



V Bruselu dne 23.5.2013
SWD(2013) 178 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady

o poskytnutí záruky EU za případné ztráty Evropské investiční banky z finančních operací podporují investiční projekty mimo území Unie

{COM(2013) 293 final}

{SWD(2013) 179 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady

o poskytnutí záruky EU za případné ztráty Evropské investiční banky z finančních operací podporujících investiční projekty mimo území Unie

Evropská investiční banka (EIB) provádí operace mimo Evropskou unii na podporu vnějších politik EU částečně s rozpočtovou zárukou EU přidělenou podle každého víceletého finančního rámce. EU již více než 30 let poskytuje EIB rozpočtovou záruku, která je omezena určitými stropy a jinými podmínkami a která kryje rizika státní a politické povahy v souvislosti s operacemi u úvěrů a úvěrových záruk prováděnými EIB mimo území EU na podporu cílů vnější politiky EU. V průběhu let byla tato záruka poskytnuta prostřednictvím řady rozhodnutí. Celkový rozsah a obecné podmínky záruky EU na vnější operace EIB jsou stanoveny v současné době v rozhodnutí č. 1080/2011/EU (dále jen „toto rozhodnutí“). Platnost toho rozhodnutí končí dnem 31. prosince 2013.

Potřeba rozpočtové záruky EU vyplývá z povinnosti EIB, aby v souladu se svým statutem zajistila odpovídající jistotu u všech svých operací v rámci poskytování úvěrů, a obecněji z nutnosti zachovat bonitu EIB, aby nebyl ohrožen její úkol přispívat k vyváženému a setrvalému rozvoji členských států EU. Záruka EU je klíčovým nástrojem zajištění kompatibility mezi finanční strukturou EIB s vysokým podílem cizího kapitálu, výrazně vyšším inherentním rizikem poskytování úvěrů třetím zemím, potřebou zamezit zhoršení ratingu AAA banky, a zároveň omezit spotřebu kapitálu EIB. EIB za tuto záruku neposkytuje EU úplatu.

Operace EIB by měly být prováděny ve způsobilých zemích (ve smyslu definice z tohoto rozhodnutí) na podporu některého z těchto cílů: i) rozvoj místního soukromého sektoru, zejména podpora malých a středních podniků; ii) rozvoj sociální a hospodářské infrastruktury, včetně dopravy, energetiky, environmentální infrastruktury a informačních a komunikačních technologií; a iii) opatření ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobení se této změně.

Zeměpisná působnost záruky EU je rozdělena do oblastí: předvstupní region, země sousedství a partnerství, region Asie a Latinské Ameriky (ALA) a Jižní Afrika.

Toto rozhodnutí stanoví na období 2007–2013 celkový strop ve výši 27,484 miliardy EUR a prostředky na oblast změny klimatu ve výši 2 miliardy EUR. Celkový strop je dále rozčleněn na regionální stropy, naproti tomu prostředky na oblast změny klimatu jsou pojaty globálně a nečlení se předem podle regionů.

Podle článku 16 tohoto rozhodnutí předloží Komise nový návrh příštího finančního rámce (2014–2020). Toto rozhodnutí Komisi rovněž dále ukládá, aby při přípravě tohoto návrhu zkoumala různé otázky. Při uvedeném zkoumání zohlednila Komise rozpočtový mechanismus, z něhož vychází záruka EU, neboť ten má důsledky pro některé možnosti analyzované v posouzení dopadů.

Záruční fond (ZF) má chránit rozpočet EU vůči ořesům z možného selhání hlavně z vnějších finančních operací EIB a z jiných vnějších vztahů. ZF je dotován jednou roční platbou

z rozpočtu EU. Mechanismus vytváření rezerv ZF, který je zaměřen na zachování ZF ve výši 9 % nesplacených úvěrových splátek, vytváří tedy de facto limit velikosti rozpočtové záruky EU. Na základě očekávaných modelů čerpání a náhrad v souvislosti s operacemi krytými zárukou ZF by částka stanovená v technickém příspěvku Evropské komise ke sjednávání jednotlivých prováděcích programů k příštímu víceletému finančnímu rámci, který Komise odeslala dne 27. března 2013 (tj. 1,193 miliardy EUR pro finanční rámec na období 2014–2020 v běžných cenách pro vytváření rezerv záručního fondu), umožnila pevně stanovit strop pro mandát ve výši přibližně 25 miliard EUR.

