



V Bruseli 22. 7. 2015
COM(2015) 361 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**Spolupráca v oblasti zamestnanosti a rastu:
Úloha národných podporných bánk (NPB) pri podpore Investičného plánu pre Európu**

Spolupráca v oblasti zamestnanosti a rastu: Úloha národných podporných bánk (NPB) pri podpore Investičného plánu pre Európu

1. Úvod: Kľúčová úloha NPB pri realizácii Investičného plánu pre Európu

Dňa 26. novembra 2014 Komisia predložila svoj Investičný plán pre Európu¹, ktorý je koordinovaným a komplexným úsilím zmobilizovať v priebehu troch rokov najmenej 315 miliárd EUR v podobe dodatočných verejných a súkromných investícií do reálnej ekonomiky. Hoci je realizácia tohto plánu založená predovšetkým na spolupráci medzi Komisiou a EIB, na zvýšenie jeho vplyvu na investície, rast a zamestnanosť je potrebné efektívne zapojenie národných podporných bánk (ďalej aj „NPB“), a to z dôvodu ich osobitnej odbornosti a znalosti miestnych podmienok, podnikateľskej komunity a komunity investorov, ako aj vnútroštátnych politík a stratégií. Členské štáty, ktoré ešte nemajú NPB, by mohli zvážiť jej zriadenie. Okrem toho môžu kľúčovú úlohu pri spoločnom využívaní zdrojov EIB, NPB a súkromných investorov zohrávať aj investičné platformy. Toto oznámenie poskytuje usmernenia a jasný obraz o najlepšom postupe zriaďovania takýchto bánk a platforiem.

Doposiaľ sa k spolufinancovaniu projektov a investičných platforiem s celkovým financovaným objemom 34 mld. EUR zaviazalo osem národných podporných bánk (z Bulharska, Francúzska, Nemecka, Talianska, Luxemburska, Poľska, Slovenska a Španielska).

Národné podporné banky zohrávajú dôležitú úlohu pri urýchlňovaní dlhodobého financovania. V posledných rokoch svoju činnosť zintenzívnili, čím sa usilujú o vyvázenie potrebného znižovania pákového efektu v sektore komerčných bánk. Dôležité sú takisto pri realizácii finančných nástrojov EÚ mimo pôsobnosti investičného plánu. Mnohé členské štáty, ktoré predtým národné podporné banky nemali, sa ich rozhodli zriadiť, zatiaľ čo iné členské štáty ich zriadenie zvažujú.

Počas konzultácií o zelenej knihe v súvislosti s dlhodobým financovaním európskeho hospodárstva² zazneli výzvy na lepšie využívanie synergií medzi rozpočtom EÚ, skupinou Európskej investičnej banky (ďalej len „EIB“) a národnými podpornými bankami v oblastiach politík ako napríklad zmena klímy, životné prostredie, inovácie a rozvoj sociálneho a ľudského kapitálu. Vzhľadom na naliehavú potrebu podporiť investície a na obmedzený fiškálny priestor, ktorý je v Európe všeobecne k dispozícii, optimálne využívanie verejných zdrojov je potrebné viac ako kedykoľvek predtým. Inteligentnejšie využívanie verejných zdrojov, potrebné na prilákanie investícií zo súkromného sektora, je v centre záujmu Investičného plánu pre Európu. Posilnená spolupráca medzi národnými podpornými bankami na jednej strane a Komisiou a skupinou EIB na strane druhej je preto kľúčovou podmienkou úspechu plánu. Nariadenie o Európskom fonde pre strategické investície (ďalej

¹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Európskej investičnej banke – Investičný plán pre Európu, COM (2012) [903] final, zverejnené 26. novembra 2014.

² Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o dlhodobom financovaní európskeho hospodárstva, COM (2014) [168], zverejnené 27. marca 2014.

len „EFSI“³, ktoré stanovuje právny základ pre prvú zložku Investičného plánu, tento bod tiež jasne reflektuje.

V tej súvislosti predstavuje toto oznámenie usmernenia o najlepších postupoch pre členské štáty, ktoré majú v úmysle zriadiť národnú podpornú banku. Okrem toho sa v ňom stanovuje niekoľko kľúčových zásad spolupráce NPB so skupinou EIB a Komisiou, ako aj vzájomnej spolupráce v rámci investičného plánu, a to najmä prostredníctvom investičných platforiem. Takisto objasňuje spôsob, akým by sa mali vyúčtovať príspevky NPB do investičných platforiem, a postup súvisiaci s prvkom štátnej pomoci pri spolufinancovaní.

2. Zriadenie NPB

2.1 Dôvody zriadenia NPB

Na účely tohto oznámenia sa NPB definujú ako právne subjekty vykonávajúce finančné činnosti na profesionálnom základe, ktorým členský štát alebo subjekt členského štátu na ústrednej, regionálnej alebo miestnej úrovni udelil mandát vykonávať rozvojové alebo podporné činnosti, ako je stanovené v článku 2 ods. 3 nariadenia o EFSI. Táto definícia zahŕňa podporné banky vo veľmi odlišných podobách, pričom rôzne podporné produkty sú ponúkané podľa osobitných potrieb príslušných krajín. Rozhodnutie o tom, či a v akej podobe zriadiť NPB, ostáva na jednotlivých členských štátoch.

