



Brüssel, 22.7.2015
COM(2015) 361 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Koostöö töökohtade loomise ja majanduskasvu nimel: riiklike tugipankade roll Euroopa investeerimiskava toetamisel

Koostöö töökohtade loomise ja majanduskasvu nimel: riiklike tugipankade roll Euroopa investeerimiskava toetamisel

1. Sissejuhatus: riiklike tugipankade tähtis roll Euroopa investeerimiskava rakendamisel

26. novembril 2014 esitas komisjon oma „Investeerimiskava Euroopa jaoks”¹, mis näeb ette koordineeritud ja tervikliku tegevuse, et kaasata kolme aasta jooksul vähemalt 315 miljardi euro ulatuses täiendavaid avaliku ja erasektori investeeringuid reaalmajandusse. Kava rakendamine põhineb peamiselt komisjoni ja EIP kui strateegiliste partnerite koostööl, kuid et suurendada kava mõju investeerimisele, majanduskasvule ja tööhõivele, on vajalik ka riiklike tugipankade mõjus osalemine, arvestades nende eriteadmisi ja teadlikkust kohalikest tingimustest ning äri- ja investorkogukondadest, samuti riigi poliitikast ja strateegiatest. Liikmesriigid, kus ei ole veel riiklikku tugipanka, võivad kaaluda selle asutamist. Peale selle võiks investeerimisplatvormidel olla määrav roll EIP, riiklike tugipankade ja erainvestorite ressursside koondamisel. Käesolevas teatises antakse juhiseid ja selgitatakse, milline on parim viis selliste pankade ja platvormide loomiseks.

Praeguseks on kaheksa riiklikku tugipanka (Bulgaariast, Prantsusmaalt, Saksamaalt, Itaaliast, Luksemburgist, Poolast, Slovakiast ja Hispaaniast) lubanud kaasrahastada projekte ja investeerimisplatvorme kokku kuni 34 miljardi euro ulatuses.

Riiklikel tugipankadel on tähtis roll pikaajalise rahastamise hoogustamisel. Viimastel aastatel on nad oma tegevust tõhustanud, et tasakaalustada finantsvõimenduse vajalikkude vähendamist kommertssektori sektoris. Samuti on neil oluline osa ELi rahastamisvahendite rakendamisel väljaspool investeerimiskava. Mitmes liikmesriigis, kus riiklik tugipank varem puudus, on otsustatud selline pank luua, mõned liikmesriigid aga kaaluvad uue riikliku tugipanga asutamist.

Euroopa majanduse pikaajalise rahastamise rohelise raamatu² üle peetud konsultatsioonide käigus tehti üleskutseid kasutada paremini ära ELi eelarve, Euroopa Investeerimispanka (EIP) grupi ja riiklike tugipankade koostööt sellistes poliitikavaldkondades nagu kliimamuutused, keskkond, innovatsioon ning sotsiaalse ja inimkapitali arendamine. Arvestades tungivat vajadust hoogustada investeerimist ja pidades silmas asjaolu, et Euroopas keskmine eelarvepoliitiline manööverdamisruum on piiratud, on avaliku sektori vahendite optimaalne kasutus vajalikum kui kunagi varem. Euroopa investeerimiskava keskmes ongi avaliku sektori vahendite nutikam kasutamine, mille eesmärk on meelitada ligi erainvesteeringuid. Seetõttu on tõhustatud koostöö ühelt poolt riiklike tugipankade ning teisalt komisjoni ja EIP grupi vahel kava eduka rakendamise üks põhilisi eeltingimusi. Seda

¹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Keskpankale, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ning Euroopa Investeerimispankale – Investeerimiskava Euroopa jaoks, COM(2014)903 final, avaldatud 26. novembril 2014.

² Vt „Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile Euroopa majanduse pikaajalise rahastamise kohta”, COM(2014)168 final, avaldatud 27. märtsil 2014.

kajastab selgelt ka Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) käsitlev määrus³, milles on sätestatud investeerimiskava esimese osavaldkonna õiguslik alus.

Eeltoodut arvestades antakse käesolevas teatises parimatele tavadele tuginedes suuniseid liikmesriikidele, kus on kavas luua uus riiklik tugipank. Lisaks esitatakse teatises mitu olulist põhimõtet seoses riiklike tugipankade ning EIP grupi ja komisjoni koostööga ning ka riiklike tugipankade omavahelise koostööga investeerimiskava kontekstis, eriti mis puudutab koostööd investeerimisplatvormide kaudu. Samuti selgitatakse, kuidas tuleks kajastada riiklike tugipankade sissemakseid investeerimisplatvormidesse ja kaasrahastamise riigiabikomponendiga seotud korda.

2. Riiklike tugipankade loomine

2.1 Riiklike tugipankade loomise põhjused

Selles teatises mõeldakse riiklike tugipankade all kutseliselt finantseerimise alal tegutsevaid juriidilisi isikuid, kes on saanud volituse liikmesriigilt või liikmesriigi asutuselt kesksel, piirkondlikul või kohalikul tasandil tegeleda arendus- või edendustegevusega, nagu on määratletud EFSI määruse artikli 2 lõikes 3. See määratlus hõlmab väga erinevas vormis riiklike tugipanku, kes pakuvad edendustegevusega seotud tooteid vastavalt konkreetse riigi vajadustele. Riikliku tugipanga loomise ning panga juriidilise ja muu vormi üle otsustab iga liikmesriik ise.

