

UNIUNEA EUROPEANĂ



Comitetul Regiunilor

COTER-VI/005

A 114-a sesiune plenară, 12-14 octombrie 2015

PROIECT DE AVIZ

Instrumente financiare pentru sprijinirea dezvoltării teritoriale

Raportor: **dl Adam STRUZIŁ** (PL-PPE),
mareșalul voievodatului Mazovia

Termenul de depunere a amendamentelor:

25 septembrie 2015, ora 15:00 (ora Bruxelles-ului), cu ajutorul instrumentului online de depunere a amendamentelor (disponibil pe Portalul membrilor: <http://www.cor.europa.eu/members>).

Numărul necesar de semnături: 6

Document de referință

Proiect de aviz al Comitetului European al Regiunilor – Instrumente financiare pentru sprijinirea dezvoltării teritoriale

I. RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR,

1. prezintă recomandări privind folosirea instrumentelor financiare în cadrul dezvoltării teritoriale, concentrându-se îndeosebi asupra analizei cadrului de reglementare, a chestiunii utilității acestora în politica de dezvoltare teritorială și a asigurării eficacității și instituționalizării uzului instrumentelor financiare;
2. subliniază că, având în vedere importanța utilizării instrumentelor financiare în dezvoltarea teritorială, în procesul de elaborare a avizului a fost fructificată experiența membrilor Comisiei COTER și ai Grupului pentru buget și a fost realizată o consultare cu Comisia Europeană, cu Banca Europeană de Investiții (BEI) și cu alte părți deținătoare de cunoștințe și experiență în domeniul folosirii instrumentelor financiare;
3. subliniază însă că sistemul de subvenții joacă un rol esențial în stimularea dezvoltării teritoriale și atrage atenția asupra naturii complementare a subvențiilor și a instrumentelor financiare, așa cum ar trebui să se aplice acestea în diverse situații. Promovarea folosirii instrumentelor financiare nu trebuie să ducă la o prea mare limitare a sistemului de subvenții;
4. își exprimă susținerea față de concluziile Consiliului privind provocările legate de punerea în aplicare a politicii de coeziune 2014-2020, adoptate la 9 iunie 2015, la Riga; prin aceste concluzii, Comisia este invitată „să ofere orientare privind utilizarea instrumentelor financiare și privind sinergiile dintre diferitele instrumente în mod oportun, coerent, consecvent și clar și să exploreze toate posibilitățile pentru a oferi mai multă claritate, în niciun caz depășind sfera dispozițiilor legale convenite de colegiitori prin crearea unor obligații suplimentare”;
5. ia act de concluziile raportului special nr. 05/2015 al Curții de Conturi privind utilizarea instrumentelor financiare în zonele rurale¹, care au scos în evidență riscul de supracapitalizare a fondurilor de garantare în raport cu cererea din partea investitorilor privați, dar și consecințele lipsei efectului de pârghie atunci când se recurge la finanțarea privată pentru a completa finanțarea publică. Prin urmare, solicită Comisiei Europene să tragă concluziile care se impun din acest raport;

¹

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf.

Comitetul European al Regiunilor dorește să sublinieze că:

Cadrul de reglementare

6. obiectivul intervenției publice din fondurile structurale este să asigure realizarea articolului 174 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Autoritățile responsabile de la nivelul Uniunii și de la nivel național ar trebui să analizeze de fiecare dată, în momentul prezentării unei poziții sau a luării unei decizii privind instrumentele financiare, care este impactul acestora asupra realizării obiectivului urmărit;
7. insuficiența reglementare a folosirii instrumentelor financiare este la fel de nefastă ca și suprareglementarea lor. Este important ca, în special în perspectiva financiară 2014-2020, aflată la început, să se adopte fără întârziere toate soluțiile juridice necesare pentru a nu se repeta greșelile care au apărut la începutul perspectivei financiare 2007-2013;
8. stabilirea unor noi reguli la nivelul Uniunii, după demararea aplicării instrumentelor finanțate din fondurile structurale și de investiții (fondurile ESI) de către statele membre, ar trebui să nu mai aibă loc decât în situații excepționale. Este necesar să se asigure faptul că autoritățile și instituțiile Uniunii Europene, și în special Comisia Europeană (CE) se vor consulta cu reprezentanți ai regiunilor cu privire la orice modificări de reglementare care au consecințe asupra programării, implementării și contabilizării instrumentelor financiare relevante pentru dezvoltarea teritorială;
9. este esențială crearea unei formule stabile de dialog între reprezentanții regiunilor, CE și BEI pe tema interpretării dispozițiilor juridice existente, a efectelor implementării sau a problemelor apărute, spre maximizarea beneficiilor rezultate din implementarea instrumentelor finanțate din fondurile ESI. Comitetul Regiunilor invită Comisia Europeană să confere fără întârziere un statut instituțional unei astfel de forme de colaborare;
10. trebuie să se facă în așa fel încât problemele cu care se confruntă în prezent autoritățile regionale și locale care s-au hotărât să implementeze și să folosească instrumente rambursabile în perspectiva 2007-2013 să nu le descurajeze în asemenea măsură încât să nu mai aleagă forme de finanțare similare în perioada de programare 2014-2020. Trebuie totodată să fie adoptate măsuri care să asigure faptul că riscul reprezentat de reglementarea deficitară a instrumentelor financiare în perspectiva 2007-2013 nu va mai împovăra instituțiile guvernamentale, intermediarii financiari și mai ales beneficiarii finali;
11. semnalează faptul că punctul 20 din orientările privind ajutoarele de stat pentru promovarea investițiilor de finanțare de risc² prevede că „măsurile de ajutor pentru finanțare de risc trebuie să fie puse în aplicare prin intermediari financiari sau prin platforme alternative de tranzacționare, cu excepția stimulentei fiscale privind investițiile directe în întreprinderi eligibile. Prin urmare, o măsură prin care statul membru sau o entitate publică face investiții directe în întreprinderi fără implicarea unor astfel de vehicule intermediare nu se încadrează în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat pentru finanțare de risc prevăzute în

²

[JO C 19, 22.1.2014](#)

Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare și în prezentele orientări”. Prin urmare, atunci când o autoritate de gestionare efectuează, în cadrul unui pachet financiar, plata directă a unui ajutor către o întreprindere mică sau mijlocie, ajutorul în cauză nu poate fi considerat drept ajutor de stat compatibil cu Tratatul decât în cazul în care acesta este mai mic decât valoarea corespunzătoare din regulamentul *de minimis*. Solicită, prin urmare, Comisiei să verifice dacă acest dispozitiv nu duce la fragmentarea proiectelor sprijinite prin instrumente financiare și dacă aceste orientări nu intră în conflict cu articolul 38 din Regulamentul 1303/2013 de stabilire a unor dispoziții comune pentru fondurile structurale privind punerea în aplicare a instrumentelor financiare;

12. la toate nivelurile de aplicare trebuie să se tindă către eliminarea obstacolelor de reglementare inutile, care generează o creștere a costurilor și o reducere a cererii de instrumente financiare. Instrumentele financiare se deosebesc de alte instrumente, de aceea nu este adecvată aplicarea reglementării privind subvențiile în cazul lor;
13. în cazul apariției unor nereguli în procesul de implementare a mijloacelor provenite din fondurile structurale ale perspectivei 2007-2013, este important să se asigure ca respectivele cheltuieli să nu fie prezentate Comisiei spre compensare. Trebuie subliniat însă că, în cazul constatării unor nereguli, eliminarea progresivă a mijloacelor din surse intermediare sau din fondurile de fonduri ar trebui să aibă loc exclusiv în situația în care nu este posibil să se asigure folosirea acestora în continuare în mod eficient. Acest lucru corespunde, printre altele, și intenției articolului 78 alineatul (6), al doilea paragraf din Regulamentul Consiliului 2083/2006 din 11 iulie 2006, care prevede că cheltuielile eligibile se stabilesc la închiderea totală sau parțială a programului operațional. Comitetul Regiunilor îndeamnă Comisia Europeană să garanteze acest lucru și, în cazul în care este necesar, să prevadă modificările indispensabile pentru reglementarea acestor aspecte;
14. este esențial să se asigure faptul că beneficiarii prezintă documente fiabile la momentul declarării cheltuielilor efectuate. Comitetul Regiunilor subliniază însă că majoritatea instrumentelor financiare folosite au fost elaborate pe piața comercială, ca atare și în procesul contabil trebuie să se reflecte caracterul și structura lor de aplicare;
15. dovezile solicitate pentru certificarea eligibilității cheltuielilor trebuie să fie indispensabile pentru obținerea obiectivului dorit. Pretutindeni unde este posibil trebuie să se permită folosirea dovezilor celor mai puțin împovărătoare pentru beneficiari și utilizatorii finali, ca de exemplu declarațiile. Aceste considerații nu afectează în niciun fel necesitatea efectuării de controale pentru verificarea dovezilor prezentate;
16. ca pe orice piață, și în cazul instrumentelor financiare se stabilește un echilibru între ofertă și cerere. Factorul care influențează dimensiunile cererii și ale ofertei este prețul. Comitetul Regiunilor subliniază că, în cazul instrumentelor financiare publice, trebuie pe cât posibil să se valorifice la maximum mecanismele de piață naturale;

17. trebuie subliniat în acest context că reducerea plajei de cheltuieli eligibile finanțate în perspectiva 2007-2013 în cazul preluării plăților și comisioanelor IMM-urilor de către intermediari poate descuraja buna gestionare a mijloacelor publice și duce la o prea mare excludere a mecanismelor naturale ale pieței. Comitetul Regiunilor îndeamnă CE să ia măsuri, în colaborare cu regiunile, în vederea identificării domeniilor ineficiente și a elaborării fără întârziere a unor soluții de remediere corespunzătoare;

Instrumentele financiare ca unealtă a politicii regionale

18. trebuie subliniat că decizia privind folosirea instrumentelor financiare trebuie să aibă întotdeauna la bază o analiză aprofundată și criteriul maximizării utilității pentru societate. Ca atare, Comitetul Regiunilor subliniază că instrumentele financiare trebuie să rezolve probleme sociale și economice concrete. Unul dintre obiective ar putea consta, de exemplu, în promovarea egalității prin punerea acestor instrumente în slujba categoriilor subreprezentate, cum ar fi persoanele care au primit recent cetățenie, precum și femeile;
19. decizia privind mobilizarea instrumentelor financiare ar trebui să țină întotdeauna seama de analiza interacțiunii unui astfel de instrument cu celelalte forme de asistență disponibile, verificându-se, printre altele, posibilitatea obținerii de sinergii prin corelarea unor forme diferite de ajutor și eventuala suprapunere dintre instrumente. Autoritățile competente ar trebui să asigure coerența dintre instrumentele aplicate la nivelul UE (de exemplu COSME sau Orizont 2020) și alte surse de sprijin, în special din partea BEI, fondurile ESI sau finanțări cu ajutorul băncilor naționale/locale de dezvoltare sau al băncilor de promovare economică (*promotional banks*). Ținând seama de beneficiile izvorâte din sinergii, Comitetul Regiunilor recomandă Comisiei Europene și Băncii Europene de investiții să asigure consultații sistematice cu partenerii locali și regionali cu privire la acest subiect;
20. trebuie subliniat că este esențial să se găsească soluții care să permită corelarea elastică a unor forme de finanțare diferite și provenite din surse variate. În cazul fondurilor ESI trebuie să se permită stabilirea cheltuielilor eligibile în scopul combinării subvențiilor cu instrumente financiare. Acest aspect este deosebit de important pentru operatorii excluși din sectorul bancar. Comitetul Regiunilor îndeamnă deci Comisia Europeană să elaboreze, în colaborare cu reprezentanții regiunilor, o propunere de modificare a reglementării care să reflecte interesele celor mai slabi actori economici;
21. în cazul instrumentelor menite să sprijine dezvoltarea teritorială, trebuie să se evite folosirea acestora pentru stabilizarea sistemului financiar și pentru măsuri anticiclice. Astfel de acțiuni ar trebui să fie finanțate prin alte metode. Comitetul Regiunilor invită autoritățile și instituțiile Uniunii Europene să facă în așa fel încât mijloacele de dezvoltare să fie folosite în conformitate cu obiectivul lor;
22. Comisia Europeană și Banca Europeană de Investiții ar trebui să asigure regiunilor o pondere adecvată din beneficiile instrumentelor financiare în cadrul Planului de investiții pentru Europa. Salută, în acest context, faptul că considerentul (55) al Regulamentului privind Fondul european pentru investiții strategice (EFIS) stipulează că autoritățile locale și regionale ar trebui să poată contribui la înființarea și gestionarea portalului european pentru proiecte de investiții;