Regionální stropy byly zvýšeny rozhodnutím č. 1080/2011/EU oproti předchozímu rozhodnutí¹. Zákodárce jasně uvedl v odůvodnění rozhodnutí, že tato zvýšení jsou dočasná a výjimečná s cílem řešit dopady arabského jara, a představují zvýšenou podporu EIB partnerům EU v kontextu krizového období 2009–2010. To ukazuje, že zákonodárce hodlá zachovat celkovou regionální rovnováhu, která byla obtížně sjednána v roce 2009 jako delikátní politický kompromis. Předpokládá se tudíž, že základem nového legislativního návrhu by měla být regionální rovnováha z roku 2009.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Kontext, v němž EIB působí, prodělal významný vývoj a nový legislativní návrh týkající se záruky EU v rámci příštího víceletého finančního rámce byl vypracován v kontextu, který je oproti kontextu existujícímu před pár lety podstatně náročnější. Zejména finanční krize měla významný dopad na podmínky financování EIB a nesla s sebou možná ohrožení ratingu AAA pro EIB. V těchto souvislostech operační plán banky na období 2012–2014, který byl schválen koncem roku 2011, stanovil podstatné snížení objemů poskytovaných úvěrů zpět na úroveň před krizí, zejména v oblasti vnějších vztahů. Zatímco nedávné schválení zvýšení kapitálu EIB by umožnilo zvýšit úvěry EIB poskytované v rámci EU, vnější činnost EIB by jím neměla být ovlivněna.

Tento strategický posun byl zahrnut do úvah o návrhu nové záruky EU spolu s dalšími prvky, jako je mimo jiné současná hospodářská a finanční situace, která má dopad na kvalitu poskytování externího úvěrového portfolia, schopnost EIB absorbovat riziko a rozšíření zeměpisné působnosti Evropské banky pro obnovu a rozvoj (EBRD) na středomořský region, kde by nakonec mohla dosáhnout roční obchodní činnosti až 2,5 miliardy EUR (což by bylo více než celkové kombinované financování EIB v tomto regionu — se zárukou EU i na vlastní riziko EIB).-{}--{}-

V této souvislosti vyzdvihuje zpráva o posouzení dopadů čtyři hlavní problémy:

- **riziko neoptimálního využití záruky EU;**
- **nemožnost, aby EIB financovala všechny druhy mikrofinančních operací se zárukou EU;**
- **nedostatečné financování akcí v oblasti klimatu a obtížnost toho, aby EIB, zvýšila poskytování úvěrů v této oblasti;**
- **nejasná pozice EIB jako klíčového realizačního nástroje vnější finanční podpory EU.**

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY A ODŮVODNĚNÍ OPATŘENÍ EU

Návrh spadá do výlučné pravomoci EU. Zásada subsidiarity se proto neuplatní.

¹ Rozhodnutí č. 633/2009/ES.

Specifickými právními základy pro opatření EU na poskytnutí záruky EU za případné ztráty Evropské investiční banky z úvěrů a úvěrových záruk na projekty mimo EU jsou články 209 a 212 Smlouvy o fungování Evropské unie. EIB je zřízena článkem 309 Smlouvy a její statut je stanoven v protokolu přiloženém ke smlouvám.

