



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 23.5.2013
SWD(2013) 178 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

Care însoțește documentul

Propunere de decizie a Parlamentului European și a Consiliului

de acordare a unei garanții UE Băncii Europene de Investiții pentru pierderile rezultate din operațiunile de finanțare care sprijină proiectele de investiții în afara Uniunii

{COM(2013) 293 final}

{SWD(2013) 179 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

Care însoțește documentul

Propunere de decizie a Parlamentului European și a Consiliului

de acordare a unei garanții UE Băncii Europene de Investiții pentru pierderile rezultate din operațiunile de finanțare care sprijină proiectele de investiții în afara Uniunii

Banca Europeană de Investiții (BEI) desfășoară în afara UE operațiuni de sprijinire a politicilor externe ale UE, parțial cu o garanție bugetară din partea UE alocată în cadrul fiecărui cadru financiar multianual (CFM). De mai mult de 30 de ani, UE oferă o garanție bugetară BEI, limitată la anumite plafoane și în anumite condiții, care acoperă riscurile de natură suverană și politică legate de operațiunile sale de creditare și de garantare a împrumuturilor realizate în afara UE, în sprijinul obiectivelor de politică externă ale UE. De-a lungul anilor, această garanție a fost acordată printr-o serie de decizii. Domeniul global și condițiile generale ale acoperirii garanției UE pentru operațiunile externe ale BEI sunt prevăzute actualmente în Decizia 1080/2011/UE (denumită în continuare „actuala decizie”). Aceasta expiră la 31 decembrie 2013.

Nevoia de o garanție de la bugetul UE decurge din obligația BEI, prevăzută în statutul acesteia, de a garanta un nivel adecvat de securitate pentru toate operațiunile de creditare și, în sens mai larg, din necesitatea de a proteja bonitatea BEI și de a nu compromite îndeplinirea sarcinii sale de a contribui la o dezvoltare echilibrată și constantă a statelor membre ale UE. Garanția UE a fost principalul instrument cu rolul de a asigura compatibilitatea între structura financiară cu puternic efect de levier a BEI, riscul inerent semnificativ mai mare al creditării către țări terțe, necesitatea de a evita o deteriorare a ratingului AAA al băncii, limitându-se totodată consumul de capital al BEI. BEI nu remunerează UE pentru această garanție.

Operațiunile BEI ar trebui să fie realizate în țări eligibile (astfel cum sunt definite în actuala decizie) în sprijinul oricăruia dintre următoarele obiective: (i) dezvoltarea sectorului privat local, în special sprijinirea IMM-urilor; (ii) dezvoltarea infrastructurii sociale și economice, inclusiv a infrastructurii de transport, energie, mediu și tehnologie a informației și comunicațiilor; și (iii) atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea.

Acoperirea geografică a garanției UE este împărțită pe regiuni: Țările aflate în faza de preaderare, țările vizate de politica de vecinătate și de parteneriat, Regiunea ALA (Asia și America Latină) și Africa de Sud.

Actuala decizie stabilește un plafon general de 27,484 miliarde EUR și un buget de 2 miliarde EUR referitor la schimbările climatice pentru perioada 2007-2013. Plafonul general este defalcat în plafoane regionale, însă bugetul referitor la schimbările climatice este global și nu prezintă nicio prealocare regională.

Articolul 16 din actuala decizie prevede că Comisia trebuie să prezinte o nouă propunere pentru următorul cadru financiar (2014-2020). Actuala decizie solicită în egală măsură Comisiei să examineze diferite aspecte la elaborarea prezentei propuneri. În acest sens, Comisia a luat în considerare mecanismul bugetar care stă la baza garanției UE, deoarece acest fapt are implicații asupra unora dintre opțiunile analizate în evaluarea impactului (EI).

