

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí Program InvestEU

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

(2019/C 62/22)

Zpravodaj: **Petr ZAHRADNÍK**

Konzultace	Rada Evropské unie, 7. 9. 2018 Evropský parlament, 14. 6. 2018
Právní základ	čl. 175 třetí pododstavec a článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná specializovaná sekce	Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost
Přijato ve specializované sekci	3. 10. 2018
Přijato na plenárním zasedání	17. 10. 2018
Plenární zasedání č.	538
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	204/1/3

1. Závěry a doporučení

1.1. EHSV vítá, že sada nařízení o budoucím víceletém finančním rámci obsahuje návrh na posílení investiční aktivity v EU (jež stále nedosáhla své předkrizové úrovně), včetně dlouhodobých investičních projektů se silným veřejným zájmem, při respektování kritéria udržitelného rozvoje (v souladu se závazkem EU jej dodržovat v rámci Agendy pro udržitelný rozvoj 2030). EHSV přitom oceňuje toto řešení, neboť prioritní oblasti Programu Invest EU i časový rámec jejich implementace se s Agendou pro udržitelný rozvoj 2030 ve velké míře shodují či z něj vycházejí. Pro jeho úspěšné fungování je žádoucí plnohodnotné využití zapojení organizací občanské společnosti a sociálně-ekonomických partnerů.

1.2. EHSV oceňuje snahu Evropské komise vytvořit zastřešující finanční nástroj a souhlasí též s jeho obsahovým zaměřením. Jeho jednotný management, posílená transparentnost a možnost synergií dávají oproti nynějšímu stavu větší příležitost pro dosažení zamýšlených efektů. EHSV zdůrazňuje potřebu uskutečnit důkladný tržní test projektů a tím zajistit adekvátnost konkrétních projektů, vhodných pro aplikaci finančních nástrojů. Úspěšnost nástroje je významně podmíněna kvalitně fungujícím monitorovacím systémem.

1.3. EHSV oceňuje, že vedle podpory udržitelné infrastruktury, malých a středních podniků a výzkumu a inovací, je Program InvestEU zaměřen též na sociální investice a dovednosti. Tím dokazuje, že význam sociálních investic je pro budoucí rozvoj EU zásadní. EHSV v této souvislosti podporuje silnou vazbu Programu InvestEU v oblasti sociálních investic a dovedností se standardními dotačními nástroji podpory sociální politiky, především Evropským sociálním fondem a nástroji na podporu zaměstnanosti mladých osob, a programy pro zaměstnanost a sociální inovace k dosažení maximální robustnosti investic do udržitelné sociální infrastruktury, sociálních podniků, služeb a center pro rozvoj lidského potenciálu.

1.4. EHSV přitom zdůrazňuje, že ani v rámci Programu InvestEU by nemělo dojít k podcenění a zanedbání sociálních investic, jež musejí zaujímat stejně významné místo, jako investice primárně rozvojové a podnikatelské. Tento poznatek vychází mj. z výstupů pracovní skupiny na vysoké úrovni (High Level Task Force) k investicím do sociální infrastruktury v Evropě pod vedením Romana Prodiho z prosince 2017. Veřejné investice zde mohou sehrávat roli akcelérátora investic soukromých.

1.5. Vzhledem k tomu, že InvestEU představuje nový typ programu, vítá EHSV možnost konkrétního, uživatelsky vstřícného manuálu pro určení vhodné typologie projektů, příkladů pro jejich synergií s ostatními kapitolami víceletého finančního rámce i adekvátní implementace v podmínkách členských států.

1.6. EHSV oceňuje předpokládaný pozitivní dopad Programu InvestEU na rozvoj finančních trhů v členských státech; v této souvislosti zdůrazňuje vysokou potřebu vhodné struktury prováděcích partnerů, především na národní úrovni.

2. Obecný kontext návrhu a klíčová faktografie

2.1. Nedávná ekonomická krize zásadně omezila objem investiční aktivity v EU, který stále nebyl v plném rozsahu obnoven. Proto cílem všech klíčových součástí hospodářské politiky EU musí být nalézání cest pro dlouhodobé oživení investic, včetně těch, které naplňují veřejný zájem, včetně širšího zapojení malých a středních podniků; při tom by měl být respektován hlas občanské společnosti.