3. CÍLE NOVÉ ZÁRUKY EU ZA OPERACE EIB SLOUŽÍCÍ VNĚJŠÍMU FINANCOVÁNÍ

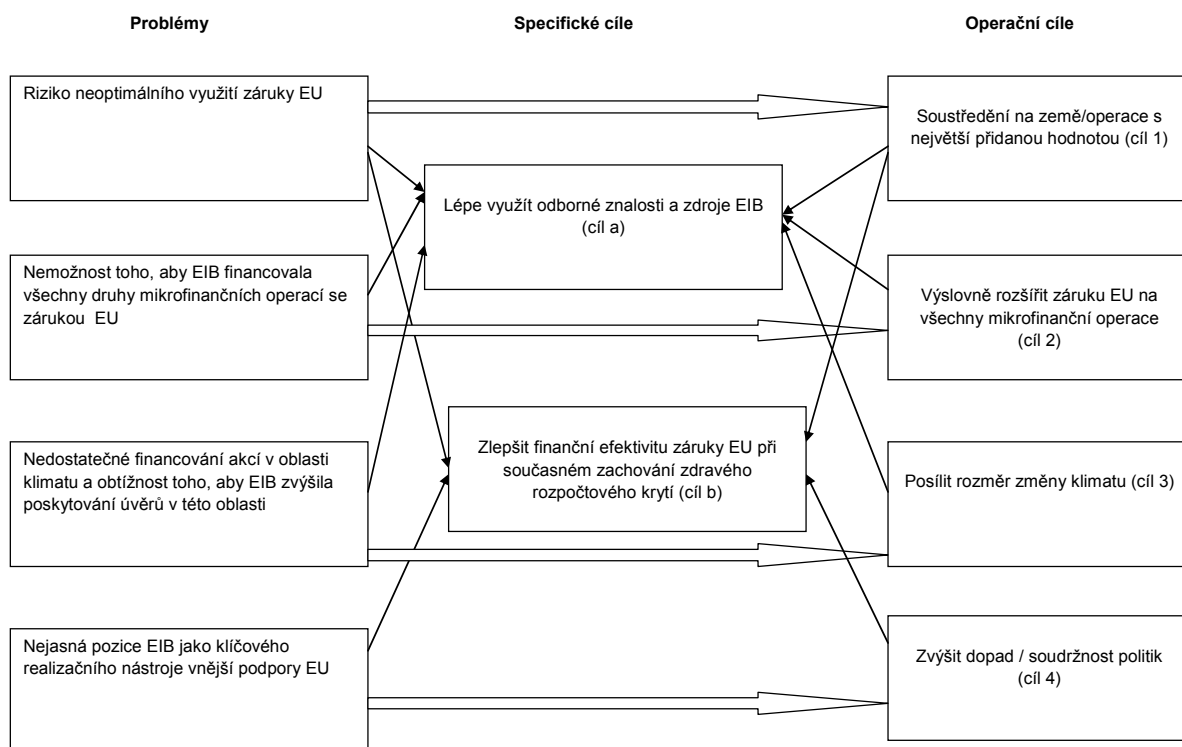
Obecným cílem činnosti EIB mimo EU v rámci záruky EU by měla být podpora vnějších politik Unie tak, že se financují relevantní projekty v partnerských zemích a že toto financování se děje kombinací rozpočtových prostředků EU (tvorbou rezerv Záručního fondu pro vnější vztahy, o který se opírá záruka EU) a vlastních zdrojů EIB.

Prostřednictvím svých finančních operací mimo EU v rámci záruky EU by EIB měla podporovat udržitelný hospodářský, sociální a environmentální rozvoj partnerských zemí EU a jejich partnerství s EU. Finanční operace EIB v rámci mandátu musí být nadto v souladu se širším rámcem regionální politiky Unie.

Další specifické cíle nového mandátu by měly zahrnovat toto: i) lépe využívat odborné znalosti a zdroje EIB a ii) zlepšit účinnost záruky EU při současném zachování zdravého rozpočtového krytí.

V této souvislosti by operační cíle nové záruky EU měly znít takto:

- **Zaměřit zeměpisný rozsah záruky EU na takové příjemce, u nichž by využití této záruky vytvořilo nejvyšší přidanou hodnotu (cíl 1).**
- **Výslovně rozšířit záruku EU na všechny mikrofinanční operace (cíl 2), aby zahrnovala i nejchudší příjemce.**
- **Posílit aspekt záruky EU týkající se změny klimatu v zájmu stimulace operací EIB v tomto klíčovém odvětví vnější činnosti EU (cíl 3).**
- **Zvýšit dopad financování EIB lepším souladem s politikami EU a soudržností a synergiemi s nástroji EU (cíl 4), aby uspokojivěji a včas odráželo vývoj politik.**



4. MOŽNOSTI POLITIKY

Vzhledem ke stanovenému problému a v zájmu dosažení konkrétních politických a operačních cílů zvážila Komise tyto možnosti pro budoucí záruku EU na operace EIB sloužící vnějšímu financování:

Možnost č. 0: žádné nové rozhodnutí — tato možnost nebyla podrobně analyzována.

Možnost č. 1: žádná změna (jak je uvedeno v rozhodnutí č. 1080/2011/EU, avšak prodlouženo až do 31. 12. 2020) — základní scénář.

Možnost č. 2: změnit stávající záruku. Tato možnost byla vypracována na základě tří dílčích možností. Každá z těchto tří dílčích možností byla definována jako skloubená kombinace 4 druhů změn s cílem řešit 4 operační cíle na základě vzájemné interakce a druhotných dopadů změn každého parametru. Hlavní znaky každé dílčí možnosti jsou uvedeny v tabulce níže:

Hlavní rozdíly mezi zvolenými možnostmi politiky v porovnání s možností politiky „základní scénář — žádná změna“

Reakce na operativní cíle	Možnost CLOSE	Možnost MICRO	Možnost FOCUS
i) zaměřit se na země/operace s největší přidanou hodnotou	Vyloučení ALA a Jižní Afriky	Žádná změna	Zaměření (dynamické) na méně bonitní příjemce
ii) poskytovat výslovnou záruku na všechny mikrofinanční operace	Všechny mikrofinanční opatření konkrétně způsobilá, záruka EU se však nevztahuje na komerční riziko	Předem vyčleněné finanční prostředky ve výši 2 miliardy EUR na mikrofinanční operace s komplexní zárukou EU	Žádná změna
iii) posílit rozměr změny klimatu	Zvýšení předem vyčleněných prostředků na operace v oblasti změny klimatu na 4 miliardy EUR	Stanovení regionálních cílů a začleněných předem vyčleněných prostředků do celkového stropu	Celkový cíl poskytnutých úvěrů + sledování snižování emisí skleníkových plynů
iv) zvýšit dopad/soudržnost politik	Vypracování ročních strategických dokumentů zemí	Aktualizace regionálních operačně-technických pokynů podle víceletého	Aktualizace regionálních operačně-technických pokynů podle víceletého

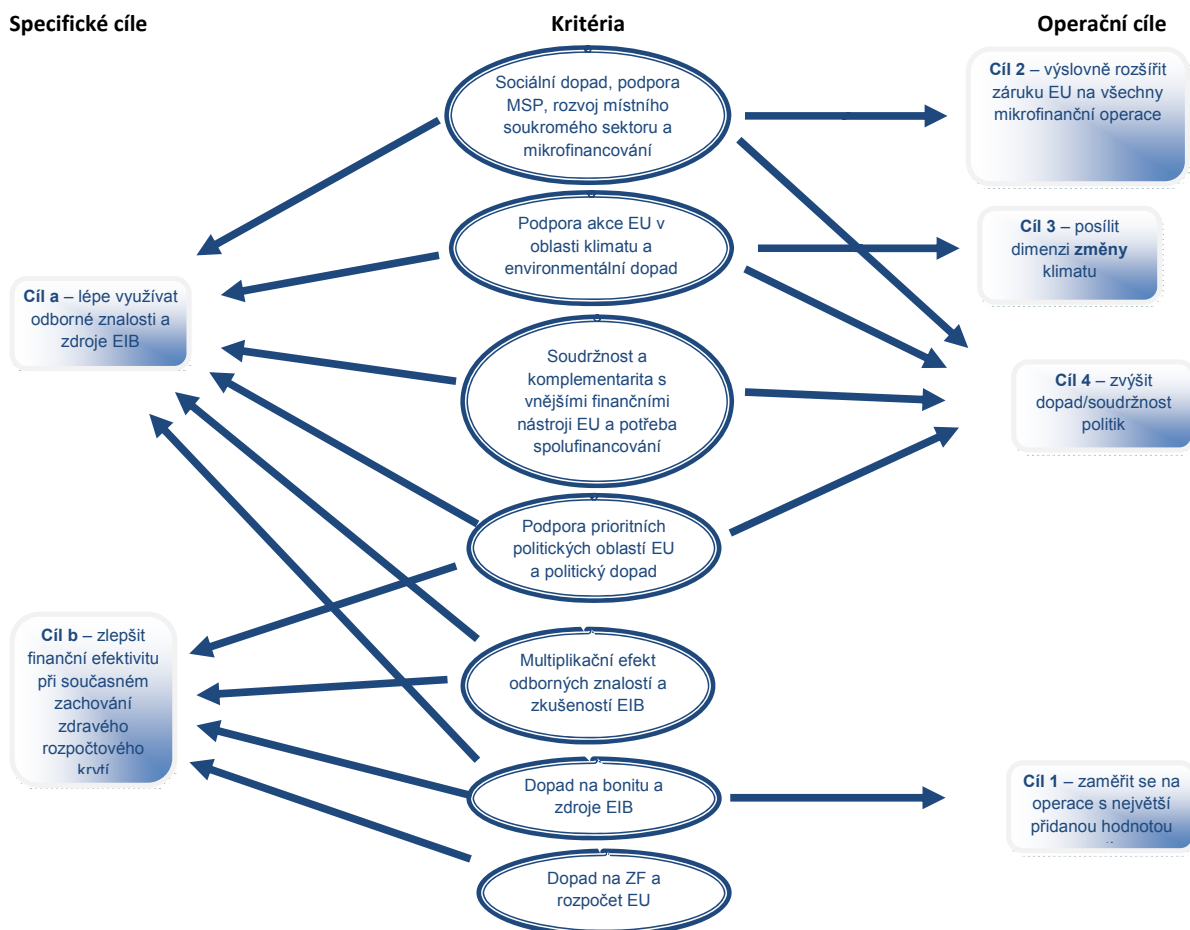
		orientačního plánování vnějších finančních nástrojů EU	orientačního plánování vnějších finančních nástrojů EU
--	--	---	---

Možnost č. 3: poskytnout záruku jiným finančním institucím. Tato možnost nebyla podrobně analyzována.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Je třeba poznamenat, že nelze poskytnout úplné kvantitativní odhady dopadů každé možnosti, neboť ty budou záviset na provádění rozhodnutí ze strany EIB. Regionální stropy jsou ostatně pouze orientační; nepředstavují cílové objemy. Ačkoli provádění rozhodnutí do značné míry závisí na rozhodnutí řídicích orgánů EIB a na absorpční kapacitě příjemců, na úrovni projektu bude činnost EIB také obzvlášť záviset na identifikaci řádných a financovatelných projektů, možnostech kombinovat granty a úvěry, úrovni zadluženosti v přijímajících zemích, analýze rizik, hospodářských a politických souvislostech, kvalitě zpracování projektu, kapacitě předkladatelů projektu atd. Kvalitativní analýza hlavních dopadů jednotlivých možností však byla provedena, přičemž odkazy na dny a číselné údaje byly poskytnuty, pokud to bylo možné.

