държавите членки, които възнамеряват да създадат ННБ, се приканват да се свържат с Комисията на ранен етап, за да се улесни спазването на правилата за държавната помощ с оглед на задължението за изчакване, предвидено в член 108 от ДФЕС.

2.4 Статистическо третиране на отпускането и получаването на заеми от ННБ във и извън сектор „Държавно управление“ съгласно Пакта за стабилност и растеж (ПСР)

Дейностите по отпускането и получаване на заеми от ННБ, които отговарят на ръководните принципи, изложени в раздели 2.1—2.3 по-горе, обикновено се отчитат извън сектор „Държавно управление“, тъй като решенията за отпускане на заеми се вземат без участието на правителството и членовете на управителните органи на ННБ са независими от правителството. Следователно операциите на ННБ, които отговарят

[15] ОВ C 155, 20.6.2008 г., стр. 10.
[16] ОВ C 14, 19.1.2008 г., стр. 6.
[17] SA.37554, ОВ C 210, 4.7.2014 г., стр. 1.

на тези изисквания, попадат при тези условия извън обхвата на Пакта на ЕС за стабилност и растеж.

Ако, напротив, решенията за финансиране изискват одобрение от правителството или ако членовете на съответните управляващи органи (напр. на съвета) са правителствени длъжностни лица или действат под ръководството на правителството, ННБ е каптивна финансова институция и трябва да бъде включена в сектор „Държавно управление“ в националните сметки. Подробни насоки относно счетоводното третиране на ННБ се съдържат в Европейската система от национални и регионални сметки (ESA 2010) на Евростат[18], Ръководството за държавния дефицит и дълг при прилагането на ESA 2010[19] и специфични препоръки към държавите членки[20].

3. Сътрудничество между ННБ и ролята на инвестиционните платформи в контекста на Плана за инвестиции за Европа

КАРЕ № 1:

Досега осем страни са заявили, че ще участват в проекта на ЕФСИ чрез своите ННБ (или сходни институции): България, Словакия, Полша, Люксембург, Франция, Италия, Испания и Германия. Понастоящем сред посочените по-долу осем ННБ, само банката на Люксембург е класифицирана в рамките на държавното управление, и в момента се обсъжда класифицирането на двете словашки, на българската и на испанската структура, както и на Bpifrance.

Освен това Обединеното кралство обяви през юли, че ще предостави гаранции по съфинансиране на инфраструктурни проекти по ЕФСИ в страната (8,5 млрд. евро/6 млрд.британски лири). Участието на Обединеното кралство не е чрез ННБ.

По-конкретно заявените към момента национални участия чрез национални насърчителни банки са в размер на:

- България, юни 2015 г., 100 млн. евро, Българска банка за развитие;
- Словакия, юни 2015 г., 400 млн. евро, Slovenský Investičný Holding и Slovenská Záručná a Rozvojová Banka;
- Полша, април 2015 г., 8 млрд. евро — Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) и друга публична институция Polish Investments for Development (PIR);
- Люксембург, април 2015 г., 80 млн. евро чрез Société Nationale de Crédit et d'investissement (SNCI);
- Франция, март 2015 г., 8 млрд. евро чрез Caisse des Dépôts (CDC) и Bpifrance (BPI);
- Италия, март 2015 г., 8 млрд. евро чрез Cassa Depositi e Prestiti (CDP);
- Испания, февруари 2015 г., 1,5 млрд. евро чрез Instituto de Crédito Oficial (ICO);
- Германия, февруари 2015 г., 8 млрд. евро чрез 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 Сътрудничество между ЕИБ и ННБ

Поради своите допълващи се продуктови гами и териториален обхват ННБ играят важна роля при изпълнението на Плана за инвестиции за Европа. Въпреки че Регламентът за ЕФСИ разрешава прякото участие на ННБ в ЕФСИ, до момента ННБ изразиха ясно предпочитание за сътрудничество на равнище инвестиционни платформи и по линия на отделни проекти. Нещо повече, Регламентът за ЕФСИ предвижда, че ННБ могат да получават гаранция от ЕИБ, предоставена от ЕФСИ чрез насрещна гаранция на гаранцията на ЕС.

Тези предпочитания са отразени в предложенията на работната група относно засиленото сътрудничество между групата на ЕИБ и ННБ, която бе създадена през септември 2014 г. по искане на Съвета по икономическите и финансови въпроси (ECOFIN). Като призовава за гъвкави модели на сътрудничество, групата отчита допълващия се ефект между ЕИБ и ННБ, чрез който насърчителните банки могат да създадат особена добавена стойност поради познаването на местните условия, предприятията и инвеститорите, както и на националните политики и стратегии. Сътрудничеството може да се осъществява на двустранна или многостранна (напр. чрез инвестиционни платформи) основа. И в двата случая привличането на частни ресурси представлява ключова цел.