2.2. Pro realizaci investic veřejného zájmu je objem disponibilních veřejných zdrojů na národní i EU úrovni nedostatečný, přičemž je žádoucí do tohoto procesu zapojit zdroje soukromého kapitálu podle pravidel vedoucích k naplnění veřejného zájmu. Jednou z cest k dosažení tohoto cíle je vytvoření rovnováhy mezi návratnými finančními nástroji a nástroji založenými na dotačním principu v rámci rozpočtu EU.

2.3. Návratné finanční nástroje využívající možnosti rozpočtu EU jak na centrální, tak na národní úrovni, doznaly zvláště pro finanční rámec 2014–2020 významného rozvoje, přesto však míra jejich využití není optimální. Prostor pro zlepšení existuje mimo jiné v potřebě systémově sladit velký počet vzájemně nekoordinovaných nástrojů na centrální úrovni do jednoho mechanismu řízení; a jedním z příkladů jeho naplňování je Program InvestEU.

2.4. Program InvestEU je možné vnímat jako podstatný příspěvek rozpočtu EU v duchu jeho nynějších inovací ve prospěch zajišťování evropské přidané hodnoty, posílení flexibility, synergií mezi jeho jednotlivými kapitolami a zjednodušením procesů; tento příspěvek by se měl v případě Programu InvestEU promítnout do dlouhodobě zvýšené investiční aktivity (když do roku 2027 mají být mobilizovány investice v celkové výši 650 mld. EUR), posílení role finančního trhu i s ohledem na projekty veřejného zájmu a efektivnějšího alokování prostředků rozpočtu EU, které díky prvku návratnosti projdou přirozeným tržním testem.

2.5. Na Program InvestEU je tak vhodné nahlížet nikoliv izolovaným pohledem, nýbrž jako na důležitý prvek komplexní mozaiky nástrojů budoucího rozpočtu EU, jež patrně představuje nový trend při alokaci jeho výdajů, který zásadně napomůže překonat tradiční a dlouhodobě neperspektivní dělitko na čisté plátce a čisté příjemce.

2.6. Program InvestEU kontinuálně navazuje na dosavadní pozitivně vnímanou praxi Evropského fondu pro strategické investice (EFSI), resp. Investičního plánu pro Evropu, a významně ji dále rozšiřuje. Progresivní princip, na kterém je EFSI založen, by měl být použit při sloučení spektra všech centrálně postavených finančních nástrojů na úrovni EU.

2.7. Program InvestEU sestává ze tří částí:

- Fondu InvestEU, jehož hlavním cílem je mobilizovat veřejné a soukromé zdroje pro investiční účely s využitím záruky z rozpočtu EU;
- Poradenského centra InvestEU, jež představuje doplněk fondu v podobě poskytování odborného poradenství pro investiční projekty usilující o financování;
- Portálu InvestEU, jež představuje doplněk fondu v podobě snadno dostupné a uživatelsky komfortní databáze, jež propojuje investory a podpořené projekty.

3. Obecné připomínky

3.1. EHSV vítá pokračování a rozšíření finančního nástroje založeného na principu záruky a považuje jej za zásadní i s ohledem na budoucí dlouhodobý vývoj rozpočtu EU a nakládání s ním. Základní kapitálové vybavení InvestEU ve výši 15,2 mld. EUR považuje EHSV za adekvátní potřebě vyvolání investic v objemu 650 mld. EUR do roku 2027, stejně jako celkovou výši záruky 47,5 mld. EUR. 40 % míru vytváření rezerv na vlastní záruku EU považuje EHSV za odpovídající vzhledem ke zvoleným oknům programu a projektům v jejich rámci podpořeným.

3.2. EHSV tak považuje za relevantní obsahový výběr oken programu zaměřených na udržitelnou infrastrukturu, malé a střední podniky, výzkum a inovace a sociální investice a dovednosti, včetně rozdělení celkové výše záruky v jejich prospěch. EHSV považuje tyto oblasti za nejrelevantnější pro účely intenzivního využití finančních nástrojů.

