

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program InvestEU”

(COM(2020) 403 final – 2020/0108 (COD))

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2015/1017 w odniesieniu do utworzenia instrumentu wsparcia wypłacalności”

(COM(2020) 404 final – 2020/0106 (COD))

(2020/C 364/19)

Sprawozdawca generalny: **Ronny LANNOO**

Wniosek o konsultację	Rada, 11.6.2020 Parlament, 17.6.2020
Podstawa prawna	Art. 172 ust. 173, art. 175 ust. 3, art. 182 ust. 1 i art. 304 ust. 3 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Decyzja Prezydium	9.6.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	16.7.2020
Sesja plenarna nr	553
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	208/0/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Od początku kryzysu związanego z COVID-19 EKES w różnych oświadczeniach wyrażał przekonanie, że w obecnych czasach wielkiej niepewności jedynie kompleksowy europejski plan naprawy gospodarczej umożliwiłby nam stawienie czoła konsekwencjom pandemii i odbudowanie bardziej zrównoważonej i odpornej gospodarki europejskiej.

1.2. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje ambitny pakiet na rzecz odbudowy przedstawiony przez Komisję Europejską i podkreśla, że odbudowa może być skuteczna tylko przy silnym i jednomyślnym przywództwie politycznym. EKES podkreśla, że wprowadzenie tych środków jest odzwierciedleniem alarmującej sytuacji społeczno-gospodarczej, wymagającej pilnych działań.

1.3. W celu zapewnienia szybkiej i trwałej odbudowy europejskiej gospodarki kluczowe znaczenie ma udostępnienie niezbędnych środków finansowych. EKES zdecydowanie popiera zatem wzmocnienie budżetu Unii i wzywa europejskich decydentów do szybkiego osiągnięcia porozumienia w sprawie zarówno kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027, jak i nowego instrumentu odbudowy – Next Generation EU.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje wzmocnienie Programu InvestEU i uzupełniającego go instrumentu wsparcia wypłacalności (SSI) oraz wzywa do szybkiego osiągnięcia porozumienia w sprawie tych wniosków, aby zapewnić szybkie uruchomienie obu programów oraz opracowanie wystarczającej liczby kwalifikujących się projektów, które będą mogły być realizowane w ramach programów.

1.5. Biorąc pod uwagę, że prawie całość środków Programu InvestEU zostanie przydzielona w ramach programu Next Generation EU, a nie w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, co oznacza, że będą one musiały zostać wykorzystane do końca 2026 r., EKES zwraca się do prawodawców o stworzenie przepisów gwarantujących, by w okresie po 2026 r., a przed rozpoczęciem wieloletnich ram finansowych obejmujących okres po 2027 r. nie powstawały luki w finansowaniu.

1.6. EKES potwierdza swoje poparcie⁽¹⁾ dla celu Komisji, jakim jest wzmocnienie działalności inwestycyjnej w UE w ramach następnego długoterminowego budżetu Unii. Nabrało to jeszcze większego znaczenia w świetle pogorszenia koniunktury gospodarczej spowodowanego pandemią COVID-19.

1.7. EKES nieustannie popiera koncentrację na długofalowych przedsięwzięciach inwestycyjnych, które są w dużym stopniu przedsięwzięciami realizowanymi w interesie publicznym, a jednocześnie opowiada się za poszanowaniem kryteriów zrównoważonego rozwoju. Niezwykle istotne jest, aby kryzys związany z COVID-19 nie odwrócił UE od jej średnio- i długoterminowych celów, które zostały określone w Europejskim Zielonym Ładzie, strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2020 oraz Europejskim filarze praw socjalnych.

1.8. EKES uważa, że Program InvestEU doskonale nadaje się do zapewniania długoterminowego finansowania oraz do wspierania polityki Unii w odbudowie gospodarki po głębokim kryzysie gospodarczym i społecznym. Komitet podkreśla, jak duże znaczenie ma jasne określenie, które projekty spełniają kryteria pozwalające na korzystanie z nowego, piątego obszaru inwestycyjnego, ponieważ ma to kluczowe znaczenie dla zapewnienia komplementarności z pozostałymi czterema obszarami polityki. EKES opowiada się również za szerszą definicją innowacji, wykraczającą poza technologię informacyjną i cyfryzację. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), w szczególności mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa, są silnie dotknięte obecnym kryzysem i w związku z tym należy je jednoznacznie kwalifikować do wsparcia w ramach nowego, piątego obszaru. Aby to osiągnąć, zasadnicze znaczenie ma współpraca strukturalna między partnerami wykonawczymi a organami szczebla europejskiego, krajowego i regionalnego.

1.9. EKES apeluje o konkretne i jasne wytyczne mające na celu zidentyfikowanie projektów kwalifikujących się do finansowania w ramach Programu InvestEU, a także o możliwości synergii między licznymi programami unijnymi, a tym samym zapewnić ich odpowiednie i skuteczne wdrożenie.

1.10. Kryzys związany z koronawirusem wpłynął na wszystkie państwa członkowskie UE; niektóre państwa ucierpiały jednak w większym stopniu niż inne. EKES podkreśla, że odbudowa po kryzysie związanym z koronawirusem nie powinna skutkować większą rozbieżnością między państwami członkowskimi.

1.11. W świetle powyższego EKES z zadowoleniem przyjmuje nowy instrument wsparcia wypłacalności i podkreśla, jak ważne jest zadbanie, by mógł on przynieść korzyści tym państwom członkowskim, których gospodarki najbardziej ucierpiały z powodu skutków wywołanych przez pandemię COVID-19. Choć niezbędne jest zapewnienie szybkiej odbudowy, równie ważne jest, aby dostępne środki były przydzielane przedsiębiorstwom o rentownych modelach biznesowych. Przyczyniłoby się to do utworzenia zrównoważonej i odpornej gospodarki europejskiej.

1.12. EKES podkreśla rolę europejskich rynków finansowych w zapewnianiu, by instrumenty te mogły przekładać się na oczekiwane kwoty inwestycji, a także przewodnią rolę Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI)) oraz zdecydowaną potrzebę stworzenia odpowiedniej struktury dla partnerów wykonawczych, zwłaszcza na szczeblu krajowym. Ważne jest, aby przepływ środków przez grupę EBI oraz banki i instytucje prorozwojowe był przejrzysty, jasny i łatwo dostępny.

2. Kontekst

2.1. Kryzys związany z COVID-19, który stanowi przede wszystkim sytuację wyjątkową w dziedzinie zdrowia ludzi, doprowadził do poważnego wstrząsu gospodarczego i społecznego, któremu towarzyszyły: gwałtowny spadek produkcji w gospodarce, szybki wzrost bezrobocia, pogorszenie standardów życia (zmniejszenie realnych dochodów, niepewność zatrudnienia, ograniczona mobilność), a także drastyczne obniżenie obrotów w handlu zagranicznym – zarówno wewnątrz UE, jak i z państwami trzecimi. Kryzys spowodował również gwałtowne pogorszenie wskaźników finansów publicznych i spadek inwestycji.

2.2. W dniu 27 maja 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła ambitny plan odbudowy – Next Generation EU oraz zmieniony wniosek dotyczący ogólnego budżetu Unii na lata 2021–2027⁽²⁾.

2.3. Komisja w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (WRF) 2021–2027 zamierza zapewnić gospodarce Unii program inwestycyjny, który będzie w stanie umożliwić osiągnięcie celów przekrojowych pod względem uproszczenia, elastyczności, tworzenia synergii i zapewniania spójności polityki UE. Zapotrzebowanie na taki program inwestycyjny wzrosło jeszcze bardziej ze względu na pandemię COVID-19.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program InvestEU (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 131).

⁽²⁾ Komunikat w sprawie planu naprawczego – „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację”.

2.4. Z tego względu Komisja wycofała swój wcześniejszy wniosek w sprawie **Programu InvestEU** z maja 2018 r. i przedstawiła nowy wniosek⁽³⁾, odzwierciedlający częściowe porozumienie osiągnięte między Parlamentem Europejskim a Radą już w kwietniu 2019 r.

2.5. Aby lepiej przystosować Program InvestEU do reagowania na kryzys gospodarczy i społeczny wywołany przez pandemię COVID-19, Komisja proponuje zwiększenie puli środków finansowych przewidzianych na pierwotny Program InvestEU w celu odzwierciedlenia zwiększonych ogólnych potrzeb inwestycyjnych i otoczenia zwiększonego ryzyka.

2.6. Ponadto w nowym wniosku rozszerzono zakres Programu InvestEU poprzez stworzenie piątego obszaru – Instrumentu na rzecz Inwestycji Strategicznych, odpowiadającego na przyszłe potrzeby gospodarki europejskiej oraz zabezpieczającego lub utrzymującego strategiczną autonomię w najważniejszych sektorach.