Fondul de garantare (FG) are scopul de a proteja bugetul UE împotriva șocurilor datorate unei posibile neonorări, în principal în cazul operațiunilor de finanțare externă ale BEI și al altor acțiuni externe. FG este alimentat printr-o plată anuală de la bugetul UE. Mecanismul de provizionare al FG, care are drept scop menținerea FG la un nivel de 9 % din plățile restante, creează, prin urmare, în fapt, o limită a dimensiunii garanției de la bugetul UE. Pe baza modelelor preconizate de plăți și rambursări ale operațiunilor acoperite de FG, suma prevăzută în informațiile tehnice de la Comisia Europeană la negocierea programelor individuale de punere în aplicare a următorului cadru financiar multianual, transmisă de către Comisie la data de 27 martie 2013 (care prevede 1,193 miliarde EUR pentru cadrul financiar 2014-2020, în prețuri curente, pentru provizionarea FG) ar permite un plafon fix al mandatului de aproximativ 25 miliarde EUR.

Față de precedentă decizie¹, plafoanele regionale au fost majorate prin Decizia 1080/2011/UE. Legiuitorul a precizat în mod clar în considerentele Deciziei că aceste creșteri au fost excepționale și temporare, fiind produse în contextul primăverii arabe și menite a acoperi sprijinul mai mare acordat de BEI partenerilor UE în perioada de criză 2009-2010. Acest lucru demonstrează intenția legiuitorului de a menține echilibrul regional general, care a fost negociat cu dificultate în 2009 și a fost rezultatul unui compromis politic delicat. Prin urmare, se presupune că în 2009 echilibrul regional ar trebui să constituie baza noii propuneri legislative.

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Contextul în care BEI își desfășoară activitatea a evoluat în mod semnificativ, iar noua propunere legislativă pentru garanția UE în cadrul următorului cadru financiar multianual a fost elaborată într-un context mult mai dificil decât cel care predomina în urmă cu câțiva ani. În special, criza financiară a avut un impact semnificativ asupra condițiilor de finanțare ale BEI și a generat posibile amenințări la adresa ratingului AAA al BEI. În acest context nefavorabil, Planul operațional al băncii (POB) 2012-2014, aprobat la sfârșitul anului 2011, a avut în vedere o reducere semnificativă a volumelor creditelor la nivelurile anterioare crizei, în special în domeniul extern. Deși recent aprobată majorare a capitalului BEI este de natură să permită creșterea împrumuturilor de la BEI în interiorul UE, activitatea externă acordată de BEI nu ar trebui să fie afectată.

Această schimbare strategică a fost încorporată în reflecțiile privind propunerea pentru o nouă garanție UE, împreună cu alte elemente, cum ar fi, printre altele, actualul context economic și financiar care are un impact asupra calității portofoliului de credite externe, capacitatea BEI de absorbție a riscurilor și extinderea ariei geografice de acțiune a Băncii Europene de Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) la regiunea mediteraneană, unde aceasta ar putea ajunge în cele din urmă la o activitate de afaceri anuală de până la 2,5 miliarde EUR (care ar fi mai mult decât totalul combinat al finanțărilor BEI în regiune — cu garanția UE și pe riscul propriu al BEI).

În acest context, raportul privind evaluarea impactului subliniază patru probleme principale:

- **Riscul de utilizare suboptimă a garanției UE;**
- **Imposibilitatea ca BEI să finanțeze toate tipurile de operațiuni de microfinanțare cu garanția UE;**
- **Nivelul insuficient de finanțare a măsurilor de combatere a schimbărilor climatice și faptul că BEI își va spori cu dificultate creditarea în această zonă.**

¹ Decizia 633/2009/CE.

- **Poziționarea neclară a BEI ca instrument esențial de realizare a sprijinului financiar extern al UE.**

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII ȘI JUSTIFICAREA ACȚIUNII UE.

Propunerea intră în sfera competenței exclusive a UE. În consecință, principiul subsidiarității nu se aplică.

Temeiul juridic specific pentru acordarea de către UE a unei garanții către BEI pentru pierderile rezultate din împrumuturi și garanții la împrumuturi pentru proiecte din afara UE este reprezentat de articolele 209 și 212 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. BEI este instituită în temeiul articolului 309 din tratat, iar statutul său este definit într-un protocol anexat la tratate.