Евентуални финансови продукти за сътрудничество, в допълнение към съфинансирането на ниво проект, включват, наред с другото, продукти за споделяне на риска, осигуряващи покритие за необезпечени заеми и други по-рискови видове финансиране, платформи за съвместна секюритизация, фондове за рисков капитал и други инвестиционни фондове и платформи.

Сътрудничеството при предоставяне на консултантски услуги и обменът на персонал следва да допълват финансовото сътрудничество с цел налагането на най-добри практики във всички институции, включително нови и по-малки ННБ.

Повече полезно взаимодействие между ЕИБ и ННБ би могло да бъде постигнато, когато съфинансирането води до намаляване на административната тежест и постигането на по-голяма стандартизация. В резултат на това може да се стигне например до взаимно признаване на процедурите за надлежна проверка.

3.2 Сътрудничество посредством инвестиционните платформи

Един от възможните начини за насърчаване на сътрудничеството между ННБ и ЕИБ е посредством инвестиционните платформи. По същество инвестиционните платформи са договорености за съвместни инвестиции, структурирани с цел да се привлекат инвестиции за набор от проекти (а не за отделни проекти). Инвестиционните платформи са средство за обединяване на инвестиционни проекти, намаляване на трансакционните и информационните разходи и осигуряване на по-ефективно разпределение на риска между различните инвеститори.

Инвестиционните платформи може да бъдат дружества със специална цел, управлявани сметки, договорно съфинансиране или договорености за споделяне на риска, или договорености, постигнати по всякакъв друг начин, чрез които субектите насочват средства към финансирането на различни инвестиционни проекти. Обхватът

на инвестиционните платформи може да включва национални или поднационални платформи, които обединяват няколко инвестиционни проекта на територията на дадена държава членка, многостранни или регионални платформи, които обединяват партньори от няколко държави членки или трети страни, проявяващи интерес към проекти в дадена географска зона, или тематични платформи, които събират инвестиционни проекти в даден сектор.

Добре организираните платформи имат потенциал да привлекат инвестиции от частни институционални инвеститори, като например пенсионните фондове, и по този начин да увеличат ефекта от публичните средства.

Редица многостранни платформи, като например инфраструктурен фонд „Marguerite“[21], Европейският фонд за енергийна ефективност (EEEF)[22] и Европейският фонд за Югоизточна Европа (ЕФЮЕ)[23], вече са в действие и могат да бъдат допълнително доразвити. Всеки от тези фондове има няколко основни инвеститора, включително ЕИБ и ННБ, като CDC, KfW, CDP, ICO и PKO Bank Polski SA. Тяхното участие се допълва в различна степен от частни инвеститори, влагащи средства както във фонда като цяло, така и по отделни проекти, подкрепяни от платформата. По този начин платформите обединяват средства от различни спонсори, които се инвестират в диверсифициран портфейл от проекти в основните целеви области на фонда. Независимо, че посочените по-горе фондове притежават юридическа правосубектност, инвестиционните платформи могат да бъдат договорени като споразумения за съфинансиране и за споделяне на риска между участниците.

С публични институции, действащи в качеството на основни инвеститори, и независимо управление, инвестиционните платформи имат потенциала да привлекат мащабни инвестиции от институционални инвеститори и евентуално от държавни инвестиционни фондове. При необходимост може да се предостави кредитно подобрение от ЕФСИ, с което да се спомогне за навлизането на частни съинвеститори, като се смекчат свързаните с конкретния проект или портфейл рискове.

Техническа помощ за създаването на инвестиционни платформи може да се предоставя по линия на ЕКЦИВ. Съгласно съществуващата практика ННБ и ЕИБ се приканват да постигнат максимално полезно взаимодействие с целите на политиката на ЕС, като си сътрудничат със службите на Комисията на ранен етап от процеса.

3.3 Статистическо третиране на платформите съгласно Пакта за стабилност и растеж (ПСР)

Третирането на инвестиционните платформи съгласно Пакта за стабилност и растеж (ПСР) зависи, на първо място, от статистическата класификация на тези платформи от Евростат. Статистическото третиране във или извън сектор „Държавно управление“ се ръководи от същите правила на Евростат, като тези, отнасящи се до самите ННБ (ESA 2010 и допълнителните документи, посочени в раздел 2.4 по-горе). За тази цел инвестиционните платформи с юридическа правосубектност може да бъдат третирани като предприятия със специално предназначение (ПСП).

