



Bruselj, 22.7.2015
COM(2015) 361 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Skupna prizadevanja za rast in delovna mesta: Vloga nacionalnih spodbujevalnih bank pri podpori naložbenega načrta za Evropo

Skupna prizadevanja za rast in delovna mesta: Vloga nacionalnih spodbujevalnih bank pri podpori naložbenega načrta za Evropo

1. Uvod: Ključna vloga nacionalnih spodbujevalnih bank pri izvajanju naložbenega načrta za Evropo

Komisija je 26. novembra 2014 predstavila naložbeni načrt za Evropo¹, usklajen in celovit načrt za mobilizacijo najmanj 315 milijard EUR dodatnih javnih in zasebnih naložb v realno gospodarstvo v treh letih. Medtem ko je izvajanje načrta odvisno predvsem od sodelovanja Komisije in EIB kot strateških partneric, je za povečanje njegovega vpliva na naložbe, rast in zaposlovanje potrebno učinkovito sodelovanje nacionalnih spodbujevalnih bank zaradi njihovega posebnega strokovnega znanja in poznavanja lokalnih razmer, podjetij in skupnosti vlagateljev ter nacionalnih politik in strategij. Države članice, ki še nimajo nacionalne spodbujevalne banke, bi lahko razmislile o njeni ustanovitvi. Poleg tega lahko naložbene platforme odigrajo ključno vlogo pri združevanju sredstev EIB, nacionalnih spodbujevalnih bank in zasebnih vlagateljev. To sporočilo vsebuje smernice in pojasnila o tem, kako najbolje ustanoviti takšne banke in vzpostaviti platforme.

Do danes se je osem nacionalnih spodbujevalnih bank (iz Bolgarije, Francije, Nemčije, Italije, Luksemburga, Poljske, Slovaške in Španije) zavezalo, da bodo zagotovile sofinanciranje za projekte in naložbene platforme v skupni vrednosti do 34 milijard EUR.

Nacionalne spodbujevalne banke imajo pomembno vlogo pri spodbujanju dolgoročnega financiranja. V zadnjih letih so okrepile svoje dejavnosti, pri čemer je njihov cilj izravnavanje potrebnega procesa zmanjševanja finančnega vzvoda v sektorju komercialnega bančništva. Pomembno vlogo imajo tudi pri izvajanju finančnih instrumentov EU, ki presegajo okvir naložbenega načrta. Številne države članice, ki prej niso imele nacionalne spodbujevalne banke, so se odločile ustanoviti takšno banko, medtem ko druge razmišljajo o ustanovitvi novih nacionalnih spodbujevalnih bank.

Med posvetovanjem o zeleni knjigi o dolgoročnem financiranju evropskega gospodarstva² so bili izraženi pozivi k boljšemu izkoriščanju sinergij med proračunom EU, skupino Evropske investicijske banke (EIB) in nacionalnimi spodbujevalnimi bankami na področjih, kot so podnebne spremembe, okolje, inovacije ter socialni razvoj in razvoj človeškega kapitala. Zaradi nujnosti spodbujanja naložb in omejenega fiskalnega manevrskega prostora, ki je v povprečju na voljo v Evropi, je bolj kot kdaj koli prej potrebna optimalna poraba javnih sredstev. Pametnejša poraba javnih sredstev s ciljem pritegniti zasebne akterje je bistvo naložbenega načrta za Evropo. Okrepljeno sodelovanje med nacionalnimi spodbujevalnimi bankami na eni strani ter Komisijo in skupino EIB na drugi strani je zato ključni pogoj za uspeh načrta. To je tudi jasno izraženo v uredbi o Evropskem skladu za strateške naložbe (EFSI)³, ki določa pravno podlago za prvi del naložbenega načrta.

¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Naložbeni načrt za Evropo, COM(2014)903 final, objavljeno 26. novembra 2014.

² Glej Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o dolgoročnem financiranju evropskega gospodarstva, COM(2014)168 final, objavljeno 27. marca 2014.

³ Uredba (EU) 2015/1017 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2015 o Evropskem skladu za strateške naložbe, Evropskem svetovalnem vozlišču za naložbe in Evropskem portalu naložbenih projektov ter o

To sporočilo Komisije določa smernice, ki temeljijo na najboljših praksah, za države članice, ki nameravajo ustanoviti novo nacionalno spodbujevalno banko. Poleg tega sporočilo določa številna ključna načela za sodelovanje nacionalnih spodbujevalnih bank s skupino EIB in Komisijo ter med seboj v okviru naložbenega načrta, zlasti prek naložbenih platform. Pojasnjuje tudi, kako je treba upoštevati prispevke nacionalnih spodbujevalnih bank za naložbene platforme, in razlaga postopek v zvezi z državno pomočjo kot sestavnim delom sofinanciranja.

2. Ustanovitev nacionalnih spodbujevalnih bank

2.1 Razlogi za ustanovitev nacionalnih spodbujevalnih bank

Za namene tega sporočila so nacionalne spodbujevalne banke opredeljene kot pravni subjekti, ki profesionalno opravljajo finančne dejavnosti in imajo pooblastilo države članice ali subjekta države članice, dano bodisi na državni, regionalni ali lokalni ravni, za opravljanje razvojnih ali spodbujevalnih dejavnosti, kakor je določeno v členu 2(3) uredbe o EFSI. Ta opredelitev zajema nacionalne spodbujevalne banke zelo različnih oblik, z značilnimi spodbujevalnimi produkti, ki so ponujeni glede na potrebe posameznih držav. Posamezne države članice se odločajo, ali bi bilo treba ustanoviti nacionalno spodbujevalno banko in v kakšni obliki.