3. OBIECTIVELE NOII GARANȚII UE PENTRU OPERAȚIUNILE DE FINANȚARE EXTERNĂ ALE BEI:

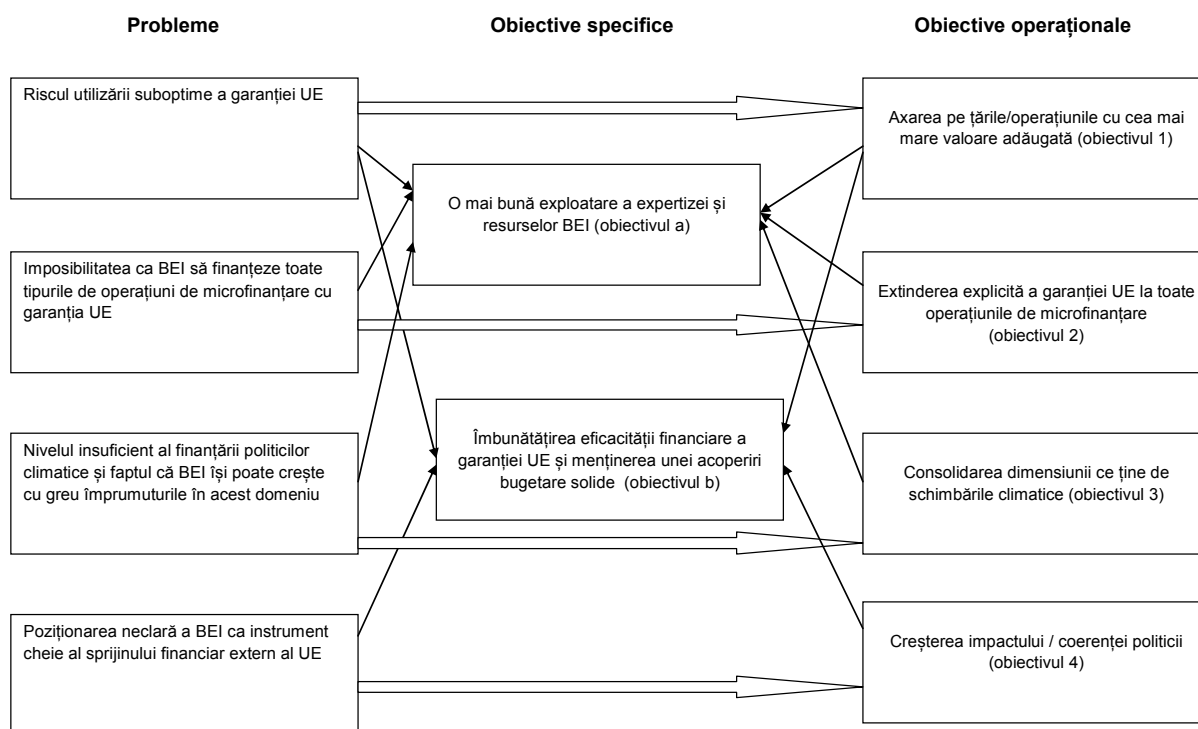
Obiectivul general al activității BEI în afara UE, sub garanția UE, ar trebui să fie sprijinirea politicilor externe ale Uniunii, prin finanțarea proiectelor relevante în țările partenere prin combinarea fondurilor bugetare ale UE (prin provizionarea Fondului de garantare pentru acțiuni externe, care secondează garanția UE) cu resursele proprii ale BEI.

Prin operațiunile sale de finanțare în afara Uniunii, sub garanția UE, BEI ar trebui să sprijine dezvoltarea economică, socială și de mediu durabilă în țările partenere ale Uniunii, precum și parteneriatul lor cu UE. În plus, operațiunile de finanțare ale BEI în cadrul mandatului trebuie să fie conforme cu cadrul mai extins al politicii regionale a Uniunii.