Tugipanga loomise majanduslik põhjus seisneb ennekõike selles, et turutõrgete tõttu võib investeringute maht väheneda, mis omakorda muudab tulevase majanduskasvu aeglasemaks, kui see oleks majanduslikult otstarbekas, ning et avalik-õigusliku mandaadiga asutusel on eraettevõtjatega võrreldes paremad võimalused niisuguste turutõrgete ületamiseks.

Turutõrgete põhjuseks võib olla i) ebaühtlane teave, ii) välismõjud ja iii) turuvõim (vähene konkurents). Need tegurid mõjutavad nii investeringute nõudlust kui ka pakkumist. Tüüpilised näited on i) laenude piiramine ja ranged tootlusnõuded, mille põhjuseks on pankade suured kulud elujõuliste investeerimisprojektide väljaselgitamisel (nt VKEde sektoris), ii) alainvesteeringud sellistes valdkondades nagu teadus- ja arendustegevus, taristu, haridus ja keskkond, kus investeringutest võivad saada kasu ka konkurendid, ning iii) finantsteenuste alapakkumine, mille põhjuseks on ühinemistest, konkurentide kadumisest ja muudest mõjusat konkurentsi takistavatest teguritest tulenev turu kontsentratsioon. ELi kontekstis seisneb üks spetsiifiline välismõju kasvavas turuintegratsioonis, mida soodustavad piiriülesed projektid.

Mõningaid neist turutõrgetest on võimalik lahendada tugipankade või teiste sekkumismehhanismide abil. Näiteks võib tugipank suurendada investeringute tegemiseks vahendite pakkumist turutõrgetest mõjutatud valdkondades. Struktuuripoliitika seevastu võib aidata suurendada kasumlike projektide hulka (nt suurendades õiguskindlust, lihtsustades haldusmenetlusi, vähendades tegurikulusid jne). Seetõttu moodustab õigusraamistiku ja

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2015/1017, 25. juuni 2015, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi, Euroopa investeerimisnõustamise keskust ja Euroopa investeerimisprojektide portaali ning millega muudetakse määrusi (EL) nr 1291/2013 ja (EL) nr 1316/2013 – Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (ELT L 169, 1.7.2015, lk 1).

struktuurireformide kava investeerimiskava lahutamatu osa. Riikliku tugipanga loomine ei asenda vajalikke reforme.

Liikmesriikide tasandil tegutseb mitmesuguseid avaliku sektori asutusi. Suurimate hulgas on Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Saksamaa), Bpifrance (Prantsusmaa), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Prantsusmaa), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Itaalia), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Hispaania) ning hiljuti loodud Green Investment Bank ja British Business Bank (Ühendkuningriik), mis pakuvad rahastust võtmetähtsusega sektoritele ja investeerivad projektidesse, mida viiakse ellu uuenduslikes ja keskkonnahoiuga seotud valdkondades ning sotsiaalvaldkonnas, kus esineb turutõrkeid. Riiklikud tugipangad loodi hiljuti ka Portugalis, Iirimaa, Kreekas ja Lätis.

2.2 Riiklike tugipankade loomise juhtpõhimõtted

Kuigi riiklikud tugipangad võivad turutõrgete lahendamise kaudu suurendada heaolu, tuleb kehtestada sobivad tegevuspõhimõtted, et vältida riikliku tugipanga tegevuse selliste võimalike negatiivsete kõrvalmõjude tekkimist nagu:

- garantiid andvate valitsuste kahjud, mis tulenevad piisava tagatiseta riskide võtmisest;
- investeeringute väär jaotamine poliitilise sekkumise tõttu;
- ebatõhusate turustruktuuride või ülevõimsusega sektorite säilitamine või raskustes olevate ettevõtjate toetamine;
- eraõiguslike rahastajate väljatõrjumine, mis pärsib finantssektori arengut.

Nimetatud riskide vältimisel ja riiklike tugipankade maksimaalse kasulikkuse tagamisel on väga tähtis roll riiklike tugipankade õiguslikul ja reguleerival raamistikul ning pankade juhtimisstruktuuridel.⁴ Seetõttu tuleks riiklikes, piirkondlikes ja kohalikes õigusaktides ning riiklike tugipankade põhikirjades võtta arvesse olemasolevaid parimaid tavaid.

- Riikliku tugipanga põhikirjas on tavaliselt selgelt sätestatud, et pank keskendub oma tegevuses valdkondadele, kus on levinud turutõrked ning kus kommertspankade või muude eraõiguslike rahastajate teenused on seega ebapiisavad. Lisaks tuleks turumoonutuste vältimiseks investeerimisobjektideks olevate äriühingute tasandil tagada võrdsed tingimused, eriti turgudel, kus omavahel konkureerivad riigile kuuluvad ja erasektori äriühingud.
- Turumoonutuste vältimiseks tuleks iga uue riikliku tugipanga sekkumise, uue sekkumisvaldkonna ja uue rahastamisvahendi vajadust põhjendada. Seejuures tuleks tugineda sõltumatule eelhindamisele, mis käsitleb riikliku tugipanga abiga lahendatavat turutõrget, sekkumise suhtelist tulemuslikkust ja tõhusust, olemasolevate rahastamiskanali (nii era- kui ka avalikus sektoris) vastastikmõju turul ning riikliku tugipanga poolt kasutusele võetavaid rahastamisvahendeid. Lisaks tuleks erilist tähelepanu pöörata vajadusele tagada tegevuse ühtlustamine, vältida kattuvust alternatiivsete rahastamisvõimalustega ja käsitleda seoseid olemasolevate toetuskeemidega. Sõltumatu järeelhindamine aitab kontrollida algatuse lisandväärtuse eelhindamist. Kui riiklik tugipank

