



Bruxelles, 22.7.2015
COM(2015) 361 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Lucrând împreună pentru locuri de muncă și creștere economică: Rolul băncilor naționale de promovare (BNP) în sprijinirea Planului de investiții pentru Europa

Lucrând împreună pentru locuri de muncă și creștere economică: Rolul băncilor naționale de promovare (BNP) în sprijinirea Planului de investiții pentru Europa

1. Introducere: Rolul-cheie al BNP-urilor în implementarea Planului de investiții pentru Europa

La 26 noiembrie 2014, Comisia și-a lansat Planul de investiții pentru Europa¹, un efort coordonat și cuprinzător vizând să mobilizeze în trei ani cel puțin 315 miliarde EUR, cu titlul de investiții publice și private suplimentare în economia reală. Deși implementarea planului se bazează în principal pe parteneriatul strategic dintre Comisie și BEI, este nevoie de o implicare efectivă a băncilor naționale de promovare (BNP) pentru a spori impactul acestora asupra investițiilor, creșterii economice și ocupării forței de muncă, datorită expertizei lor specifice și cunoașterii contextului local, a mediului de afaceri și a comunităților de investitori, precum și a politicilor și strategiilor naționale. Statele membre care nu dispun încă de o BNP ar putea avea în vedere înființarea unei astfel de entități. În plus, platformele de investiții pot juca un rol-cheie în punerea în comun a resurselor BEI, ale băncilor naționale de promovare și ale investitorilor privați. Prezenta comunicare oferă orientări și claritate în ceea ce privește cele mai bune modalități de înființare a unor astfel de bănci și platforme.

Până în prezent, opt BNP-uri (din Bulgaria, Franța, Germania, Italia, Luxemburg, Polonia, Slovacia și Spania) s-au angajat să furnizeze cofinanțare pentru proiecte și platforme de investiții, cu un volum de finanțare în valoare totală de până la 34 de miliarde EUR.

Băncile naționale de promovare joacă un rol important în canalizarea finanțării pe termen lung. În ultimii ani, ele și-au intensificat activitățile cu scopul de a contrabalansa procesul necesar de reducere a efectului de levier în sectorul bancar comercial. De asemenea, ele joacă un rol important în implementarea instrumentelor financiare ale UE în afara domeniului de aplicare al planului de investiții. Un număr de state membre care nu dispuneau de o BNP au decis să înființeze o astfel de bancă, în timp ce alte state membre au în prezent în vedere înființarea unei noi BNP.

În timpul consultării cu privire la Cartea verde privind finanțarea pe termen lung a economiei europene², s-a făcut apel la o mai bună exploatare a sinergiilor dintre bugetul UE, Banca Europeană de Investiții (BEI) și băncile naționale de promovare (BNP), în domenii precum schimbările climatice, mediul, inovarea și dezvoltarea capitalului social și uman. Date fiind nevoia urgentă de a stimula investițiile și spațiul fiscal limitat disponibil în medie în Europa, este nevoie mai mult ca oricând de o utilizare optimă a resurselor publice. În centrul Planului de investiții pentru Europa se află o utilizare mai inteligentă a resurselor publice, în vederea atragerii actorilor privați. Cooperarea consolidată dintre BNP-uri, pe de o parte, și Comisia și Grupul BEI, pe de altă parte, este, prin urmare, o condiție esențială pentru succesul planului. Acest lucru se reflectă în mod clar și în Regulamentul privind Fondul european pentru

¹ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor și Banca Europeană de Investiții - Un Plan de investiții pentru Europa, COM(2014)903 final, publicat la 26 noiembrie 2014

² A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind finanțarea pe termen lung a economiei europene, COM(2014)168 final, publicată la 27 martie 2014.

investiții strategice (FEIS)³, care stabilește temeiul juridic pentru prima parte a planului de investiții.

În acest context și bazându-se pe bunele practici, prezenta comunicare oferă orientări statelor membre care intenționează să înființeze o nouă BNP. În plus, ea stabilește o serie de principii esențiale pentru colaborarea între băncile naționale de promovare, precum și pentru colaborarea acestora cu Grupul BEI și Comisia, în contextul planului de investiții, în special prin intermediul platformelor de investiții. De asemenea, ea clarifică modul în care ar trebui să fie contabilizate contribuțiile din partea BNP destinate platformelor de investiții, precum și procedura referitoare la componenta ajutoarelor de stat a cofinanțării.

2. Înființarea băncilor naționale de promovare

2.1 Justificarea pentru înființarea BNP-urilor

În scopul prezentei comunicări, băncile naționale de promovare sunt definite ca entități juridice care desfășoară activități financiare pe o bază profesională și care au fost mandatate de un stat membru sau de o entitate dintr-un stat membru de la nivel central, regional sau local, să desfășoare activități de dezvoltare sau de promovare, astfel cum se prevede la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul privind FEIS. Această definiție acoperă BNP-uri de forme extrem de variate, care oferă produse de promovare distincte, în funcție de necesitățile specifice fiecărei țări. Rămâne la latitudinea fiecărui stat membru să ia o decizie cu privire la înființarea sau neînființarea unei BNP, precum și cu privire la natura și forma acesteia.