Hlavní dopady byly vymezeny ve vztahu k provozním a konkrétním cílům nové záruky EU. Hlavní posuzované dopady byly tyto: i) podpora prioritních oblastí politiky EU, včetně rozšíření, sousedství a rozvoje třetích zemí a politického dopadu, ii) soudržnost a komplementarita s vnějšími finančními nástroji EU a potřeba spolufinancování, iii) multiplikační efekt zkušeností a odborných znalostí EIB, iv) sociální dopad, podpora malých a středních podniků, rozvoj místního soukromého sektoru a mikrofinancování v partnerských zemích, v) podpora akce EU v oblasti klimatu a dopad na životní prostředí VI) dopad na záruční fond a na rozpočet EU, vii) dopad na bonitu / rating EIB v souvislosti s úvěrovým rizikem a zdroje EIB. Je třeba poznamenat, že poslední dvě kritéria (dopad na ZF a na rozpočet EU a dopad na bonitu EIB v souvislosti s úvěrovým rizikem a na zdroje EIB) jsou pravděpodobně nejdůležitější, neboť fakticky stanoví hranice, v jejichž rámci lze rozhodnutí provádět.



Na základě analýzy je ve zprávě posouzen dopad každé možnosti, pokud jde o účinnost, efektivitu a soudržnost v porovnání se základním scénářem. Tyto různé možnosti byly kvalitativně posouzeny na základě kvalitativních posouzení pravděpodobného dopadu provedených útvary Komise.

Administrativní náklady na provádění analyzovaných možností by se z hlediska Komise měly rovnat administrativním nákladům na provádění základního scénáře.

Posouzení ukázalo, že ve vzájemné kombinaci by pravděpodobné dopady možnosti CLOSE a MICRO nebyly významně vyšší než *status quo*. Na druhé straně by možnost FOCUS přinesla pozitivnější dopady a byla ohodnocena lépe než ostatní analyzované možnosti, zejména pokud jde o dopad na rozpočet a soudržnost a komplementaritu s politikami a nástroji EU.

	ZÁKLA DNÍ SCÉNÁŘ	CLOSE	MICRO	FOCUS
Podpořit prioritní oblasti politiky EU, včetně rozšíření, sousedství a rozvoje třetích zemí a politického dopadu	0	účín.: - efekt.: 0 k.: +	účín.: - efekt.: - k.: +	účín.: + efekt.: + k.: +
Soudržnost a komplementarita s vnějšími finančními nástroji EU a potřeba spolufinancování	0	účín.: 0 efekt.: - k.: +	účín.: - efekt.: - k.: -	účín.: + efekt.: 0 k.: +

Multiplikační efekt zkušeností a odborných znalostí EIB	0	účin.: - efekt.: + k.: +	účin.: 0 efekt.: - k.: -	účin.: + efekt.: + k.: +
Sociální dopad, podpora malých a středních podniků, rozvoj místního soukromého sektoru a mikrofinancování v partnerských zemích	0	účin.: - efekt.: 0 k.: -	účin.: + efekt.: - k.: 0	účin.: + efekt.: 0 k.: 0
Podpora akce EU v oblasti klimatu a dopad na životní prostředí	0	účin.: + efekt.: - k.: 0	účin.: + efekt.: 0 k.: +	účin.: + efekt.: + k.: +
Dopad na záruční fond a na rozpočet EU	0	účin.: - efekt.: - k.: -	účin.: - efekt.: - k.: -	účin.: 0 efekt.: 0 k.: 0.
Dopad bonitu / rating EIB v souvislosti s úvěrovým rizikem a zdroje EIB	0	účin.: 0 efekt.: + k.: nepoužije se	účin.: 0 efekt.: - k.: nepoužije se	účin.: 0 efekt.: 0 k.: nepoužije se
Celkový průměrný dopad	0	- "+": 6 "0": 5 "-": 9	- "+": 4 "0": 4 "-": 12	+ "+": 10 "0": 10 "-": 0

6. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Na základě poskytnutého kvalitativního ohodnocení s upřednostněnou možností jasně stala možnost FOCUS. Je třeba uvést, že v rámci této možnosti by cíle 3 nebylo dosaženo, neboť posouzení ukázalo, že rozpočtová záruka EU není vhodným nástrojem k pokrytí financování EIB u všech druhů mikrofinančních operací v regionech, které spadají pod záruku EU.