23. este bine dacă instrumentele financiare atrag capital privat, iar Comisia Europeană trebuie să asigure faptul că nivelul de mobilizare în contextul instrumentelor finanțate din mijloace europene este optim și coerent cu obiectivul social stabilit;
24. CoR se exprimă în favoarea simplificării instrumentelor financiare ale UE și subliniază că instrumentele trebuie să fie simple și ușor de utilizat, dispunând de un grad adecvat de control și echilibru;
25. CoR trebuie să evidențieze nevoia unei mai bune promovări a instrumentelor financiare în rândul utilizatorilor potențiali, pentru a spori gradul de cunoaștere cu privire la valoarea adăugată specifică a acestora și la cea mai bună modalitate de a le folosi;
26. trebuie să se asigure faptul că instrumentele financiare sunt distribuite în funcție de nevoile sociale și economice, cu o orientare teritorială clară și pornind de la ideea că există deseori diferențe între condițiile din orașe și din zonele rurale și că, de exemplu, trebuie sprijinite proiectele mici și accesul regiunilor de dimensiuni reduse la aceste oportunități de finanțare. Este important să se acorde atenție eventualelor acțiuni necorespunzătoare, care pot împiedica distribuția optimă a instrumentelor financiare;
27. ținând seama de limitele finanțării externe, în special pentru microîntreprinderile și întreprinderile mici din Uniunea Europeană, este esențială flexibilizarea posibilităților de finanțare pentru capitalul circulant. Având în vedere blocajele de plată sau caracterul sezonier al producției, acest capital ar trebui să fie finanțat fără limitări inutile. În acest scop, Comisia Europeană ar trebui să ia măsuri adecvate, împreună cu reprezentanții regiunilor, pentru a asigura soluțiile care se impun;

Eficacitatea instrumentelor financiare

28. trebuie subliniat că buna cooperare dintre CE, BEI și autoritățile locale și regionale reprezintă un element esențial pentru asigurarea succesului utilizării instrumentelor financiare în dezvoltarea teritorială și în întreaga politică de coeziune;
29. Ținând seama de experiența crizei, trebuie să ne amintim că instrumentele publice de finanțare nu au voie să genereze o creștere exagerată a riscului în sistemul financiar, și în special în cel bancar;
30. la luarea deciziei privind aplicarea unor instrumente trebuie să se analizeze în prealabil dacă finanțarea investiției, de exemplu printr-un instrument de datorie, nu cauzează o împovărare excesivă a consumatorilor cu costurile asociate plății unei astfel de datorii. În plus, trebuie reținut că beneficiile rezultate din mobilizarea de instrumente financiare finanțate cu mijloace publice nu pot fi transferate și nici limitate de intermediarii financiari (de exemplu, instrumentul de garantare ar trebui să genereze scăderea costului pentru achiziționarea de capital). Trebuie totodată să se asigure faptul că instrumentele financiare nu devin o sursă de profit nejustificat pentru intermediari, de exemplu prin *bancassurance* sau prin vânzare legată.

Comisia Europeană și autoritățile naționale ar trebui să elaboreze reglementări adecvate în acest domeniu;

31. ar trebui intensificat schimbul de experiență și de cunoștințe între CE și BEI, pe de o parte, și autoritățile locale și regionale, de cealaltă parte. Comitetul Regiunilor recunoaște angajamentul Comisiei Europene și a Băncii Europene de Investiții în acest sens, însă dorește să sublinieze că, având în vedere caracterul esențial al primei etape de implementare, este important să se accelereze lucrările în direcția punerii integrale în aplicare a soluțiilor de tipul platformei FI-COMPASS;
32. în scopul promovării folosirii instrumentelor financiare – și nu numai în ce privește implementarea fondurilor ESI – Comisia Europeană și Banca Europeană de Investiții ar trebui să le garanteze regiunilor posibilitatea unui sprijin adecvat și substanțial. Acest sprijin ar trebui să permită abordări individuale în fiecare regiune, însă necesită totodată existența unei consilieri cuprinzătoare cu privire la modalitățile prin care autoritățile locale și regionale pot solicita instrumente financiare, linii de creditare BEI și împrumuturi FEIS, pentru a se asigura faptul că acestea pot lua decizii informate cu privire la instrumentul financiar care este cel mai relevant pentru ele ca dimensiune, tip de investiții și nivel de risc;
33. CoR atrage atenția că instrumentele financiare trebuie să fie accesibile pentru eventualii utilizatori în condiții mai avantajoase decât împrumuturile comerciale standard;
34. deși recunoaște măsurile deja luate, Comitetul Regiunilor invită Comisia Europeană și Banca Europeană de Investiții să pună rapid în aplicare programele de sporire a cunoștințelor, inclusiv a cursurilor și formărilor (la diverse niveluri și în limbile vorbite la nivel regional), pentru administrația care se ocupă de programarea, implementarea și contabilitatea instrumentelor financiare, dar și pentru finanțatorii de la nivel regional, în special cei de tip non-profit, care au un acces limitat la acest tip de cunoștințe. În mod similar, având în vedere că unele regiuni și grupuri de localități au folosit cu succes instrumente de creditare UE în trecut, ar trebui să existe sprijin pentru posibilitățile de transferare a modelelor acestora și a învățămintelor trase către alte țări și regiuni. Comitetul subliniază că esențială în acest sens este folosirea învățării online;
35. modul de finanțare a organismelor care pun în aplicare instrumentele financiare trebuie să încurajeze gestionarea eficientă a resurselor;
36. În analiza necesității de standardizare a instrumentelor financiare (la nivel de regiune, de stat membru sau la nivelul Uniunii Europene) trebuie să se țină seama mai înainte de toate de eficacitatea cu care se pot atinge obiectivele propuse și de tipologia diferită a regiunilor. Trebuie evitată standardizarea rezultată în principal din dorința de reducere a costurilor administrative pe care o manifestă instanțele intermediare;

37. deși însuși procesul de programare a instrumentelor poate să se dovedească mai lung decât în cazul subvenționării, rapiditatea de distribuție a instrumentelor financiare (împrumuturi și garanții) ar trebui să rămână în perioada de programare care începe, principalul atu al acestora în raport cu subvențiile;
38. factorii responsabili trebuie să țină seama de posibilitatea apariției unor fenomene nedorite în aplicarea instrumentelor financiare, printre care în special a efectului de împingere de pe piață a mijloacelor private în urma intervențiilor publice. Este deci esențială adoptarea unor măsuri corespunzătoare pentru protecția împotriva unor asemenea fenomene. Este importantă o colaborare adecvată în acest domeniu între Comisia Europeană, Banca Europeană de Investiții și regiuni, incluzând o consiliere oficială amplă cu privire la diversele instrumente financiare disponibile pentru autoritățile locale și regionale;
39. trebuie menționat că folosirea instrumentelor financiare, în special în cazul operatorilor excluși din sistemul bancar, ar trebui să ducă în cele din urmă la incluziunea bancară a acestora și la finanțarea lor pe termen lung pe piața comercială;

Sistemul instituțional

40. implementarea instrumentelor financiare din fondurile ESI nu ar trebui să se concentreze asupra contabilizării sprijinului acordat, ci asupra realizării unor efecte pozitive, pe termen lung, asupra economiei europene;
41. Instrumentele financiare ar trebui să fie implementate atât de marile instituții financiare (în special în cazul produselor complexe, de mare anvergură), cât și, în cazul instrumentelor mai simple, de intermediarii mai mici, și în special de instituțiile non-profit care implementează produse din domeniul microfinanțării;
42. ținând seama de necesitatea de a se asigura structuri eficiente de finanțare externă după încetarea intervenției publice, Comisia Europeană, împreună cu reprezentanții regiunilor, ar trebui să elaboreze soluții adecvate care să garanteze că la finele intervenției din perioada 2014-2020 rămân în urmă instituții consolidate de sprijinire a întreprinderilor;
43. CoR subliniază că este nevoie de o mai bună coordonare a controalelor efectuate la diverse niveluri, pentru a se înlătura obstacolele inutile pentru autoritățile locale și regionale;
44. în măsura în care acest lucru nu este în contradicție cu alte obiective, instrumentele financiare ar trebui, totodată, să folosească la dezvoltarea unor produse financiare, de exemplu ele trebuind folosite pentru promovarea parteneriatelor public-privat sau a societăților de servicii energetice (SEE). Comisia Europeană și Banca Europeană de Investiții ar trebui să asigure posibilitatea sprijinirii regiunilor în acest scop;
45. trebuie reținut că modificările reglementării, sarcinile administrative suplimentare sau riscul asociat distribuției instrumentelor nu ar trebui să genereze slăbirea intermediarilor financiari prin crearea unor dificultăți financiare pentru aceștia sau prin reducerea solvabilității acestora pe piață;

46. trebuie sprijinite eforturile de reglementare a accesului nediscriminatoriu al actorilor internaționali la instrumentele financiare disponibile pe piața europeană, în contextul acordurilor relevante bilaterale și multilaterale de liber schimb.

Bruxelles, ...

II. PROCEDURĂ

Titlul	Instrumente financiare pentru sprijinirea dezvoltării teritoriale
Referințe	-
Temei juridic	articolul 307 din TFUE articolul 41 litera (b) paragraful (ii) din Regulamentul de procedură al CoR
Baza procedurală	Aviz din proprie inițiativă
Data sesizării de către Consiliu/PE/ Data scrisorii Comisiei	-
Data deciziei președintelui/Biroului	18 martie 2015
Comisia competentă	Comisia pentru politica de coeziune teritorială și bugetul UE (COTER)
Raportor	dl Adam STRUZIK (PL-PPE), mareșalul voievodatului Mazovia
Notă de analiză	30 martie 2015
Examinare în comisie	12 mai și 13 iulie 2015
Data adoptării în Comisie	13 iulie 2015
Rezultatul votului în comisie (majoritate, unanimitate)	majoritate
Data adoptării în sesiunea plenară	prevăzută pentru 12-14 octombrie 2015
Avizele precedente ale Comitetului	<ul style="list-style-type: none"> • Avizul Comitetului Regiunilor - Recomandări pentru o mai bună gestionare a cheltuielilor (CDR3609-2013_00_00_TRA_AC³) • Avizul Comitetului Regiunilor – Execuția bugetului UE (COR-2013-08129-00-00-AC-TRA⁴) • Avizul Comitetului Regiunilor – Al șaselea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială (COR-2014-04896-00-01-AC-TRA⁵) • Avizul CoR - Planul de investiții și Fondul european pentru investiții strategice (COR-2015-00943-00-03-AC-TRA) • Avizul CoR - Rezultatul negocierilor privind acordurile de parteneriat și programele operaționale (COR-2014-06248-00-01-AC-TRA)
Data consultării Rețelei de monitorizare a subsidiarității	-

³ [JO C 356, 5.12.2013, p. 3.](#)

⁴ [JO C 271, 19.8.2014, p. 53.](#)

⁵ [JO C 19, 25.1.2015, p. 9](#)