Principala justificare economică pentru o bancă de promovare este faptul că disfuncționalitățile pieței pot duce la o scădere a investițiilor și, prin urmare, la o creștere viitoare mai lentă decât ar fi eficient din punct de vedere economic și faptul că o instituție publică este mai bine plasată decât operatorii privați pentru a face față acestor disfuncționalități ale pieței.

Disfuncționalitățile pieței pot fi rezultatul (i) unor informații asimetrice, (ii) al unor factori externi și (iii) al puterii pieței (o concurență slabă). Ele afectează atât cererea, cât și oferta de investiții. Printre exemplele tipice se numără (i) raționalizarea creditării și cerințele ridicate în materie de rentabilitate cauzate de costurile mari ale tranzacțiilor suportate de bănci pentru a identifica proiectele viabile de investiții (de exemplu, în sectorul IMM-urilor), (ii) investițiile insuficiente în domenii precum cercetarea și dezvoltarea, infrastructura, educația și proiectele de mediu, unde beneficiile din investiții se extind și asupra concurenților, precum și (iii) oferta slabă de servicii financiare care rezultă din concentrarea pieței cauzată de fuziuni, ieșiri de pe piață ale concurenților sau alte obstacole în calea concurenței eficiente. O externalitate specifică în contextul UE constă în integrarea consolidată a pieței promovată prin proiecte transfrontaliere.

Unele dintre aceste disfuncționalități ale pieței pot fi rezolvate cu ajutorul băncilor de promovare sau prin alte mecanisme de intervenție. De exemplu, o bancă de promovare poate îmbunătăți oferta de finanțare a investițiilor în domeniile afectate de disfuncționalități ale

³ Regulamentul (UE) 2015/1017 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 iunie 2015 privind Fondul european pentru investiții strategice, Platforma europeană de consiliere în materie de investiții și Portalul european de proiecte de investiții și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1291/2013 și (UE) nr. 1316/2013 – Fondul european pentru investiții strategice (JO L 169, 1.7.2015, p. 1).

pieței. Pe de altă parte, politicile structurale sunt mai bine plasate să crească gama de proiecte profitabile (de exemplu, prin consolidarea securității juridice, raționalizarea procedurilor administrative, reducerea costului factorilor etc.). Din acest motiv, agenda de reforme structurale și de reglementare face parte integrantă din planul de investiții. Înființarea unei BNP nu înlocuiește reformele necesare.

O serie de instituții publice sunt active la nivel național. Printre cele mai mari, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Germania), Bpifrance (Franța), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Franța), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italia), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Spania) și recent înființatele Green Investment Bank și British Business Bank (Regatul Unit) oferă finanțare pentru sectoarele-cheie și investesc în proiecte din domenii inovatoare, ecologice și cu caracter social, în care au fost identificate disfuncționalități ale pieței. Portugalia, Irlanda, Grecia și Letonia au înființat și ele recent bănci naționale de promovare.

2.2 Principiile directe pentru înființarea BNP

Prin corectarea disfuncționalităților pieței, băncile naționale de promovare pot juca un rol în creșterea bunăstării, însă trebuie instituite politici corespunzătoare pentru a garanta că nu se vor materializa eventuale efecte secundare negative ale BNP, de exemplu:

- pierderi suportate de guvernele garante, care decurg din asumarea unor riscuri insuficient acoperite;
- alocarea necorespunzătoare a investițiilor din cauza interferențelor politice;
- menținerea unor structuri de piață ineficiente, a unor sectoare cu supracapacitate sau susținerea întreprinderilor aflate în dificultate;
- evicțiunea finanțatorilor din sectorul privat, creând astfel o piedică în calea dezvoltării sectorului financiar.

Cadrul juridic și de reglementare al BNP-urilor, precum și structurile lor de guvernare sunt esențiale pentru a evita aceste riscuri și pentru a garanta că BNP-urile produc beneficii maxime⁴. Legislația la nivel național, regional și local, precum și statutul băncilor naționale de promovare ar trebui să țină astfel seama de cele mai bune practici existente:

- Statut BNP stipulează, în general, în mod clar că banca își va concentra acțiunile asupra sectoarelor în care disfuncționalitățile pieței sunt generalizate și care, în consecință, sunt deservite slab de băncile comerciale sau de ceilalți finanțatori privați. În plus, în ceea ce privește entitățile beneficiare ale investițiilor, ar trebui asigurate condiții de concurență loială, în special pe piețele în care întreprinderile de stat și întreprinderile din sectorul privat concurează, pentru a evita denaturările pieței.
- Pentru a evita denaturările pieței, ar trebui să se justifice necesitatea intervenției oricărei BNP nou-înființate, necesitatea unei zone noi de intervenție sau a unui instrument financiar nou, cu sprijinul unei evaluări independente *ex ante* a disfuncționalității pieței ce urmează a fi soluționată de BNP, a eficacității și eficienței sale relative, a interacțiunii pe piață între canalele de finanțare existente (atât publice, cât și private) și a instrumentelor

⁴ A se vedea „Orientările OCDE privind guvernarea corporativă a întreprinderilor de stat”, 2005.