Hlavným hospodárskym zdôvodnením zriadenia podporných bánk je, že zlyhania trhu môžu viesť k zníženiu investícií a následne rastu pomalšiemu, ako je hospodársky efektívne, a inštitúcia s verejným mandátom má lepšie predpoklady prekonať takéto zlyhania trhu ako súkromné subjekty.

Zlyhania trhu môžu byť výsledkom i) asymetrických informácií, ii) vonkajších vplyvov a iii) trhovej sily (slabej konkurencie). Tie majú vplyv tak na dopyt, ako aj na ponuku investícií. Typickými príkladmi sú i) poskytovanie úverov „na prídel“ a vysoké požiadavky na návratnosť z dôvodu vysokých transakčných nákladov bánk na identifikáciu životaschopných investičných projektov (napr. v sektore MSP), ii) nedostatočné investície v oblastiach ako napríklad výskum a vývoj, infraštruktúra, vzdelávanie a environmentálne projekty, pri ktorých prínosy z investícií môžu narastať aj konkurentom a iii) nedostatočné ponuky finančných služieb vyplývajúce z trhovej koncentrácie v dôsledku fúzií, odchodu konkurentov alebo iných prekážok efektívnej hospodárskej súťaže. Špecifický vonkajší faktor v kontexte EÚ predstavuje zvýšená integrácia trhov podporovaná cezhraničnými projektmi.

Niektoré z týchto zlyhaní trhu možno riešiť prostredníctvom podporných bánk či iných intervenčných mechanizmov. Podporná banka môže napríklad zlepšiť ponuku investičného financovania v oblastiach, ktorých sa dotknú zlyhania trhu. Štrukturálne politiky majú, naopak, väčší dosah na zvýšenie množstva ziskových projektov (napr. posilnením právnej istoty, zjednodušením administratívnych postupov, znížením nákladov výrobných činiteľov atď.). To je aj dôvod, prečo plán regulačných a štrukturálnych reforiem tvorí neoddeliteľnú súčasť investičného plánu. Zriadenie NPB nie je náhradou potrebných reforiem.

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1017 z 25. júna 2015 o Európskom fonde pre strategické investície, Európskom centre investičného poradenstva a Európskom portáli investičných projektov a o zmene nariadení (EÚ) č. 1291/2013 a (EÚ) č. 1316/2013 – Európsky fond pre strategické investície (Ú. v. EÚ L 169, 1.7.2015, s. 1).

Na národnej úrovni sú aktívne rôzne verejné inštitúcie. Najväčšie z nich, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Nemecko), Bpifrance (Francúzsko), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Francúzsko), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Taliansko), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Španielsko) a nedávno zriadené Green Investment Bank a British Business Bank (Spojené kráľovstvo), poskytujú financovanie kľúčovým sektorom a investujú do projektov v inovatívnych a sociálnych oblastiach šetrných k životnému prostrediu, v ktorých boli identifikované zlyhania trhu. Portugalsko, Írsko, Grécko a Lotyšsko tiež nedávno zriadili NPB.

2.2 Hlavné zásady zriaďovania NPB

Nápravou zlyhaní trhu môžu NPB hrať určitú úlohu pri zvyšovaní prosperity, je však potrebné prijať opatrenia, ktoré zabezpečia, že činnosť NPB nepovedie k možným negatívnym vedľajším účinkom, ktorými sú napríklad:

- straty ručiteľských vlád spôsobené neštandardným upisovaním;
- nesprávne pridelovanie investícií v dôsledku politického zasahovania;
- udržiavanie neefektívnej štruktúry trhu a odvetví s nadmernou kapacitou či podpora podnikov v ťažkostiach;
- vytlačenie súkromných investorov, a tým brzdenie rozvoja finančného sektora.

Právny a regulačný rámec NPB, ako aj ich štruktúry riadenia, sú nevyhnutné na ochranu pred týmito rizikami a na zabezpečenie maximálnych výhod zo strany národných podporných bánk⁴. Vnútroštátne, regionálne či miestne právne predpisy, ako aj stanovky NPB, by teda mali zohľadniť najlepší postupy.

- Stanovky NPB zvyčajne jasne nariaďujú, že banka sústreďuje svoju činnosť na tie odvetvia, v ktorých sú zlyhania trhu rozsiahle a ktorým z tohto dôvodu komerčné banky či iní súkromní poskytovatelia finančných prostriedkov neposkytujú služby v dostatočnej miere. Navyše by sa mali v súvislosti so spoločnosťami, do ktorých sa investuje, zabezpečiť rovnaké podmienky, a to najmä na trhoch, kde štátne podniky konkurujú podnikom súkromného sektora, aby sa zabránilo narušeniu trhu.
- Na tieto účely by mal byť každý zásah do novovzniknutej NPB, nová oblasť zásahu či nový finančný nástroj odôvodnený a podporený nezávislým *ex ante* hodnotením zlyhania trhu, ktoré má NPB riešiť a jeho relatívnej účinnosti a efektívnosti, ako aj vzájomných trhových interakcií medzi existujúcimi spôsobmi financovania (súkromnými aj verejnými) a finančnými nástrojmi, ktoré by mali byť prijaté podpornou bankou. Osobitná pozornosť sa môže venovať aj potrebe zjednodušiť činnosť, predchádzať prekryvaniu s inými možnosťami financovania a riadiť rozhrania s existujúcimi systémami podpory. Nezávislé hodnotenie *ex post* pomáha pri overovaní *ex ante* posudzovaní pridanej hodnoty iniciatívy. Ukazuje sa, že ak NPB fungujú na trhoch, kde už služby poskytujú komerčné banky, udržaniu rovnakých podmienok na finančných trhoch pomáha, keď NPB ponúka svoje produkty nepriamo prostredníctvom sektora komerčných bánk. Takáto úzka spolupráca so súkromným sektorom umožňuje NPB nielen zosúladiť svoju škálu produktov