Alte obiective specifice ale noului mandat ar trebui să includă: (i) o mai bună exploatare a capacităților și resurselor BEI și (ii) îmbunătățirea eficacității garanției UE, menținând totodată o acoperire bugetară solidă.

În acest context, obiectivele operaționale ale noii garanții UE ar trebui să fie:

- **Concentrarea geografică a garanției UE asupra beneficiarilor care ar putea genera cea mai mare valoare adăugată** (obiectivul 1);
- **Extinderea explicită a garanției UE la toate operațiunile de microfinanțare** (obiectivul 2), pentru a ajunge la cei mai săraci;
- **Consolidarea componentei referitoare la schimbările climatice din garanția UE pentru a stimula operațiunile BEI în acest sector cheie ale acțiunii externe a UE** (obiectivul 3);
- **Creșterea impactului finanțării BEI printr-o mai bună coordonare cu politicile UE; coerența și sinergiile cu instrumentele UE** (obiectivul 4) pentru a reflecta mai bine și mai prompt evoluțiile politice.



4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Ținând seama de problema identificată și în vederea atingerii obiectivelor politice și operaționale specifice, Comisia a avut în vedere următoarele opțiuni pentru viitoarea garanție UE pentru operațiunile de finanțare externă ale BEI:

Opțiunea 0: nicio nouă decizie — această opțiune nu a fost analizată în detaliu.

Opțiunea 1: nicio schimbare (astfel cum se prevede în Decizia 1080/2011/UE - dar prelungită până la 31.12.2020) — scenariul de referință.

Opțiunea 2: modificarea garanției existente. Această opțiune a fost elaborată în funcție de trei opțiuni secundare. Fiecare dintre cele trei opțiuni secundare a fost definită ca un ansamblu articulat de 4 tipuri de modificări cu scopul de a aborda cele 4 obiective operaționale pe baza interacțiunii reciproce și a contagiunii modificărilor fiecărui parametru. Caracteristicile principale ale fiecărei opțiuni secundare sunt prezentate în tabelul de mai jos:

Principalele diferențe dintre opțiunile de politică reținute și opțiunea de politică „scenariul de referință — nicio modificare”

Răspunsuri la obiectivele operaționale	Opțiunea CLOSE	Opțiunea MICRO	Opțiunea FOCUS
(i) axarea pe țări/operațiuni cu cea mai mare valoare adăugată	Excluderea AAL și a Africii de Sud	Nicio modificare	axarea pe beneficiari mai puțin solvabili (într-un mod dinamic)
(ii) furnizarea unei garanții explicite pentru toate operațiunile de	Toate operațiunile de microfinanțare eligibile în mod	Buget prealocat în valoare de 2 miliarde EUR pentru	Nicio modificare

microfinanțare	specific, dar fără asumarea riscurilor comerciale de către garanția UE	operațiunile de microfinanțare cu garanția globală a UE	
(iii) consolidarea dimensiunii schimbărilor climatice	Creșterea bugetului prealocat pentru operațiunile legate de schimbările climatice la 4 miliarde EUR	Stabilirea de obiective regionale și absorbția bugetului prealocat în plafonul general	Volumul global de creditare + urmărirea obiectivului de reducere a emisiilor de GES
(iv) creșterea impactului/coerenței politice	Elaborarea documentelor anuale de strategie de țară	Actualizarea orientărilor operaționale regionale tehnice în conformitate cu PIM al instrumentelor de finanțare externă ale UE	Actualizarea orientărilor operaționale regionale tehnice în conformitate cu PIM al instrumentelor de finanțare externă ale UE