⁴ Vt OECD „Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises”, 2005.

tegutseb turgudel, mida juba teenindavad kommertspankad, aitab finantsturgudel võrdseid võimalusi tagada see, kui riiklik tugipank pakub oma tooteid kommertspangaduse sektori kaudu. Selline tihe koostöö erasektoriga võib anda riiklikule tugipangale võimaluse kohandada oma tootevalikut turulünkade järgi ning lisaks edastada positiivset sõnumit sellist liiki projektide laenukvaliteedi kohta, mida pankade traditsiooniline investeerimispoliitika ei hõlma, ja seeläbi hoogustada erasektoripoolset rahastamist oma tegevusvaldkondades, seejuures erasektorit välja tõrjumata. Sel viisil on võimalik tagada, et edasilaenavate kommertspankade kaudu jõuavad kõik hüved reaalmajanduses lõpliku kasusaajani.

- Riiklikud tugipangad toimivad kõige paremini siis, kui nad keskenduvad majanduslikult elujõulistele projektidele ja tegutsevad piisavalt kasumlikult (ehkki kasumlikkus peaks jääma alla eraettevõtjate omakapitali hinna), et säilitada majanduslik usaldatavus ilma valitsuse pidevate kapitalisüstideta (kasum jäetakse enamasti jaotamata, et tugevdada edaspidist laenuvõimet). Riiklike tugipankade maine tagamiseks turul on olulised ranged läbipaistvuse ja aruandekohusluse standardid, professionaalne juhtimine ja vajalik sõltumatus. Seda mainet tugevdab veelgi sõltumatu usaldatavusnõuete täitmise järelevalve, mida teeb eraldiseisev üksus.
- Juhtimise strateegiline suunamine ja järelevalve riikliku tugipanga juhtorganite poolt eeldab volitusi, pädevust, kõlbelisust, vastutust ja objektiivsust. Juhtorgani liikmete ja tegevjuhtkonna lahusus tugevdab juhtorgani järelevalvefunktsiooni. Kui riikliku tugipanga edendustegevus vajab tavaliselt järelevalvenõukogu heakskiitu, mis tähendab seost valitsusega viimase osalemise kaudu juhtorganis, siis pangandustegevus kuulub kutselise juhtimise alla ja sellesse poliitiliselt ei sekkuta.
- Nõuetekohane riskijuhtimine ja sisekontroll tagavad, et riikliku tugipanga juhtorganid ei tee riskantseid finants- ja organisatsioonilisi otsuseid.

Uued riiklikud tugipangad saavad mitmeti tugineda sarnaste, juba pikemat aega tegutsenud pankade kogemustele, et eespool nimetatud eesmärged saavutada. Mitu hiljuti loodud riiklikku tugipanka, nagu Portugali arengu rahastamise asutus ja Iirimaa SBCI, tuginesid vajaduspõhisele kahepoolsele koostööle teiste riiklike tugipankadega.

EIP ja riiklikud tugipangad peaksid olema valmis vahendama Euroopa uue investeerimisnõustamise keskuse eriteadmisi, et jagada teadmisi ja parimaid tavasid keskuse tegevusvaldkondades. Samuti võivad riiklikud tugipangad kasutada keskust potentsiaalsete klientide ja sidusrühmade kontaktpunktina, et kiirendada projektide arendamist. Lisaks peaksid EIP ja riiklikud tugipangad olema valmis ajutiselt vahetama töötajaid; see võib olla veel üks kasulik vahend oskusteabe arendamiseks vastloodud riiklikus tugipangas⁵.

2.3 Vastavus riigiabi eeskirjadele

Enamikul juhtudel rahastab ja toetab riiklikke tugipanku riik ning see asjaolu annab tugipankadele eraõiguslike turuosaliste ees konkurentsieelise. Nende ressursid on seega ELi

⁵ EIP ja riiklike tugipankade ühine töörühm, milles osales ka komisjon, leppis nendes meetmetes kokku Euroopa investeerimiskava väljatöötamise käigus.

toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses riigi ressursid⁶ ja nende sekkumised on käsitletavad riigiabina, kui kõik teised ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 kriteeriumid on täidetud. Nagu eespool märgitud, peaks riiklike tugipankade majanduslik põhjendatus seisnema ennekõike nende võimes pakkuda rahastust valdkondades, kus esinevad turutõrked ja kus eraettevõtjad seetõttu piisavalt rahastust ei paku või kus eraturg ei sekku üldse. ELi riigiabi eeskirjade aluseks on sama põhimõte. Nende eesmärk on tagada, et riiklike tugipankade sekkumised oleksid täpselt suunatud turutõrgete kõrvaldamisele ning seeläbi majanduslikule ja rahanduslikule arengule kaasaaitamisele ning et need sekkumised ei moonutaks turgu, ei tõrjuks välja eraettevõtjaid ega hoiaks toimimas äriühinguid, mis vastasel juhul oleksid turult lahkunud.