⁴ Pozri „Usmernenia OECD pre správu a riadenie štátnych podnikov“, 2005.

s existujúcimi medzerami na trhu, ale aj vyslať pozitívny signál o prijateľnosti takých typov projektov pre banky, ktoré sú mimo tradičných investičných politík bánk, a tým urýchliť súkromné financovanie vo vlastných oblastiach činnosti bez toho, aby vytlačala činnosť súkromného sektora. Tým sa zabezpečí, že komerčné banky pri následnom požičiavaní prenesú všetky výhody na konečných príjemcov v reálnej ekonomike.

- Ukazuje sa, že NPB fungujú najlepšie, keď sa sústreďujú na ekonomicky životaschopné projekty a majú dostatočnú ziskovosť (hoci nižšiu ako náklady súkromných subjektov na vlastný kapitál) na udržanie finančného zdravia bez pravidelných vládnych kapitálových injekcií (zisky sa z väčšej časti uchovávajú na posilnenie úverovej kapacity v budúcnosti). Vysoká miera transparentnosti a zodpovednosti, ako aj profesionálne riadenie a potrebný stupeň nezávislosti, sú dôležité pre reputáciu NPB na trhu. Túto reputáciu ďalej posilňuje prudenčný dohľad vykonávaný nezávislým subjektom.
- Strategické usmernenie a monitorovanie riadenia radami NPB si vyžaduje autoritu, schopnosť, integritu, spoľahlivosť a objektivitu. Oddelenie členstva v rade od výkonného vedenia posilňuje funkciu dohľadu zo strany rady. Hoci podporné činnosti NPB zvyčajne podliehajú schvaľovaniu dozornej rady a ako také poskytujú spojenie so štátnou správou vďaka jej prítomnosti v rade, prevádzková a banková zložka NPB je profesionálne riadená a ostáva nezávislá od politických zásahov.
- Správne riadenie rizík a postupy vnútornej kontroly nedovoľujú rade NPB prijímať riskantné finančné či organizačné rozhodnutia.

Nové NPB môžu rôznymi spôsobmi ťažiť zo skúseností etablovaných partnerov, čo im pomôže pri dosahovaní spomenutých cieľov. Niekoľko nedávno zriadených NPB, ako napríklad portugalská rozvojová finančná inštitúcia a írsky SBCI, čerpali z *ad hoc* bilaterálnej spolupráce s inými NPB.

EIB a NPB by navyše mali byť pripravené poskytnúť odborné znalosti nového Európskeho centra investičného poradenstva (European Investment Advisory Hub, ďalej len „EIAH“), vedomosti a najlepšie postupy v oblastiach v rámci činností EIAH. Na urýchlenie rozvoja projektov môže NPB využiť EIAH aj ako miesto vstupu pre potenciálnych klientov a zainteresované strany. EIB a NPB by mali byť napokon pripravené aj na dočasnú výmenu zamestnancov, čo môže byť cenným nástrojom pri budovaní odborných znalostí v novozriadenej NPB⁵.

2.3 Zlučiteľnosť štátnej pomoci

Národné podporné banky sú vo väčšine prípadov financované a podporované štátom, čo predstavuje konkurenčnú výhodu voči účastníkom trhu zo súkromného sektora. Zdroje NPB tak predstavujú štátne zdroje v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ⁶ a ich zásahy sa klasifikujú ako štátna pomoc v prípadoch, ak sú splnené všetky ostatné kritériá z článku 107 ods. 1. Ako už bolo spomenuté, základné ekonomické zdôvodnenie zriadenia NPB by malo spočívať v ich schopnosti poskytovať financovanie v oblastiach, v ktorých zlyhanie trhu vedú

⁵ Tieto opatrenia odsúhlasila pri príprave Investičného plánu pre Európu spoločná pracovná skupina EIB a NPB za účasti Komisie.

⁶ Klasifikácia NPB v rámci národných účtov (časti 2.4 a 3.3 nižšie) sa neuplatňuje pri článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

k nedostatočnej ponuke financovania od súkromných subjektov, alebo v takých, kde by súkromný trh nezasiahol vôbec. Pravidlá štátnej pomoci EÚ sú založené na rovnakom princípe. Navrhnuté sú tak, aby zabezpečili, že zásahy NPB sú vhodne cielené na nápravu zlyhaní trhu, a tak prispievajú k hospodárskemu a finančnému rozvoju a zároveň nenarúšajú trhy, nevytláčajú súkromné subjekty a neoživujú podniky, ktoré by za iných okolností trh opustili.