financiare care urmează a fi adoptate de BNP. Într-adevăr, se poate acorda o atenție specială și necesității de a raționaliza activitățile, de a evita suprapunerile cu alternative de finanțare și de a gestiona interfețele cu ajutorul sistemelor existente de ajutor. O evaluare independentă *ex post* contribuie la verificarea evaluării *ex ante* a valorii adăugate a inițiativei. Atunci când acționează pe piețe deservite deja de băncile comerciale, s-a dovedit că BNP-urile contribuie la menținerea unor condiții de concurență echitabile pe piețele financiare, atunci când își distribuie produsele în mod indirect prin intermediul sectorului bancar comercial. Această interacțiune strânsă cu sectorul privat poate permite băncii naționale de promovare nu numai să își alinieze gama de produse cu lacunele pieței, ci și să producă semnale pozitive cu privire la atractivitatea financiară a unor tipuri de proiecte care sunt în afara politicilor tradiționale de investiții ale băncilor și, prin urmare, să mobilizeze finanțarea din surse private către domeniile lor de activitate, fără excluderea activității sectorului privat. În acest mod, se poate garanta că băncile comerciale de intermediere transferă toate avantajele beneficiarului final, în economia reală.

- Băncile naționale de promovare s-au dovedit a funcționa cel mai bine atunci când se concentrează pe proiecte viabile din punct de vedere economic și când operează cu suficientă profitabilitate (chiar dacă se situează sub costurile de capital ale operatorilor privați) pentru a menține soliditatea financiară fără injecții de capital permanente din partea guvernului (profitul fiind în principal reținut pentru a consolida viitoarea capacitate de creditare). Existența unor standarde ridicate de transparență și de asumare a răspunderii este importantă pentru reputația pe piață a BNP-urilor, la fel cum sunt gestionarea profesională și gradul necesar de independență. Supravegherea prudențială exercitată în mod independent de o entitate separată consolidează și mai mult această reputație.
- Orientările strategice și monitorizarea gestionării de către consiliile de administrație ale BNP-ului presupun autoritate, competențe, integritate, responsabilitate și obiectivitate. Separarea între calitatea de membru al consiliului de administrație și conducerea executivă consolidează funcția de supraveghere a consiliului de administrație. În timp ce activitățile promoționale ale unei BNP sunt, de regulă, supuse aprobării consiliului de supraveghere și, ca atare, permit o legătură cu guvernul prin prezența acestuia în consiliul de administrație, partea operațională sau bancară a unei BNP este lăsată în sarcina conducerii profesionale și nu este afectată de interferențe politice.
- Buna gestionare a riscurilor și procedurile solide de control intern împiedică consiliile de administrație ale BNP să ia decizii financiare și organizaționale periculoase.

Noile BNP-uri pot beneficia de experiența băncilor omologe deja înființate în mai multe moduri, pentru a le ajuta să îndeplinească obiectivele de mai sus. O serie de BNP-uri recent înființate, cum ar fi Instituția financiară pentru dezvoltare din Portugalia și SBCI din Irlanda s-au bazat pe cooperare bilaterală ad hoc cu alte BNP.

În plus, BEI și BNP ar trebui să fie pregătite să pună la dispoziție expertiza din noua Platformă europeană de consiliere în materie de investiții (EIAH) pentru a face schimb de cunoștințe și de bune practici în domeniile relevante pentru sfera de aplicare a activităților EIAH. BNP-urile pot, de asemenea, să utilizeze EIAH ca un punct de intrare local pentru potențialii clienți și părțile interesate pentru a accelera dezvoltarea proiectelor. În sfârșit, BEI

și BNP ar trebui să fie pregătite să facă schimb temporar de personal, fapt care poate fi o altă modalitate valoroasă de a construi know-how într-o BNP nou înființată⁵.

2.3 Compatibilitatea ajutoarelor de stat

În majoritatea cazurilor, BNP-urile sunt finanțate și sprijinite de stat, ceea ce reprezintă un avantaj concurențial față de participanții privați de pe piață. Prin urmare, resursele lor constituie resurse de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE⁶, iar intervențiile lor se încadrează la ajutoare de stat dacă toate celelalte criterii de la articolul 107 alineatul (1) sunt îndeplinite. După cum s-a precizat mai sus, rațiunea economică fundamentală a BNP-urilor ar trebui să fie capacitatea lor de a oferi finanțare în domenii în care disfuncționalitățile pieței determină o ofertă slabă de finanțare din partea operatorilor privați sau în care piața privată nu ar trebui să intervină deloc. Normele UE privind ajutoarele de stat se bazează pe același principiu. Aceste norme sunt menite să asigure faptul că intervențiile BNP-urilor sunt bine orientate pentru a remedia disfuncționalitățile pieței și a contribui astfel la dezvoltarea economică și financiară, fără însă a denatura piețele, a exclude operatorii privați sau a menține în viață întreprinderi care, altfel, ar fi ieșit de pe piață.

În ceea ce privește instituirea, mandatul și capitalizarea noilor BNP-uri, practica decizională recentă a Comisiei stabilește modul în care aceasta evaluează compatibilitatea cu normele privind ajutoarele de stat. Cazuri recente includ Green Investment Bank din Regatul Unit⁷, British Business Bank⁸, Instituția financiară pentru dezvoltare din Portugalia⁹ și Instituția unică de dezvoltare din Letonia¹⁰. În aceste decizii, un accent deosebit a fost pus pe necesitatea de a garanta că BNP-urile în cauză își vor concentra activitatea pe sectoare în care disfuncționalitățile pieței sunt generalizate și care, în consecință, sunt deservite insuficient de către finanțatorii comerciali, de regulă, bănci, evitând prin aceasta ca politica de creditare a BNP-urilor să aibă un efect de evicțiune asupra investițiilor private.