Uute riiklike tugipankade loomise, tegevusulatuse ja kapitaliseerimisega seoses on komisjon oma hiljutistes otsustes osutanud, mil viisil ta hindab vastavust riigiabi eeskirjadele. Viimased otsused puudutasid Ühendkuningriigi panku Green Investment Bank⁷ ja British Business Bank⁸, Portugali arengu rahastamise asutust⁹ ja Läti ühtset arendusasutust¹⁰. Neis otsustes pandi suurt rõhku vajadusele tagada, et kõnealused riiklikud tugipangad keskendusid oma tegevuses valdkondadele, kus on levinud turutõrked ja kus kommertsalustel rahastuse pakkujate (enamasti pankade) teenused on seega ebapiisavad, ning väldiksid erasektori investeeringute väljatõrjumist oma laenupoliitikaga.

Komisjon otsustas, et riiklike tugipankade tegevusulatus võib hõlmata osalemist tsentraalselt hallatavates ELi rahastamisvahendites. Näiteks Ühendkuningriigi panga British Business Bank tegevusulatus hõlmab osalemist tsentraalselt hallatavates ELi rahastamisvahendites või EIP grupi rakendatavates programmides. Läti ühtne arendusasutus hakkab tegutsema finantsvahendajana, vahendades kooskõlas riigiabi eeskirjadega rahvusvaheliste finantseerimisasutuste (nagu EIP grupp ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD)) või teiste riiklike arengupankade (nagu Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)) kaasrahastatud programme ja projekte.

Riigiabi hiljutise ajakohastamisega seotud reformid hõlbustavad hästi kavandatud, tuvastatud turuhäiretele ja ühiseesmärkidele suunatud ning konkurentsi minimaalselt moonutava abi (nn hea abi) käsitlemist¹¹. Komisjoni hiljutistes otsustes riiklikele tugipankadele antava riigiabi kohta leiti seetõttu, et turutõrgete üksikasjalik majanduslik eelanalüüs ei ole enam vajalik tegevuste puhul, mis on kooskõlas vähese tähtsusega abi käsitlevate määrustega¹² või mis kuuluvad mõne grupierandi määruse¹³ kohaldamisalasse või mille puhul on tegemist

⁶ Riiklike tugipankade klassifikatsioon rahvamajanduse arvepidamises (vt punktid 2.4 ja 3.3 allpool) ei ole ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 kohaldamise seisukohalt oluline.

⁷ SA.33984 (2012/N), ELT C 370, 30.11.2012, lk 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), ELT C 460, 19.12.2014, lk 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), ELT C 5, 9.1.2015, lk 1.

¹⁰ SA.36904 (2014/N), veel avaldamata.

¹¹ Komisjoni teatis „ELi riigiabi ajakohastamine”, COM(2012) 209 final, 8.12.2012. Lisateave aadressil http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html.

¹² Komisjoni määrus (EL) nr 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes (ELT L 352, 24.12.2013, lk 1); komisjoni määrus (EL) nr 1408/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes põllumajandussektoris (ELT L 352, 24.12.2013, lk 9); komisjoni määrus (EL) nr 717/2014, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes kalandus- ja vesiviljelussektoris (ELT L 190, 28.6.2014, lk 45).

¹³ Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks (ELT L 187, 26.6.2014, lk 1), komisjoni

konkreetsete riigiabi suuniste alusel heaks kiidetud riigiabimeetmetega. Teiste tegevuste puhul osutas turutõrgete eeluuring sekkumise vajadusele. Riiklikud tugipangad peaksid kindlasti järgima ka lõplike abisaajate suhtes kohaldatavaid riigiabi eeskirju. Näiteks ei tohiks subsideerida raskustes olevaid ettevõtjaid, kui see pole sõnaselgelt lubatud, nt päästmise ja ümberkorraldamise suuniste kohaselt¹⁴. Komisjon on oma otsustes positiivselt ära märkinud selle, kui riiklikud tugipangad sekkuvad kaudselt, s.t finantsvahendajate kaudu, et vähendada eraõiguslike rahastajate väljatõrjumise ja diskrimineerimise riski, samas kui abist saadavad hüved peaksid täiel määral jõudma lõpliku abisaajani.

Komisjoni hiljutistes otsustes lubati turupõhist hinnakujundust enamasti vastavalt teatisele garantiidena antava riigiabi kohta¹⁵ või teatisele viitemäärade kohta¹⁶ või kooskõlas samasse nõudeõiguse järku kuuluvate investeeringute põhimõttega, et vältida turumoonutusi. Näiteks Ühendkuningriigi panga British Business Bank puhul peab investeeringuobjektiks olev äriühing tugipangale tõendama, et tal ei ole õnnestunud turult rahastust saada. Ristsubsideerimise vältimiseks on riiklike tugipankade äritegevus eraldatud nende edendustegevusest.

Komisjoni hiljutised heakskiitvad otsused näevad ette tegevuse läbivaatamise 4–7 aasta möödudes. Turutõrgete ja vastasutatud riikliku tugipanga tegevusulatus uue hindamine on vajalik selleks, et võtta arvesse majanduse arengut ning turul ja turutõrgetega seoses toimunut. Asjaomase liikmesriigi taotlusel võib läbivaatamine toimuda ka varem. Näiteks Ühendkuningriigi panga Green Investment Bank tegevusulatust laiendati, et võimaldada investeeringuid teistesse sektoritesse peale nende, mida hõlmas esialgu heakskiidetud tegevusulatus, ja lubada lisarahastamist¹⁷. Ka otsuses Portugali arengu rahastamise asutuse kohta märgitakse, et Portugali valitsus kavatseb asutuse tegevusulatust laiendada edasilaenamisele, mida rahastavad mitmepoolsed finantseerimisasutused ja teised riiklikud tugipangad.

Lisaks on komisjon British Business Banki käsitlevas otsuses selgitanud, et olemasolevate üksuste ja/või käimasolevate tegevuste liitmist, millega ei kaasne tekkivale üksusele lisakapitali andmist ega uue üksuse rahastamist avaliku sektori vahenditest, käsitatakse liikmesriigisisese administratiivse ümberkorraldamisena ja sellest ei pea teatama.

Liikmesriike, kes kavatsevad luua uue riikliku tugipanga, kutsutakse üles komisjoni oma plaanidest varakult teavitama, et tagada vastavus riigiabi eeskirjadele, arvestades ELi toimimise lepingu artiklis 108 sätestatud rakendamiskeeldu.

2.4 Riiklike tugipankade laenutegevuse statistiline kajastamine

valitsemissektoris või väljaspool seda stabiilsuse ja kasvu pakti raames

Riiklike tugipankade laenutegevust, mis vastab eespool punktides 2.1–2.3 esitatud juhtpõhimõtetele, kajastatakse üldjuhul väljaspool valitsemissektori statistikat, sest laenu andmise otsused tehakse valitsusest eraldiseisvalt ja tugipankade juhtorganite liikmed on

määrus (EL) nr 702/2014, 25. juuni 2014, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi põllumajandus- ja metsandussektoris ja maapiirkondades tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks (ELT L 193, 1.7.2014, lk 1).

¹⁴ ELT C 249, 31.7.2014, lk 1.

¹⁵ ELT C 155, 20.6.2008, lk 10.

¹⁶ ELT C 14, 19.1.2008, lk 6.

¹⁷ SA.37554, ELT C 210, 4.7.2014, lk 1.

valitsusest sõltumatud. Nimetatud tingimustel jääb kõnealustele nõuetele vastav riiklike tugipankade tegevus väljapoole ELi stabiilsuse ja kasvu pakti kohaldamisala.

Kui aga rahastamisotsused eeldavad valitsuse heakskiitu või kui asjakohaste juhtorganite (nt juhatuse) liikmed on riigiametnikud või tegutsevad muul viisil valitsuse juhtnööride kohaselt, siis on riikliku tugipanga näol tegemist varasid hoidva finantsasutusega, mida tuleb rahvamajanduse arvepidamises kajastada valitsemissektori all. Üksikasjalikke juhiseid riiklike tugipankade raamatupidamisliku kajastamise kohta on võimalik leida Eurostati Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemist (ESA 2010)¹⁸, käsiraamatust „Manual on Government Deficit and Debt on the implementation of ESA 2010”¹⁹ ning liikmesriikidele antud konkreetsetest nõuannetest²⁰.

3. Riiklike tugipankade koostöö ja investeerimisplatvormide roll Euroopa investeerimiskava kontekstis

TAUSTINFO 1

Praeguseks on kaheksa riiki –Bulgaaria, Slovakkia, Poola, Luksemburg, Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania ja Saksamaa – teatanud kavatsusest osaleda EFSI projektis oma riiklike tugipankade (või sarnaste asutuste) kaudu. Allpool nimetatud kaheksa riikliku tugipanga seas on ainult Luksemburgi tugipank klassifitseeritud valitsemissektori alla kuuluvaks, kahe Slovakkia tugipanga, Bulgaaria tugipanga, Hispaania tugipanga ja Bpifrance puhul käivad arutelud klassifikatsiooni üle.

Lisaks teatas juulis Ühendkuningriik, et ta kavatseb garanteerida EFSI taristuprojektide kaasfinantseerimist Ühendkuningriigis (8,5 miljardit eurot (6 miljardit naela)). Ühendkuningriigi sissemakset ei tehta riikliku tugipanga kaudu.

Teatatud riiklikud sissemaksed riiklike tugipankade kaudu on praeguse seisuga järgmised:

- Bulgaaria, juuni 2015, 100 miljonit eurot, Bulgarian Development Bank;
- Slovakkia, juuni 2015, 400 miljonit eurot, Slovenský Investičný Holding ja Slovenská Záručná a Rozvojová Banka;
- Poola, aprill 2015, 8 miljardit eurot, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) ja avalik-õiguslik asutus Polskie Inwestycje Rozwojowe (PIR);
- Luksemburg, aprill 2015, 80 miljonit eurot Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) kaudu;
- Prantsusmaa, märts 2015, 8 miljardit eurot Caisse des Dépôts (CDC) ja Bpifrance (BPI) kaudu;
- Itaalia, märts 2015, 8 miljardit eurot Cassa Depositi e Prestiti (CDP) kaudu;
- Hispaania, veebruar 2015, 1,5 miljardit eurot Instituto de Crédito Oficial (ICO) kaudu;
- Saksamaa, veebruar 2015, 8 miljardit eurot KfW kaudu.

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 EIP ja riiklike tugipankade koostöö

Tänu oma vastastikku täiendavale tootevalikule ja geograafilisele haardele on riiklikel tugipankadel oluline roll Euroopa investeerimiskava rakendamisel. Kuigi EFSI määruse kohaselt võivad riiklikud tugipangad EFSIs otse osaleda, on nad seni väljendanud selget eelistust teha koostööd investeerimisplatvormide ja konkreetsete projektide tasandil. Lisaks on EFSI määruses sätestatud, et riiklikud tugipangad võivad saada EIP tagatise, mille EFSI annab ELi tagatise edasitagatise alusel.

Neid eelistusi kajastavad ka ettepanekud, mille esitas EIP grupi ja riiklike tugipankade tõhustatud koostööd käsitlev tööühm. Nimetatud tööühm loodi 2014. aasta septembris kogunenud ELi majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN) taotlusel. Tööühm kutsus üles kasutama paindlikke koostöömudeleid ning tunnistas EIP ja riiklike tugipankade vastastikust täiendavust, mille puhul tugipankade kaudu saavutatav lisandväärtus tuleneb eelkõige nende teadmistest kohalike tingimuste ning äri- ja investorkogukondade, samuti riigi poliitika ja strateegiate kohta. Koostööd võib teha nii kahe- kui ka mitmepoolselt (nt investeerimisplatvormide kaudu). Mõlemal juhul on üheks peamiseks eesmärgiks erasektori vahendite võimendamine.

Võimalikud koostööga seotud finantstooted hõlmavad projektide kaasrahastamise kõrval muu hulgas ka riskijagamistooteid, mis pakuvad kaitset tagatiseta laenude ja teiste riskantsemate rahastamisliikide puhul, samuti ühiseid väärtipaberistamisplatvorme, riskikapitalifonde ning muid investeerimisfonde ja -platvorme.

Finantskoostööd tuleks täiendada nõustamisteenuste ja töötajate vahetuste vormis tehtava koostööga, et levitada parimaid tavasid kõigis asutustes, sealhulgas uutes ja väiksemates riiklikes tugipankades.

Kaasrahastamise kontekstis oleks võimalik saavutada EIP ja riiklike tugipankade vahel veelgi enam sünergiat halduskoormuse vähendamise ja ulatuslikuma standardimise abil. Selle tulemuseks võiks olla näiteks nõuetekohaste hoolsuse menetluste vastastikune tunnustamine.

3.2 Koostöö investeerimisplatvormide kaudu

Investeerimisplatvormid on üks võimalik viis edendada koostööd riiklike tugipankade ja EIP vahel. Investeerimisplatvormid on oma olemuselt ühisinvesteerimismehhanismid, mis on kavandatud selliselt, et hoogustada investeerimist teatavatesse projektide kogumitesse (mitte üksikprojektidesse). Investeerimisplatvormid võimaldavad koondada investeerimisprojekte, vähendada tehingu- ja teabekulusid ning tagada riskide tõhusam jaotamine erinevate investorite vahel.

Investeerimisplatvormid võivad hõlmata eriotstarbelisi vahendeid, hallatavaid kontosid, lepingupõhiseid kaasrahastamise või riskijagamise kokkuleppeid või mis tahes muid kokkuleppeid, mille kaudu üksused suunavad finantsvahendeid mitmesuguste investeerimisprojektide rahastamiseks. Investeerimisplatvormid võivad olla riigi või kohaliku omavalitsuse tasandi platvormid, mis koondavad mitut investeerimisprojekti asjaomase liikmesriigi territooriumil, mitut riiki hõlmavad või piirkondlikud platvormid, mis koondavad partnereid mitmest liikmesriigist või kolmandatest riikidest, kes on huvitatud projektidest asjaomases geograafilises piirkonnas, või temaatilised platvormid, mis koondavad teatavas sektoris ellu viidavaid investeerimisprojekte.

Hästi läbimõeldud platvormide abil on võimalik kaasata investeeringuid erasektori institutsionaalsetelt investoritelt, näiteks pensionifondidelt, ja seeläbi suurendada avaliku sektori vahendite mõju.

Praeguseks on juba kasutusel mitu mitmepoolset platvormi, nagu taristufond Marguerite²¹, Euroopa energiatõhususe fond (EEEF)²² ja Euroopa Kagu-Euroopa fond (EFSE)²³, ning neid võiks edasi arendada. Kõigil neil fondidel on mitu põhiinvestorit, sh EIP ja riiklikud tugipangad nagu CDC, KfW, CDP, ICO ja PKO Bank Polski SA. Põhiinvestoreid täiendavad erineval määral eraõiguslikud kaasinvestorid nii fondi tasandil kui ka platvormi raames toetatavate üksikprojektide tasandil. Seega koondavad platvormid investeeringuid eri sponsoritelt, et investeerida mitmekesisstatud projektiportfelli fondi sihtvaldkondades. Kuigi eespool toodud näidete puhul on tegemist juriidiliste isikutega, võib investeerimisplatvorme rakendada ka lepingupõhiselt, osaliste kaasrahastamis- ja riskijagamiskokkulepete kaudu.

Avalik-õiguslikest asutustest põhiinvestorite ja sõltumatu juhtkonnaga investeerimisplatvormide abil on võimalik kaasata arvestatavaid investeeringuid institutsionaalsetelt investoritelt ja ehk ka riiklikelt investeerimisfondidelt. Vajaduse korral võib EFSI eraõiguslike kaasinvestorite kaasamise hõlbustamiseks parandada krediitkvaliteeti, maandades konkreetse projekti või portfelliga seotud riske.

Euroopa investeerimisinõustamise keskuse kaudu võib saada tehnilist abi investeerimisplatvormide loomiseks. Seniste kogemuste põhjal soovitakse riiklikel tugipankadel maksimaalselt suurendada koostoimet ELi poliitikaeesmärkidega, tehes komisjoni talitustega koostööd juba protsessi esimestes etappides.