Glavna gospodarska razloga za spodbujevalno banko sta, da ima nedelovanje trga lahko za posledico manj naložb in posledično počasnejšo prihodnjo rast, kot bi bilo gospodarsko učinkovito, ter da je institucija z javnim mandatom primernejša za odpravljanje nedelovanja trga kot zasebni subjekti.

Nedelovanje trga je lahko posledica (i) asimetričnih informacij, (ii) zunanjih dejavnikov in (iii) tržne moči (šibka konkurenca). Vpliva tako na povpraševanje po naložbah kot na njihovo ponudbo. Tipični primeri so med drugim (i) kreditno omejevanje in zahteve po visokih donosih zaradi visokih stroškov transakcij za banke pri opredelitvi izvedljivih naložbenih projektov (npr. v sektorju MSP), (ii) nezadostno vlaganje v področja, kot so raziskave in razvoj, infrastruktura, izobraževanje in okoljski projekti, kjer lahko koristi naložb uživajo tudi konkurenti, in (iii) pomanjkanje ponudbe finančnih storitev, ki izhajajo iz tržne koncentracije zaradi združevanj, izstopov konkurentov s trga ali drugih ovir za učinkovito konkurenco. Poseben zunanji dejavnik v okviru EU je okrepljeno povezovanje trgov, ki ga spodbujajo čezmejni projekti.

To nedelovanje trga je mogoče delno odpraviti s spodbujevalnimi bankami ali drugimi intervencijskimi mehanizmi. Na primer, spodbujevalne banke lahko izboljšajo ponudbo sredstev za naložbe na območjih, ki jih je prizadelo nedelovanje trga. Nasprotno so strukturne politike v boljšem položaju za povečanje množice donosnih projektov (na primer z izboljšanjem pravne varnosti, racionalizacijo upravnih postopkov, zniževanjem stroškov faktorjev itd.). Zato je program zakonskih in strukturnih reform sestavni del naložbenega načrta. Ustanovitev nacionalne spodbujevalne banke ne more nadomestiti potrebnih reform.

Številne javne institucije delujejo na nacionalni ravni. Nekatere izmed največjih, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Nemčija), Bpifrance (Francija), Caisse des Dépôts et

spremembi uredb (EU) št. 1291/2013 in (EU) št. 1316/2013 – Evropski sklad za strateške naložbe (UL L 169, 1.7.2015, str. 1).

Consignations (CDC, Francija), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italija), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Španija) ter nedavno ustanovljeni Green Investment Bank in British Business Bank (Združeno kraljestvo), zagotavljajo financiranje za ključne sektorje in vlagajo v projekte na inovativnih, okolju prijaznih in socialnih področjih, na katerih je bilo ugotovljeno nedelovanje trga. Tudi Portugalska, Irska, Grčija in Latvija so nedavno ustanovile nacionalne spodbujevalne banke.

2.2 Vodilna načela za ustanovitev nacionalnih spodbujevalnih bank

Nacionalne spodbujevalne banke lahko z odpravo nedelovanja trga pomagajo pri večanju blaginje, vendar je treba zagotoviti ustrezne politike, da se preprečijo morebitni negativni stranski učinki ukrepov nacionalnih spodbujevalnih bank, kot so:

- izgube za države, izdajateljice jamstva, zaradi zavarovanja posojil s previsokimi tveganji;
- neustrezna razporeditev naložb zaradi političnega vmešavanja;
- ohranjanje neučinkovitih tržnih struktur, sektorjev s presežnimi zmogljivostmi ali podpora podjetjem v težavah;
- izrivanje vlagateljev iz zasebnega sektorja, kar zavira razvoj finančnega sektorja.

Pravni in regulativni okviri za nacionalne spodbujevalne banke ter njihove strukture upravljanja so ključnega pomena za preprečevanje teh tveganj in zagotavljanje največjih možnih koristi, ki izhajajo iz nacionalnih spodbujevalnih bank⁴. Nacionalna, regionalna in lokalna zakonodaja ter statuti nacionalnih spodbujevalnih bank bi zato morali upoštevati obstoječe najboljše prakse:

- Statuti nacionalnih spodbujevalnih bank ponavadi jasno določajo, da bo banka svoje dejavnosti osredotočala na sektorje, za katere je značilno izrazito nedelovanje trga in zato komercialne banke in drugi zasebni vlagatelji ne vlagajo veliko vanje. Poleg tega bi morali biti na ravni podjetij, v katera se vlaga, zagotovljeni enaki konkurenčni pogoji, zlasti na trgih, na katerih tekmujejo podjetja v državni lasti in podjetja iz zasebnega sektorja, da se prepreči izkrivljanje trga.
- Da se prepreči izkrivljanje trga, bi bilo treba utemeljiti potrebo po posredovanju za vsako novoustanovljeno nacionalno spodbujevalno banko ali novo področje ukrepanja ali nov finančni instrument, pri čemer je v pomoč neodvisna predhodna ocena nedelovanja trga, ki ga mora obravnavati nacionalna spodbujevalna banka, upoštevajo pa se tudi njegovi sorazmerni uspešnost in učinkovitost, tržni odnosi med obstoječimi kanali financiranja (tako javnimi kot zasebnimi) in finančni instrumenti, ki naj bi jih sprejela nacionalna spodbujevalna banka. Posebno pozornost je treba nameniti tudi potrebi po racionalizaciji dejavnosti, pri čemer je treba preprečiti prekrivanja z drugimi možnostmi financiranja in upravljanja vmesnikov z obstoječimi programi podpore. Neodvisno naknadno ocenjevanje pomaga pri preverjanju predhodne ocene dodane vrednosti pobude. Na trgih, ki jih že pokrivajo komercialne banke, dokazno prispeva k ohranjanju enakih konkurenčnih pogojev na finančnih trgih, če nacionalna spodbujevalna banka svoje produkte distribuira neposredno prek komercialnega bančnega sektorja. Takšno tesno sodelovanje z zasebnim