3.3. EHSV spatřuje v zavedení Programu InvestEU dvě základní výhody, jichž dosud nemohlo být při financování z rozpočtu EU a při použití finančních nástrojů v této míře dosaženo: dojde ke sjednocení dosud roztržštěných programů do jednoho, a tím se posílí synergické efekty mezi nimi; a současně se zvýší důraz na efektivnost vynaložených prostředků z rozpočtu EU díky potřebě projít tržním testem. EHSV spatřuje v samotném posílení nástroje založeném na zárukách unikátní příležitost k zajištění dostatečných zdrojů k realizaci investic ve veřejném zájmu, kterých by dosavadními postupy využívání rozpočtu EU nemohlo být v žádném případě dosaženo, a proto tento princip považuje z dlouhodobého hlediska za velmi perspektivní. Celkovou koncepci Programu InvestEU vnímá EHSV jako významný projev evropské přidané hodnoty.

3.4. EHSV též oceňuje předpokládané hlavní přínosy Programu InvestEU, tedy představení dostatečně robustního nástroje schopného dále oživit investiční aktivitu a dlouhodobě ji napomoci udržet alespoň na úrovni před rokem 2009; současně též zprůhlednit a zefektivnit systém finančních nástrojů přímo řízených na úrovni EU a nepřímo pak inspirovat implementaci finančních nástrojů na úrovni členských států (zvláště pak těch, v nichž se tomuto způsobu realizace rozpočtových prostředků příliš nedaří); dále pak oslovit skutečné rozvojové priority EU a v jejich naplňování použít moderní metody financování. EHSV považuje rovněž za důležité, že vodítkem pro konkrétní obsahovou náplň podpory z Programu InvestEU budou ukazatele a nástroje využívané v rámci evropského semestru, včetně závazků členských států v podobě národních programů reforem.

3.5. V kontextu předchozího odstavce zdůrazňuje EHSV význam kvalitně fungujícího monitorovacího systému, jenž bude sledovat kritérium návratnosti Programu InvestEU a hodnotit tak úspěch vynaložených soukromých i veřejných investic; role veřejných investic v tomto kontextu vede k dosažení akceleračního (driving) efektu s vyvolanými synergiemi (spillover) na navazující investice soukromé.

3.6. Je v souladu s obecným přístupem EHSV i mnoha jeho relevantními stanovisky, že je Program InvestEU zaměřen na dosahování průřezových a v mnoha ohledech též přeshraničně koncipovaných cílů na bázi zjednodušení, flexibility, synergie a návratnosti, kdy dochází k postupnému osvojování pravidla, že rozpočet EU nemusí nutně znamenat pouze dotaci, ale může být rozdělován či investován i jiným způsobem. Tím dochází ke kvalitativnímu posunu od „pouhého“ přerozdělování rozpočtovaných výdajů ke skutečným investicím ve veřejném zájmu.

3.7. Osvojením výše popsaného postupu dochází k rozšíření prostoru pro navýšení celkového objemu podpořených investic, které by pomocí tradičních metod nebylo možné zajistit. Navíc tento mechanismus umožňuje zapojit soukromé finanční zdroje též do projektů veřejného zájmu, zvláště pak tam, kde existuje riziko tržního selhání. Existuje zde investiční mezera, do které soukromý kapitál bez odpovídající veřejné garance nikdy nepůjde.

3.8. EHSV doporučuje, aby návrh nařízení více a názorněji rozepsal a upravil konkrétní možnosti kombinování jednotlivých zdrojů s možnostmi Programu InvestEU; možnosti kombinace zdrojů představují deklarovaný cíl, který však v případě absence názorného manuálu může narážet na praktické překážky. Z pohledu rozpočtu EU by měla kombinace různých finančních zdrojů v rámci jednoho projektu být umožněna obousměrně: jako příspěvek fondů v rámci sdíleného managementu ve prospěch Programu InvestEU i jako příspěvek Programu InvestEU národním, na míru vytvořeným finančním nástrojům, implementovaným v rámci sdíleného managementu. Příslušná implementační pravidla zaručující takovouto flexibilitu by měla být zahrnuta v nařízení.

3.9. EHSV taktéž doporučuje vytvoření typologie projektů, pro které je Program InvestEU vhodný, a současně i těch, u nichž bude nadále vhodnější využít dotačního principu (tedy těch, u nichž je přímá finanční návratnost i v delším časovém horizontu nepravděpodobná či dokonce nemožná).