Pokiaľ ide o zriadenie, kompetencie a kapitalizáciu nových NPB, nedávna rozhodovacia prax Komisie stanovuje, ako Komisia posudzuje zlučiteľnosť s pravidlami štátnej pomoci. Nedávne prípady sa týkajú britskej Green Investment Bank⁷ a British Business Bank⁸, portugalskej rozvojovej finančnej inštitúcie⁹ a lotyšskej jednotnej rozvojovej inštitúcie¹⁰. Pri týchto rozhodnutiach sa kladol veľký dôraz na potrebu zabezpečiť, aby príslušné NPB zameriavali svoju činnosť na tie odvetvia, v ktorých sú zlyhania trhu rozsiahle a ktorým z tohto dôvodu komerční poskytovatelia finančných prostriedkov, zvyčajne banky, neposkytujú služby v dostatočnej miere, čím sa zabráni tomu, že úverová politika NPB vytlačí súkromné investície.

Účasť na centrálne riadených finančných nástrojoch EÚ podľa názoru Komisie spadá do pôsobnosti činností NPB. Súčasťou kompetencií British Business Bank je napríklad aj účasť na centrálne riadených finančných nástrojoch a programoch, ktoré vykonáva skupina EIB. Lotyšská jednotná rozvojová inštitúcia bude tiež finančným sprostredkovateľom, a to tak, že bude v súlade s pravidlami štátnej pomoci pridelať spolufinancované programy a projekty medzinárodných finančných inštitúcií akými sú skupina EIB, Európska banka pre obnovu a rozvoj (EBOR) či iné národné rozvojové banky ako napríklad Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Reformy zavedené nedávnou modernizáciou štátnej pomoci zjednodušujú posudzovanie pomoci, ktorá je správne navrhnutá, cielená na identifikované zlyhania trhu a zohľadňuje ciele spoločného záujmu a je čo najmenej rušivá („dobrá pomoc“)¹¹. V nedávnom rozhodnutí Komisie o štátnej pomoci NPB už preto *ex ante* hospodárska analýza zlyhaní trhu nebola potrebná pri takých činnostiach, ktoré sú v súlade s predpismi o pomoci *de minimis*¹², vzťahuje sa na ne nariadenie o skupinovej výnimke¹³ alebo tie, ktoré sú schválené v rámci opatrení o štátnej pomoci na základe osobitných usmernení o štátnej pomoci. Pri ostatných činnostiach *ex ante* štúdia o zlyhaniach trhu preukázala potrebu zásahu. NPB by s určitosťou

⁷ SA.33984 (2012/N), Ú. v. EÚ C 370, 30.11.2012, s. 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), Ú. v. EÚ C 460, 19.12.2014, s. 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), Ú. v. EÚ C 5, 9.1.2015, s. 1.

¹⁰ SA. 36904 (2014/N), zatiaľ neuverejnené.

¹¹ Oznámenie Komisie: „Modernizácia štátnej pomoci EÚ“ (MŠP), COM (2012) [0209] final, 8.12.2012. Ďalšie informácie sú k dispozícii na: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

¹² Nariadenie Komisie (EÚ) č. 1407/2013 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis*, Ú. v. EÚ L 352, 24.12.2013, s. 1. Nariadenie Komisie (EÚ) č. 1408/2013 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis* v sektore poľnohospodárstva, Ú. v. EÚ L 352, 24.12.2013, s. 9. Nariadenie Komisie (EÚ) č. 717/2014 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis* v sektore rybolovu a akvakultúry (Ú. v. EÚ L 190, 28.6.2014, s. 45).

¹³ Nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 zmluvy, Ú. v. EÚ L 187, 26.06.2014, s. 1), nariadenie Komisie (EÚ) č. 702/2014 z 25. júna 2014, ktorým sa určité kategórie pomoci v odvetví poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a vo vidieckych oblastiach vyhlasujú za zlučiteľné s vnútorným trhom pri uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, Ú. v. EÚ L 193, 1.7.2014, s. 1.

mali dodržiavať aj príslušné pravidlá štátnej pomoci, ktoré sa vzťahujú na konečných príjemcov. Podniky v ťažkostiach by napríklad nemali byť subvencované, pokiaľ to nie je výslovne povolené, napr. v súlade s usmerneniami na záchranu a reštrukturalizáciu¹⁴. Vo svojich rozhodnutiach Komisia kladne hodnotila nepriame zásahy NPB prostredníctvom finančných sprostredkovateľov s cieľom zníženia rizika vytlačenia a diskriminácie súkromných poskytovateľov finančných prostriedkov, zatiaľ čo výhody pomoci by sa mali dostať ku konečnému príjemcovi v plnej miere.

V nedávnej rozhodovacej praxi Komisie boli politiky trhového určovania cien povolené v súlade s oznámením o zárukách¹⁵, oznámením o referenčných sadzbách¹⁶ alebo za podmienky dodržania zásad investícií *pari passu*, aby sa zabránilo narušeniu trhu. V prípade British Business Bank by mala napríklad spoločnosť, do ktorej sa investuje, preukázať, že nedokázala získať financovanie na trhu. Komerčné činnosti NPB sú však oddelené od ich podporných činností, aby sa zamedzilo krížovému subvencovaniu.