Žádná zúčastněná strana proti zvolené možnosti nevyjádřila námitku. Možnost FOCUS je zejména v souladu se stanoviskem vyjádřeným většinou konzultovaných stran. Zejména konzultované nevládní organizace, poslanci Evropského parlamentu a členské státy, jakož i řídicí výbor odborníků (zřízený v době průzkumu v polovině období stávajícího rozhodnutí) upozornili, že je třeba vyjasnit, v jakém případě přidaná hodnota financování ze strany EIB v rámci záruky EU byla nejvyšší, a najít způsoby, jak stimulovat EIB k zaměření použití záruky na tyto situace. Konzultované nevládní organizace zpochybnilly nutnost rozšířit oblast působnosti záruky EU na všechny druhy mikrofinančních operací vzhledem k existenci několika jiných aktérů v této oblasti, ačkoliv to požadovali někteří poslanci Evropského parlamentu. Konzultované nevládní organizace navíc požadovaly mechanismus EIB pro sledování emisí uhlíku vyplývajících z finančních operací EIB.

7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Oproti stávající situaci budou podle nového legislativního návrhu monitorovací a hodnotící opatření posílena. Zejména ukazatele provozního monitorování, jež nedávno vyvinula EIB (rámec měření výsledků – REM), budou zachovány a dále posíleny.

Pokrok při dosahování specifických cílů bude navíc každoročně monitorován pomocí hlavních ukazatelů vztahujících se na tyto oblasti: i) podepsaná částka podle regionu, ii) vyplacená částka podle regionu, iii) pokrok při dosazování vyváženého rozdělování činností podle země, iv) rozčlenění činností mezi různé cíle, v) objem poskytování úvěrů a financování v oblasti změny klimatu a dopad na absolutní a relativní snížení emisí skleníkových plynů, vi) počet projektů posouzených z hlediska klimatického rizika, vii) počet a objem finančních operací kombinovaných s granty EU a viii) počet a objem finančních operací spolufinancovaných s ostatními mezinárodními finančními institucemi.

Podrobnější soubor výkonnostních ukazatelů bude kromě toho převzat z metodiky o třech pilířích, kterou EIB vypracovala v rámci REM. REM slouží k prokázání toho, jak úvěry EIB vytvářejí výstupy, které umožňují výsledky a časem vedou k dopadům, které jsou v souladu s cíli mandátu banky.

Pokud jde o financování projektů, které podporují opatření v oblasti klimatu, způsobilost operací v oblasti změny klimatu k financování by byla vyjasněna podle dohodnutých kritérií na základě — a případně v rámci zpřísnění — stávajících vymezení EIB s cílem sledovat výdaje v oblasti změny klimatu. EIB prozkoumá zdokonalené metodiky s cílem začlenit do hodnocení projektu emise CO₂, zlepšení odolnosti jejich investic v oblasti klimatu, jakož i klimatické riziko. Souběžně by měla EIB nadále rozvíjet metodiky pro posuzování klimatického rizika s cílem posílit odolnost vůči změně klimatu u všech relevantních operací a začlenit určování cen uhlíku do ekonomické analýzy nákladů a přínosů. Restriktivní způsobilost a kritéria pro uhlíkově náročné projekty v relevantních odvětvových politikách by také měly být zlepšeny.

Kromě toho budou v legislativním aktu, jako je tomu v rozhodnutí č. 1080/2011/EU, stanoveny pravidelné zprávy. Komise bude každoročně podávat Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provádění mandátu EIB. Tato zpráva bude rovněž zveřejněna na internetových stránkách Komise.

V neposlední řadě bude po třech letech od začátku mandátu provedeno hodnocení v polovině období.