Participarea la instrumente financiare ale UE gestionate la nivel central a fost considerată de Comisie ca intrând în sfera activităților BNP-urilor. De exemplu, domeniul de competență al British Business Bank implică participarea la instrumente financiare ale UE gestionate la nivel central sau la programe puse în aplicare de către Grupul BEI. Instituția unică de dezvoltare din Letonia va acționa și ea ca intermediar financiar, direcționând programele și proiectele cofinanțate de instituții financiare internaționale, cum ar fi Grupul BEI, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) sau alte bănci de dezvoltare naționale, precum Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat.

Reformele introduse de modernizarea recentă a ajutoarelor de stat facilitează tratamentul ajutoarelor care sunt bine concepute, vizând remedierea unor disfuncționalități identificate ale pieței și îndeplinirea unor obiective de interes comun și care cauzează cele mai puține

⁵ Aceste măsuri au fost convenite de către un grup de lucru comun al BEI și BNP, cu participarea Comisiei la pregătirea Planului de investiții pentru Europa.

⁶ Clasificarea BNP-urilor în conturile naționale (punctele 2.4 și 3.3 de mai jos) nu este relevantă pentru articolul 107 alineatul (1) din TFUE.

⁷ SA.33984 (2012/N), JO C 370, 30.11.2012, p. 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), JO C 460, 19.12.2014, p. 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), JO C 5, 9.1.2015, p. 1.

¹⁰ SA.36904 (2014/N), nepublicată încă.

denaturări ale concurenței (așa-numitele „ajutoare bune” - „good aid”)¹¹. Astfel, în deciziile recente ale Comisiei privind ajutoarele de stat pentru BNP-uri nu a mai fost considerată necesară o analiză economică *ex ante* detaliată a disfuncționalităților pieței pentru acele activități care sunt conforme cu regulamentele *de minimis*¹², intră în domeniul de aplicare al unui regulament de exceptare pe categorii¹³ sau sunt măsuri de ajutor de stat aprobate în temeiul Orientărilor privind ajutoarele de stat specifice. Pentru alte activități, un astfel de studiu prealabil al disfuncționalităților pieței a arătat necesitatea unei intervenții. Desigur, BNP-urile ar trebui să respecte și normele privind ajutoarele de stat, aplicabile beneficiarilor finali. De exemplu, întreprinderile aflate în dificultate nu ar trebui să fie subvenționate, cu excepția cazului în care acest lucru este autorizat în mod explicit, de exemplu, în conformitate cu Liniile directe privind salvarea și restructurarea¹⁴. În deciziile sale, Comisia a apreciat în mod pozitiv cazurile în care BNP-urile intervin în mod indirect, prin intermediari financiari, pentru a reduce riscurile de evicțiune și de discriminare a finanțatorilor privați, asigurându-se că beneficiile ajutorului ajung integral la beneficiarul final.

Pentru a evita distorsionările pieței, Comisia a permis, în practica sa decizională recentă, politicile de tarifare în funcție de piață, de regulă în conformitate cu Comunicarea privind garanțiile¹⁵, cu Comunicarea privind ratele de referință¹⁶ sau urmând principiile investițiilor *pari passu*. De exemplu, în cazul British Business Bank, entitatea în care s-a investit ar trebui să demonstreze respectivei BNP că nu a fost în măsură să găsească finanțare de pe piață. Activitățile comerciale ale BNP-urilor sunt totuși separate de activitățile lor promoționale, în scopul de a evita subvenționarea încrucișată.

Recentele decizii de aprobare ale Comisiei prevăd o clauză de revizuire, după patru până la șapte ani. O astfel de reevaluare a disfuncționalităților pieței și a domeniului de competență al BNP-urilor nou-înființate este necesară pentru a ține seama de dezvoltarea economică și de evoluția pieței și, în același timp, de evoluția disfuncționalităților pieței. La cererea statului membru interesat, revizuirea poate fi efectuată și mai devreme; de pildă, sfera inițială a activităților Green Investment Bank din Regatul Unit a fost extinsă pentru a permite efectuarea unor investiții în alte sectoare decât cele din domeniul său de competență aprobat inițial, precum și a unei finanțări suplimentare¹⁷. În mod similar, decizia privind Instituția financiară pentru dezvoltare din Portugalia indică faptul că guvernul portughez intenționează

¹¹ Comunicare a Comisiei: „Modernizarea ajutoarelor de stat în UE”, COM/2012/0209 final, 8.12.2012.

Informații suplimentare sunt disponibile la adresa:

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

¹² Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 al Comisiei privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ajutoarelor *de minimis*, JO L 352, 24.12.2013, p. 1; Regulamentul (UE) nr. 1408/2013 al Comisiei privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ajutoarelor *de minimis* în sectorul agricol, JO L 352, 24.12.2013, p. 9; Regulamentul (UE) nr. 717/2014 al Comisiei din 27 iunie 2014 privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ajutoarelor *de minimis* în sectorul pescuitului și acvaculturii (JO L 190, 28.6.2014, p. 45).