Nedávne schvaľovacie rozhodnutia Komisie predpokladajú doložku o preskúmaní po štyroch až siedmich rokoch. Takéto preskúmanie zlyhaní trhu a kompetencií novozriadených NPB je potrebné na zohľadnenie hospodárskeho vývoja a vývoja trhu a rovnako aj vývoj zlyhaní trhu. Na žiadosť dotknutého členského štátu je možné uskutočniť preskúmanie aj skôr, napríklad pôvodný rozsah činností britskej Green Investment Bank sa rozšíril s cieľom umožniť investície v ďalších odvetviach, ktoré pôvodne nespádali do jej právomocí, rovnako to bolo aj s jej dodatočným financovaním¹⁷. Rozhodnutie o portugalskej rozvojovej finančnej inštitúcii naznačuje, že vláda Portugalska plánuje podobne rozšíriť kompetencie inštitúcie o činnosti následného požičiavania financovaného multilaterálnymi finančnými inštitúciami a inými NPB.

Komisia takisto vo svojom rozhodnutí o British Business Bank objasnila, že jednoduché preskupenie existujúcich subjektov a/alebo prebiehajúcich činností bez dodatočného kapitálového či verejného financovania výsledného subjektu sa považuje za vnútornú administratívnu reorganizáciu zo strany členského štátu, a preto nepodlieha oznamovacej povinnosti.

Členské štáty, ktoré plánujú zriadiť novú NPB sa môžu v skorých štádiách plánovania obrátiť na Komisiu, aby sa uľahčil súlad s pravidlami štátnej pomoci vzhľadom na povinnosť zdržať sa konania stanovenú v článku 108 ZFEÚ.

2.4 Štatistické spracovanie prijímania a poskytovania úverov zo strany NPB v rámci štátnej správy alebo mimo nej podľa Paktu stability a rastu

Prijímanie a poskytovanie úverov zo strany NPB, ktoré spĺňa usmerňujúce zásady stanovené v častiach 2.1 a 2.3, sa všeobecne zohľadňuje mimo štatistík verejnej správy, keďže rozhodovanie o poskytovaní úverov sa vykonáva na základe zásady trhového odstupu zo strany verejnej správy a členovia správnych orgánov NPB sú nezávislí od vlády. Pri týchto podmienkach teda to, že NPB spĺňa pri svojich činnostiach tieto požiadavky, nespadá do rozsahu pôsobnosti Paktu stability a rastu EÚ.

¹⁴ Ú. v. EÚ C 249, 31.7.2014, s. 1.

¹⁵ Ú. v. EÚ C 155, 20.6.2008, s. 10.

¹⁶ Ú. v. EÚ C 14, 19.1.2008, s. 6.

¹⁷ SA.37554, Ú. v. EÚ C 210, 4.7.2014, s. 1.

Naopak, ak si rozhodnutia o financovaní vyžadujú schválenie verejnej správy alebo ak sú členovia príslušných správnych orgánov (napr. rady) vládnymi úradníkmi alebo konajú pod vedením verejnej správy, stáva sa NPB kaptívnou finančnou inštitúciou a v národných účtoch musí byť zahrnutá do sektora verejnej správy. Podrobné usmernenia o účtovaní NPB poskytuje Európsky systém národných a regionálnych účtov (ESA 2010) Eurostatu¹⁸, príručka o deficite verejných financií a verejnom dlhu a vykonávaní ESA 2010¹⁹ a osobitné odporúčania pre členské štáty²⁰.

3. Spolupráca NPB a úloha investičných platforiem v kontexte Investičného plánu pre Európu

RÁMČEK 1:

Osem krajín doposiaľ oznámilo, že sa zúčastní projektu EFSI prostredníctvom svojich NPB (či podobných inštitúcií): Bulharsko, Slovensko, Poľsko, Luxembursko, Francúzsko, Taliansko, Španielsko a Nemecko. V súčasnosti je spomedzi ôsmich spomenutých krajín jedinou klasifikovanou ako súčasť štátnej správy luxemburská NPB, pričom o klasifikácii sa v súčasnosti diskutuje v prípade dvoch slovenských, bulharskej a španielskej banky a Bpifrance.

Okrem toho Spojené kráľovstvo v júli oznámilo, že na spolufinancovanie projektov infraštruktúry EFSI v krajine poskytne k dispozícii záruky vo výške 8,5 miliardy EUR (6 miliárd GBP). Príspevok Spojeného kráľovstva nie je prostredníctvom NPB.

Presné výšky oznámených národných príspevkov, poskytnutých prostredníctvom národných podporných bánk, sú nasledovné:

- Bulharsko, jún 2015, 100 miliónov EUR, Bulharská rozvojová banka
- Slovensko, jún 2015, 400 miliónov EUR, Slovenský investičný holding, Slovenská záručná a rozvojová banka,
- Poľsko, apríl 2015, 8 miliárd EUR, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) a ďalšia verejná inštitúcia poľské Investície pre rozvoj (PIR),
- Luxemburg, apríl 2015, 80 miliónov EUR prostredníctvom Société nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI),
- Francúzsko, marec 2015, 8 miliárd EUR prostredníctvom Caisse des Dépôts (CDC) a Bpifrance (BPI),
- Taliansko, marec 2015, 8 miliárd EUR prostredníctvom Cassa Depositi e Prestiti (CDP),
- Španielsko, február 2015, 1,5 miliardy EUR prostredníctvom Instituto de Crédito Oficial (ICO),
- Nemecko, február 2015, 8 miliárd EUR prostredníctvom KfW.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF>.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d>.

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>.

3.1 Spolupráca medzi EIB a NPB

Vďaka škále doplnkových produktov a geografickému dosahu hrajú NPB dôležitú úlohu pri realizácii Investičného plánu pre Európu. I keď je priama účasť NPB v EFSI podľa nariadenia o EFSI povolená, NPB zatiaľ jasne uprednostňujú spoluprácu na úrovni investičných platforiem a individuálnych projektov. Nariadenie o EFSI navyše stanovuje, že NPB sú oprávnené na krytie zárukou EIB poskytovanou EFSI v rámci dodatočnej záruky EÚ.

Tento postoj tiež odrážajú návrhy pracovnej skupiny o zlepšenej spolupráci medzi skupinou EIB a NPB, ktorá bola zriadená na žiadosť Rady pre hospodárske a finančné záležitosti v septembri 2014. Hoci skupina vyzýva k pružnému modelu spolupráce, uznáva vzájomné dopĺňanie sa medzi EIB a NPB, pričom práve NPB môže priniesť pridanú hodnotu založenú na vlastnej znalosti miestnych podmienok, podnikateľskej komunity a komunity investorov, ako aj vnútroštátnych politík a stratégií. Spolupráca sa môže uskutočňovať na bilaterálnej aj multilaterálnej úrovni (napr. prostredníctvom investičných platforiem). Využívanie zdrojov súkromného sektora predstavuje v oboch prípadoch kľúčový cieľ.

Medzi finančné produkty, na ktorých by bolo možné okrem spolufinancovania na úrovni projektov spolupracovať, patria napríklad produkty s rozdelením rizika na poskytnutie krytia nezabezpečených úverov a iné rizikovejšie typy financovania, spoločné sekuritizačné platformy, fondy rizikového kapitálu, ako aj ďalšie investičné fondy a platformy.

Spolupráca v oblasti poradných služieb a výmeny zamestnancov by mala dopĺňať finančnú spoluprácu, a tak šíriť najlepšie postupy do všetkých inštitúcií vrátane nových a menších NPB.

Medzi EIB a NPB by sa mohli pri financovaní dosiahnuť výraznejšie synergie v súvislosti so znižovaním administratívneho zaťaženia a zvýšením normalizácie. To by mohlo viesť napríklad k vzájomnému uznávaniu postupov náležitej starostlivosti.

3.2 Spolupráca prostredníctvom investičných platforiem

Jedným zo spôsobov posilnenia spolupráce medzi NPB a EIB sú investičné platformy. Investičné platformy sú v podstate dohody o spoločnom investovaní vytvorené s cieľom urýchliť investície do súboru projektov (ako protiklad jednotlivých projektov) a sú prostriedkom spájania investičných projektov, znižovania transakčných nákladov a nákladov na informácie a umožňujú efektívnejšie rozdelenie rizík medzi rôznymi investormi.

Investičné platformy môžu byť účelovo vytvorenými subjektmi, spravovanými účtami, mechanizmami spolufinancovania založenými na zmluve alebo mechanizmami rozdelenia rizika alebo mechanizmami vytvorenými akýmkoľvek iným spôsobom, prostredníctvom ktorých subjekty smerujú finančný príspevok na účely financovania viacerých investičných projektov. Medzi investičné platformy môžu patriť platformy na národnej alebo nižšej ako národnej úrovni, ktoré združujú niekoľko investičných projektov na území daného členského štátu, viacnárodné alebo regionálne platformy, ktoré združujú niekoľko členských štátov alebo tretie krajiny, ktoré sa zaujímajú o rozsiahle projekty v danej zemepisnej oblasti, alebo tematické platformy, ktoré môžu združovať investičné projekty v danom odvetví.

Správne navrhnuté platformy majú potenciál pritiahnúť investície od súkromných inštitucionálnych investorov, akými sú napríklad penzijné fondy, a tým zvýšiť dosah verejných prostriedkov.

Niekoľko multilaterálnych platforiem, ako napríklad fond infraštruktúry Marguerite²¹, Európsky fond pre energetickú efektívnosť (EEEF)²² a Európsky fond pre juhovýchodnú Európu (EFSE)²³, sa už využíva a mohli by sa ďalej rozvíjať. Každý z týchto fondov má niekoľko základných investorov vrátane EIB a NPB, napríklad CDC, KfW, CDP, ICO a PKO Bank Polski SA. Do rozličnej miery ich dopĺňajú súkromní spoluinvestori na úrovni fondov aj individuálnych projektov podporovaných platformou. Platformy teda združujú investície od rôznych sponzorov na účely investovania do diverzifikovaného portfólia projektov v cieľových oblastiach fondu. Hoci uvedené príklady investičných platforiem majú právnu subjektivitu, možno ich realizovať aj zmluvne prostredníctvom dohôd o spolufinancovaní a rozdelení rizika medzi účastníkmi.

S verejnými inštitúciami slúžiacimi ako pevní investori a zároveň nezávislé riadenie majú investičné platformy schopnosť vo významnej miere pritiahnuť investície od inštitucionálnych investorov a potenciálne aj od štátnych investičných fondov. V prípade potreby existuje možnosť ponúknuť zvýšenie kreditnej kvality z EFSI, ktoré uľahčí vstup súkromných spoluinvestorov tým, že zmierni riziká konkrétneho projektu či portfólia.

