

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wspólnie na rzecz zatrudnienia i wzrostu: wkład krajowych i regionalnych banków prorozwojowych w plan inwestycyjny dla Europy

(2016/C 240/02)

Sprawozdawca: Adam BANASZAK (PL/EKR), wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Dokument źródłowy: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rola krajowych banków prorozwojowych we wspieraniu planu inwestycyjnego dla Europy”

COM(2015) 361 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przyjmuje z zadowoleniem działania KE wspierające banki prorozwojowe, a także tworzenie platform inwestycyjnych, jako ważnego elementu planu inwestycyjnego dla Europy. Jednocześnie odnosi się krytycznie do faktu, że choć formalna definicja krajowych banków prorozwojowych zasadniczo obejmuje także banki regionalne, to w praktyce Komisja koncentruje się tylko na roli poziomu krajowego i na zachęcaniu do tworzenia tylko krajowych nowych banków prorozwojowych. Tymczasem na dostrzeżenie i uwzględnienie w planie inwestycyjnym zasługują także banki prorozwojowe działające na poziomie lokalnym i regionalnym.
2. Przypomina definicję banków lub instytucji prorozwojowych zawartą w rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, w której stwierdza się, że są to „podmioty prawne, które prowadzą działalność finansową na zasadzie profesjonalnej i którym państwo członkowskie lub organ państwa członkowskiego – na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym – powierza prowadzenie działalności rozwojowej lub promocyjnej”.
3. Zauważa, że banki prorozwojowe, budowane w oparciu o różne modele, odgrywają istotną rolę w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu ekonomicznego i finansowego, szczególnie jeżeli chodzi o zmniejszone inwestycje publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym, które to zmniejszenie zostało potwierdzone przez niedawny wspólny raport Europejskiego Komitetu Regionów i OECD.
4. Zauważa w tym kontekście, że w niektórych państwach za wspieranie inwestycji istotnych dla samorządów odpowiadają banki o charakterze ogólnokrajowym (np. Francja, Polska), których współwłaścicielami są czasem samorządy (kraje skandynawskie oraz Niemcy). Z kolei np. w modelu niemieckim oprócz krajowych banków prorozwojowych istnieją regionalne banki prorozwojowe, które w pełni lub częściowo są własnością danego landu i prowadzą działalność na rzecz rozwoju tego konkretnego landu. Sam charakter banków prorozwojowych jest różnorodny, w zależności od doświadczeń historycznych i uwarunkowań ekonomicznych w danym kraju lub regionie.
5. Zauważa, że instytucje prorozwojowe nie zawsze mają formę banków – w niektórych krajach działają jako agencje, spółki lub fundusze inwestycyjne, nierzadko o charakterze venture capital, i także tego typu instytucje niebankowe mogłyby odgrywać istotną rolę w planie inwestycyjnym dla Europy.
6. Zwraca uwagę, że instrumenty finansowe dla szczebla lokalnego i regionalnego nadal albo nie są dostępne we wszystkich państwach członkowskich i regionach, albo nie mogą być optymalnie wykorzystywane i zbyt mało czerpie się z doświadczeń w tym zakresie, zaangażowanie sektora prywatnego zaś ogranicza się często jedynie do realizacji zamówień – co zwiększa potrzebę wsparcia dla lokalnych prorozwojowych instytucji finansowych.

7. Podkreśla, że mogą być różne drogi powołania do życia banków promocyjnych, tak jak różna była geneza powstania już istniejących – były one tworzone od razu jako niezależne instytucje lub wyewoluowały z departamentów banków publicznych.

8. Zauważa potrzebę tworzenia i funkcjonowania banków prorozwojowych będących instrumentami polityki gospodarczej, strukturalnej i społecznej, m.in. jako odpowiedzi na słabość strukturalną lub na niewydolności rynków – także regionalnych, jednocześnie jest świadomy trudności w jednoznacznym podejściu do definiowania i ewaluacji niewydolności rynkowych. W tym kontekście apeluje o stałą szeroką interpretację pojęcia „niewydolności rynku”.

9. Zwraca uwagę Komisji Europejskiej na duże znaczenie zwiększenia wpływu władz samorządowych na dobór rozwiązań finansowych służących interesom szczebla lokalnego. Brak uwzględniania stanowiska tychże władz prowadzi często do wspierania inwestycji niezgodnych z regionalnymi programami operacyjnymi i lokalnymi strategiami.

10. Zauważa występowanie istotnych dysproporcji w poziomach rozwoju poszczególnych krajowych systemów działalności prorozwojowej, czego rezultatem jest luka o charakterze systemowym w krajach i regionach o mniej rozwiniętej kulturze tego typu bankowości. Konsekwencją może być nie zawsze wystarczające uwzględnienie lokalnych władz i przedsiębiorstw ze strony krajowych banków prorozwojowych, które powinny bardziej zdecentralizować swoją ofertę.

11. Wyraża obawę, że scentralizowane modele wsparcia prorozwojowego, oparte wyłącznie na krajowym banku i jego lokalnych, nieautonomicznych placówkach, nie zawsze w pełni odpowiadają potrzebom wspólnot lokalnych, zwłaszcza w słabo rozwiniętych regionach i tam, gdzie wpływ samorządów na krajowy bank prorozwojowy jest mocno ograniczony.

12. Podziela przekonanie, że w wyborze modelu rozwoju bankowości prorozwojowej przez władze samorządowe nadrzędnymi celami działania i jedynymi kryteriami oceny efektywności na każdym szczeblu muszą być: eliminacja niedoskonałości rynkowych, trwałe zwiększenie liczby miejsc pracy, dbałość o interesy społeczności lokalnych i realizacja celów publicznych w zakresie rozwoju gospodarczego.