¹³ Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat, JO L 187, 26.6.2014, p. 1), Regulamentul (UE) nr. 702/2014 al Comisiei din 25 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare în sectoarele agricol și forestier și în zonele rurale ca fiind compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, JO L 193, 1.7.2014, p. 1.

¹⁴ JO C 249, 31.7.2014, p. 1.

¹⁵ JO C 155, 20.6.2008, p. 10.

¹⁶ JO C 14, 19.1.2008, p. 6.

¹⁷ SA.37554, JO C 210, 4.7.2014, p. 1.

să extindă domeniul de competență al instituției la activități de creditare finanțate de instituții financiare multilaterale și de alte BNP-uri.

De asemenea, Comisia a precizat, în decizia sa privind British Business Bank, că simpla regrupare a entităților existente și/sau a activităților în curs, fără capital sau fonduri publice suplimentare destinate entității rezultante, este considerată o reorganizare administrativă internă a statului membru și, prin urmare, nu este supusă obligației de notificare.

Statele membre care intenționează să înființeze o nouă BNP sunt invitate să contacteze Comisia în faza inițială a planurilor lor pentru a facilita respectarea normelor privind ajutoarele de stat, având în vedere obligația de *statu quo* prevăzută la articolul 108 din TFUE.

2.4 Tratatul statistic al activităților BNP de acordare și contractare de împrumuturi în interiorul sau în afara sectorului public, în conformitate cu Pactul de stabilitate și de creștere (PSC)

Activitățile BNP de acordare și contractare de împrumuturi, care îndeplinesc principiile directe prevăzute la secțiunile 2.1-2.3 de mai sus, sunt, în general, clasificate ca fiind în afara sectorului public, datorită independenței față de administrația publică de care se bucură atât deciziile de creditare, cât și membrii organelor de conducere ale BNP. În aceste condiții, operațiunile BNP care îndeplinesc aceste cerințe se încadrează, prin urmare, în afara domeniului de aplicare al Pactului de stabilitate și de creștere al UE.

Dacă, dimpotrivă, deciziile de finanțare au nevoie de aprobarea guvernului sau dacă membrii organelor de conducere relevante (de exemplu, consiliul de administrație) sunt funcționari guvernamentali sau acționează în orice alt mod sub îndrumarea guvernului, BNP-ul devine o instituție financiară captivă și trebuie inclusă în sectorul administrațiilor publice din conturile naționale. Orientări detaliate privind clasificarea din punct de vedere contabil a BNP-urilor sunt furnizate de Sistemul european de conturi naționale și regionale (SEC 2010) al Eurostat¹⁸, de Manualul privind deficitul public și datoria publică cu privire la punerea în aplicare a SEC 2010¹⁹ și de recomandările specifice adresate statelor membre²⁰.

3. Cooperarea BNP-urilor și rolul platformelor de investiții în contextul Planului de investiții pentru Europa

CASETA 1:

Până în prezent, opt țări au anunțat că vor participa la proiectul FEIS prin băncile lor naționale de promovare (sau prin instituții similare): Bulgaria, Slovacia, Polonia, Luxemburg, Franța, Italia, Spania și Germania. În prezent, dintre cele opt BNP menționate mai jos, singura clasificată ca aparținând sectorului public este cea din Luxemburg, în timp ce clasificarea a două unități slovace, a unei unități bulgare, a unei unități spaniole și a Bpifrance se află în prezent pe masa discuțiilor.

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>

În plus, Regatul Unit a anunțat în luna iulie că va pune la dispoziție garanții pentru cofinanțarea proiectelor de infrastructură FEIS în Regatul Unit [8,5 miliarde EUR, echivalentul a 6 miliarde GBP]. Contribuția Regatului Unit nu se va face printr-o BNP.

Sumele detaliate ale contribuțiilor naționale anunțate care vor fi efectuate prin intermediul BNP sunt, în prezent, următoarele:

- Bulgaria, iunie 2015, 100 de milioane EUR, Banca de Dezvoltare din Bulgaria;
- Slovacia, iunie 2015, 400 de milioane EUR, Slovenský Investičný Holding și Slovenská Záručná a Rozvojová Banka;
- Polonia, aprilie 2015, 8 miliarde EUR, Banca Gospodarstwa Krajowego (BGK) și o altă instituție publică Polish Investments for Development (PIR);
- Luxemburg, aprilie 2015, 80 de milioane EUR prin intermediul Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI);
- Franța, martie 2015, 8 miliarde EUR prin intermediul Caisse des Dépôts (CDC) și Bpifrance (BPI);
- Italia, martie 2015, 8 miliarde EUR prin intermediul Cassa Depositi e Prestiti (CDP);
- Spania, februarie 2015, 1,5 miliarde EUR prin intermediul Instituto de Crédito Oficial (ICO);
- Germania, februarie 2015, 8 miliarde EUR prin intermediul KfW.