Technická pomoc na vytvorenie investičných platforiem by mohla byť dostupná prostredníctvom EIAH. Na základe súčasnej praxe sa NPB a EIB odporúča, aby maximalizovali synergie s cieľmi politiky EÚ tým, že budú spolupracovať s útvarmi Komisie v skorých štádiách plánovania.

3.3 Štatistické spracovanie platforiem v rámci Paktu stability a rastu

To, ako sa zaobchádza s investičnými platformami v rámci Paktu stability a rastu, závisí v prvom rade na štatistickej klasifikácii takýchto platforiem zo strany Eurostatu. Štatistické spracovanie, či už v súvahe verejnej správy alebo mimo nej, sa riadi rovnakými pravidlami Eurostatu ako tie, ktoré sa týkajú samotných NPB (ESA 2010 a pripojené dokumenty uvedené v časti 2.4 tohto oznámenia). Investičné platformy s právnou subjektivitou by sa na tieto účely mohli pokladať za účelovo vytvorené subjekty (Special Purpose Entity, ďalej len „SPE“).

Vo všeobecnosti sa SPE klasifikujú ako súčasť verejnej správy, ak sú zriadené vládou a slúžia ako oddelenie verejnej správy. V prípadoch, keď má investičná platforma viacerých akcionárov či sponzorov, jej postavenie závisí od subjektu či subjektov, ktoré ju podľa pravidiel národných účtov riadia.

Keď je NPB klasifikovaná ako súčasť verejnej správy a jej činnosť je presmerovaná cez verejnú správu, hlavným problémom sa stáva to, kto SPE zriaďuje a kto nad ním vykonáva kontrolu.

Preto v prípadoch, keď sú investormi investičných platforiem najmä iné ako kaptívne finančné inštitúcie a súkromní investori, a ak žiadna vláda iným spôsobom nevykonáva kontrolu nad SPE podľa pravidiel národných účtov, SPE bude pravdepodobne klasifikovaný ako subjekt, ktorý nie je súčasťou verejnej správy. Podobne je to aj v prípadoch, keď je verejná správa (priamo či prostredníctvom kaptívnych finančných inštitúcií pod kontrolou vlády) minoritným investorom a nevykonáva kontrolu nad SPE žiadnym iným spôsobom, SPE zvyčajne ostáva naďalej mimo súvahy verejnej správy.

²¹ <http://www.marguerite.com/>.

²² <http://www.eeef.lu/>.

²³ <http://www.efse.lu/>.

Napokon v prípadoch, keď je SPE pod spoločnou kontrolou skupiny NPB, ktoré nie sú klasifikované ako súčasť verejnej správy a nekonajú na základe pokynov (žiadnej) verejnej správy alebo je pod kontrolou súkromných subjektov a/alebo EIB a zároveň plánuje tematicky investovať v rôznych krajinách, je pravdepodobné, že nebude klasifikovaný ako súčasť verejnej správy.

V čase prijatia nariadenia o EFSI vydala Komisia nasledovné vyhlásenie o posudzovaní jednorazových príspevkov v rámci EFSI iniciatívy na účely vykonávania Paktu stability a rastu²⁴:

„Bez toho, aby boli dotknuté právomoci Rady v rámci vykonávania Paktu stability a rastu, jednorazové príspevky členských štátov, buď od členského štátu alebo od národných podporných bánk, ktoré sú klasifikované v rámci verejnej správy alebo konajú v mene členského štátu, do EFSI alebo tematických investičných platforiem alebo investičných platforiem za účasti viacerých krajín zriadených na účely realizácie investičného plánu sa v zásade považujú za jednorazové opatrenia v zmysle článku 5 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97^[1] a článku 3 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97^[2].“

Príspevky členského štátu do multilaterálnych investičných platforiem by sa preto mali vo všeobecnosti pokladať za jednorazové opatrenia v zmysle Paktu stability a rastu a v súlade s pravidlami jednorazovej klasifikácie. Tento výklad sa nedotýka ustanovení rozpočtového dohľadu podľa Paktu stability a rastu. Toto dopĺňa ich prevádzkové výhody akými sú napríklad väčšia diverzifikácie portfólia a úspory z rozsahu.

3.4 Pravidlá štátnej pomoci

Okrem všeobecných zásad zriaďovania národných podporných bánk, ktoré vychádzajú z rozhodovacej praxe a sú uvedené v časti 2.3, sa Komisia zaviazala, že na to, aby dokončila svoju úlohu kontroly štátnej pomoci, zavedie zrýchlené konanie, ktoré sa zameria na dokončenie hodnotenia zlučiteľnosti štátnej pomoci s národnými projektmi spolufinancovania projektov financovaných z Európskeho fondu pre strategické investície do šiestich týždňov od doručenia úplného oznámenia od príslušného členského štátu.

3.5 Vytváranie synergii medzi EIB, NPB a nástrojmi EÚ

Komisia realizuje rastúci podiel rozpočtových prostriedkov EÚ prostredníctvom finančných nástrojov, čím dopĺňa tradičnejšiu podporu poskytovanú pomocou grantov s cieľom maximalizovať vplyv verejných finančných prostriedkov v reálnej ekonomike.