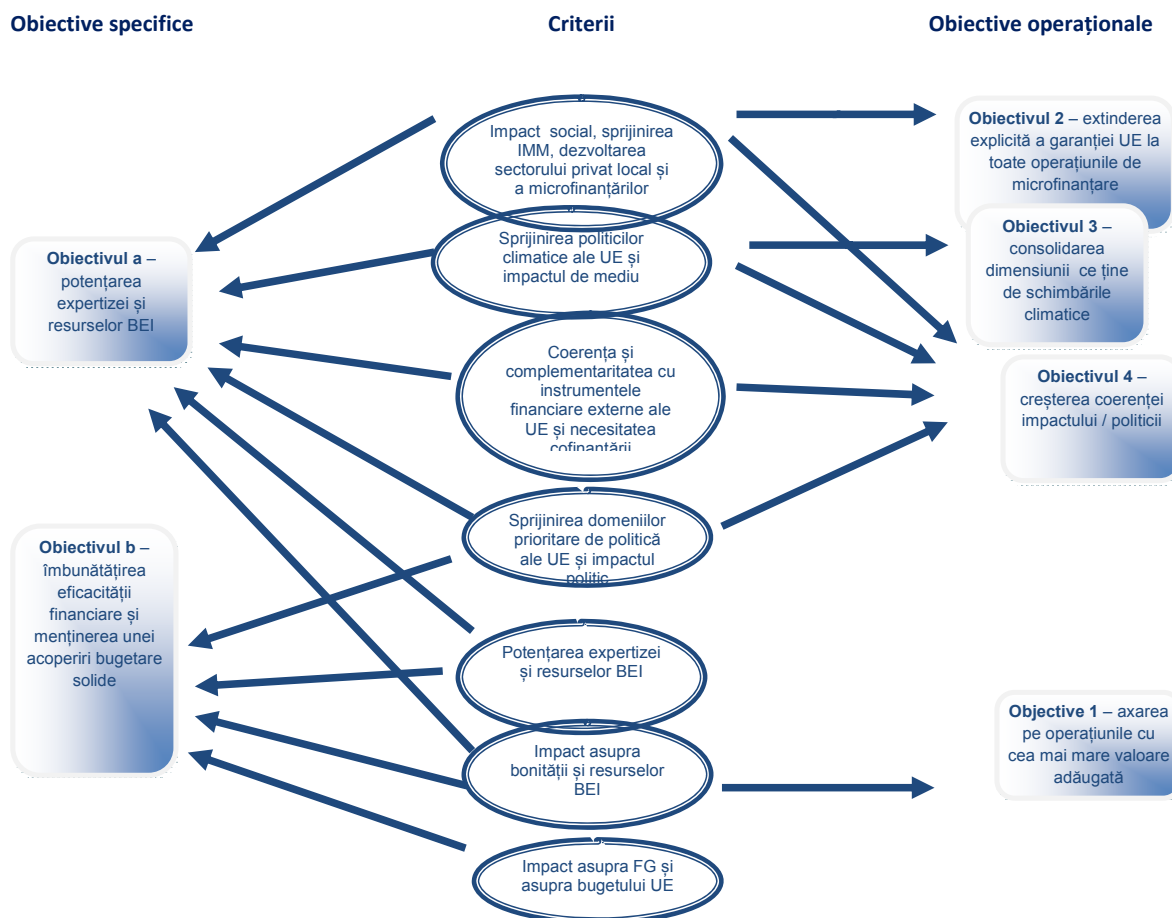
Opțiunea 3: furnizarea garanției către alte instituții financiare. Această opțiune nu a fost analizată în detaliu.

5. EVALUAREA IMPACTULUI

Trebuie remarcat faptul că nu este posibil să se furnizeze estimări cantitative ale impactului fiecărei opțiuni, deoarece el va depinde de punerea în aplicare a deciziei de BEI. Într-adevăr, plafoanele regionale sunt orientative și nu reprezintă volume țintă. În timp ce punerea în aplicare a deciziei depinde în mod considerabil de deciziile organismelor de conducere ale BEI și de capacitatea de absorbție a beneficiarilor, la nivel de proiecte, activitatea BEI va depinde în mod special de identificarea proiectelor solide și rentabile, de oportunitățile de combinare a granturilor și creditelor, de nivelul de îndatorare din țările beneficiare, de analiza de risc, de contextul economic și politic, de calitatea pregătirii proiectului, de capacitatea promotorilor de proiecte, etc. Cu toate acestea, a fost efectuată o analiză calitativă a efectelor importante ale fiecărei opțiuni principale și au fost furnizate, acolo unde este posibil, trimiteri la date și cifre .

Principalele efecte au fost definite în legătură cu obiectivele operaționale și specifice ale noii garanții UE. Principalele efecte evaluate au fost (i) sprijinirea domeniilor de politică prioritare ale UE, inclusiv extinderea, vecinătatea și dezvoltarea țărilor terțe și impactul politic, (ii) coerența și complementaritatea cu instrumentele de finanțare externă ale UE și nevoia de cofinanțare, (iii) potențarea experienței și expertizei BEI, (iv) impactul social, sprijin pentru IMM-uri, dezvoltarea sectorului privat local și a microfinanțării în țările partenere, (v) sprijinirea inițiativelor UE privind combaterea schimbărilor climatice și impactul asupra mediului, (vi) impactul asupra Fondului de garantare și asupra bugetului UE și (vii) impactul

asupra ratingului riscului de credit BEI și asupra resurselor acesteia. Trebuie remarcat faptul că ultimele două criterii (impactul asupra FG și asupra bugetului UE și impactul asupra resurselor și bonității BEI) sunt probabil cele mai importante, deoarece ele stabilesc limitele în care decizia poate fi pusă în aplicare.



Pe baza analizei, raportul furnizează o evaluare a impactului fiecărei opțiuni în ceea ce privește eficacitatea, eficiența și coerența în comparație cu scenariul de bază. Impactul potențial al diferitelor opțiuni a fost evaluat din punct de vedere calitativ de către serviciile Comisiei.

Din perspectiva Comisiei, costurile administrative ale implementării opțiunilor analizate trebuie să fie echivalente cu cele ale implementării scenariului de bază.

Evaluarea a arătat că, împreună, efectele probabile ale opțiunilor CLOSE și MICRO nu ar fi în mod semnificativ mai mari decât statu quo-ul. Pe de altă parte, opțiunea FOCUS ar genera mai multe efecte pozitive și mai bine ierarhizate decât celelalte opțiuni analizate, în special în ceea ce privește impactul bugetar și coerența și complementaritatea cu politicile și instrumentele UE.

	REFERINȚĂ	CLOSE	MICRO	FOCUS
Sprijinul domeniilor de politică prioritare ale UE, extinderea, vecinătatea și dezvoltarea țărilor terțe și impactul politic	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +

Coerența și complementaritatea cu instrumente de finanțare externă ale UE și nevoia de cofinanțare	0	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> - <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> +
Potențarea experienței și expertizei BEI	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +
Impactul social, sprijinirea IMM-urilor, dezvoltarea sectorului privat local și a microfinanțării în țările partenere	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> - <u>C:</u> 0	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> 0
Sprijinirea acțiunilor UE de combatere a schimbărilor climatice și privind impactul asupra mediului	0	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> - <u>C:</u> 0	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +
Impact asupra fondului de garantare și asupra bugetului UE	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> 0.
Impact asupra ratingului de risc de credit al BEI și asupra resurselor acesteia	0	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> + <u>C:</u> nu se aplică	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> - <u>C:</u> nu se aplică	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> nu se aplică
Media generală a impactului	0	- „+”: 6 „0”: 5 „-”: 9	- „+”: 4 „0”: 4 „-”: 12	+ „+”: 10 „0”: 10 „-”: 0

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR

Pe baza unor ratingurilor calitative furnizate, opțiunea FOCUS s-a conturat în mod clar ca fiind opțiunea preferată. Ar trebui remarcat faptul că, în cazul acestei opțiuni, obiectivul 3 nu ar putea fi realizat, deoarece evaluarea a arătat că garanție bugetară a UE nu este instrumentul adecvat pentru a acoperi finanțarea de către BEI a tuturor tipurilor de operațiuni de microfinanțare în regiunile acoperite de garanția UE.

Părțile interesate nu fi exprimat opoziția față de opțiunea reținută. În special, opțiunea FOCUS coincide cu opinia exprimată de cea mai mare parte a celor consultați. În special, ONG-urile consultate, deputații europeni și statele membre, precum și comitetul director al „înțelepților” (instituit la momentul revizuirii intermediare a actualei decizii) au subliniat necesitatea de a se clarifica situațiile în care valoarea adăugată a finanțării acordate de BEI și acoperite de garanția UE este cea mai ridicată și de a se identifica modalități de a stimula BEI să se concentreze asupra utilizării garanției în acele situații. ONG-urile consultate au pus sub semnul întrebării necesitatea de a extinde domeniul de aplicare al garanției UE la toate tipurile de operațiuni de microfinanțare, dată fiind existența mai multor alți actori în domeniu, aceasta fiind o solicitare a unor membri ai Parlamentului European. În plus, ONG-urile consultate au solicitat un mecanism prin care BEI să monitorizeze emisiile de carbon generate de operațiunile sale de finanțare.

7. MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA

În noua propunere legislativă, metodele de monitorizare și evaluare vor fi consolidate în comparație cu situația actuală. În special, vor fi menținuți și consolidați indicatorii de monitorizarea operațională elaborați recent de BEI (cadrul de măsurare a rezultatelor — CMR).

În plus, progresele către obiectivele specifice vor fi monitorizate cu ajutorul indicatorilor principali care acoperă următoarele domenii: i) suma semnată de regiune, ii) suma plătită de regiune, III) progresele realizate în vederea obținerii unei distribuții echilibrate a activității în funcție de țară, iv) defalcarea activității în funcție de diferitele obiective, v) volumul de creditare a măsurilor de combatere a schimbărilor climatice în raport cu obiectivul de finanțare și impactul asupra reducerilor emisiilor de gaze cu efect de seră în valoare absolută și în valoare relativă, vi) numărul de proiecte evaluate în raport cu riscul climatic, vii) numărul și valoarea operațiunilor combinate cu granturi UE și viii) numărul și valoarea operațiunilor cofinanțate cu alte IFI.

În plus, o serie de indicatori de performanță mai detaliați vor fi obținuți pe baza metodologiei cu trei piloni, elaborată de către BEI în cadrul REM. Cadrul REM arată modul în care împrumuturile BEI generează realizări, care produc rezultate și care, în timp, conduc la efecte, fapt care se înscrie în obiectivele mandatului băncii.

În ceea ce privește finanțarea pentru proiecte care promovează combaterea schimbărilor climatice, eligibilitatea pentru operațiunile privind schimbările climatice ar urma să fie clarificată în raport cu criteriile convenite pornind de la definițiile existente — și, dacă este necesar, de la definițiile „înăsprite” — ale BEI pentru a se urmări cheltuielile aferente schimbărilor climatice. BEI va explora metodologii consolidate pentru includerea carbonului și pentru îmbunătățirea rezistenței la schimbările climatice a investițiilor sale, precum și riscurile climatice în evaluarea proiectelor. În paralel, BEI ar trebui să elaboreze în continuare metodologii pentru a evalua riscul climatic în vederea consolidării rezistenței la schimbările climatice pentru toate operațiunile relevante și să integreze prețul carbonului în analiza economică a raportului costuri-beneficii. Eligibilitatea și criteriile restrictive pentru proiecte mai producătoare de emisii de carbon ar trebui, de asemenea, îmbunătățite în politicile sectoriale relevante.

În plus, în actul legislativ, ca în Decizia 1080/2011/UE, se vor avea în vedere rapoarte periodice. Comisia va prezenta anual Parlamentului European și Consiliului rapoarte privind executarea mandatului de către BEI. Acest raport va fi publicat pe site-ul web al Comisiei.

O evaluare intermediară va fi efectuată după trei ani de la începerea mandatului.