⁴ Glej smernice OECD o korporativnem upravljanju podjetij v državni lasti iz leta 2005.

sektorjem lahko nacionalni spodbujevalni banki omogoči ne le usklajevanje palete produktov z obstoječimi tržnimi vrzelmi, ampak pošilja tudi pozitivno sporočilo o dobičkonosnosti vrst projektov, ki so zunaj tradicionalne naložbene politike bank, s čimer bi se spodbudilo zasebno financiranje na svojih področjih delovanja brez izrivanja dejavnosti zasebnega sektorja. Tako je mogoče zagotoviti, da komercialne banke za nadaljnje kreditiranje vse koristi prenesejo na končnega upravičenca v realnem gospodarstvu.

- Izkazalo se je, da nacionalne spodbujevalne banke najboljše delujejo, kadar se osredotočijo na ekonomsko upravičene projekte in delujejo z zadostno donosnostjo (čeprav nižjo od stroškov lastniškega kapitala zasebnih subjektov) za ohranjanje finančne trdnosti brez nadaljnjih kapitalskih injekcij države (dobiček se večinoma zadrži z namenom okrepitev zmognosti kreditiranja v prihodnosti). Visoki standardi preglednosti in odgovornosti so pomembni za ugled nacionalnih spodbujevalnih bank na trgu, prav tako pa tudi strokovno upravljanje in potrebna stopnja neodvisnosti. Bonitetni nadzor, ki ga neodvisno izvaja ločen subjekt, dodatno krepi ta ugled.
- Za strateško usmerjanje in nadzor nad upravljanjem s strani odborov nacionalne spodbujevalne banke so potrebni ugled, kompetence, integriteta, odgovornost in objektivnost. Ločitev članstva v odboru in izvršnega vodstva krepi nadzorno funkcijo odbora. Medtem ko mora spodbujevalne dejavnosti nacionalne spodbujevalne banke običajno odobriti nadzorni odbor, s čimer je omogočena povezava z vlado prek njene prisotnosti v odboru, pa je operativni ali bančni del nacionalne spodbujevalne banke zaupan strokovnemu upravljanju in poteka brez političnega vmešavanja.
- Dobro obvladovanje tveganj in postopki notranje kontrole odborom nacionalnih spodbujevalnih bank preprečujejo sprejemanje tveganih finančnih in organizacijskih odločitev.

Novim nacionalnim spodbujevalnim bankam lahko na različne načine koristijo izkušnje uveljavljenih strokovnjakov za lažje doseganje navedenih ciljev. Več nedavno ustanovljenih nacionalnih spodbujevalnih bank, kot sta portugalska finančna institucija za razvoj in irska SBCI, se je oprlo na ad hoc dvostransko sodelovanje z drugimi nacionalnimi spodbujevalnimi bankami.

Poleg tega bi morale biti EIB in nacionalne spodbujevalne banke pripravljene dati na razpolago strokovno znanje novega Evropskega svetovalnega vozlišča za naložbe (EIAH) za izmenjavo znanj in najboljših praks na področjih v okviru dejavnosti EIAH. Nacionalne spodbujevalne banke lahko uporabijo EIAH tudi kot lokalno vstopno točko za potencialne stranke in deležnike za pospešitev razvoja projektov. EIB in nacionalne spodbujevalne banke bi morale biti pripravljene tudi na začasno izmenjavo osebja, ki je lahko še eno dragoceno orodje za ustvarjanje znanja v novoustanovljeni nacionalni spodbujevalni banki⁵.

2.3 Združljivost državne pomoči

Nacionalne spodbujevalne banke v večini primerov financira in podpira država, kar pomeni konkurenčno prednost v primerjavi z zasebnimi udeleženci na trgu. Njihova sredstva so zato

⁵ Ti ukrepi so bili dogovorjeni s skupno delovno skupino EIB in nacionalnih spodbujevalnih bank ter s sodelovanjem Komisije pri pripravi naložbenega načrta za Evropo.

državna sredstva v smislu člena 107(1) PDEU⁶ in njihove intervencije se štejejo kot državna pomoč, če so izpolnjeni vsi drugi pogoji iz člena 107(1). Kot je navedeno zgoraj, bi morali biti temeljni ekonomski razlogi nacionalnih spodbujevalnih bank povezani z njihovo sposobnostjo zagotavljanja financiranja na področjih, ki so zaradi nedelovanja trga nezadostno financirana s strani zasebnih subjektov, ali kadar posredovanja zasebnega trga sploh ne bi bilo. Pravila o državni pomoči EU temeljijo na istem načelu. Njihov namen je zagotoviti, da so intervencije nacionalnih spodbujevalnih bank ciljno usmerjeni ukrepi za odpravo nedelovanja trga in tako prispevajo h gospodarskemu in finančnemu razvoju, pri čemer ne izkrivljajo trga, ne izrivajo zasebnih subjektov in ne ohranjajo pri življenju podjetij, ki bi sicer izstopila s trga.