13. Wyraża obawę, że przedstawiony przez Komisję Europejską wymóg oceny *ex ante* nowotworzonych banków prorozwojowych oraz nowych produktów finansowych przez nie oferowanych może znacznie spowolnić ich zdolność operacyjną, a także utrudnić sam proces tworzenia takich banków, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym. Dodatkowo, odnosząc się do wymogów takiej analizy, warto zaznaczyć, że w regionach słabiej rozwiniętych często trudno będzie wskazać niedoskonałości rynkowe, gdyż kondycja społeczno-gospodarcza całego regionu może być przejawem niedoskonałości rynkowej na tle bardziej rozwiniętych obszarów.

14. Wyraża nadzieję, że nastąpi zacieśnienie współpracy między Komitetem Regionów a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Opowiada się za utworzeniem zgodnej z zasadą pomocniczości uzupełniającej sieci publicznych banków prorozwojowych, aby w ten sposób przyczynić się do osiągnięcia synergii ekonomicznych i społecznych. Pragnie, by system ten stał się polem wymiany międzyregionalnych i międzynarodowych doświadczeń i wiedzy, a zarazem pozwolił uniknąć ryzyka zbytnej centralizacji procesów.

Propozycje

15. Dla tych regionów, które jeszcze nie dysponują własnymi instrumentami wsparcia rozwoju, postuluje znaczące zwiększenie roli władz lokalnych w procesie tworzenia, funkcjonowania i ewaluacji efektów działania bankowości prorozwojowej. Można tego dokonać albo poprzez wzrost wpływu władz lokalnych i regionalnych na ukierunkowanie strategiczne i zarządzanie krajowych banków prorozwojowych, albo poprzez uzupełnienie oferty banków krajowych i stworzenie regionalnych (lokalnych) banków prorozwojowych, które ściśle współpracowałyby z bankiem krajowym.

16. Uważa, że wybór konkretnej ścieżki rozwoju modelu bankowości prorozwojowej w regionie – kwestia, czy wystarczający jest model dominacji krajowego banku promocyjnego, czy lepszy będzie model zdecentralizowany, z większą rolą lokalnych lub regionalnych instytucji finansowych bądź banków prorozwojowych – powinien zostać pozostawiony władzom regionalnym lub lokalnym po konsultacji z władzami krajowymi albo samym władzom krajowym, w zależności od systemu prawnego w danym państwie członkowskim.

17. Stoi na stanowisku, że do podjęcia decyzji o tworzeniu nowej instytucji potrzebna jest pogłębiona analiza celowości tworzenia nowych struktur instytucjonalnych, tak aby uniknąć zbędnego rozrostu biurokracji i marnotrawstwa środków.
18. Zauważa, że jeśliby Komisja Europejska i EBI rozważyły stworzenie ram systemowych do wsparcia tworzenia także nowych regionalnych banków prorozwojowych, należy uwzględnić przy tym specyfikę poszczególnych krajów i regionów oraz mieć na uwadze najlepsze praktyki w tej dziedzinie i wypracowane struktury wsparcia, a także doświadczenia banków utworzonych w ostatnim okresie. Celowe wydaje się również zaszczepianie najlepszych rozwiązań instytucjonalnych w regionach słabiej rozwiniętych, przy uwzględnieniu specyfiki lokalnej.
19. Wskazuje, że ocena *ex post* efektywności funkcjonowania już istniejących i nowotworzonych regionalnych banków prorozwojowych powinna mieć charakter długoterminowy, 10-15-letni, co wynika z wieloletniego zazwyczaj horyzontu czasowego finansowanych projektów inwestycyjnych.
20. Zauważa potrzebę stworzenia ram współpracy między nowotworzonymi europejskimi długoterminowymi funduszami inwestycyjnymi (European Long Term Investment Funds, ELTIFs), a regionalnymi bankami prorozwojowymi i innymi lokalnymi instytucjami finansowymi – powinny one być komplementarne, a nie konkurencyjne wobec siebie w zakresie pozyskiwania finansowania długoterminowego inwestycji na poziomie lokalnym i regionalnym.
21. Zgadza się z ideą promowania tworzenia platform inwestycyjnych jako narzędzi do realizacji planu inwestycyjnego dla Europy. Podkreśla jednocześnie, że istotnym elementem w tej realizacji jest kwalifikacja wkładu ze środków publicznych, krajowych, lokalnych czy regionalnych, do platform inwestycyjnych jako wkładu poza rozliczeniami w ramach paktu stabilności i wzrostu.
22. Podkreśla, że doprecyzowania przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny wymaga rola regionalnych banków prorozwojowych i innych instytucji finansowych w systemie powstających platform inwestycyjnych, jako narzędzi realizacji planu inwestycyjnego dla Europy. Regionalne banki prorozwojowe powinny współpracować z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych (European Fund for Strategic Investments) w oparciu o sektorowe, ale przede wszystkim geograficzne platformy inwestycyjne.
23. Uważa, że należałoby doprecyzować i pogłębić zasady współpracy regionalnych lub lokalnych banków prorozwojowych i innych instytucji finansowych z Europejskim Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (European Investment Advisory Hub). Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego powinno w szczególności wspierać lokalne władze i lokalne banki promocyjne w przygotowaniu projektów, zapewniać doradztwo w zakresie inżynierii finansowej, a także wspierać transfer wiedzy. Powinna także istnieć możliwość podpisywania przez Centrum umów partnerskich także z bankami regionalnymi, a nie tylko z bankami krajowymi.

Bruksela, dnia 7 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA