

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
„Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Program InvestEU”

(COM(2018) 439 final – 2018/0229 (COD))

(2019/C 62/22)

Sprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 7.9.2018 Parlament Europejski, 14.6.2018
Podstawa prawna	Art. 175 akapit trzeci i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	3.10.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.10.2018
Sesja plenarna nr	538
Wynik głosowania	204/1/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że zbiór rozporządzeń dotyczących wieloletnich ram finansowych obejmuje rozporządzenie wzmacniające działania inwestycyjne w UE (które nie osiągnęły poziomu sprzed kryzysu), w tym długoterminowe projekty inwestycyjne istotne z punktu widzenia interesu publicznego, a jednocześnie spełnia kryterium zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju (zgodnie ze zobowiązaniem UE do przestrzegania tej zasady w ramach Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030). EKES pozytywnie ocenia to rozwiązanie, gdyż priorytetowe obszary Programu InvestEU i ramy czasowe ich realizacji w dużej mierze są zgodne z Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 lub z niej wynikają. Aby program sprawnie funkcjonował, pożądane jest pełne włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społeczno-gospodarczych.

1.2. EKES docenia starania Komisji Europejskiej o stworzenie parasolowego instrumentu finansowego i zgadza się z jego tematycznym ukierunkowaniem. Jednolite zarządzanie, zwiększona przejrzystość oraz potencjalna synergia zapewniają większe niż obecnie możliwości osiągnięcia zamierzonych efektów. EKES podkreśla, że konieczne jest dokładne testowanie projektów na rynku, by zapewnić adekwatność konkretnych projektów, odpowiednich z punktu widzenia wykorzystania instrumentów finansowych. Sukces tego instrumentu jest w dużym stopniu uzależniony od istnienia dobrze działającego systemu monitorowania.

1.3. EKES docenia fakt, że oprócz wspierania zrównoważonej infrastruktury, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz badań naukowych i innowacji Program InvestEU nakierowany jest również na inwestycje społeczne i umiejętności. Jest to dowodem na to, że inwestycje społeczne mają zasadnicze znaczenie dla przyszłego rozwoju UE. EKES popiera w tym kontekście silne powiązanie Programu InvestEU w dziedzinie inwestycji społecznych i umiejętności ze standardowymi instrumentami finansowania służącymi wspieraniu polityki społecznej, przede wszystkim z Europejskim Funduszem Społecznym i instrumentami wspierania zatrudnienia ludzi młodych, oraz programami na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych z myślą o osiągnięciu maksymalnej stabilności inwestycji w zrównoważoną infrastrukturę społeczną, przedsiębiorstwa społeczne, usługi i ośrodki rozwoju potencjału ludzkiego.

1.4. EKES podkreśla przy tym, że także w ramach Programu InvestEU nie powinno się nie doceniać i zaniedbywać inwestycji społecznych, które powinny zajmować równie ważne miejsce jak inwestycje związane w pierwszym rzędzie z rozwojem i przedsiębiorczością. Spostrzeżenie to wynika między innymi z przedstawionych w grudniu 2017 r. wyników prac grupy zadaniowej wysokiego szczebla ds. inwestycji w infrastrukturę socjalną pod przywództwem Romana Prodiego. Inwestycje publiczne mogą w tym kontekście odgrywać rolę akceleratora inwestycji prywatnych.

1.5. Ponieważ InvestEU to nowy rodzaj programu, EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość korzystania z konkretnego, przyjaznego użytkownikowi podręcznika w celu określenia odpowiednich rodzajów projektów, wskazania przykładów ich synergii z innymi rozdziałami wieloletnich ram finansowych i zapewnienia właściwego wdrożenia w warunkach państwach członkowskich.

1.6. EKES odnotowuje zakładane pozytywne oddziaływanie Programu InvestEU na rozwój rynków finansowych w państwach członkowskich; podkreśla w tym kontekście, jak ważne jest, by partnerzy wykonawczy posiadali odpowiednie struktury, zwłaszcza na szczeblu lokalnym.

2. Ogólny kontekst wniosku i najważniejsze fakty

2.1. Niedawny kryzys gospodarczy znacznie ograniczył działalność inwestycyjną w UE, która jeszcze w pełni się nie odnowiła. Dlatego celem wszystkich głównych elementów polityki gospodarczej UE musi być znalezienie sposobów długoterminowego ożywienia inwestycji, w tym tych, które są realizowane w interesie publicznym, włącznie z szerszym włączeniem małych i średnich przedsiębiorstw; należy przy tym respektować głos społeczeństwa obywatelskiego.

2.2. Środki publiczne dostępne na poziomie krajowym i unijnym są niewystarczające do realizacji inwestycji podejmowanych w interesie publicznym; pożądane jest włączenie do tego procesu źródeł kapitału prywatnego zgodnie z zasadami prowadzącymi do realizacji interesu publicznego. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest stworzenie równowagi między zwrotnymi instrumentami finansowymi a instrumentami opartymi na dotacjach z budżetu UE.

2.3. Zwrotne instrumenty finansowe wykorzystujące możliwości budżetu UE zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblu krajowym, znacznie się rozwinęły, zwłaszcza w odniesieniu do ram finansowych na lata 2014–2020, jednak poziom ich wykorzystania nie jest optymalny. Możliwości poprawy istnieją między innymi, jeśli chodzi o systemowe zharmonizowanie wielkiej liczby nieskoordynowanych ze sobą instrumentów na poziomie centralnym w ramach jednego mechanizmu zarządzania; przykładem takiego działania jest właśnie Program InvestEU.

2.4. Program InvestEU można postrzegać jako zasadniczy wkład budżetu UE, w duchu wprowadzanych w nim obecnie innowacji, w zapewnianie europejskiej wartości dodanej, większej elastyczności, synergii między jego poszczególnymi rozdziałami i uproszczenia procesów. Wkład ten powinien w przypadku Programu InvestEU przełożyć się na długotrwałe nasilenie działalności inwestycyjnej (do 2027 r. mają być zmobilizowane inwestycje o łącznej wysokości 650 mld EUR), wzmocnienie roli rynku finansowego, także w odniesieniu do projektów leżących w interesie publicznym, i skuteczniejszą alokację środków z budżetu UE, które dzięki elementowi zwrotności będą z natury poddawane testowi rynkowemu.

2.5. Program InvestEU należy zatem postrzegać nie w izolacji, ale jako ważny element złożonej mozaiki instrumentów przyszłego budżetu UE, wyraźnie przynoszącego nowy trend w alokacji wydatków, który w dużym stopniu pomoże w usunięciu tradycyjnego i w dłuższej perspektywie bezużytecznego podziału na płatników netto i beneficjentów netto.

2.6. Program InvestEU kontynuuje dotychczas pozytywnie ocenianą praktykę Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) czy planu inwestycyjnego dla Europy i wyraźnie dalej ją rozbudowuje. Zasada progresywności, na której opiera się EFIS, powinna być wykorzystywana przy łączeniu zakresów wszystkich centralnie ustanowionych instrumentów finansowych na poziomie UE.

2.7. Program InvestEU obejmuje trzech części:

- Fundusz InvestEU, którego głównym celem jest mobilizowanie środków publicznych i prywatnych w celach inwestycyjnych z wykorzystaniem gwarancji z budżetu UE,
- Centrum Doradztwa InvestEU, które stanowi uzupełnienie funduszu i zapewnia doradztwo ekspertów odnośnie do projektów inwestycyjnych ubiegających się o finansowanie,
- portal InvestEU, który stanowi uzupełnienie funduszu i zapewnia łatwo dostępną i przyjazną użytkownikom bazę projektów, łączącą inwestorów i projekty, na które uzyskano wsparcie.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem kontynuację i poszerzenie instrumentu finansowego opartego na zasadzie gwarancji, także z uwagi na przyszłą ewolucję budżetu UE w długim okresie i zarządzanie nim. Podstawowe środki przeznaczone na InvestEU w wysokości 15,2 mld EUR są zdaniem EKES-u odpowiednie z punktu widzenia potrzeby wywołania inwestycji w wysokości 650 mld EUR do 2027 r. Podobnie EKES za odpowiednią uznaje łączną wysokość gwarancji, czyli 47,5 mld EUR. Wskaźnik tworzenia rezerw na własne gwarancje UE wynoszący 40 % jest w opinii EKES-u stosowny z punktu widzenia segmentów programu i projektów wybranych do wsparcia w ich ramach.

3.2. EKES uznaje za odpowiedni wybór zawartości segmentów programu dotyczących zrównoważonej infrastruktury, MŚP, badań naukowych, innowacji oraz inwestycji społecznych i umiejętności, w tym także podział całkowitej kwoty gwarancji między te segmenty. Zdaniem EKES-u te dziedziny są najważniejsze, jeśli chodzi o intensywne wykorzystanie instrumentów finansowych.

3.3. EKES dostrzega dwie podstawowe korzyści płynące z utworzenia Programu InvestEU, których osiągnięcie nie było możliwe w takim zakresie przy finansowaniu z budżetu UE i wykorzystaniu instrumentów finansowych: dojdzie do połączenia dotychczas rozproszonych programów w jeden program, co wzmocni efekt synergii między nimi, a przy tym zwiększy się nacisk na wydajność wydatkowania środków z budżetu UE dzięki konieczności testowania na rynku. EKES postrzega samo wzmocnienie instrumentu w oparciu o gwarancje jako jedyną w swoim rodzaju okazję do zapewnienia dostatecznych zasobów na realizację inwestycji leżących w interesie publicznym, których nie udałoby się w żadnym wypadku przeprowadzić w ramach dotychczasowych procesów wykorzystywania budżetu UE – dlatego też uważa tę zasadę za bardzo obiecującą w długim okresie. EKES uważa ogólną koncepcję Programu InvestEU za jednoznaczny przejaw europejskiej wartości dodanej.

3.4. EKES pozytywnie ocenia także zakładane główne korzyści płynące z Programu InvestEU, tzn.: stworzenie dostatecznie solidnego instrumentu zdolnego nadal ożywiać działalność inwestycyjną i pomóc utrzymać ją w długim okresie przynajmniej na poziomie sprzed 2009 r.; zwiększenie przejrzystości i efektywności systemu instrumentów finansowych zarządzanych bezpośrednio na poziomie UE oraz zainspirowanie niebezpośrednio do wdrażania instrumentów finansowych na poziomie państw członkowskich (zwłaszcza tych, w których ten sposób wykonywania środków budżetowych nie jest szczególnie skuteczny); zajęcie się prawdziwymi priorytetami rozwojowymi UE i ich realizacja z wykorzystaniem nowoczesnych metod finansowania. EKES uważa również za ważne, że główną wytyczną przy określaniu konkretnej treści wsparcia z Programu InvestEU będą wskaźniki i narzędzia wykorzystywane w ramach europejskiego semestru, w tym zobowiązania państw członkowskich w postaci krajowych programów reform.

3.5. W kontekście poprzedniego akapitu EKES podkreśla znaczenie istnienia dobrze działającego systemu monitorowania, który będzie monitorować kryterium zwrotu w ramach Programu InvestEU i oceniać w ten sposób, na ile udane były inwestycje prywatne i publiczne. Rola inwestycji publicznych prowadzi w tym kontekście do osiągnięcia efektu przyspieszenia (mobilizacji) wraz z osiągnięciem synergii (efekt rozlania) z powiązаныmi inwestycjami prywatnymi.

3.6. Nakierowanie Programu InvestEU na realizację przekrojowych i pod wieloma względami również transgranicznie ujętych celów, na podstawie uproszczenia, elastyczności, synergii i zwrotności, a przy tym stopniowe przyjmowanie zasady, że budżet UE nie musi konieczne oznaczać dotacji, ale że środki z niego mogą być inwestowane także w inny sposób, jest zgodne z ogólnym podejściem EKES-u i wieloma jego opiniami związanymi z tym tematem. Takie nakierowanie prowadzi do jakościowego przejścia od zwykłego rozdzielania wydatków budżetowych do faktycznych inwestycji dokonywanych w interesie publicznym.

3.7. Przyjęcie opisanego podejścia przynosi szersze możliwości zwiększenia całkowitej wielkości wspieranych inwestycji, co nie byłoby możliwe przy stosowaniu tradycyjnych metod. Ponadto mechanizm ten umożliwia włączenie również prywatnych środków finansowych do projektów leżących w interesie publicznym, w szczególności jeżeli istnieje ryzyko niedoskonałości rynku. Istnieje tu luka inwestycyjna, której kapitał prywatny bez odpowiedniej gwarancji publicznej nigdy nie zapelni.

3.8. EKES zaleca, by we wniosku dotyczącym rozporządzenia szerzej i jednoznaczniej opisać i określić konkretne możliwości łączenia poszczególnych zasobów z możliwościami oferowanymi przez Program InvestEU. Możliwości łączenia zasobów to jeden z deklarowanych celów, jednak wobec braku jasnego podręcznika jego realizacja może być utrudniona. Z punktu widzenia budżetu możliwość łączenia różnych źródeł finansowania w ramach jednego projektu powinna działać w obie strony: jako wkład funduszy w ramach zarządzania dzielonego na rzecz Programu InvestEU i jako wkład Programu InvestEU na rzecz krajowych, stworzonych na miarę instrumentów finansowych, wdrażanych w ramach zarządzania dzielonego. Należy włączyć do rozporządzenia odpowiednie przepisy wykonawcze gwarantujące taką elastyczność.

3.9. EKES zaleca również ustanowienie typologii projektów, dla których Program InvestEU będzie odpowiedni, oraz tych, w przypadku których nadal stosowniejsze będzie zastosowanie zasady dotacji (tzn. tych, w których przypadku bezpośredni finansowy zwrot z inwestycji także w dłuższej perspektywie czasowej będzie mało prawdopodobny lub wręcz niemożliwy).

3.10. W związku z propozycją dotyczącą Programu InvestEU oraz w szerszym kontekście całego spektrum wieloletnich ram finansowych na lata 2012–2027 EKES zaleca, by ocenić doczasowy gospodarczy wpływ EFIS na poszczególne państwa członkowskie, w tym ogólne wykorzystanie środków oraz korzyści osiągnięte dzięki nim. Ocena ta będzie szczególnie ważna, aby Program InvestEU jako nowy instrument w ramach unijnego finansowania mógł być bezpośrednio nakierowany na faktyczne priorytety inwestycyjne i mógł uniknąć niektórych niedoskonałości związanych z doczasowymi sposobami wykorzystywania budżetu UE. Istnieją możliwości włączenia także w tę ocenę podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, za których pośrednictwem można zwrócić uwagę na korzyści płynące z europejskich projektów z punktu widzenia dobrobytu i dobrostanu oraz określić te korzyści w zrozumiałym sposób.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem możliwość dobrowolnego stworzenia w ramach Programu InvestEU modułu ze środków przeznaczonych na przykład na politykę spójności. Ponieważ jest to nowy sposób podziału zasobów, EKES zaleca opracowanie podręcznika z wytycznymi mającymi ułatwić takie działania.

4.2. EKES zwraca uwagę na potrzebę dokładniejszego dostosowania tematycznego zakresu czterech głównych segmentów polityki w ramach Programu InvestEU i bardziej szczegółowej specyfikacji wspieranych działań przedstawionej w załączniku II. Mając na uwadze lepsze praktyczne ukierunkowanie promotorów projektów, EKES zaleca staranniej dopracowanie załącznika II, aby osiągnąć większą zgodność jego treści z treścią rozdziału II wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.3. EKES z zadowoleniem przyjąłby wskazanie rozwiązania na wypadek, gdyby gwarancja z budżetu UE z jakichkolwiek powodów nie wystarczała do zapewnienia spodziewanej wielkości inwestycji, lub na wypadek pogorszenia się warunków zwrotu inwestycji z funduszu.

4.4. EKES sądzi, że Program InvestEU stanowi jedną z możliwości rozwoju instytucji rynku finansowego w państwach członkowskich, i dlatego uważa, że bardzo korzystne będzie stworzenie większego pola manewru dla partnerów wykonawczych na poziomie krajowym. W tym kontekście podkreśla potrzebę bardzo starannego, ale niedyskryminującego wyboru tych partnerów, opartego na stosownych wymaganiach związanych z ich kompetencjami, umożliwiającego jednak ich sprawiedliwą i równomierną reprezentację wśród państw członkowskich.

4.5. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma, by partnerzy wykonawczy byli w stanie przyczynić się w długim okresie do realizacji celów Programu InvestEU nie tylko poprzez zapewnienie jego sprawnego funkcjonowania, ale także poprzez zdolność wnoszenia własnych zasobów i przyciągania do systemu dalszych inwestorów prywatnych i krajowych inwestorów publicznych, poprzez zapewnienie odpowiedniego zasięgu geograficznego i sektorowego oraz przede wszystkim poprzez zdolność precyzyjnego i całościowego korygowania niedoskonałości rynku i nieoptymalnych sytuacji w zakresie inwestycji.

4.6. EKES wzywa do dokładniejszego wyjaśnienia, w jaki sposób uprzywilejowany partner wykonawczy – Europejski Bank Inwestycyjny – będzie odgrywać swoją rolę, oraz jak zostanie zapewnione, by działania uprzywilejowanego partnera wykonawczego nie prowadziły do zawężania możliwości działania innych partnerów wykonawczych, zwłaszcza tych aktywnych na szczeblu krajowym.

4.7. EKES zaleca, by moduł unijny funduszu faktycznie był ukierunkowany na projekty o zasięgu transgranicznym oraz by w jego ramach zajmować się projektami dotyczącymi niedoskonałości rynku lub nieoptymalnej sytuacji w zakresie inwestycji, których zasięg jest ogólnounijny i które przynoszą wyraźną europejską wartość dodaną.

4.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem fakt, że partnerzy wykonawczy mają zajmować się terytorium co najmniej trzech państw członkowskich. Jednocześnie jednak EKES uważa, że możliwe są działania dotyczące specyficznych krajowych i regionalnych potrzeb inwestycyjnych, które powinny być zaspokajane w pierwszej kolejności z modułu danego

państwa członkowskiego w ścisłej synergii z pulą środków zagwarantowaną w ramach polityki spójności. W tym kontekście EKES podkreśla znaczenie inwestycji w kapitał ludzki i infrastrukturę społeczną, przyczyniających się do wykorzystywania potencjału wzrostu w długim okresie (uczenie się przez całe życie, sieć usług socjalnych i przystępne cenowo mieszkania) i zapewnienia konkurencyjności systemu gospodarczego UE.

Bruksela, dnia 17 października 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