2.7. Rozbudowany Program InvestEU byłby w stanie zapewnić przedsiębiorstwom wsparcie na etapie odbudowy, jednocześnie – zgodnie z pierwotnymi celami – zapewniając koncentrację inwestorów na średnio- i długoterminowych priorytetach Unii, takich jak zielona transformacja i transformacja cyfrowa.

2.8. Komisja Europejska przedstawiła również wniosek⁽⁴⁾ dotyczący tymczasowego instrumentu kapitałowego, tj. **instrumentu wsparcia wypłacalności**.

2.9. Instrument wsparcia wypłacalności miałby służyć wspieraniu przedsiębiorstw o zasadniczo rentownych modelach biznesowych, których wypłacalność uległa ograniczeniu z powodu kryzysu związanego z COVID-19. Celem jest pomoc w przetrwaniu tego trudnego okresu, tak aby w odpowiednim czasie przedsiębiorstwa te były w stanie przyczynić się do odbudowy. Innym celem wniosku jest przeciwdziałanie oczekiwany zakłóceniom na jednolitym rynku, biorąc pod uwagę, że niektóre państwa członkowskie mogą nie dysponować wystarczającymi środkami budżetowymi, aby zapewnić odpowiednie wsparcie przedsiębiorstwom w potrzebie.

2.10. Instrument wsparcia wypłacalności ma zostać wprowadzony jak najszybciej w 2020 r., nie później niż do początku października 2020 r., tak by można go było w pełni wykorzystać w 2021 r.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES ponownie wyraża poparcie⁽⁵⁾ dla Programu InvestEU oraz kontynuacji i rozszerzenia instrumentu finansowego opartego na zasadzie gwarancji. Uważa go za instrument o zasadniczym znaczeniu dla długoterminowego rozwoju i zarządzania budżetem Unii.

3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje dodatkowe zasilenie przedsięwzięcia InvestEU, które spowoduje wzrost gwarancji UE do 75,2 mld EUR (w cenach bieżących i z uwzględnieniem nowego obszaru inwestycji strategicznych). Ma to na celu uruchomienie dodatkowych inwestycji na poziomie 1 bln EUR. EKES apeluje o wyważony podział środków między cele polityki.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje dodanie piątego obszaru, jakim jest obszar europejskich inwestycji strategicznych, wspierany kwotą 31,2 mld EUR z gwarancji UE na rzecz wspierania inwestycji w sektorach strategicznych i najważniejszych łańcuchach wartości, w tym tych o istotnym znaczeniu dla zielonej transformacji i transformacji cyfrowej.

3.4. Komitet podkreśla, jak duże znaczenie ma jasne określenie, które projekty spełniają kryteria pozwalające na korzystanie z piątego obszaru inwestycyjnego, ponieważ służy to zapewnieniu komplementarności z pozostałymi czterema obszarami. EKES opowiada się również za szerszą definicją innowacji, wykraczającą poza technologię informacyjną i cyfryzację. Należy wyraźnie stwierdzić, że MŚP, w szczególności mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa, również kwalifikują się do otrzymania pomocy w ramach tego obszaru. Jest to tym bardziej istotne w świetle spadku gwarancji UE przeznaczonych na obszar MŚP – z 11,25 mld EUR do 10,17 mld EUR (w cenach bieżących) w porównaniu z pierwotnym wnioskiem Komisji Europejskiej. Z tego względu kluczowa jest współpraca strukturalna między partnerami wykonawczymi a pośrednikami finansowymi, a także organami na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym.

⁽³⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Program InvestEU.

⁽⁴⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie utworzenia instrumentu wsparcia wypłacalności.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program InvestEU (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 131).

3.5. EKES podkreśla, że inwestycje w umiejętności mają zasadnicze znaczenie dla przejścia na bardziej ekologiczną i sprawiedliwą gospodarkę, dlatego też w ramach Programu InvestEU nie należy zapominać o inwestycjach społecznych.

3.6. Wiele MŚP, w szczególności mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, ucierpiało wskutek kryzysu związanego z COVID-19 i przyjętych przez większość państw UE środków izolacji. Z tego względu kluczowe znaczenie ma zapewnienie wystarczającego finansowania, aby umożliwić im wyjście z kryzysu. Wsparcie to musi uwzględniać popyt, co oznacza, że dostępne muszą być zarówno produkty dłużne, jak i kapitałowe. Ponieważ zdolność gwarancyjna obszaru MŚP zmniejsza się, należy rekompensować ten spadek poprzez zakwalifikowanie MŚP, w szczególności małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, do wsparcia w ramach obszaru inwestycji strategicznych. Towarzyszyć temu będą proporcjonalne wymogi w zakresie sprawozdawczości pozwalające uniknąć w stosunku do najmniejszych przedsiębiorstw dysponujących ograniczonymi zasobami nadmiernych obciążeń administracyjnych, które zniechęcałyby je do ubiegania się o wsparcie z Programu InvestEU. Kluczową rolę w zapewnieniu, aby fundusze docierały do tych przedsiębiorstw, odgrywają partnerzy wykonawczy i pośrednicy finansowi.