Glede ustanovitve, pristojnosti in kapitalizacije novih nacionalnih spodbujevalnih bank nedavna praksa odločanja Komisije določa, kako Komisija ocenjuje združljivost s pravili o državni pomoči. Nedavni primeri vključujejo Green Investment Bank⁷ in British Business Bank⁸ iz Združenega kraljestva, portugalsko finančno institucijo za razvoj⁹ in latvijsko enotno razvojno institucijo¹⁰. Pri teh odločitvah je bil velik poudarek na potrebi po zagotovitvi, da bodo zadevne nacionalne spodbujevalne banke svoje dejavnosti osredotočile na sektorje, za katere je značilno izrazito nedelovanje trga in ki zato nimajo zadostnega dostopa do finančnih storitev komercialnih ponudnikov, navadno bank, s čimer se prepreči, da bi nacionalne spodbujevalne banke s svojo posojilno politiko izrinile zasebne naložbe.

Komisija je bila mnenja, da sodelovanje v centralno upravljanih finančnih instrumentih EU sodi v okvir dejavnosti nacionalnih spodbujevalnih bank. Na primer, pristojnosti British Business Bank vključujejo sodelovanje v centralno upravljanih finančnih instrumentih ali programih EU, ki jih izvaja skupina EIB. Latvijska enotna razvojna institucija bo delovala tudi kot finančni posrednik, tako da bo usmerjala programe in projekte, sofinancirane iz mednarodnih finančnih institucij, kot so skupina EIB, Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD) ali druge nacionalne razvojne banke, kot je Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), v skladu s pravili o državni pomoči.

Reforme, uvedene z nedavno posodobitvijo področja državnih pomoči, so olajšale obravnavo pomoči, ki je dobro oblikovana, usmerjena v ugotovljeno nedelovanje trga in cilje skupnega interesa ter najmanj izkrivljajoča („dobra pomoč“)¹¹. Zato v skladu z nedavnimi sklepi Komisije o državni pomoči za nacionalne spodbujevalne banke podrobna predhodna ekonomska analiza nedelovanja trga ni več potrebna za tiste dejavnosti, ki so v skladu s pravilom uredb *de minimis*¹², spadajo v okvir uredbe o skupinskih izjemah¹³ ali so ukrepi

⁶ Razvrstitev nacionalnih spodbujevalnih bank v okviru nacionalnih računov (oddelka 2.4 in 3.3 spodaj) se ne nanaša na člen 107(1) PDEU.

⁷ SA.33984 (2012/N), UL C 370, 30.11.2012, str. 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), UL C 460, 19.12.2014, str. 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), UL C 5, 9.1.2015, str. 1.

¹⁰ SA.36904 (2014/N), še ni objavljeno.

¹¹ Sporočilo Komisije: „Posodobitev področja državnih pomoči EU“, COM/2012/0209 final, 8.12.2012.

Dodatne informacije so na voljo na spletišču:

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

¹² Uredba Komisije (EU) št. 1407/2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis*, UL L 352, 24.12.2013, str. 1; Uredba Komisije (EU) št. 1408/2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* v kmetijskem sektorju, UL L 352, 24.12.2013, str. 9; Uredba Komisije (EU) št. 717/2014 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* v sektorju ribištva in akvakulture (UL L 190, 28.6.2014, str. 45).

državne pomoči, odobreni na podlagi posebnih smernic o državni pomoči. Za druge dejavnosti je predhodna študija o nedelovanju trga pokazala potrebo po ukrepanju. Vsekakor bi morale nacionalne spodbujevalne banke delovati skladno z veljavnimi pravili o državni pomoči, ki se uporabljajo za končne upravičence. Na primer, podjetja v težavah ne bi smela biti subvencionirana, razen kadar je to izrecno dovoljeno, npr. v skladu s smernicami za reševanje in prestrukturiranje¹⁴. Komisija je v svojih sklepih z zadovoljstvom ugotovila, da nacionalne spodbujevalne banke s posredovanjem prek finančnih posrednikov zmanjšujejo tveganje izrivanja in diskriminacije zasebnih vlagateljev, medtem ko bi morala pomoč v celoti doseči končnega upravičenca.

Komisija je v svoji nedavni praksi odločanja ponavadi dovolila tržno cenovno politiko v skladu z obvestilom o poroštvih¹⁵, sporočilom o referenčnih obrestnih merah¹⁶ ali ob upoštevanju načel naložb *pari passu*, da se prepreči izkrivljanje trga. V primeru British Business Bank bi na primer podjetje, v katero se vlaga, moralo tej nacionalni spodbujevalni banki izkazati, da ni moglo najti financiranja na trgu. Vendar so poslovne dejavnosti nacionalnih spodbujevalnih bank ločene od njihovih spodbujevalnih dejavnosti, da se prepreči navzkrižno subvencioniranje.

