

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

506. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ ESHV VE DNECH 18. A 19. BŘEZNA 2015

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance – Investiční plán pro Evropu

[COM(2014) 903 final]

a k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro strategické investice a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013

[COM(2015) 10 final – 2015/0009 (COD)]

(2015/C 268/05)

Zpravodaj: Michael SMYTH

Dne 19. prosince 2014 se Evropská komise, dne 28. ledna 2015 Evropský parlament a dne 3. března 2015 Rada Evropské unie, v souladu s články 172, 173, 175, 182 a 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance – Investiční plán pro Evropu

[COM(2014) 903 final]

a

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro strategické investice a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013

[COM(2015) 10 final – 2015/0009 (COD)].

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 2. března 2015.

Na 506. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 18. a 19. března 2015 (jednání dne 19. března 2015), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 200 hlasy pro, 6 hlasů bylo proti a 11 členů se zdrželo hlasování.

1. Shrnutí a doporučení

1.1. EHSV vítá Investiční plán pro Evropu a oceňuje změnu tónu, kdy Komise upouští od úsporných opatření a fiskální konsolidace. Komise nyní uznává, že se nedostává investic a agregátní poptávky a že finanční sektor ještě není plně schopen zastávat svou úlohu při podpoře růstu.

1.2. Investiční plán je krokem správným směrem, vyvolává však řadu závažných otázek ohledně své velikosti v poměru k obrovské potřebě investic v Evropě, ohledně vysoké míry očekávaného pákového efektu i případného toku vhodných investičních projektů, ohledně marketingové strategie pro přilákání evropského i mimoevropského soukromého kapitálu, ohledně zapojení malých a středních podniků se zvláštní pozorností k mikropodnikům a malým podnikům a také svého časového horizontu.

1.3. Panuje nejistota, zda je možné sestavit seznam projektů, které nabízejí výnosy, jež přilákají institucionální investory. EHSV vyjadřuje politování nad tím, že se Komise ve stávajícím návrhu nedrží zásad svého vlastního nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ⁽¹⁾ (článek 5), které jsou dále rozvinuty v rámci nařízení Komise v přenesené moci (EU) č. 240/2014 ⁽²⁾, a důrazně doporučuje, aby byli do procesů výběru na vnitrostátní úrovni zapojeni sociální partneři a organizovaná občanská společnost. Toto nezapojení zúčastněných stran do přípravy návrhů je evidentní v prosincovém seznamu potenciálních projektů.

1.4. Mnohem větší pozornost je třeba věnovat vytvoření motivujícího a předvídatelného investičního prostředí. Bez důvěry investorů, lepší právní úpravy a přiměřených nákladů na podnikání v EU lze jen stěží doufat, že se alespoň mírně obnoví růst a vzniknou potřebná nová pracovní místa.

1.5. V plánu se navrhuje, aby se příspěvky členských států do Evropského fondu pro strategické investice (EFSl) nezahrnovaly do výpočtu rozpočtového schodku, což je potřeba přivítat. Komise by měla vysvětlit, proč se se stávajícími náklady na strategickou veřejnou infrastrukturu nezachází stejným způsobem. Jaký je rozdíl mezi příznivým zohledňováním příspěvků členských států k produktivním investicím v rámci EFSl v rozpočtové politice a plnohodnotným „zlatým pravidlem“?

1.6. EHSV je toho názoru, že je na čase, abychom uznali, že Evropa v zájmu obnovení růstu, tvorby pracovních míst a prosperity potřebuje trvalý program veřejných a soukromých investic. Strategické veřejné investice, s nimiž počítá plán a které jsou základem současného i budoucího hospodářského rozvoje, by se měly podpořit příznivějším evropským fiskálním rámcem. EHSV vyzývá Komisi, aby zahájila diskusi o náležitě formulovaném fiskálním pravidle pro Evropu, přičemž je třeba mít plně na paměti řadu obtíží s jeho definicí a s vytvořením odpovídajících podmínek.

1.7. EHSV vyzývá Komisi, aby zvážila doporučení ILO ohledně zaměření se na přilákání životaschopných projektů z regionů s nejvyšší mírou nezaměstnanosti, a to s aktivním zapojením sociálních partnerů a zúčastněných stran členských států. Doporučuje, aby při určování a posuzování potenciálních projektů byly zohledněny priority makroregionálních strategií.