3.3 Platvormide statistiline kajastamine stabiilsuse ja kasvu pakti raames

Investeerimisplatvormide kajastamine stabiilsuse ja kasvu pakti raames sõltub esmajoones sellest, kuidas Eurostat neid platvorme statistikas klassifitseerib. Statistilise kajastamise suhtes valitsemissektori bilansis või väljaspool seda kohaldatakse samu Eurostati reegleid, mis kehtivad ka riiklike tugipankade endi kohta (ESA 2010 ja sellega kaasnevad dokumendid, millele on viidatud eespool punktis 2.4). Juriidilisest isikust investeerimisplatvorme võib kajastada eriotstarbeliste majandusüksustena.

Eriotstarbelised majandusüksused klassifitseeritakse üldjuhul valitsemissektori alla, kui need on valitsuse loodud ja teenindavad mõnda valitsemissektori üksust. Mitme aktsionäri või sponsoriga investeerimisplatvormi puhul sõltub klassifitseerimine üksus(t)est, mille kontrolli all platvorm on rahvamajanduse arvepidamise eeskirjade kohaselt.

Kui riiklik tugipank klassifitseeritakse valitsemissektori alla või panga tegevust suunatakse valitsemissektori kaudu, on põhiküsimus, milline üksus on eriotstarbelise majandusüksuse asutaja ja kontrollib seda.

Seega olukordades, kus investeerimisplatvormi investorid on peamiselt mitteallutatud finantseerimisasutused ja erainvestorid ning ükski valitsus ei kontrolli eriotstarbelist majandusüksust ka muul viisil, klassifitseeritakse eriotstarbeline majandusüksus tõenäoliselt

²¹ <http://www.marguerite.com/>

²² <http://www.eeef.lu/>

²³ <http://www.efse.lu/>

väljapoole valitsemissektorit. Samuti juhtudel, kus valitsus on vähemusinvestor (otseselt või valitsuse kontrolli all oleva allutatud finantseerimisasutuse kaudu) ja ta ei kontrolli eriotstarbelist majandusüksust ka muul viisil, jääb eriotstarbeline majandusüksus üldjuhul väljapoole valitsemissektori bilanssi.

Kui eriotstarbelist majandusüksust kontrollivad väljapoole valitsemissektorit klassifitseeritud riiklikud tugipangad, mis ei tegutse valitsuse juhtnööride kohaselt (üksust ei kontrolli ükski valitsus), või kui eriotstarbelist majandusüksust kontrollivad eraettevõtjad ja/või EIP ning üksus investeerib eri riikides kindlatesse sektoritesse, siis tõenäoliselt ei liigitata teda valitsemissektori alla.

EFSI määruse vastuvõtmise ajal tegi komisjon järgmise avalduse selle kohta, kuidas ta hindab EFSI algatuse raames tehtavaid ühekordseid sissemakseid stabiilsuse ja kasvu pakti elluviimiseks²⁴:

„[P]iiramata nõukogu eelisõigusi stabiilsuse ja kasvu pakti elluviimisel, tuleks liikmesriikide ühekordseid sissemakseid – kas liikmesriigi poolt või valitsemissektoris klassifitseeritavate või liikmesriigi nimel tegutsevate riigi tugipankade poolt – EFSIsse või investeerimiskava rakendamiseks loodud valdkondlikesse või mitut riiki hõlmavatesse investeerimisplatvormidesse käsitada põhimõtteliselt ühekordsete meetmetena nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97^[1] artikli 5 ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1467/97^[2] artikli 3 tähenduses.”

Seega tuleks liikmesriikide sissemakseid mitmepoolsetesse investeerimisplatvormidesse üldjuhul käsitleda stabiilsuse ja kasvu pakti tähenduses ühekordsete meetmetena kooskõlas ühekordse klassifikatsiooni põhimõtetega. See tõlgendus ei piira eelarveseisundi järelevalve sätteid, mis tulenevad stabiilsuse ja kasvu paktist. Sellele lisaks tuleb arvestada tegevusalaseid eeliseid, nagu portfelli parem mitmekesistamine ja mastaabisääst.

3.4 Riigiabi eeskirjad

Peale riiklike tugipankade loomise üldpõhimõtete, mis on sätestatud eespool punktis 2.3 viidatud otsustes, on komisjon riigiabi kontrollimise ülesande täitmiseks otsustanud kehtestada kiirendatud menetluse, mille eesmärk on tagada, et Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi rahastatavate projektide riigipoolse kaasrahastamise vastavus riigiabi eeskirjadele vaadatakse üle kuue nädala jooksul pärast asjaomaselt liikmesriigilt ammendava teate saamist.

3.5 EIP, riiklike tugipankade ja ELi vahendite koostoime loomine

Et suurendada avaliku sektori vahendite mõju reaalmajanduses, rakendab komisjon aina

²⁴ Vt EFSI määruse põhjendus 10.

^[1] Nõukogu määrus (EÜ) nr 1466/97, 7. juuli 1997, eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta (EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1).

^[2] Nõukogu määrus (EÜ) nr 1467/97, 7. juuli 1997, ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (EÜT L 209, 2.8.1997, lk 6).

suuremat osa ELi eelarvevahenditest rahastamisvahendite kaudu, mis täiendavad traditsioonilisemat laadi toetusi.

Rahastamisvahendid, milles ELi eelarvevahendid on ühendatud toetavate pangalaenudega, on näiteks VKEd toetusprogrammid nagu COSME ja Horisont 2020 InnovFin, Euroopa ühendamise rahastu Erasmus + jm alusel rakendatavad rahastamisvahendid. Need vahendid on saavutanud investeeritud avaliku sektori vahendite võimendamise eesmärgid. Riiklikud tugipangad võiksid tulevikus mängida suuremat rolli nende kasutuselevõtmisel.

ELi mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 raames võivad toetavad asutused täiendada riigiasutusi ja piirkondlikke haldusasutusi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite jaotamisel. See hõlmab muu hulgas selliseid rahastamisvahendeid nagu riskijagamistrahastamisvahendid, (osalised) laenukoostööd, omakapitali ja vahefinantseerimine. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel toetuste asemel laenude või riskikapitali pakkumiseks on kaks peamist eelist. Esiteks on nii võimalik vahendeid võimendada, s.t iga Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kaudu antud euro võib tekitada mitu eurot laenude või omakapitali rahastamise näol, ning teiseks tagab rahalise elujõulisuse nõue, et nappe vahendeid eraldatakse tõhusaks sihtotstarbeks. Komisjon on töötanud välja kindlaksmääratud „kasutusvalmis” rahastamisvahendid, et võimaldada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide laialdasemat kasutamist standarditumal viisil. Korraldusasutusi julgustatakse kasutama neid vahendeid rakenduskavade alusel, tuginedes riiklike tugipankade laienevale rollile.

Lisaks töötab komisjon välja konkreetseid tehnilisi lahendusi EFSI pakutava rahastuse kombineerimiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahenditega. Esiteks võiks EFSI toetada riiklikul või piirkondlikul tasandil loodud rahastamisvahendeid ja see toetus võib lisanduda Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetusele. Teiseks võiksid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid otseselt toetada projektide väljatöötamist ja rakendamist (kooskõlas toetava fondi programmi reeglite ja kohaldatavate abikõlblikkuse kriteeriumidega)²⁵. Teise variandina võiks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmide alusel teha sissemakseid investeerimisplatvormidesse nii, et vahendeid hallatakse ühiselt, kuid toetust antakse erinevalt, et täita Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide õigusnorme ning määruse 1303/2013 sätteid. Sellisel juhul peaks EIP/EIF tegema EFSI toel investeerimisplatvormi sissemakse ning Euroopa struktuuri- või investeerimisfondi programmi panus tuleks rahastamisvahendi kaudu.

ELi finantsmääruses²⁶ on sätestatud riiklikele tugipankadele ELi keskselt hallatavate rahastamisvahenditega seoses volitatud üksuse (nagu EIP või EIF) rolli andmise õiguslik alus. Seda võib aga teha ainult siis, kui riiklikul tugipangal on riiklik reguleeriv raamistik, mis võimaldab rahvusvahelistumist ja piiriüleseid tehinguid. Et jätkuvalt keskenduda turutõrgete lahendamisele, soovitakse riiklikel tugipankadel tegutseda konsortsiumidena ja osaleda rahvusvahelises kaasrahastamises. Seega on riiklikel tugipankadel võimalik oma rolli nii keskselt hallatavate ELi programmide kui ka Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamisel veelgi laiendada.

²⁵ Sarnaseid näiteid võib ette näha EFSI VKEd komponendi jaoks, mis toetab VKEd rahastamise portfelle.

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, 25. oktoober 2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, ELT L 298, 26.10.2012, lk 1.

4. Kokkuvõte

Ühiselt tegutsedes ning EIP, riiklike tugipankade ja erainvestorite vastastikusele täiendavusele tuginedes on võimalik saavutada investeerimiskava eesmärk kaasata järgmise kolme aasta jooksul avaliku ja erasektori investeeringuteks reaalmajandusse täiendavalt vähemalt 315 miljardit eurot. Eelmistes punktides rõhutatakse vajadust kaasata kõigis liikmesriikides riiklikud tugipangad aktiivselt investeerimiskava rakendamisse. Liikmesriigid, kus pole veel riiklikku tugipanka, võiksid kaaluda sellise panga loomist kooskõlas eespool kirjeldatud põhimõtetega. Ka investeerimisplatvormidel võib olla oluline roll EIP, riiklike tugipankade ja erainvestorite vahendite ühendamisel. Riiklikud tugipangad võivad oma suutlikkust tugevdada, tuginedes parimatele tavadele, mis aitavad suurendada nende koostöövõimet. EIP juhitud ühine töörühm, milles osales ka komisjon, on juba esitanud kasulikke ettepanekuid ühiste investeerimisplatvormide, teadmiste jagamise ja nõustamistegevuse kohta. Aja jooksul võiks sellest süvendatud koostööst kujuneda riiklike investeerimispankade integreeritud süsteem, mis oleks võimeline liikmesriikides pakkuma kontrollitud tooteid ja levitama parimaid tavasid. EFSI hindamine 2017/2018. aastal annab võimaluse uurida, kuidas koostöö riiklike tugipankade ja EIP vahel ning ka tugipankade endi vahel on arenenud.

Esialgne ajakava

4. juuli 2015: jõustub EFSI määrus

1. oktoobriks 2015: riiklikele tugipankadele on antud esimesed EFSI tagatised

1. oktoober 2015: loodud on esimesed investeerimisplatvormid

30. juuni 2018: EFSI investeerimisprogrammi lõpetamine

Pärast 2018. aasta juunit EFSI hindamine, sealhulgas riiklike tugipankade rolli ja koostöö hindamine