3.1 Cooperarea între BEI și BNP

Având în vedere complementaritatea lor din perspectiva gamei de produse și a razei de acțiune geografice, BNP-urile joacă un rol important în implementarea Planului de investiții pentru Europa. Deși Regulamentul privind FEIS permite participarea directă a BNP-urilor, până în prezent acestea și-au exprimat preferința clară de a coopera la nivelul platformelor de investiții și la nivelul proiectelor individuale. În plus, Regulamentul privind FEIS prevede că BNP-urile pot beneficia de acoperirea garanției BEI acordată de FEIS prin intermediul unei contra-garanții a garanției UE.

Propunerile grupului de lucru privind cooperarea consolidată dintre Grupul BEI și BNP, grup care a fost creat la solicitarea Consiliului UE Afaceri Economice și Financiare (Ecofin) din septembrie 2014, reflectă aceste preferințe. Deși solicită crearea unor modele flexibile de cooperare, grupul recunoaște complementaritatea dintre BEI și BNP-uri, acestea din urmă putând să aducă o valoare adăugată aparte, bazată pe cunoașterea contextului, a mediului de afaceri și a comunităților de investitori de pe plan local, precum și a politicilor și strategiilor naționale. Cooperarea se poate înscrie într-un cadru bilateral sau multilateral (de exemplu, prin intermediul unor platforme de investiții). Mobilizarea resurselor din sectorul privat reprezintă un obiectiv esențial în ambele cazuri.

Pe lângă cofinanțarea la nivel de proiect, cooperarea financiară ar putea lua, de exemplu, forma unor produse de partajare a riscurilor, pentru a acoperi împrumuturile negarantate și celelalte tipuri de finanțare mai riscante, a unor platforme comune de securizare, a unor fonduri de capital de risc și a altor fonduri și platforme de investiții.

Cooperarea privind serviciile de consiliere și schimburile de personal ar trebui să completeze cooperarea financiară cu scopul de a disemina cele mai bune practici la nivelul tuturor instituțiilor, inclusiv printre BNP-urile noi și mai mici.

În cadrul cofinanțării s-ar putea realiza mai multe sinergii între BEI și BNP-uri, prin reducerea sarcinii administrative și prin atingerea unui grad mai mare de armonizare, ceea ce ar putea duce, de exemplu, la o recunoaștere reciprocă a procedurilor de precauție.

3.2 Cooperarea prin intermediul platformelor de investiții

O posibilă modalitate de a încuraja cooperarea dintre BEI și BNP-uri este prin intermediul platformelor de investiții. Platformele de investiții sunt, în esență, mecanisme de coinvestiție, structurate în vederea canalizării investițiilor către un set de proiecte (și nu către proiecte individuale). Platformele de investiții reprezintă un mijloc de a regrupa proiecte de investiții, de a reduce costurile de tranzacție și de informare și de a repartiza mai eficient riscurile între diferiți investitori.

Platformele de investiții pot fi vehicule cu scop special, conturi gestionate, contracte de cofinanțare sau de partajare a riscurilor sau mecanisme instituite prin orice alte mijloace, cu ajutorul cărora entitățile canalizează o contribuție financiară pentru a finanța o serie de proiecte de investiții. Domeniul de aplicare al unei platforme de investiții poate include platforme naționale sau subnaționale care regrupează mai multe proiecte de investiții pe teritoriul unui anumit stat membru, platforme multinaționale sau regionale care regrupează parteneri din mai multe state membre sau țări terțe interesate de proiectele dintr-o anumită zonă geografică sau platforme tematice care reunesc proiecte de investiții dintr-un anumit sector.

Platformele bine concepute au potențialul de a atrage investiții din partea unor investitori instituționali privați, cum ar fi fondurile de pensii sporind astfel impactul fondurilor publice.

O serie de platforme multilaterale, cum ar fi fondul de infrastructuri Marguerite²¹, Fondul european pentru eficiență energetică (EEEF)²² și Fondul european pentru Europa de Sud-Est (EFSE)²³, sunt deja active și ar putea fi ulterior dezvoltate. Fiecare dintre aceste fonduri are o serie de investitori principali, printre care BEI și BNP-uri, cum ar fi CDC, KfW, CDP, ICO și PKO Bank Polski SA, la care se adaugă un număr mai mare sau mai mic de coinvestitori privați, atât la nivel de fond, cât și la nivelul proiectelor individuale sprijinite de platformă. Astfel, platformele pun în comun investiții de la o multitudine de finanțatori pentru a investi într-un portofoliu diversificat de proiecte în domeniile țintă ale fondului. În timp ce exemplele de platforme menționate mai sus au personalitate juridică, o platformă de investiții poate fi de asemenea implementată contractual, prin cofinanțare și acorduri de partajare a riscului între participanți.

Cu instituții publice acționând ca investitori de ancorare și cu o conducere independentă, platformele de investiții au potențialul de a atrage investiții la scară largă din partea investitorilor instituționali și, eventual, din partea fondurilor suverane. Dacă este necesar,

²¹ <http://www.marguerite.com/>

²² <http://www.eeef.lu/>

²³ <http://www.efse.lu/>

FEIS poate asigura o îmbunătățire a calității creditului, pentru a facilita intrarea coinvestitorilor privați prin atenuarea riscurilor specifice de portofoliu sau de proiect.

Asistența tehnică pentru crearea unei platforme de investiții ar putea fi pusă la dispoziție prin intermediul EIAH. În conformitate cu practica existentă, BNP și BEI sunt încurajate să maximizeze sinergiile cu obiectivele strategice ale UE prin colaborarea cu serviciile Comisiei într-un stadiu incipient al procesului.

3.3 Tratatul statistic al platformelor de investiții în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere (PSC)

Tratatul statistic al platformelor de investiții în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere (PSC) depinde în primul rând de clasificarea statistică dată acestor platforme de Eurostat. Înscrierea sau nu în bilanțul administrației publice este reglementată de aceleași norme Eurostat care se aplică și BNP-urilor (SEC 2010 și documentele anexe citate la punctul 2.4 de mai sus). În acest sens, platformele de investiții cu personalitate juridică ar putea fi tratate ca entități cu scop special (ESS).

În termeni generali, ESS sunt clasificate ca aparținând sectorului public dacă sunt înființate de administrația publică și deservește o unitate a acesteia. În cazul unei platforme de investiții cu mai mulți acționari sau finanțatori, statului platformei depinde de entitatea sau entitățile care o controlează în conformitate cu regulile contabile naționale.

Dacă BNP sunt clasificate ca aparținând sectorului public sau dacă operațiunile lor sunt redirecționate prin administrația publică, principala problemă devine stabilirea entității care instituie și controlează ESS.

Prin urmare, în situațiile în care investitorii din platforma de investiții vor fi, în principal, instituții financiare necaptive și investitori privați și în care nicio administrație publică nu exercită vreun control asupra ESS prin alte mijloace, aceasta din urmă va fi cel mai probabil clasificată ca fiind în afara conturilor administrației publice. În mod similar, în cazurile în care administrațiile publice (direct sau prin intermediul unei instituții financiare captive controlate de guvern) sunt un investitor minoritar și nu controlează ESS prin alte mijloace, entitatea rămâne, de regulă, în afara bilanțului acelei administrații publice (sau al oricărei alteia).

În cele din urmă, în cazul în care ESS este controlată nu de o administrație publică unică, ci în comun, de către un grup de BNP-uri clasificate ca fiind în afara sectorului public și care nu acționează pe baza instrucțiunilor administrației publice sau de către entități private și/sau BEI și, în cazul în care ESS va investi în diferite țări în funcție de temă, este foarte probabil ca ESS să nu fi clasificată ca aparținând sectorului public.

La momentul adoptării Regulamentului privind FEIS, Comisia a făcut următoarea declarație cu privire la evaluarea contribuțiilor unice în contextul inițiativei FEIS în vederea punerii în aplicare a Pactului de stabilitate și de creștere.²⁴

²⁴ A se vedea considerentul 10 din Regulamentul privind FEIS.

„[F]ără a aduce atingere prerogativelor Consiliului în punerea în aplicare a Pactului de stabilitate și de creștere (PSC), contribuțiile unice ale statelor membre la FEIS sau la platformele tematice de investiții sau la platformele de investiții la care participă mai multe țări, instituite pentru punerea în aplicare a planului de investiții, fie că sunt realizate de un stat membru sau de băncile naționale de promovare care sunt clasificate în sectorul public general sau care acționează în numele unui stat membru, ar trebui ca, în principiu, să reprezinte măsuri unice, în înțelesul articolului 5 din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului^[1] și al articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului^[2].”

Prin urmare, contribuțiile statelor membre la platformele multilaterale de investiții ar trebui, în general, să fie considerate drept măsuri punctuale în sensul dispozițiilor Pactului de stabilitate și de creștere, în conformitate cu principiile de clasificare a elementelor unice. Această interpretare nu aduce atingere dispozițiilor privind supravegherea bugetară din Pactul de stabilitate și de creștere. Ea se adaugă avantajelor operaționale ale platformelor de investiții, cum ar fi o mai bună diversificare a portofoliului și economiile de scară.

3.4 Normele privind ajutoarele de stat

Dincolo de principiile generale pentru înființarea BNP-urilor, derivate din practica decizională descrisă la punctul 2.3 de mai sus, pentru a se asigura că își poate realiza sarcina de control al ajutoarelor de stat, Comisia s-a angajat să pună în aplicare un proces accelerat care va avea ca scop să evalueze compatibilitatea ajutoarelor de stat aferente cofinanțării naționale a proiectelor finanțate de Fondul european pentru investiții strategice în termen de șase săptămâni de la primirea notificării complete din partea statului membru relevant.

3.5 Crearea de sinergie între BEI, BNP-uri și instrumentele UE

Comisia implementează, la ora actuală, o parte tot mai mare din resursele bugetare ale UE prin intermediul instrumentelor financiare, completând sprijinul mai tradițional al granturilor, cu scopul de a maximiza impactul fondurilor publice în economia reală.

Printre instrumentele financiare care combină fondurile de la bugetul UE cu împrumuturile acordate de băncile de promovare, se numără programele de sprijinire a IMM-urilor, cum ar fi COSME și InnovFin din cadrul Orizont 2020, instrumentele financiare din cadrul mecanismului Conectarea Europei, Erasmus + și altele. Aceste instrumente își îndeplinesc de regulă obiectivele de atragere a investițiilor din fonduri publice. BNP-urile ar putea juca în viitor un rol mai important în aplicarea lor.

Potrivit cadrului financiar multianual al UE 2014-2020 (CFM), instituțiile de promovare pot completa administrațiile naționale și regionale la alocarea fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI), inclusiv a instrumentelor financiare, cum ar fi instrumentele de partajare a riscurilor, garanțiile (parțiale) de împrumuturi, capitalurile proprii și finanțarea de tip mezanin. Utilizarea fondurilor ESI în locul granturilor, pentru

^[1] Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice (JO L 209, 2.8.1997, p. 1).

^[2] Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv (JO L 209, 2.8.1997, p. 6).

acordarea de credite sau de capital de risc, are două avantaje principale: În primul rând, ea poate genera un efect de levier și anume, fiecare euro din fondurile ESI poate genera mai mulți euro de finanțări complementare prin împrumuturi sau capitaluri proprii și, în al doilea rând, cerința de viabilitate financiară garantează utilizarea eficientă a unor resurse limitate. Comisia a pregătit un set de instrumente financiare predefinite, „gata de utilizare”, care să permită o folosire mai extinsă a fondurilor ESI într-un mod mai standardizat. Autoritățile de gestionare sunt încurajate să valorifice aceste instrumente în programele operaționale, bazându-se pe un rol mai extins al băncilor naționale de promovare.

În plus, Comisia lucrează la soluții tehnice concrete pentru a combina finanțarea din FEIS cu fondurile ESI. În primul rând, FEIS ar putea oferi instrumentelor financiare instituite la nivel național sau regional un sprijin, eventual complementar celui acordat de fondurile ESI. În al doilea rând, fondurile ESI pot contribui în mod direct la elaborarea și implementarea proiectelor (în conformitate cu normele programelor fondurilor ESI implicate și cu criteriile de eligibilitate aplicabile)²⁵. În mod alternativ, programele fondurilor ESI ar putea contribui la o platformă pentru investiții - cu resurse gestionate împreună, dar care ar urma să acopere compartimente diferite, pentru a se conforma dispozițiilor legale privind fondurile ESI/ pentru a se conforma Regulamentului nr. 1303/2013. În astfel de cazuri, BEI/FEI, cu sprijin din partea FEIS, ar trebui să contribuie la platforma de investiții, în timp ce contribuția programului fondurilor ESI s-ar realiza prin intermediul unui instrument financiar.

În cele din urmă, Regulamentul financiar al UE²⁶ a stabilit temeiul juridic permițând BNP-urilor să își asume rolul de entitate căreia i se încredințează executarea instrumentelor financiare ale UE gestionate la nivel central (la fel cum sunt BEI sau FEI). Cu toate acestea, o astfel de activitate nu poate fi executată decât dacă BNP-ul dispune de un cadru național de reglementare care să permită internaționalizarea și operațiunile transfrontaliere. Pentru ca BNP-urile să se poată concentra în continuare asupra soluționării disfuncționalităților pieței, ele sunt încurajate să acționeze în consorții și să se implice în operațiuni internaționale de cofinanțare. Astfel, există posibilități suplimentare pentru ca BNP-urile să își extindă rolul în ceea ce privește implementarea programelor europene centralizate și a fondurilor ESI.

4. Concluzie

Un efort concertat, care se sprijină pe complementaritatea BEI, a băncilor naționale de promovare și a investitorilor privați, ar putea permite atingerea obiectivului planului de investiții în economia reală, și anume mobilizarea unei sume de cel puțin 315 miliarde EUR în investiții publice și private suplimentare, în următorii trei ani. Secțiunile de mai sus au pledat pentru o implicare puternică, la nivelul tuturor statelor membre, a băncilor naționale de promovare în planul de investiții. Statele membre care nu dispun încă de o bancă națională de promovare pot avea în vedere înființarea uneia, pe baza principiilor enunțate mai sus. În plus, platformele de investiții pot juca un rol-cheie în punerea în comun a resurselor BEI, ale băncilor naționale de promovare și ale investitorilor privați. Pe baza acestor bune practici, băncile naționale de promovare ar putea să își consolideze și mai mult capacitățile, ceea ce le

²⁵ Exemple similare ar putea fi avute în vedere pentru ramura „IMM” a FEIS, care oferă finanțare pentru IMM.

²⁶ Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului, JO L 298, 26.10.2012, p. 1.

va spori capacitatea de a coopera. Un grup de lucru comun, condus de BEI și beneficiind participarea Comisiei, a făcut deja propuneri valoroase cu privire la platformele de investiții comune, schimbul de cunoștințe și activitatea de consiliere. De-a lungul timpului, această cooperare aprofundată ar putea evolua spre un sistem integrat de bănci publice de investiții, care ar fi în măsură să ofere produse confirmate și să aplice bunele practici în toate statele membre. Evaluarea FEIS din 2017/18 va oferi ocazia de a examina dezvoltarea cooperării dintre BNP și BEI, precum și între băncile naționale de promovare.

Calendar orientativ

4 iulie 2015: intrarea în vigoare a Regulamentului privind FEIS

Până la 1 octombrie 2015: primele garanții acordate prin FEIS sunt extinse la BNP-uri

1 octombrie 2015: instituirea primelor platforme de investiții

30 iunie 2018: finalizarea programului de investiții al FEIS

După iunie 2018: evaluarea FEIS, inclusiv a rolului și a cooperării dintre BNP-uri