2. Souvislosti

2.1. Míra investic v Evropě od svého předkrizového maxima poklesla o 15 %. Zároveň jsou v celé Evropě vysoké míry úspor, rozvahy podniků přetékají likviditou a institucionální investoři se topí v penězích. Rozpočty většiny členských států jsou přitom plně napjaté nebo se snižují.

2.2. Tato nízká míra investic je o to více nepřijatelná v situaci, kdy jsou kapitálové náklady na naprostém minimu jak v nominálních, tak reálných hodnotách. Trhy, kde by se měla setkávat poptávka po investicích s nabídkou jejich financování, v celé Evropě zcela jasně řádně nefungují. Investoři nemají dostatečnou důvěru v ekonomické prostředí. Důvěru podniků závažně ovlivňuje nejistota. Cílem třetího pilíře plánu je řešit regulační reformu a zjednodušit rámce pro investice v celé Evropě. To nebude lehké uskutečnit.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320.

⁽²⁾ Úř. věst. L 74, 14.3.2014, s. 1.

2.3. Co je podstatou Investičního plánu pro Evropu? Plán spočívá na třech pilířích, jimiž jsou:

- vytvoření zvláštního Evropského fondu pro strategické investice (EFSI) zajištěného 21 miliardami EUR z rozpočtu EU a rezerv EIB, který – podle předpokladů Komise – může pákovým efektem mobilizovat dodatečnou částku 294 miliard EUR na financování investic po dobu tří let;
- seznam strategických projektů, do nichž lze investovat, s technickou podporou prostřednictvím speciálního centra pro investiční poradenství;
- odstranění překážek pro investice a zlepšení regulačního režimu.

2.4. EFSI se podobá tzv. zvláštní účelové jednotce (Special Purpose Vehicle – SPV) zřízené v rámci EIB k tomu, aby přijímala rizikovější investice než zbytek banky, čímž je pro EIB zajištěn rating AAA. V tomto ohledu je EFSI inovativní. Rovněž představuje významné odchylení od zažité praxe, že se prostředky z rozpočtu EU budou používat jako záruka nebo pojistka pro zmírnění případných ztrát z investic EFSI.

2.5. Pokud jde o pákový efekt, původní počáteční finanční prostředky ve výši 21 miliard EUR umožní EIB poskytnout 63 miliard EUR za použití jejího běžného obchodního modelu. Komise předpokládá, že EFSI pak bude pro vhodné projekty vyhledávat investory ze soukromého sektoru a jiné investory a může uvolnit celkovou částku 315 miliard EUR kapitálových investic. Jádrem tohoto pákového efektu spočívá v tom, že EFSI poskytuje EIB zajištění před rizikem, díky němuž může banka investovat do rizikovějších projektů.

2.6. Výbor uznává skutečnost, že Komise poukazuje na to, že je třeba odstranit investiční překážky. Plánované finanční zdroje odpovídají pouze průměrné roční investiční mezeři oproti míře zdravých investic, a tudíž by takovéto dodatečné investice byly zapotřebí každoročně. Podnikatelské prostředí musí být mnohem více motivující k investicím, má-li tato iniciativa splnit svůj cíl. Příklady:

- nezbytnou předběžnou podmínkou je zlepšení právní úpravy a předvídatelné regulační prostředí podporující rozhodování v dlouhodobém výhledu;
- náklady podnikání v Evropě jsou příliš vysoké. Kromě dalších faktorů je nutné řešit vysoké ceny energie;
- má-li se Evropská unie stát prostorem, odkud mají podniky nejlepší přístup na světový trh, musí EU uskutečňovat ambiciózní obchodní politiku.

3. Připomínky k Investičnímu plánu pro Evropu

3.1. Zatímco první reakce na Investiční plán pro Evropu byly příznivé, následně k němu bylo vzneseno několik kritických připomínek. Někteří komentátoři mají jednoznačně negativní názor, zatímco jiní plán vítají, ale zároveň upozorňují na některé nedostatky. Většina negativních připomínek pramení z nedostatečného porozumění aktuálnímu kontextu plánu. V ideálním případě by byly tahounem komplexního evropského investičního plánu veřejně financované strategické projekty zaměřené na podporu růstu a vytváření pracovních míst.