[21] http://www.marguerite.com/
[22] http://www.eeef.lu/
[23] http://www.efse.lu/

По принцип ПСП се класифицират в рамките на сектор „Държавно управление“, ако са създадени от правителството и са предназначени за нуждите на държавно звено. В случай на инвестиционна платформа с няколко акционери или спонсори, статутът на платформата зависи от субекта или субектите, които го контролират, съгласно правилата за националните сметки.

Ако ННБ бъде класифицирана в рамките на сектор „Държавно управление“ или нейните операции се пренасочват през правителството, основният въпрос, който възниква е кой е органът, който създава и контролира ПСП.

Ето защо в случаите, когато инвеститорите в инвестиционна платформа са предимно необвързани финансови институции и частни инвеститори, и когато правителството не упражнява под друга форма контрол върху ПСП, ПСП най-вероятно ще бъдат класифицирани извън отчетите на сектор „Държавно управление“. Също така в случаите, в които правителството (пряко или чрез каптивна финансова институция, контролирана от правителството) е миноритарен инвеститор и не контролира по друг начин ПСП, ПСП обикновено остават извън баланса на сектор „Държавно управление“ (и на други звена).

И накрая, когато дадено предприятието със специално предназначение се контролира съвместно от група от ННБ, класифицирани извън този сектор, които не действат по нареждане на правителство (а не на отделен публичен орган), или от частни субекти и/или от ЕИБ и когато това ПСП ще инвестира тематично в различни страни, то най-вероятно няма да бъде класифицирано в сектор „Държавно управление“.

При приемането на Регламента за ЕФСИ Комисията направи следното изявление относно оценката си за еднократните вноски в контекста на инициативата за ЕФСИ за целите на прилагането на Пакта за стабилност и растеж:[24]

„Без да се засягат прерогативите на Съвета при прилагането на Пакта за стабилност и растеж (ПСР), еднократни вноски от държавите членки – от държава членка или от националните насърчителни банки, класифицирани в общия сектор „Държавно управление“ или действащи от името на държава членка – в ЕФСИ или в тематични или многонационални инвестиционни платформи, създадени за изпълнението на Плана за инвестиции, следва по принцип да се определят като еднократни мерки по смисъла на член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97[1] на Съвета и член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета.[2]“

По този начин вноските на държавите членки в международни инвестиционни платформи следва по принцип да се разглеждат като еднократни мерки по смисъла на Пакта за стабилност и растеж, в съответствие с принципите за еднократна

---

[24] Вж. съображение 10 от Регламента за ЕФСИ.

[1] Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1).
[2] Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6).

класификация. Това тълкуване не засяга разпоредбите за бюджетния надзор съгласно Пакта за стабилност и растеж. Към това се добавят и оперативните предимства на инвестиционните платформи, като например по-доброто диверсифициране на портфейла и икономиите от мащаба.

3.4 Правила за държавната помощ

Освен общите принципи за създаването на ННБ, установени с досегашните решения, цитирани в раздел 2.3 по-горе, с цел да гарантира, че може да изпълнява своята задача по контрол върху държавните помощи, Комисията пое ангажимент да въведе ускорена процедура, посредством която ще може в срок от шест седмици от получаването на пълно уведомление от съответната държава членка да завърши оценката на съвместимостта на националното съфинансиране на проекти, финансирани от Европейския фонд за стратегически инвестиции, с държавните помощи.

3.5 Установяване на взаимодействие между ЕИБ, ННБ и инструментите на ЕС

Комисията използва все по-голям дял от средствата от бюджета на ЕС за финансиране чрез финансови инструменти, като допълва по-традиционната подкрепа чрез безвъзмездни средства, с цел да се постигне максимално въздействие на публичните средства в реалната икономика.

Примери за финансови инструменти, които обединяват средства от бюджета на ЕС със заеми от насърчителни банки, включват програми за подкрепа на МСП, като COSME и механизма InnovFin в рамките на „Хоризонт 2020“, финансови инструменти по Механизма за свързване на Европа, програма „Еразъм +“ и други. Тези инструменти са доказали, че инвестираните в тях публични средства успяват да бъдат многократно умножени от привлечения частен капитал. В бъдеще ННБ биха могли да играят по-голяма роля при внедряването им.