3.10. V souvislosti s návrhem Programu InvestEU a v širším kontextu celého spektra víceletého finančního rámce 2021–2027 doporučuje EHSV posoudit dosavadní ekonomický dopad EFSI na jednotlivé členské státy, včetně přehledů čerpání finančních prostředků a přínosů dosažených jejich prostřednictvím. Toto posouzení bude zvláště důležité proto, aby Program InvestEU jako nový nástroj v rámci financování EU mohl být přímo zaměřen na skutečné investiční priority a mohl se vyvarovat některých nedostatků, které provázejí dosavadní způsoby využívání rozpočtu EU. I zde se otevírá prostor pro zahrnutí subjektů organizované občanské společnosti, jejímž prostřednictvím je možné poukázat na užitečnost evropských projektů z pohledu prosperity a blahobytu a srozumitelným způsobem ji identifikovat.

4. Konkrétní připomínky

4.1. EHSV vítá možnost vytvořit v rámci Programu InvestEU na dobrovolné bázi podfond ze zdrojů primárně určených například pro kohezní politiku. Jelikož se jedná o nový způsob sdílení zdrojů, doporučuje EHSV vytvoření návodného manuálu pro usnadnění podobných operací.

4.2. EHSV upozorňuje na potřebu přesnějšího vyladění mezi obsahovým vymezením čtyř hlavních oken Programu InvestEU a detailnější specifikací podpořených aktivit v rámci přílohy II. Z důvodu lepší praktické orientace řešitelů projektů EHSV doporučuje pečlivěji rozpracovat přílohu II s cílem dosáhnout větší míry obsahového souladu s textem kapitoly II návrhu nařízení.

4.3. EHSV by přivítal naznačení řešení v případě, že by záruční zdroj ze strany rozpočtu EU z nějakých důvodů nepostačoval pro zajištění očekávaného objemu investic či v případě zhoršených podmínek návratnosti fondu.

4.4. EHSV se domnívá, že Program InvestEU představuje jednu z možností pro rozvoj institucí finančního trhu v členských státech; i z tohoto důvodu považuje za velmi přínosné otevřít prostor pro prováděcí partnery na národní úrovni. V této souvislosti zdůrazňuje potřebu jejich velmi pečlivého, ale nediskriminačního výběru založeného na relevantních požadavcích založených na jejich kompetenci, avšak současně umožňujícího jejich spravedlivé a rovnoměrné zastoupení mezi členskými státy.

4.5. EHSV považuje za klíčové, aby byli prováděcí partneři schopni dlouhodobě přispívat k naplňování cílů Programu InvestEU nejen v podobě zajištění jeho hladkého fungování, ale též schopnosti přispět vlastními finančními zdroji a přivést do systému další soukromé i národní veřejné investory, poskytnutí adekvátního pokrytí v rámci příslušného území a odvětví a především schopnosti precizně a komplexně řešit tržní selhání a suboptimální investiční situace.

4.6. EHSV požaduje bližší vysvětlení toho, jakým způsobem bude uplatňována role privilegovaného prováděcího partnera, Evropské investiční banky, a jak bude zajištěno, aby působení privilegovaného prováděcího partnera nevedlo k vytěšňování prostoru pro ostatní, především na národní úrovni působící prováděcí partnery.

4.7. EHSV doporučuje, aby se složka EU fondu skutečně zaměřila na řešení projektů s přeshraničním přesahem a aby byly v jejím rámci řešeny projekty zaměřené na případy selhání trhu nebo suboptimálních investičních podmínek v celounijním rozsahu, jež přinesou jasnou evropskou přidanou hodnotu.

4.8. Proto EHSV vítá, že mají prováděcí partneři pokrývat území alespoň tří členských států. Současně se však EHSV domnívá, že existuje prostor pro řešení specifických národních a regionálních investičních potřeb, jež by měly být primárně zajišťovány složkou příslušného členského státu v úzké synergii se zaručenou národní obálkou v rámci kohezní politiky.

EHSV v této souvislosti zdůrazňuje důležitost investic do lidského kapitálu a sociální infrastruktury přispívající k naplňování dlouhodobého růstového potenciálu (celoživotní vzdělávání, síť sociálních služeb a dostupné bydlení) a zajišťování konkurenceschopnosti ekonomického systému EU.

V Bruselu dne 17. října 2018.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Luca JAHIER