3.2. Jednou z hlavních kritických připomínek k tomuto plánu je to, že je vzhledem k nedostatku investic v Evropě příliš omezený. Plán počítá s multiplikačním efektem 1: 15. Podle některých ohlasů jednoduše není takový rozsah pákového efektu věrohodný⁽³⁾. Komise očekává, že počáteční částku 21 miliard EUR se podaří multiplikovat dvakrát – nejdřív ze soukromého sektoru prostřednictvím dluhopisů k rozšíření EFSI a podruhé při podpoře projektů kapitálem EFSI, což poté přiláká dodatečné soukromé investice. Není pochyb o tom, že očekávaný multiplikační účinek je velmi výrazný, podle Komise je ale v mezích skutečného pákového účinku, jehož EIB tradičně dosahuje. Bez ohledu na riskantnější povahu projektů, které mají být financovány z EFSI, by měla skutečnost, že budou umístěny a spravovány v EIB, zajistit, že pákový efekt bude pravděpodobně celkem silný.

3.3. U rozsáhlejších infrastrukturních projektů a zejména u přeshraničních projektů může trvat přípravná fáze několik let, a to z důvodu politických, environmentálních a regulačních překážek nebo někdy jen prostého „syndromu NIMBY“ („Not In My Back Yard“ – „ne na mém dvorku“) (4). Tyto překážky vyvolávají další dvě otázky. Zaprvé – bude na seznamu dostatečný počet velkých infrastrukturních projektů, které jsou jak strategické, tak atraktivní pro investory? Za druhé – investice ve výši 315 miliard EUR v průběhu tří let znamenají přibližně 100 miliard EUR ročně, což je 40 % nad současnou úroveň investic v EU. To se zdá nereálné. Tato kritika je do určité míry opodstatněná. Okolo 25 % (75 miliard EUR) finančních prostředků z EFSI bude zaměřeno na malé a střední podniky a společnosti se střední tržní kapitalizací. Tyto investice by měly být uvolněny a měly by se realizovat poměrně rychle. Zbývající investice z fondu budou vyčleněny na typy projektů, které jsou uvedeny ve zprávě zvláštní pracovní skupiny pro investice v EU. Z přezkoumání tohoto komplexního seznamu vyplývá, že v oblasti energetiky, dopravy, inovací a v digitální oblasti existuje značný potenciální soubor projektů, které by mohly využívat podporu z EFSI.

3.4. Hlavní kritika Investičního plánu spočívá v tom, že jeho dopad bude ve střednědobém až dlouhodobém horizontu, zatímco je zapotřebí krátkodobější investiční program podobný Plánu evropské hospodářské obnovy během nedávné recese. Rozpočtové důsledky tohoto přístupu by se daly zvládnout pružnějším rámcem národních účtů a tato otázka je dále rozvedena níže v oddíle 4 tohoto stanoviska.

3.5. Otázky vyvolává rovněž schopnost EIB řídit takto ambiciózní fond. Co se týče financování pro malé a střední podniky, zejména pro mikropodniky a malé podniky, a společnosti se střední tržní kapitalizací, objevují se obavy, že EIB nebude mít dostatek personálních zdrojů k tomu, aby na společnosti dosáhla přímo. Zde budou proto mít větší význam komerční banky, které budou vybírat mikropodniky, malé a střední podniky a společnosti se střední tržní kapitalizací a poskytovat jim relativně levné financování. Je zde riziko, že si banky budou vybírat své nejoblíbenější komerční zákazníky, jímž by finance poskytly stejně, čímž dochází ke značnému efektu „mrtvé váhy“ (kontrafaktualnosti). EHSV žádá, aby se takové situaci zamezilo. Toho lze dosáhnout mimo jiné v konzultaci s reprezentativními organizacemi malých a středních podniků.

3.6. Jedním z možných způsobů, jak tomuto riziku předejít, je, aby při identifikaci mikropodniků, malých a středních podniků a společností se střední tržní kapitalizací, jež má fond podpořit, hrály větší roli regionální agentury pro rozvoj a podnikatelská sdružení. Tyto agentury a sdružení mají obvykle k menším podnikům blíže a lépe je znají, a tak mohou účinně přispět k posouzení rizik. Ačkoli je zřejmé, že hrozí určité etické riziko, EHSV takový přístup žádal již dříve. Domnívá se, že při realizaci Investičního plánu by to mohlo být účinné opatření (5).