V najnovejših sklepih Komisije o odobritvi je predvidena klavzula o pregledu čez štiri do sedem let. Taka ponovna ocena ugotovljenega nedelovanja trga in pristojnosti novo ustvarjene nacionalne spodbujevalne banke je potrebna, da se upošteva gospodarski razvoj in razvoj trga ter hkrati razvoj nedelovanja trga. Na zahtevo zadevne države članice je pregled možen tudi prej; na primer, prvotni obseg dejavnosti Green Investment Bank iz Združenega kraljestva je bil razširjen, da se omogočijo naložbe v dodatnih sektorjih glede na prvotno odobrene pristojnosti ter dodatna finančna sredstva¹⁷. Podobno sklep o portugalski finančni instituciji za razvoj kaže na to, da portugalska vlada namerava razširiti pristojnosti te institucije na dejavnosti nadaljnjega kreditiranja, ki jih financirajo večstranske finančne institucije in druge nacionalne spodbujevalne banke.

Komisija je v svojem sklepu o British Business Bank pojasnila tudi, da se zgolj prerazporeditev obstoječih subjektov in/ali dejavnosti v teku, brez zagotovitve dodatnega kapitala ali javnih sredstev za nastali subjekt, šteje za notranjo upravno reorganizacijo države članice in zato zanjo ne velja obveznost uradne priglasitve.

Države članice, ki nameravajo ustanoviti novo nacionalno spodbujevalno banko, naj se na začetku načrtovanja obrnejo na Komisijo, da se omogoči upoštevanje pravil o državni pomoči glede na obveznost mirovanja iz člena 108 PDEU.

¹³ Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgovom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe, UL L 187, 26.6.2014, str. 1, Uredba Komisije (EU) št. 702/2014 z dne 25. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju ter na podeželju za združljive z notranjim trgovom z uporabo členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL L 193, 1.7.2014, str. 1.

¹⁴ UL C 249, 31.7.2014, str. 1.

¹⁵ UL C 155, 20.6.2008, str. 10.

¹⁶ UL C 14, 19.1.2008, str. 6.

¹⁷ SA.37554, UL C 210, 4.7.2014, str. 1.

2.4 Statistična obravnava dajanja in najemanja posojil nacionalnih spodbujevalnih bank znotraj ali zunaj sektorja država v okviru Pakta za stabilnost in rast

Dajanje in najemanje posojil s strani nacionalnih spodbujevalnih bank se v skladu z vodilnimi načeli, opredeljenimi v oddelkih 2.1 do 2.3 zgoraj, na splošno ne upošteva v javnofinančnih statističnih podatkih, saj se odločitve o dajanju posojil sprejemajo po običajnih tržnih pogojih, torej ločeno od države, člani vodstvenih organov nacionalne spodbujevalne banke pa so neodvisni od države. Dejavnosti nacionalnih spodbujevalnih bank, ki izpolnjujejo te zahteve, zato pri teh pogojih ne spadajo na področje uporabe Pakta za stabilnost in rast EU.

Če je v nasprotju s tem pri odločitvah o financiranju potrebna odobritev vlade ali članov ustreznih upravnih organov (npr. odbora) ali vladnih uradnikov, ali če njihovo sprejemanje na kakšen drug način poteka pod vodstvom vlade, nacionalna spodbujevalna banka postane lastna finančna institucija in mora biti v nacionalnih računih vključena v sektor država. Podrobna navodila o računovodski obravnavi nacionalnih spodbujevalnih bank zagotavlja Eurostatov evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov (ESR 2010)¹⁸, Priročnik o javnofinančnem primanjkljaju in dolgu za izvajanje ESR 2010¹⁹ ter posebno svetovanje državam članicam²⁰.

3. Sodelovanje nacionalnih spodbujevalnih bank in vloga naložbenih platform v okviru naložbenega načrta za Evropo

OKVIR 1:

Do danes je osem držav napovedalo svoje sodelovanje pri projektu EFSI prek svojih nacionalnih spodbujevalnih bank (ali podobnih institucij): Bolgarija, Slovaška, Poljska, Luksemburg, Francija, Italija, Španija in Nemčija. Trenutno je med osmimi spodaj navedenimi nacionalnimi spodbujevalnimi bankami samo tista v Luksemburgu uvrščena v sektor država, trenutno pa poteka razprava o uvrstitvi v primeru dveh slovaških enot, bolgarske in španske enote ter Bpifrance.

Poleg tega je Združeno kraljestvo julija najavilo, da bo dalo na voljo jamstva za sofinanciranje infrastrukturnih projektov EFSI v Združenem kraljestvu v višini (8,5 milijard EUR(6 milijard funtov)). Združeno kraljestvo ne prispeva prek nacionalnih spodbujevalnih bank.

Zneski najavljenih nacionalnih prispevkov prek nacionalnih spodbujevalnih bank so trenutno naslednji:

- Bolgarija, junij 2015, 100 milijonov EUR, bolgarska razvojna banka,
- Slovaška, junij 2015, 400 milijonov EUR, Slovenský Investičný Holding in Slovenská Záručná a Rozvojová Banka,
- Poljska, april 2015, 8 milijard EUR, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) in druga javna institucija Poljske naložbe za razvoj (PIR),
- Luksemburg, april 2015, 80 milijonov EUR prek Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI),

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>

- Francija, marec 2015, 8 milijard EUR prek Caisse des Dépôts (CDC) in Bpifrance (BPI),
- Italija, marec 2015, 8 milijard EUR prek Cassa Depositi e Prestiti (CDP),
- Španija, februar 2015, 1,5 milijarde EUR prek Instituto de Crédito Oficial (ICO),
- Nemčija, februar 2015, 8 milijard EUR prek KfW.

3.1 Sodelovanje med EIB in nacionalnimi spodbujevalnimi bankami

Zaradi svoje komplementarne ponudbe izdelkov in geografskega dosega imajo nacionalne spodbujevalne banke pomembno vlogo pri izvajanju naložbenega načrta za Evropo. Čeprav je neposredna udeležba nacionalnih spodbujevalnih bank v EFSI dovoljena na podlagi uredbe o EFSI, so se nacionalne spodbujevalne banke doslej jasno opredeljevale za sodelovanje na ravni naložbenih platform in posameznih projektov. Uredba o EFSI poleg tega določa, da so nacionalne spodbujevalne banke upravičene do kritja z jamstvom EIB v okviru EFSI na podlagi posrednega jamstva v okviru jamstva EU.

Predlogi delovne skupine za okrepljeno sodelovanje med skupino EIB in nacionalnimi spodbujevalnimi bankami, ki je bila ustanovljena na zahtevo Sveta za ekonomske in finančne zadeve EU (ECOFIN) septembra 2014, odražajo te preference. Skupina poziva k prožnim modelom sodelovanja in pozdravlja dopolnjevanje med skupino EIB in nacionalnimi spodbujevalnimi bankami, pri čemer imajo slednje lahko posebno dodano vrednost zaradi poznavanja lokalnih razmer, skupnosti podjetij in vlagateljev ter nacionalnih politik in strategij. Sodelovanje je lahko dvostransko in večstransko (npr. prek naložbenih platform). V obeh primerih je ključni cilj spodbujanje uporabe sredstev zasebnega sektorja.

Možni finančni produkti za sodelovanje poleg sofinanciranja na ravni projektov med drugim vključujejo produkte z delitvijo tveganja, da se zagotovi kritje za nezavarovana posojila in druge tvegane vrste financiranja, platforme za skupno listinjenje, sklade tveganega kapitala in druge investicijske sklade in platforme.

Sodelovanje na področju svetovalnih storitev in izmenjave osebja bi moralo dopoljevati finančno sodelovanje za razširjanje najboljših praks v vseh institucijah, vključno z novimi in manjšimi nacionalnimi spodbujevalnimi bankami.

Več sinergij med EIB in nacionalnimi spodbujevalnimi bankami bi bilo mogoče doseči v okviru sofinanciranja v smislu zmanjševanja upravnega bremena in doseganja večje standardizacije. To bi lahko na primer pripomoglo k vzajemnemu priznavanju postopkov skrbnega pregleda.

3.2 Sodelovanje prek naložbenih platform

Eden od načinov za spodbujanje sodelovanja med nacionalnimi spodbujevalnimi bankami in EIB je prek naložbenih platform. Naložbene platforme so pravzaprav naložbene ureditve, oblikovane z namenom pospeševanja naložb v niz projektov (v nasprotju s posameznimi projekti). Naložbene platforme so sredstvo za združevanje naložbenih projektov, zmanjševanje stroškov transakcij in obveščanja ter zagotavljanje bolj učinkovite razporeditve tveganja med različne investitorje.

Naložbene platforme so lahko nosilci s posebnim namenom, upravljani računi, dogovori o sofinanciranju ali delitvi tveganja, ki temeljijo na pogodbi, ali dogovori, sklenjeni na kateri koli drug način, s katerimi subjekti usmerjajo finančni prispevek za financiranje več naložbenih projektov. Naložbene platforme lahko vključujejo nacionalne ali podnacionalne platforme, ki združujejo več naložbenih projektov na ozemlju določene države članice, večdržavne ali regionalne platforme, ki združujejo partnerje iz različnih držav članic ali tretjih držav, ki jih zanimajo projekti na danem geografskem območju, ali tematske platforme, ki zbirajo naložbene projekte v določenem sektorju.

Dobro zasnovane platforme lahko pritegnejo naložbe zasebnih institucionalnih vlagateljev, kot so pokojninski skladi, ter tako povečajo učinek javnih sredstev.

Številne večstranske platforme, kot so infrastrukturni sklad Marguerite²¹, Evropski sklad za energetska učinkovitost (EEEF)²² in Evropski sklad za jugovzhodno Evropo (EFSE)²³, so že v uporabi in bi jih lahko dodatno razvili. Vsak izmed teh skladov ima več ključnih vlagateljev, vključno z EIB in nacionalnimi spodbujevalnimi bankami, kot so CDC, KfW, CDP, ICO in PKO Bank Polski SA. V različnem obsegu jih dopolnjujejo zasebni sovlagatelji, tako na ravni sklada kot na ravni posameznih projektov, podprtih v okviru platforme. Platforme tako združujejo naložbe različnih sponzorjev za vlaganja v razpršen portfelj projektov na ciljnih področjih sklada. Čeprav so zgoraj omenjeni primeri pravnih oseb, se naložbene platforme lahko izvajajo tudi pogodbeno prek sofinanciranja in dogovorov o delitvi tveganja med udeleženci.

Ob podpori javnih institucij z naložbami in z neodvisnim upravljanjem lahko naložbene platforme pritegnejo naložbe institucionalnih vlagateljev in morda tudi državnih premoženjskih skladov v velikem obsegu. Po potrebi lahko EFSI zagotovi izboljšanje kreditne kakovosti, da se olajša vstop zasebnih sovlagateljev z ublažitvijo tveganj posameznih projektov ali portfeljev.

Tehnična pomoč za oblikovanje naložbenih platform bi bila lahko na voljo prek EIAH. V skladu z dosedanja prakso se nacionalne spodbujevalne banke in EIB spodbujajo, naj čim bolj povečajo sinergije s cilji politike EU s sodelovanjem s službami Komisije v zgodnji fazi procesa.

3.3 Statistična obravnava platform v okviru Pakta za stabilnost in rast

Obravnava naložbenih platform v okviru Pakta za stabilnost in rast je v prvi vrsti odvisna od statistične klasifikacije teh platform s strani Eurostata. Za statistično obravnavo, znotraj ali zunaj vladne bilance stanja, veljajo enaka pravila Eurostata, kot se nanašajo na nacionalne spodbujevalne banke same (ESR 2010 in dodatni dokumenti, navedeni v točki 2.4 zgoraj). Naložbene platforme s pravno osebnostjo bi se v ta namen lahko obravnavale kot subjekti s posebnim namenom.

Na splošno so subjekti s posebnim namenom uvrščeni v sektor država, če jih ustanovi država in služijo kot državna enota. V primeru naložbene platforme z več delničarji ali sponzorji je

²¹ <http://www.marguerite.com/>

²² <http://www.eeef.lu/>

²³ <http://www.efse.lu/>

status platforme odvisen od subjekta ali subjektov, ki jo nadzorujejo glede na nacionalne računovodske standarde.

Če so nacionalne spodbujevalne banke uvrščene v sektor država ali če je njihovo poslovanje preusmerjeno prek države, glavno vprašanje postane, kateri subjekt je vzpostavil in nadzoruje subjekt s posebnim namenom.

V primerih, ko bodo v naložbene platforme vlagali predvsem finančne institucije, ki niso lastne, in zasebni vlagatelji ter ko nobena vlada ne bo na drug način nadzorovala subjekta s posebnim namenom, bo subjekt s posebnim namenom torej najverjetneje uvrščen zunaj računov sektorja država. Tudi v primerih, v katerih je država (neposredno ali prek lastne finančne institucije pod nadzorom države) manjšinski investitor in subjekta s posebnim namenom ne nadzoruje prek drugih sredstev, subjekt s posebnim namenom ponavadi ni vključen v bilanco stanja sektorja država zadevne države.

Nazadnje, če je subjekt s posebnim namenom pod skupnim nadzorom skupine nacionalnih spodbujevalnih bank, ki so uvrščene zunaj sektorja država, in ne deluje po navodilih vlade (in ne ene same vlade) ali zasebnih subjektov in/ali EIB ter če bo subjekt s posebnim namenom investiral tematsko v različnih državah, po vsej verjetnosti ne bo uvrščen v sektor država.

V času sprejetja uredbe o EFSI je Komisija podala naslednjo izjavo o svoji oceni enkratnih prispevkov v okviru pobude o EFSI z namenom izvajanja Pakta za stabilnost in rast:²⁴

„[B]rez poseganja v pristojnosti Sveta glede izvajanja Pakta za stabilnost in rast bi bilo treba enkratne prispevke, ki jih v EFSI ali v tematske ali večdržavne naložbene platforme, vzpostavljene za izvajanje Naložbenega načrta, vplačajo države članice – in sicer bodisi država članica bodisi nacionalne spodbujevalne banke, ki so razvrščene v sektor država ali delujejo v imenu države članice – načeloma obravnavati kot enkratne ukrepe v smislu člena 5 Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97^[1] in člena 3 Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97^[2].“

Zato bi se prispevki držav članic večstranskih naložbenih platform na splošno morali šteti za enkratne ukrepe v smislu Pakta za stabilnost in rast v skladu z načeli enkratne razvrstitve. Ta razlaga ne posega v določbe proračunskega nadzora v okviru Pakta za stabilnost in rast. To dopolnjuje njihove operativne prednosti, kot sta boljša razpršenost portfeljev in ekonomija obsega.

3.4 Pravila o državni pomoči

Poleg splošnih načel za ustanovitev nacionalnih spodbujevalnih bank, ki izhajajo iz prakse odločanja iz točke 2.3 zgoraj, se je Komisija z namenom zagotovitve opravljanja svoje naloge nadzora državne pomoči zavezala, da bo uvedla hitri postopek s ciljem dokončanja presoje združljivosti državne pomoči za nacionalno sofinanciranje projektov, ki jih financira

²⁴ Glej uvodno izjavo 10 uredbe o EFSI.

^[1] Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 209, 2.8.1997, str. 1).

^[2] Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6).

Evropski sklad za strateške naložbe, v šestih tednih od prejema popolne priglasitve s strani zadevne države članice.

3.5 Ustvarjanje sinergij med EIB, nacionalnimi spodbujevalnimi bankami in instrumenti EU

Komisija izvaja vse večji delež proračunskih sredstev EU prek finančnih instrumentov, ki dopolnjujejo bolj tradicionalno podporo v obliki nepovratnih sredstev, da bi dosegla čim večji učinek javnih sredstev v realnem gospodarstvu.

Primeri finančnih instrumentov, ki združujejo proračunska sredstva EU s posojili spodbujevalnih bank, so med drugim programi podpore za MSP, kot sta COSME in Horizon 2020 InnovFin, finančni instrumenti v okviru instrumenta za povezovanje Evrope, Erasmus + in drugi. Ti instrumenti so že dosegali pozitivne rezultate pri izpolnjevanju ciljev finančnega vzvoda za vložena javna sredstva. Nacionalne spodbujevalne banke bi lahko v prihodnosti igrale večjo vlogo pri njihovi uporabi.

V skladu z večletnim finančnim okvirom EU 2014–2020 lahko spodbujevalne institucije dopolnjujejo nacionalne in regionalne uprave pri dodeljevanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov, vključno s finančnimi instrumenti, kot so instrumenti z delitvijo tveganja, (delna) jamstva za posojila, lastniški kapital in vmesno financiranje. Uporaba evropskih strukturnih in investicijskih skladov za zagotavljanje posojil ali tveganega kapitala namesto nepovratnih sredstev ima dve glavni prednosti: prvič, lahko ustvarja učinek vzvoda, tj. vsak euro sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov lahko ustvari več evrov posojil in lastniškega financiranja, in drugič, zahteva glede finančne sposobnosti zagotavlja, da so omejena sredstva dodeljena za učinkovite namene. Komisija je pripravila niz vnaprej določenih, standardnih finančnih instrumentov, da bi omogočila širšo in bolj standardizirano uporabo evropskih strukturnih in investicijskih skladov. Organi upravljanja so povabljeni k izkoriščanju teh instrumentov v operativnih programih, pri čemer bodo imele vedno večjo vlogo nacionalne spodbujevalne banke.

Poleg tega Komisija pripravlja konkretne tehnične rešitve za kombiniranje financiranja EFSI s sredstvi evropskih strukturnih in investicijskih skladov. Prvič, EFSI bi lahko zagotovil podporo za finančne instrumente, vzpostavljene na nacionalni ali regionalni ravni, po možnosti poleg podpore iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov. Drugič, evropski strukturni in investicijski skladi bi lahko neposredno podpirali razvoj in izvajanje projektov (v skladu s pravili za programe evropskih strukturnih in investicijskih skladov in veljavnimi merili za upravičenost)²⁵. Nasprotno lahko programi evropskih strukturnih in investicijskih skladov prispevajo k naložbeni platformi – s sredstvi, ki se upravljajo skupaj, vendar pokrivajo različne oddelke za skladnost s pravnimi določbami za evropske strukturne in investicijske sklade oziroma za skladnost z Uredbo 1303/2013. V takem primeru je pričakovati, da bosta EIB in Evropski investicijski sklad s podporo EFSI prispevala k naložbenim platformam, medtem ko naj bi prispevek programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov prišel prek finančnega instrumenta.

²⁵ Podobne primere je mogoče predvideti za sklop za MSP v okviru EFSI, ki podpira portfelje financiranja MSP.

Poleg tega je finančna uredba EU²⁶ uvedla pravno podlago, da nacionalne spodbujevalne banke lahko prevzamejo vlogo pooblaščenega subjekta (kot sta EIB in Evropski investicijski sklad) za centralno upravljane finančne instrumente EU. Vendar je te dejavnosti mogoče izvajati samo, če je nacionalna spodbujevalna banka podprta z nacionalnim regulativnim okvirom, ki omogoča internacionalizacijo in čezmejno delovanje. Da bi ostale osredotočene na odpravo nedelovanja trga, se nacionalne spodbujevalne banke spodbuja, naj sodelujejo v konzorcijih in se ukvarjajo z mednarodnimi dejavnostmi sofinanciranja. Obstajajo torej nadaljnje možnosti za širjenje vloge nacionalnih spodbujevalnih bank pri izvajanju centralno upravljanjanih programov EU in evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

4. Sklepna ugotovitev

S skupnimi prizadevanji na podlagi dopolnjevanja EIB, nacionalnih spodbujevalnih bank in zasebnih vlagateljev bi bilo mogoče doseči cilj naložbenega načrta za mobilizacijo najmanj 315 milijard EUR dodatnih javnih in zasebnih naložb v realno gospodarstvo v naslednjih treh letih. Zgoraj nanizani argumenti govorijo v prid tesnega sodelovanja nacionalnih spodbujevalnih bank pri naložbenem načrtu, in to v vseh državah članicah. Države članice, ki še nimajo nacionalnih spodbujevalnih bank, lahko razmislijo o njihovi ustanovitvi na osnovi zgoraj opisanih načel. Poleg tega lahko naložbene platforme odigrajo ključno vlogo pri združevanju sredstev EIB, nacionalnih spodbujevalnih bank in zasebnih vlagateljev. Nacionalne spodbujevalne banke bi lahko dodatno okrepile svoje zmogljivosti na podlagi teh najboljših praks in tako povečale svoje sposobnosti sodelovanja. Skupna delovna skupina pod vodstvom EIB in v sodelovanju s Komisijo je že podala pomembne predloge glede skupnih naložbenih platform, izmenjave znanja in svetovalnih dejavnosti. Sčasoma bi se to poglobljeno sodelovanje lahko razvilo v integriran sistem javnih investicijskih bank, ki bi lahko uporabljale preizkušene produkte in najboljše prakse v vseh državah članicah. Vrednotenje EFSI v letih 2017/18 bo priložnost, da se preuči razvoj sodelovanja med nacionalnimi spodbujevalnimi bankami in EIB ter med nacionalnimi spodbujevalnimi bankami samimi.

²⁶ Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002, UL L 298, 26.10.2012, str. 1.

Okvirni časovni raspored

4. julij 2015: začetek veljavnosti uredbe o EFSI.

Do 1. oktobra 2015: odobritev prvih jamstev EFSI nacionalnim spodbujevalnim bankam.

1. oktober 2015: vzpostavitev prvih naložbenih platform.

30. junij 2018: zaključek naložbenega programa EFSI.

Po juniju 2018: ocena EFSI, vključno z vlogo in sodelovanjem med nacionalnimi spodbujevalnimi bankami.