По линия на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. (МФР) насърчителните институции могат да работят в допълнение към националните и регионалните администрации при разпределянето на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), включващи финансови инструменти, като инструменти за споделяне на риска, (частични) гаранции по заеми, капиталови инструменти и финансиране тип „мецанин“. Използването на европейските структурни и инвестиционни фондове за осигуряването на кредити или рисков капитал, вместо на безвъзмездни средства, има две основни предимства: на първо място, може да се генерира ливъридж, т.е. всяко евро от европейските структурни и инвестиционни фондове може да привлече няколко евра под формата на кредити или капиталово финансиране и, на второ място, изискването за финансова жизнеспособност гарантира, че оскъдните ресурси се разпределят ефикасно. Комисията изготви набор от предварително определени „стандартни“ финансови инструменти, за да даде възможност за по-широкото използване по по-стандартизиран начин на европейските структурни и инвестиционни фондове. Управляващите органи се приканват да използват тези инструменти в оперативните програми, като се опират на нарастващата ролята на ННБ.

Освен това Комисията работи по конкретни технически решения за съчетаване на финансирането по ЕФСИ с европейските структурни и инвестиционни фондове. На първо място, ЕФСИ може да окаже подкрепа за финансовите инструменти, създадени на национално или регионално равнище, евентуално в допълнение към подкрепата от европейските структурни и инвестиционни фондове. На второ място, европейските структурни и инвестиционни фондове могат да подкрепят пряко разработването и изпълнението на проектите (в съответствие с правилата на осигуряващите финансирането програми на европейските структурни и инвестиционни фондове и приложимите критерии за допустимост)[25]. От друга страна, програмите по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове биха могли да допринесат за създаването на инвестиционна платформа — с взаимно управлявани ресурси, които се очаква обаче да обхващат различни подразделения, за да се съобразят с правните разпоредби за европейските структурни и инвестиционни фондове и с Регламент № 1303/2013. В такъв случай ЕИБ/ЕИФ, с подкрепата на ЕФСИ, се очаква да допринесат за функционирането на инвестиционната платформа, докато финансирането на програмите по линия на европейски структурни и инвестиционни фондове ще се осигури чрез финансов инструмент.

И накрая, Финансовият регламент на ЕС[26] създаде правно основание за поемането от ННБ на ролята на упълномощен субект (подобно на ЕИБ или ЕИФ) за финансовите инструменти, централно управлявани от ЕС. Тази дейност обаче може да се извършва единствено ако ННБ разполагат с национална регулаторна уредба, която дава възможност за интернационализация и трансгранични операции. С цел да запазят своя фокус върху преодоляване на слабостите на пазара, ННБ се насърчават да работят заедно и да участват в международни операции по съфинансиране. Следователно има допълнително поле за разширяване на ролята на ННБ при прилагането както на централно управлявани програми на ЕС, така и на европейските структурни и инвестиционни фондове.

4. Заключение

Целта на инвестиционния план за мобилизирането в реалната икономика на най-малко 315 млрд. евро под формата на допълнителни публични и частни инвестиции през следващите три години би могла да бъде постигната чрез съгласувани усилия, съчетаващи допълващите се характеристики на ЕИБ, ННБ и частните инвеститори. Изложеното по-горе е основание за активното участието в инвестиционния план на ННБ във всички държави членки. Държавите членки, които все още нямат национална насърчителна банка, може да обмислят създаването на такава структура въз основа на изложените по-горе принципи. Освен това инвестиционните платформи могат да играят ключова роля за обединяването на ресурсите на ЕИБ, ННБ и частните инвеститори. ННБ биха могли допълнително да укрепят капацитета си, прилагайки тези най-добри практики, което ще подобри способността им да си сътрудничат.

[25] Подобни примери биха могли да бъдат предвидени за частта от ЕФСИ, свързана с МСП, която подкрепя портфейли за финансирането на МСП.

[26] Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета, ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1.

Съвместна работна група, водена от ЕИБ и с участието на Комисията, вече направи важни предложения за съвместни инвестиционни платформи, обмен на знания и консултантски услуги. С течение на времето това задълбочено сътрудничество би могло да се разгърне в интегрирана система за публични инвестиционни банки, които ще могат да прилагат доказани продукти и най-добри практики във всички държавите членки. Оценката на ЕФСИ през 2017—2018 г. ще даде възможност за обсъждане на развитието на сътрудничеството между ННБ и ЕИБ, както и между самите ННБ.

Ориентировъчен график

4 юли 2015 г.: Регламентът за ЕФСИ влиза в сила

До 1 октомври 2015 г.: първите гаранции по ЕФСИ се предоставят на ННБ

1 октомври 2015 г.: създаване на първите инвестиционни платформи

30 юни 2018 г.: приключване на инвестиционната програма на ЕФСИ

След юни 2018 г.: оценка на ЕФСИ, включително на ролята и сътрудничеството между ННБ