3.7. Investiční plán pro Evropu bývá srovnáván s Evropskou iniciativou pro růst, která byla zahájena v roce 2012 (6). Evropská iniciativa pro růst obsahovala balíček 120 miliard EUR z přerozdělených rozpočtových prostředků, realizovalo se však velmi málo. Jedná se o odůvodněnou kritiku a je proto nezbytné, aby bylo zavádění plánu jak transparentní, tak aby se o něm srozumitelně komunikovalo. EHSV vítá skutečnost, že plán i EFSI budou pečlivě monitorovány Evropským parlamentem a Radou. Při kontrole provádění plánu v příštích třech letech by měl svou úlohu plnit i EHSV.

(3) Viz např. *Europe's Great Alchemist*, The Economist, 29. listopadu 2014; Daniel Gros: *The Juncker Plan: From €21 to €315 billion, through smoke and mirrors*, CEPS, 27. listopadu 2014.

(4) NIMBY je zkratka pro „Not In My Back Yard“.

(5) Viz např. stanovisko EHSV k tématu *Financování podniků: průzkum alternativních finančních mechanismů* (Úř. věst. C 451, 16.12.2014, s. 20).

(6) Centrum pro evropská politická studia (CEPS), listopad 2014, s. 2.

3.8. Je politováníhodné, že Evropská komise nemá ani finanční zdroje, ani politickou podporu k tomu, aby mobilizovala značné dodatečné zdroje, díky nimž by mohla evropský investiční plán plně realizovat. Zdá se, že toto konkrétní rozpočtové omezení je naprosto svazující. V situaci, kdy existuje v rozpočtu EU velmi malý objem dostupných prostředků, je návrh Investičního plánu pro Evropu druhým nejlepším řešením.

3.9. Komise uvádí, že plán ve skutečnosti představuje doplněk k ostatním strukturálním politikám, protože EFSI do hry vstoupí teprve tehdy, když nebudou k dispozici alternativní zdroje financování. Kromě toho bude EFSI údajně doplňovat ostatní investice EIB, protože je ochotnější podstupovat riziko. EFSI bude rovněž pružnější z hlediska finančních nástrojů, které využívá. Ty by mohly zahrnovat vlastní kapitál, kvazivlastní kapitál, rizikový kapitál, dluhové financování nebo záruky k sekuritizaci úvěrů. EFSI bude všude tam, kde to bude možné, fungovat ve spolupráci s vnitrostátními podpůrnými bankami. Komise rovněž navrhuje, aby se plán podpořil zřízením evropského fondu dlouhodobých investic (ELTIF), přičemž současně je nutno podniknout kroky k vytvoření nových sekuritizačních trhů a nástrojů k rozšíření základny financování pro projekty a malé a střední podniky. Tento vývoj je vítaný, avšak také velmi opožděný.

3.10. Komise předpokládá, že investiční plán bude dostatečně flexibilní, pokud jde EFSI, seznam projektů a investiční poradenské centrum, aby se mohly v nadcházejících letech provést další fáze investic. Plán má pevnou strukturu správy v rámci EIB. Každý projekt podporovaný z EFSI bude rovněž muset schválit správní rada EIB, jak požaduje Smlouva. EHSV doporučuje úzké zapojení sociálních partnerů a zúčastněných stran do postupů výběru investičních projektů na vnitrostátní úrovni – jedním z možných formátů je využití monitorovacích výborů z národních dohod o partnerství.

3.11. EFSI se bude snažit podporovat rizikovější projekty, které posilují růst, zaměstnanost a produktivitu. Prozatím není jasné, zda budou platformy pro společné financování (včetně EFSI, vnitrostátních podpůrných bank a soukromých finančních institucí) pro účastníky dostatečně přitažlivé. V tomto ohledu EHSV doporučuje provést proaktivní marketingovou strategii, která by přilákala soukromé investice, a to lepším objasněním otázky zřizování investičních platforem a přidělením úlohy propagátora investičních příležitostí v Evropě i mimo ni Evropskému centru pro investiční poradenství. Riziková kapacita Investičního plánu (21 miliard EUR) je poměrně vysoká. I když bude tento plán pracovat s vyššími úrovněmi rizika, je velmi nepravděpodobné, že by bylo zapotřebí využít celou záruku, a už vůbec ne v jediném okamžiku.

3.12. Komise odhaduje, že pokud Investiční plán plně dosáhne svého investičního cíle, vznikne v průběhu příštích tří let 1 milion až 1,3 milionu pracovních míst. To není vzhledem k 25 milionům nezaměstnaných po celé EU zanedbatelné. Mezinárodní organizace práce (MOP) nedávno zveřejnila svoje vlastní odhady ohledně tvorby pracovních míst podle plánu. Hlavní zjištění této zprávy MOP je, že pokud se pečlivě promyslí koncepce programu a přidělování jeho prostředků, vznikne do poloviny roku 2018 více než 2,1 milionu zcela nových pracovních míst. K nejvyššímu a nejspravedlivějšímu nárůstu zaměstnanosti by například vedlo to, pokud by se finanční prostředky z EFSI přidělovaly s ohledem na míru nezaměstnanosti⁽⁷⁾. EHSV žádá, aby při rozhodování o případných projektech byly zohledněny priority makroregionálních strategií. Je proto zjevné, že kritéria k výběru projektů, jež se mají podle plánu podpořit, se musí zveřejnit co možná nejdříve.

3.13. Pokud se Investičnímu plánu podaří získat od členských států další kapitál do EFSI, Komise bude tyto příspěvky kladně hodnotit při posuzování kritérií pro dluhy a rozpočtové schodky v rámci Paktu o stabilitě a růstu. To na první pohled vypadá, že Komise výrazně změnila své smýšlení, změny však nejdou dostatečně daleko. EHSV prohlašuje, že je připraven aktivně se účastnit dalších diskuzí na téma, jak podporovat lepší investice v Evropě, a to rovněž zajištěním větší flexibility v rámci Paktu o stabilitě a růstu. EHSV vyzývá Komisi, aby dále prošetřila možnosti vytvoření příznivého fiskálního prostředí pro investice v Evropě.

⁽⁷⁾ *Employment Oriented Investment Strategy for Europe*, Mezinárodní organizace práce (ILO), leden 2015.

4. Je Evropa připravena na nové „zlaté pravidlo“?

4.1. EHSV vítá návrh, aby příspěvky do EFSI od členských států nebyly zahrnovány do výpočtu rozpočtového schodku. Vyvolává to však otázku, proč se se stávajícími náklady na strategickou veřejnou infrastrukturu nezachází stejným způsobem. Jaký je rozdíl mezi příznivým zohledňováním příspěvků členských států k produktivním investicím v rámci EFSI v rozpočtové politice a plnohodnotným „zlatým pravidlem“?

4.2. Zastánci evropského „zlatého pravidla“ tvrdí, že zde existuje významný nesoulad. Ve stávajícím evropském rámci fiskální politiky jsou negativní pobídky příčinou poklesu veřejných investic. Veřejné investice obecně zvyšují veřejné kapitálové fondy a podněcují růst pro současné i budoucí generace. Z toho vyplývá, že budoucí generace by měly přispívat k financování těchto investic, protože pokud se neumožní dluhové financování výhod budoucích generací, bude to znamenat nepřiměřenou daňovou zátěž pro současnou generaci a bude to vést k nedostatečným investicím⁽⁸⁾. A právě k tomu v současnosti v Evropě dochází.

4.3. Je možné argumentovat, že větší flexibilita pro investice v rámci EFSI je v podstatě „zlatým pravidlem“ v malém. Při diskusi o otázce řádného vymezení fiskálního pravidla pro Evropu je potřeba mít plně na paměti řadu obtíží s jeho definicí. Projednat by se mělo i vytváření odpovídajících podmínek. Podle EHSV je na čase, abychom uznali, že Evropa potřebuje významný program veřejných a soukromých investic, aby mohla obnovit růst, pracovní místa a prosperitu. Strategické veřejné a soukromé investice, s nimiž počítá plán a které jsou základem současného i budoucího hospodářského rozvoje, by se měly podpořit příznivějším evropským fiskálním rámcem.

V Bruselu dne 19. března 2015.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Pro důkladné prozkoumání literatury a podmínek tzv. zlatého pravidla, viz *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe* by Achim Truger. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>, in: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138, pracovní dokument AK-Wien.