3.7. W czasie obecnego kryzysu szczególnie ważne stały się działania i wsparcie rządowe, jednak zdolność rządów państw członkowskich do wspierania najbardziej dotkniętych sektorów i przedsiębiorstw znacznie się różni w zależności od państwa UE.

3.8. Z tego względu EKES z zadowoleniem przyjmuje nowy instrument wsparcia wypłacalności oraz to, że chociaż będzie on otwarty dla wszystkich państw członkowskich, szczególnie uwzględniane będą te państwa członkowskie, których gospodarki najbardziej odczuły skutki pandemii COVID-19 lub w których dostępność pomocy państwa w zakresie wsparcia wypłacalności jest bardziej ograniczona. EKES zgadza się, że wsparcie powinno być przyznawane wyłącznie przedsiębiorstwom z rentownymi modelami biznesowymi, które nie znajdowały się w trudnej sytuacji przed kryzysem związanym z COVID-19. Ponadto z zadowoleniem przyjmuje włączenie instrumentu wsparcia wypłacalności do Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Aby zapewnić skuteczne korzystanie z funduszy, należy zezwolić na elastyczne przesunięcia między poszczególnymi obszarami polityki przewidzianymi w EFIS. Wreszcie należy przewidzieć wyważony, oparty na zasadach rynkowych podział dostępnych funduszy między produkty kapitałowe i quasi-kapitałowe, takie jak pożyczki podporządkowane.

3.9. Do podwójnej transformacji (zielonej transformacji i transformacji cyfrowej) również zachęca się w ramach instrumentu wsparcia wypłacalności. Warunki te muszą być realistyczne i możliwe do spełnienia przez mikro- i małe przedsiębiorstwa oraz sektory tradycyjne.

3.10. Kryzys związany z koronawirusem wpłynął na wszystkie państwa członkowskie UE; niektóre państwa ucierpiały jednak w większym stopniu niż inne. EKES podkreśla, że odbudowa po kryzysie związanym z koronawirusem nie powinna skutkować większą rozbieżnością między państwami członkowskimi. Chociaż ani w przypadku Programu InvestEU, ani w przypadku nowego instrumentu wsparcia wypłacalności nie ustanowiono żadnych kwot geograficznych, EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że rada kierownicza określi konkretne limity koncentracji geograficznej.

3.11. Uproszczenie, większa przejrzystość i większe możliwości synergii wynikające z utworzenia InvestEU jako nadrzędnego instrumentu finansowego nadają jeszcze większe znaczenie utworzeniu planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy i innym elementom składowym planu odbudowy dla Europy. EKES apeluje o konkretne i jasne wytyczne mające na celu zidentyfikowanie projektów kwalifikujących się do finansowania i o możliwości synergii między licznymi programami unijnymi, a tym samym zapewnienie ich odpowiedniego i skutecznego wdrożenia.

3.12. Kryzys związany z COVID-19 nie powinien odwozić UE od jej średnio- i długoterminowych celów, które zostały określone w Europejskim Zielonym Ładzie, strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2020 oraz Europejskim filarze praw socjalnych. W niedawno przyjętej rezolucji⁽⁶⁾ EKES stwierdził, że Europa musi finansować działania, które spełniają dwa kryteria: prowadzą do repatriacji strategicznej produkcji, by Europa stała się niezależna, zwłaszcza w dziedzinie ochrony zdrowia i reakcji na sytuację jego zagrożenia, oraz zapewniała wysokiej jakości miejsca pracy, a także są skupione na społecznie odpowiedzialnych, zrównoważonych inwestycjach przyjaznych dla środowiska. Małe i średnie przedsiębiorstwa, podobnie jak duże przedsiębiorstwa i przedsiębiorstwa społeczne, mogą odegrać kluczową rolę w restrukturyzacji europejskiego systemu produkcji.

Bruksela, dnia 16 lipca 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ „EESC proposals for post-COVID-19 crisis reconstruction and recovery” [„Propozycje EKES-u dotyczące odbudowy i naprawy gospodarczej po kryzysie związanym z COVID-19”].