

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 544. SESJA PLENARNA EKES-U, 19.6.2019–20.6.2019

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Plan inwestycyjny dla Europy: bilans i dalsze kroki«”**

(COM(2018) 771 final)

(2019/C 282/04)

Sprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**Współsprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.2.2019
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	4.6.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.6.2019
Sesja plenarna nr	544
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	180/0/8

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Ogólnie rzecz biorąc EKES z zadowoleniem przyjmuje plan inwestycyjny dla Europy ze względu na jego wkład w promowanie inwestycji w UE i skuteczniejsze wykorzystanie ograniczonych zasobów finansowych do celów strategicznych ogólnoeuropejskich inwestycji jako nowej formy redystrybucji środków finansowych w Unii. EKES zaleca ustalenie celu inwestycyjnego w UE jako jednego z kryteriów długoterminowej i zrównoważonej polityki inwestycyjnej. Cel ten mógłby stanowić część regularnego cyklu europejskiego semestru i podlegać corocznej ocenie.

1.2. Plan inwestycyjny dla Europy i ogólnie inwestycje objęte zachętami publicznymi powinny wspierać strategiczne cele UE, w tym: a) promowanie trwałej pozytywnej konwergencji gospodarczej i społecznej wśród państw członkowskich; b) zrównoważone inwestycje zgodne z celami zrównoważonego rozwoju ONZ; c) ułatwianie transformacji sprawiedliwej społecznie, ekologicznej i cyfrowej; d) wzmacnianie odporności ekonomicznej gospodarek europejskich; e) rozwijanie infrastruktury strategicznej; f) promowanie wydajności, badań, rozwoju, innowacji, szkolenia zawodowego i kształcenia; g) zwiększanie inwestycji społecznych; oraz h) wspieranie konkurencyjności europejskiej gospodarki w wymiarze globalnym. EKES uważa, że konieczne byłyby dalsze wytyczne, aby osiągnąć te cele na płaszczyźnie geograficznej i sektorowej.

1.3. Pilne ustanowienie jednolitego systemu klasyfikacji oraz wskaźników w celu określenia wyników w zakresie zrównoważonego rozwoju, w oparciu o cele zrównoważonego rozwoju ONZ oraz konkluzje Rady Europejskiej z 20 czerwca 2017 r., pomogłoby inwestorom ukierunkować przepływy inwestycyjne na zrównoważone działania <sup>(1)</sup>.

1.4. EKES jest przekonany o ogromnym potencjale innowacyjnych instrumentów finansowych pod względem obsługi obszarów objętych proponowanym Programem InvestEU. Komitet wierzy w synergie między Programem InvestEU a przyszłymi centralnie zarządzanymi programami (np. instrumentem „Łącząc Europę”, programem „Horyzont Europa”), preferując przy tym wykorzystanie instrumentu opartego na zwrocie z inwestycji. Osiągnięcie tego celu wymaga uproszczenia regulacyjnego w odniesieniu do łączenia szeregu programów lub projektów.

1.5. Jedną z najważniejszych wartości dodanych Programu InvestEU jest wsparcie europejskich projektów prowadzonych na dużą skalę (SESAR, ERTMS, inteligentne sieci UE) w oparciu o mobilizację funduszy prywatnych. Niemniej realizacja tych projektów wymaga także działania ze strony Komisji polegającego na ustanowieniu odpowiednich ram regulacyjnych i finansowych. Komisja powinna podjąć starania zmierzające do zaangażowania państw członkowskich w te duże projekty.

1.6. EKES uważa, że UE powinna być obecnie przygotowana na większe ryzyko, aby silniej pobudzić tworzenie miejsc pracy i podnoszenie poziomu życia. Komitet zaleca więc przydzielenie na potrzeby tego instrumentu większej puli środków z WRF.

1.7. EKES zdecydowanie popiera wysiłki Komisji zmierzające do określenia głównych barier dla bardziej intensywnych działań inwestycyjnych w obszarze jednolitego rynku, integracji infrastruktury, wymogów w zakresie edukacji i umiejętności oraz dostosowania zasad pomocy państwa.

1.8. Niemniej Komitet uważa, że przewyższenie deficytu inwestycji w UE – jednego z najpoważniejszych zagrożeń dla przyszłości gospodarki europejskiej – będzie wymagać większego wysiłku finansowego ze strony Unii, państw członkowskich i sektora prywatnego. Właśnie dlatego apeluje do władz UE o wzmocnienie zdolności finansowej Programu InvestEU w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027.