Medzi príklady finančných nástrojov, ktoré kombinujú rozpočtové prostriedky EÚ s úvermi z podporných bánk, patria programy podpory MSP ako napríklad COSME a InnovFin Horizontu 2020, finančné nástroje v rámci Nástroja na prepájanie Európy, Erasmus+ a iné. Tieto nástroje plnia svoje ciele pákového efektu verejných fondov, ktoré do nich investujú. NPB by v budúcnosti mohli zohrávať výraznejšiu úlohu pri ich využívaní.

²⁴ Pozri odôvodnenie 10 nariadenia o EFSI.

^[1] Nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1).

^[2] Nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6).

V rámci viacročného finančného rámca 2014 – 2020 (VFR) môžu podporné inštitúcie dopĺňať vnútroštátne a regionálne administratívy pri prideliťovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“) vrátane finančných nástrojov, akými sú finančné nástroje s rozdelením rizika, (čiastočné) záruky za úvery, vlastný kapitál a mezanínové financovanie. Využívanie EŠIF fondov pri poskytovaní úverov či rizikového kapitálu namiesto grantov má dve hlavné výhody: Po prvé, môže priniesť pákový efekt, t. j. každé euro z EŠIF môže vygenerovať viac prostriedkov z pôžičky alebo kapitálového financovania a po druhé, požiadavka finančnej životaschopnosti zaisťuje, že obmedzené zdroje sa využijú efektívne. Komisia pripravila súbor vopred definovaných bežne dostupných finančných nástrojov, ktoré umožnia širšie a štandardnejšie využitie EŠIF. Riadiace orgány sa vyzývajú k tomu, aby využívali takéto nástroje pri operačných programoch, pričom by sa mali opierať o rozširujúcu sa úlohu národných podporných bánk.

Okrem toho Komisia pracuje na konkrétnych technických riešeniach prepojenia financovania z EFSI s EŠIF. Po prvé by EFSI mohol popri potenciálnej podpore zo strany EŠIF podporiť finančné nástroje zriadené na národnej či regionálnej úrovni. Po druhé by EŠIF mohol priamo podporovať rozvoj a realizáciu projektov (v súlade s príslušnými programovými pravidlami EŠIF a kritériami oprávnenosti)²⁵. Programy EŠIF by prípadne mohli prispieť do investičných platforiem. Zdroje by mohli byť riadené spoločne s predpokladom, že budú kryť rozličné zložky tak, aby spĺňali právne predpisy EŠIF a nariadenie 1303/2013. V takom prípade by sa predpokladalo, že EIB/EIF s podporou EFSI prispievajú do investičných platforiem, zatiaľ čo program EŠIF by prispel prostredníctvom finančného nástroja.

V nariadení o rozpočtových pravidlách EÚ²⁶ sa stanovilo, že podľa právneho základu v rámci centrálne riadených finančných nástrojov NPB prevezmú úlohu povereného subjektu (podobne ako EIB a EIF). Takáto činnosť sa však môže vykonávať len vtedy, keď sa NPB podporia národným regulačným rámcom, ktorý umožní internacionalizáciu a cezhraničné operácie. Na to, aby sa NPB mohli naďalej zameriavať na riešenie zlyhaní trhu, by mali fungovať v konzorciách a zapájať sa do medzinárodných operácií spolufinancovania. Práve preto existuje priestor na rozšírenie úlohy NPB pri realizácii centrálne riadených programov EÚ a EŠIF.

4. Záver

Spoločným úsilím, ktoré by ťažilo zo vzájomného dopĺňania sa EIB, NPB a súkromných investorov, by sa mohol dosiahnuť cieľ investičného plánu zmobilizovať minimálne 315 mld. EUR v rámci dodatočných súkromných a verejných investícií do reálnej ekonomiky v priebehu nasledujúcich troch rokov. Toto oznámenie je dôkazom snahy o výraznejšie zapojenie NPB do investičného plánu vo všetkých členských krajinách. Členské štáty, ktoré ešte nemajú NPB by mohli zväziť jej zriadenie podľa vyššie uvedených zásad. Investičné platformy môžu navyše tiež zohrávať kľúčovú úlohu pri spoločnom využívaní zdrojov EIB, NPB a súkromných investorov. Národné podporné banky by mohli na základe tejto praxe posilniť svoje schopnosti, čo by následne zlepšilo ich schopnosť spolupráce. Spoločná pracovná skupina pod vedením EIB a za účasti Komisie už predložila cenné návrhy týkajúce

²⁵ O podobných príkladoch by sa dalo uvažovať v súvislosti s nástrojom pre MSP v rámci EFSI, ktorý podporuje portfóliá financovania MSP.

²⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1.

sa spoločných investičných platforiem, výmeny znalostí a poradenských služieb. Časom by sa táto prehĺbená spolupráca mohla rozvinúť do integrovaného systému verejných investičných bánk, ktoré by mohli uplatniť overené a osvedčené postupy v členských štátoch. Hodnotenie EFSI v rokoch 2017/2018 ponúkne možnosť preskúmať vývoj spolupráce medzi NPB a EIB a medzi jednotlivými NPB.

Predbežný harmonogram

4. júla 2015: nariadenie o EFSI nadobudne účinnosť

Do 1. októbra 2015: NPB sa poskytnú prvé záruky EFSI

1. októbra 2015: zriadenie prvých investičných platforiem

30. júna 2018: dokončenie investičného programu EFSI

Od júna 2018: hodnotenie EFSI vrátane úlohy a spolupráce medzi NPB