1.9. Z drugiej strony Komitet uważa za konieczne poczynienie większych wysiłków i ustanowienie ściślejszych powiązań między EFIS (bądź Programem InvestEU) a innymi programami inwestycyjnymi UE i państw członkowskich. Jednocześnie trzeba promować niezbędne synergie, unikać dublowania i powielania programów oraz kierować inwestycje tak, aby spełniały precyzyjnie określone cele.

1.10. EKES proponuje rozszerzenie zakresu Programu InvestEU w celu zapewnienia europejskim przedsiębiorstwom niezbędnych gwarancji, które umożliwią im inwestowanie poza UE i promowanie handlu unijnego.

1.11. EKES zdecydowanie zaleca, by Komisja zintensyfikowała wysiłki na rzecz zwiększenia świadomości europejskich przedsiębiorstw i obywateli na temat korzyści płynących z planu inwestycyjnego dla Europy, zwłaszcza w odniesieniu do MSP, tak aby uzmysłowić im wkład UE.

## 2. Ogólny kontekst wniosku i najważniejsze fakty

2.1. Niniejsza opinia opiera się bezpośrednio na wnioskach przyjętych w opinii w sprawie Programu InvestEU <sup>(2)</sup> oraz w innych opiniach dotyczących wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027 oraz wyników gospodarczych i inwestycyjnych Unii, a także stanowi kontynuację tych opinii <sup>(3)</sup>. W związku z tym wnioski wyraźnie sformułowane we wspomnianych opiniach nie zostaną powtórzone w niniejszym dokumencie, który w sposób dorozumiany wyraża dla nich akceptację.

2.2. Komisja Europejska w swoim komunikacie „Plan inwestycyjny dla Europy: bilans i dalsze kroki” w pełni zgadza się z wnioskami przyjętymi w opinii dotyczącej Programu InvestEU <sup>(4)</sup>, w szczególności w następujących aspektach:

— działalność inwestycyjna jest jedynym istotnym wskaźnikiem makroekonomicznym, który nie wrócił do poziomu sprzed kryzysu z lat 2006–2007, w związku z czym zachęcanie do korzystania ze wszystkich właściwych instrumentów w celu wsparcia go jest w pełni uzasadnione i uprawnione,

— utworzenie instrumentu finansowego wspierającego inwestycje, opartego na zasadzie gwarancji, stanowi istotną innowację w zakresie finansowania dużych projektów inwestycyjnych w interesie publicznym,

<sup>(1)</sup> Zgodnie z planem działania Komisji Europejskiej w zakresie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 131.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106; Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 83; Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 90; Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 126; Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 312 i Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 49.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 131.

- zaangażowanie kapitału prywatnego w tym celu jest wysoce korzystne i pożądane. Niewłaściwie zaprojektowane partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) mogą jednak w ostatecznym rozrachunku okazać się bardziej kosztowne niż bezpośrednie świadczenie tych samych usług przez jednostki publiczne. Publiczne inwestycje w wysokiej jakości, niedrogie i dostępne usługi publiczne w UE muszą być priorytetem,
- oprócz inwestycji krajowych wspierać należy również inwestycje mające znaczny wymiar transgraniczny. Model ten można również zastosować do wdrażania unijnych inwestycji na rzecz rozwoju poza UE,
- wdrażanie reform strukturalnych na szczeblu państw członkowskich, a także w skali całej UE, może wzmacniać efekty działalności inwestycyjnej,
- w stosownych przypadkach dokonywane inwestycje powinny respektować potrzeby jednolitego rynku we wszystkich jego wymiarach, uwzględniać funkcjonowanie rynków finansowych, infrastruktury transportowej i energetycznej oraz gotowość zasobów ludzkich do sprostania tym wyzwaniom.

2.3. Komunikat Komisji Europejskiej ma szerszy zakres niż zwykle: odnosi się do potrzeby usunięcia przeszkód utrudniających ożywienie solidnych inwestycji oraz bardziej efektywne wykorzystanie instrumentów finansowych w celu wspierania inwestycji.

2.4. Projekt rozporządzenia w sprawie Programu InvestEU dotyczy przede wszystkim parametrów technicznych tego instrumentu, natomiast w komunikacie Komisja skupia się w szczególności na kontekście gospodarczym, politycznym i społecznym, a także na analizie i opisie środowiska, w którym instrument będzie używany. EKES zgadza się z tą ogólną perspektywą.

2.5. Pierwszym głównym priorytetem Komisji Junckera (koniec 2014 r. – początek 2015 r.) była eliminacja lub zmniejszenie luki inwestycyjnej w UE po kryzysie. Bez wystarczających i opłacalnych inwestycji nie można zapewnić przyszłego dobrobytu ekonomicznego Europy i jej zdolności do konkurowania gospodarczo na szczeblu globalnym. Właśnie dlatego przyjęto i wprowadzono w życie plan inwestycyjny dla Europy, którego symbolem po 2020 r. będzie przede wszystkim Program InvestEU. Podstawą jest instrument finansowy skonstruowany w oparciu o gwarancję budżetową. EKES uważa, że instrument ten jest odpowiedni nie tylko dla zapewnienia inwestycji w UE, lecz może także stanowić wysoce skuteczną unijną platformę do celów rozwijania i wspierania projektów inwestycyjnych poza UE (w związku z nowymi celami wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027 w zakresie działań zewnętrznych, globalizacji i większej liczby projektów zewnętrznych).

2.6. Opłacalność i efektywność inwestycji są zależne od istnienia solidnej struktury gospodarczej. Reformy strukturalne uważa się zatem za warunek wstępny dla zagwarantowania, aby inwestycje przyniosły oczekiwane efekty. Znaczne zakłócenia strukturalne skutkują szerokim wachlarzem przeszkód – regulacyjnych, administracyjnych, utrudniających uczciwą konkurencję itp. Takie przeszkody mają poważny charakter na szczeblu zarówno krajowym, jak i transgranicznym.

2.7. EKES docenia fakt, że UE popiera możliwie najbardziej otwarte otoczenie zarówno dla inwestycji, jak i dla handlu, z zastrzeżeniem poszanowania praw pracowniczych i socjalnych oraz ochrony środowiska. Zarazem jednak bacznie obserwuje stale pogłębiające się globalne zagrożenie polityczne i strategiczne, z którym mogą wiązać się niektóre inwestycje zagraniczne. EKES z zadzioleniem przyjmuje i popiera wprowadzenie funkcji ochronnej dla niektórych inwestycji zagranicznych, których cel nie jest przede wszystkim biznesowy czy gospodarczy, lecz związany z polityką i władzą.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES docenia korzyści płynące z planu inwestycyjnego dla Europy, w szczególności pod następującymi względami:

- w czasie kryzysu wstrzymane zostało finansowanie prywatne, przez co potrzeby finansowe nie były zaspokajane. Inwestorzy zaczęli analizować zagrożenia znacznie bardziej uważnie i gruntownie. Plan inwestycyjny dla Europy okazał się być odpowiednią, bezpieczną, praktyczną i starannie przemyślaną platformą stymulowania inwestycji i mobilizowania finansowania prywatnego,
- plan inwestycyjny dla Europy wniósł pozytywny wkład w ukierunkowane i systematyczne monitorowanie przypadków niedoskonałości rynku lub niekorzystnych sytuacji inwestycyjnych oraz pomógł w dostosowaniu postrzegania ryzyka do potrzeby uporania się z nim w sposób zgodny z zasadami rynku,
- przykłady wspieranych projektów wspomniane w komunikacie Komisji Europejskiej pokazują jasno, że bez planu inwestycyjnego dla Europy oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) prywatny kapitał nigdy nie zostałby zaangażowany w tego rodzaju projekty bez wystarczających gwarancji i odpowiedniego pokrycia ryzyka (chyba że zaangażowanie takie miaoby motywację filantropijną), a zasoby publiczne na cele takich przedsięwzięć byłyby z natury rzeczy ograniczone,

— plan inwestycyjny dla Europy i EFIS wymagają, aby projekty przechodziły test bezpośrednich zwrotów finansowych i w ten sposób spełniały nałożony na nie minimalny wymóg dotyczący jakości.

3.2. W 2018 r. łączne inwestycje publiczne i prywatne w UE sięgały 20,5 % unijnego PKB, a więc nadal były o ponad dwa punkty procentowe mniejsze niż w 2007 r. Powolny wzrost stopy inwestycji od 2013 r. napędzany jest inwestycjami publicznymi i prywatnymi.

3.3. W latach 2014–2018 inwestycje publiczne w UE-27 były równe średnio 2,86 % PKB (2,68 % w strefie euro) w porównaniu z 3,4 % PKB w latach 2009–2013 (3,2 % w strefie euro) <sup>(\*)</sup>. W szczególności nakłady netto na środki trwałe były głównie ujemne w latach 2014–2017, co świadczyło o malejącym poziomie kapitału publicznego. Ponieważ jest to sprzeczne z celami poziomu makro określonymi w planie inwestycyjnym dla Europy, EKES zachęca Komisję Europejską do podjęcia środków w celu wspierania inwestycji publicznych na szczeblu państw członkowskich. Środki te powinny zostać włączone do zaleceń dla poszczególnych krajów wraz z innymi odpowiednimi narzędziami w ramach europejskiego semestru.

3.4. Największą część luki inwestycyjnej można przypisać inwestycjom prywatnym. W tym kontekście skala planu inwestycyjnego jako całości była od początku zbyt mała. W okresie pięciu lat Unia Europejska planuje uruchomić inwestycje w wysokości 500 mld EUR, co oznacza 100 mld EUR lub w przybliżeniu 0,6 % unijnego PKB rocznie.

3.5. EKES ma świadomość zakresu zwrotnych instrumentów finansowych wspierających działalność inwestycyjną w UE, a także ich jeszcze niewykorzystanego potencjału. Przykładowo ustanawiają one podstawy dla znacznie bardziej efektywnego i wygodnego wykorzystania dostępnych środków finansowych. W przeciwieństwie do dotacji są to fundusze zwrotne, które mogą być następnie ponownie wykorzystane po zakończeniu cyklu. Ponadto oczekiwane zaostrenie polityki pieniężnej i mniejsza dostępność kredytu mogą dodatkowo podnieść ich atrakcyjność. W przypadku odpowiedniego podejścia do nich z punktu widzenia polityki gospodarczej i zarządzania ułatwiają one tworzenie solidnych podstaw finansowych dla bardzo długoterminowego (obejmującego nawet kilka dziesięcioleci) wsparcia dla inwestycji będących w interesie publicznym (zasadnicze znaczenie ma zdefiniowane, co rozumie się przez interes publiczny; obecnie dominuje pogląd, że instrumenty finansowe są odpowiednie do celów korygowania różnego rodzaju niedoskonałości rynku). Rozwój instrumentów finansowych zachęca także do różnicowania produktów finansowych dostępnych na rynkach krajowych oraz na ogólnoeuropejskim rynku pośrednictwa finansowego. Pomaga również zwiększyć różnorodność tego rynku oraz zdywersyfikować dostępne produkty i rozwiązania finansowe.

3.6. Jednocześnie EKES podkreśla, że bynajmniej nie każdy projekt nadaje się do wsparcia za pomocą instrumentów finansowych (ogólnym kryterium adekwatności jest istnienie otoczenia rynkowego i ryzyko wystąpienia różnego rodzaju niedoskonałości rynku). W przypadku projektów nadających się do wsparcia za pomocą instrumentów finansowych efekt osiąga się na trzy podstawowe sposoby:

- przez wsparcie na rzecz projektu mogącego przynieść dodatkowe i wymierne korzyści (np. poprawę opłacalności lub wzrost wydajności). W tym przypadku beneficjentami pomocy są prawie wyłącznie indywidualne przedsiębiorstwa lub ich grupy takie jak klastry,
- przez oszczędności w realizacji istniejących procesów (takie jak obniżenie kosztów i zapotrzebowania na energię oraz ograniczenie kosztów bieżących przez optymalizację procesów). W tym przypadku podmioty sektora publicznego mogą być wspierane za pomocą instrumentów finansowych tak samo jak przedsiębiorstwa,
- przez wprowadzenie udziału finansowego dla użytkowników danego produktu lub usługi. Udział ten może być dodatkowo wsparty za pomocą ukierunkowanej dotacji lub innego krajowego bądź regionalnego programu wsparcia umożliwiającego zwrotność instrumentu finansowego.

3.7. EKES odnotowuje fundamentalną część komunikatu Komisji Europejskiej, która poświęcona jest określeniu istniejących przeszkód. Są to głównie przeszkody dla jednolitego rynku, który wymaga pogłębienia i usunięcia barier (zarówno przez przezwyciężenie istniejących barier administracyjnych i regulacyjnych, jak i przez technologiczną modernizację jednolitego rynku polegającą na urzeczywistnieniu jednolitego rynku cyfrowego i realizacji powiązanej strategii wdrażania). EKES odnosi się również do potencjału rozwojowego rynków kapitałowych i ich włączenia do unii rynków kapitałowych. Widoczne są również przeszkody dla integracji infrastruktury transportowej i energetycznej oraz potencjał w tym zakresie, który można wykorzystać albo przez rozwój sieci transeuropejskich (TEN), albo na bazie unii energetycznej. Należy pamiętać również o wymiarze ludzkim oraz o potrzebach pracowników w zakresie edukacji i umiejętności (zgodnie z zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych), a także o dostosowaniu zasad pomocy państwa. Z punktu widzenia optymalizacji synergii wynikających z WRF na lata 2021–2027 EKES zauważa również, że konieczne jest zapewnienie jak największej zgodności z funduszami ESI.

(\*) Europejska prognoza gospodarcza. Załącznik statystyczny. Komisja Europejska, listopad 2018 r.

3.8. EKES uważa za konieczne podjęcie większych wysiłków i zapewnienie większej spójności między EFIS (bądź Programem InvestEU) a innymi programami inwestycyjnymi Unii Europejskiej i państw członkowskich. Pomoże to w promowaniu niezbędnych synergii oraz uniknięciu dublowania programów.

3.9. Inwestycje objęte zachętami publicznymi powinny być ukierunkowane na precyzyjne cele ustalany w jasny i strategiczny sposób na szczeblu europejskim z myślą o osiągnięciu celów strategicznych Unii. Obszary, które otrzymają wsparcie, określono w punkcie 1.2 niniejszego dokumentu. W tym kontekście EKES uważa, że konieczne byłoby zapewnienie dodatkowych wytycznych na potrzeby EFIS i przyszłego Programu InvestEU, w szczególności dotyczących alokacji kredytów dla sektorów.

3.10. Jeśli chodzi o plan działania Komisji Europejskiej w zakresie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, pilne ustanowienie jednolitego systemu klasyfikacji i wskaźników służących określaniu stopnia skuteczności działań w zakresie zrównoważonego rozwoju musi opierać się na całościowym zrozumieniu wpływu działalności gospodarczej i inwestycji na zrównoważenie środowiskowe i efektywne gospodarowanie zasobami oraz na cele społeczne i cele związane z zarządzaniem, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ i konkluzjami Rady Europejskiej z 20 czerwca 2017 r. Takie podejście powinno pomóc inwestorom ukierunkować przepływy inwestycyjne na zrównoważone działania umożliwiające pełne, kompleksowe, zintegrowane i skuteczne wdrożenie Agendy 2030 <sup>(6)</sup>.

3.11. W pierwotnym planie Junckera przewidywano gwarancję lub mechanizm ochronny na kwotę 21 mld EUR z myślą o zmobilizowaniu nawet 315 mld EUR. W Programie InvestEU Komisja proponuje mechanizm ochronny na kwotę 38 mld EUR (+ 9,5 mld EUR od partnerów finansowych) z myślą o zmobilizowaniu do 650 mld EUR. Pozornie Program InvestEU podwaja się planu Junckera i dodatkowo umożliwia państwom członkowskim przeznaczenie do 5 % ich alokacji w ramach polityki spójności na cztery moduły objęte gwarancjami. EKES z zadowoleniem przyjmuje ten wzmocniony instrument, uważa jednak, że zobowiązanie w wysokości 15,2 mld EUR, odpowiadające 1,2 % kolejnych WRF, nie jest adekwatne do celu przywrócenia inwestycji do poziomu sprzed kryzysu. Zobowiązanie w wysokości 2 % (25,5 mld EUR) mogłoby zmobilizować dodatkowe inwestycje publiczne i prywatne na kwotę przekraczającą 1 bln EUR.

3.12. Istnieje potrzeba promowania i wspierania udziału europejskich przedsiębiorstw i konsorcjów w międzynarodowych przetargach i zamówieniach publicznych. Zakres Programu InvestEU można rozszerzyć na wszystkie obszary geograficzne, aby zapewnić gwarancje przedsiębiorstwom europejskim inwestującym poza UE. Może to być pierwsza praktyczna reakcja na koncepcję „Jeden pas i jeden szlak”.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES zaleca zwrócenie należytej uwagi na kwestię usuwania przeszkód na szczeblu krajowym i regionalnym zgodnie z zasadą pomocniczości.

4.2. EKES apeluje do Komisji Europejskiej o jasne i jednoznaczne określenie możliwości integracji EFIS, przyszłego Programu InvestEU oraz funduszy ESI. Wniosek w sprawie rozporządzenia w wielu miejscach zawiera odniesienia do synergii między działaniami i programami WRF, lecz w rzeczywistości umożliwia takie synergie w znacznie mniejszej mierze. Obecna praktyka wskazuje na ograniczone możliwości połączenia EFIS z funduszami ESI. EKES nie uważa za pożądane kontynuowanie tego stanu rzeczy i sugeruje ustanowienie jasnych zasad umożliwiających wykorzystanie funduszy ESI (w formie dotacji) oraz EFIS (w formie instrumentu finansowego) dla tego samego projektu.

4.3. EKES apeluje do Komisji Europejskiej o przyjęcie kompleksowej perspektywy inwestycji w kontekście apeli o rozszerzenie EFIS. Państwom członkowskim należy umożliwić posiadanie niezbędnych zasobów fiskalnych dla inwestycji publicznych. Ponieważ wydatki są nieodmiennie związane z dochodami podatkowymi uzyskiwanymi zgodnie z obowiązującymi regułami fiskalnymi Unii Europejskiej, Komisja Europejska musi wystąpić w charakterze lidera, podejmując zdecydowane działania z wykorzystaniem skutecznych instrumentów walki z oszustwami podatkowymi, uchylaniem się od opodatkowania, praniem pieniędzy i nielegalną działalnością rajów podatkowych. Obejmuje to eliminację nieuczciwej konkurencji podatkowej praktykowanej obecnie przez niektóre państwa członkowskie sprzyjające agresywnemu planowaniu podatkowemu korporacji wielonarodowych.

4.4. Niektóre rodzaje inwestycji, np. w infrastrukturę publiczną, można realizować skuteczniej i mniejszym kosztem dla społeczeństwa, wykorzystując sektor publiczny zamiast partnerstw publiczno-prywatnych. W przypadkach, w których ma to miejsce, Komisję Europejską zachęca się do umożliwiania państwom członkowskim wystarczających inwestycji bez redukcji wydatków socjalnych. Zgodnie z ugruntowaną od dawna teorią i praktyką racjonalnych finansów publicznych, przyszłe pokolenia korzystające z obecnych inwestycji powinny wnieść uczciwy wkład w ich finansowanie, czemu służy emisja obligacji rządowych w chwili obecnej. Gdyby inwestycje publiczne miały być finansowane wyłącznie przez obecne pokolenie za pomocą wyższych podatków lub niższych wydatków publicznych, spadłoby na nie dziś niesprawiedliwie wysokie obciążenie. W praktyce oznacza to zwiększenie elastyczności paktu stabilności i wzrostu za pomocą tzw. złotej reguły: publiczne wydatki inwestycyjne nie będą uwzględniane przy obliczaniu celów deficytu publicznego. Wprowadzone przez Komisję w 2014 r. elastyczne podejście do wdrażania nowo dostosowanego paktu stabilności i wzrostu miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Należy je utrzymać i ukierunkować na inwestycje istotne z punktu widzenia interesu publicznego.

<sup>(6)</sup> Zob. (2019)0325 rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z 28 marca 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje (COM(2018)0353 – C8-0207/2018 – 2018/0178(COD)).

4.5. Reforma UGW może zapewnić potrzebne zarządzanie w zakresie odpowiedniej polityki inwestycyjnej. W szczególności ukończenie budowy unii bankowej i unii rynków kapitałowych oraz uruchomienie ich instrumentów może pomóc w finansowaniu przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP. EKES uważa tę sytuację za kryzysową i ubolewa nad opóźnieniami w tym zakresie, za które odpowiada Rada Europejska.

4.6. EKES uważa, że konieczne byłoby zapewnienie dodatkowych wytycznych dotyczących alokacji pomocy dla sektorów z EFIS i przyszłego Programu InvestEU. Zdaniem Komitetu priorytetowo należy traktować inwestycje w trzech sektorach: a) budowy europejskiego zielonego i cyfrowego modelu gospodarki; b) badań naukowych, rozwoju i innowacji; oraz c) kształcenia i szkolenia. Z myślą o zapewnieniu sprawiedliwego przejścia do funkcjonalnego modelu zielonego i cyfrowego należy promować inwestycje o charakterze społecznym zgodnie z wytycznymi zawartymi w zaleceniach grupy wysokiego szczebla ds. inwestycji w pomoc społeczną i wsparcie<sup>(7)</sup>.

4.7. Z przeprowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) kontroli prób projektów w obszarze infrastruktury i innowacji wynika, że możliwe było sfinansowanie około jednej trzeciej projektów w całości ze źródeł innych niż EFIS. Promotorzy projektów głównie wybierają EFIS ze względu na niższy koszt finansowania, a częściowo również ze względu na dłuższe okresy spłaty kredytu.

4.8. Potraktowanie projektu, który zostałby zrealizowany przy wykorzystaniu źródeł finansowania innych niż EFIS, jako dodatkowego w stosunku do EFIS jest zgodne z powszechnym, nietechnicznym rozumieniem dodatkowości. Nasuwają się tu jednak pytania dotyczące tego, jak istotne dla gospodarki realnej są definicja i praktyczne zastosowanie dodatkowości w rozporządzeniu w sprawie EFIS i w praktyce. Może to podważyć wiarygodność bardzo potrzebnego EFIS. EKES uważa zatem, że w swoich działaniach EFI powinien skupić się głównie na projektach mających naprawdę dodatkowy charakter w tym sensie, że nie zostałyby zrealizowane bez finansowania z EFIS, tak aby zapewnić maksymalny wpływ na gospodarkę realną oraz budować w społeczeństwie zaufanie do EFIS.

4.9. Jak zauważył Europejski Trybunał Obrachunkowy, metodyka zastosowana do oszacowania zmobilizowanych inwestycji spowodowała – w niektórych przypadkach – zawyżoną ocenę zakresu, w jakim wsparcie z EFIS rzeczywiście stymulowało dodatkowe inwestycje w gospodarkę realną. Ponadto EKES uważa, że Komisja powinna zastosować się do zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i opracować porównywalne wskaźniki wykonania i monitorowania dla wszystkich unijnych instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych w celu poprawy przejrzystości i zdolności do oceny ich wyników.

4.10. Jak zauważył Trybunał, EFIS również częściowo zastąpił finansowanie z innych centralnie zarządzanych instrumentów finansowych UE, w szczególności w dziedzinach transportu i energii. Komitet zachęca Komisję oraz EBI do rozważenia potencjalnych przyszłych pokrywających się pozycji w ramach działań EFIS prowadzonych w obszarze infrastruktury i innowacji oraz instrumentów finansowych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

4.11. Aby zapewnić należytą ocenę funduszy zmobilizowanych przez EFIS, EKES zachęca Komisję Europejską do systematycznej konceptualizacji zbioru danych niezbędnego do przeprowadzenia analizy statystycznej ex post w celu oceny szacunków ex ante dotyczących mnożników w poszczególnych projektach. Może to pomóc w usprawnieniu przyszłych obliczeń ex ante.

4.12. EKES zaleca, aby oprócz Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (którego głównym zadaniem jest wspieranie dużych projektów inwestycyjnych oferujących oczywistą europejską wartość dodaną) ustanowiono sieć krajowych i regionalnych biur doradczych, zapewniających spójną metodykę i wykładnię w całej UE oraz świadczących usługi doradcze w szczególności na rzecz MŚP oraz ich bardziej regionalnie ukierunkowanych projektów.

4.13. EKES ponownie zwraca uwagę na potrzebę przeprowadzenia testu kwalifikowalności w stosunku do projektów objętych finansowaniem zwrotnym z instrumentów finansowych oraz zaleca, aby Komisja Europejska ustanowiła platformę ekspertów. Pod tym względem muszą zostać spełnione trzy podstawowe wymogi dotyczące instrumentów finansowych: skuteczności (którą zapewnia osoba zarządzająca tymi funduszami, wykonująca swoje obowiązki i w ten sposób zaspokajająca interes publiczny w sposób jakościowo odmienny niż ma to miejsce w przypadku dotacji), przydatności (opierającej się na zasadności każdego programu lub jego części, która ma zostać objęta instrumentami zwrotnymi) oraz zrównoważoności w wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym (opierającej się na definicji zasady, zgodnie z którą instrumenty odnawialne powinny być zwrotne).

(7) Investing in Social Care & Support. A European Imperative.

4.14. W rozporządzeniu w sprawie EFIS nie ustanowiono kryteriów rozkładu geograficznego gwarancji udzielanych przez fundusz. Rozporządzenie stanowi, że udziela się ich na żądanie. Niemniej komitet sterujący EFIS określił orientacyjną dywersyfikację geograficzną oraz limit koncentracji geograficznej w obszarze infrastruktury i innowacji. W rozporządzeniu nie określa się limitów koncentracji dla MŚP. EKES jest głęboko przekonany, że plan inwestycyjny dla Europy i przyszły Program InvestEU muszą być instrumentami sprzyjającymi konwergencji społecznej i gospodarczej, a nie prowadzącymi do rozbieżności między państwami członkowskimi. Choć z informacji przedstawionych przez Komisję Europejską wynika, że w 2018 r. tendencja do koncentracji geograficznej została częściowo skorygowana, kwestia ta jest wystarczająco ważna, aby przyjąć wytyczne polityczne i zmiany regulacyjne niezbędne do położenia kresu temu stanowi rzeczy. EKES z zadowoleniem przyjmuje jako jeden ze sposobów poprawy sytuacji ustanowienie krajowych banków i instytucji prorozwojowych w krajach, które ich nie posiadają, aby współpracowały z EFIS i EBI, oraz zachęca wszystkie państwa członkowskie do wykonania tego kroku.

4.15. EKES zauważa, że w szczególności w kontekście następnego okresu programowania ram budżetowych ważniejsze będzie, aby instrumenty finansowe miały określoną funkcję służącą konkretnemu celowi oraz aby proponowane przepisy zakładały szeroki wachlarz ich możliwych połączeń, co otwiera drogę dla przygotowania zindywidualizowanych rozwiązań dla poszczególnych projektów. Instrumenty finansowe mają zróżnicowany charakter, a kredyt, gwarancję, bezpośredni wkład kapitałowy lub obligacje projektowe można wykorzystać dla konkretnego rodzaju projektu. W związku z użyciem tych instrumentów preferowane powinny być w praktyce rozwiązania zindywidualizowane, ponieważ to właśnie dzięki nim można w pełni wykorzystać potencjał instrumentów finansowych.

4.16. Jeżeli reformy strukturalne uważa się ogólnie rzecz biorąc za ważne dla osiągnięcia wyższego poziomu inwestycji, to należy je wyraźnie i szczegółowo określić. Szereg korekt i reform strukturalnych w okresie polityki wyrzeczeń w krajach objętych programem doprowadził do dalszego osłabienia popytu w sektorze prywatnym i publicznym, wzrostu bezrobocia, pogłębienia niepewności oraz obniżenia dochodów gospodarstw domowych i oczekiwań przedsiębiorstw dotyczących sprzedaży. Przyczynił się zatem do pogłębienia luki inwestycyjnej. EKES zaleca więc promowanie reform: a) poprawiających otoczenie biznesu; b) ułatwiających finansowanie przedsiębiorstw – zwłaszcza MŚP; c) zwiększających wydajność; d) sprzyjających badaniom naukowym, rozwojowi innowacji i szkoleniom; e) stymulujących tworzenie miejsc pracy dobrej jakości; f) wzmacniających negocjacje zbiorowe i dialog społeczny na szczeblu europejskim i krajowym; g) stymulujących popyt krajowy; h) zwiększających odporność gospodarczą; oraz i) umożliwiających inwestycje publiczne na odpowiednim poziomie, np. przez zapewnienie zdolności skutecznego planowania w sektorze publicznym.

4.17. Oprócz potrzeby poprawy synergii między programami inwestycyjnymi UE i państw członkowskich istnieje również potrzeba propagowania osiągnięć tych programów wśród obywateli: oczekuje się, że ok. 945 tys. MŚP skorzysta z EFIS, a wiele więcej z Programu InvestEU. MŚP korzystające z pomocy muszą być informowane o wsparciu otrzymanym od UE, na przykład poprzez wyjaśnienie w umowie o finansowanie, jak również poprzez wykorzystanie logo Unii Europejskiej w umowie.

Bruksela, dnia 19 czerwca 2019 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego