

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

AZ EGSZB 544. PLENÁRIS ÜLÉSE, 2019.6.19. – 2019.6.20.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye - A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak – az Európai beruházási terv: helyzetfelmérés és a következő lépések

(COM(2018) 771 final)

(2019/C 282/04)

Előadó: **Petr ZAHRADNÍK**

Társelőadó: **Javier DOZ ORRIT**

Felkérés:	Európai Bizottság, 2019.2.18.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2019.6.4.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2019.6.19.
Plenáris ülés száma:	544.
A szavazás eredménye: (mellette/ellene/tartózkodott)	180/0/8

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB általánosságban üdvözli az európai beruházási tervet, mivel az egy új típusú uniós pénzügyi újraelosztásként hozzájárul az EU-ban történő beruházások ösztönzéséhez és a stratégiai jellegű páneurópai beruházások céljára rendelkezésre álló korlátozott pénzügyi források hatékonyabb kihasználásához. Javasolja, hogy egy hosszú távú, fenntartható beruházási politika egyik kritériumaként határozzanak meg az EU-ban egy beruházási célkitűzést, amely az európai szemeszter rendes ciklusának része lenne, és amelyet évente kiértékelnének.

1.2. Az európai beruházási terv – és általánosabban a közpénzekből ösztönzött beruházások – célja az kellene hogy legyen, hogy támogassák az EU stratégiai céljait, köztük a következőket: a) a tagállamok közötti, felfelé irányuló, fenntartható gazdasági és társadalmi konvergencia támogatása; b) az ENSZ fenntartható fejlődési céljaival összhangban lévő, fenntartható beruházások; c) méltányos környezetbarát és digitális átállások előmozdítása; d) az európai országok gazdasági ellenálló képességének erősítése; e) a stratégiai infrastruktúra fejlesztése; f) a termelékenység, a kutatás, fejlesztés és innováció, valamint az oktatás és a szakképzés előmozdítása; g) a szociális beruházások növelése és h) az európai gazdaság globális versenyképességének támogatása. Az EGSZB úgy véli, hogy további útmutatásra volna szükség ahhoz, hogy ezeket a célokat földrajzi területekre és ágazatokra bontva is el tudjuk érni.

1.3. Egy, a fenntarthatósági teljesítmény fokának megállapítására szolgáló, az ENSZ fenntartható fejlődési céljain és az Európai Tanács 2017. június 20-i következtetésein alapuló, egységesített osztályozási rendszer és mutatószámok mielőbbi kialakítása segítene a befektetőknek abban, hogy beruházásaikat a fenntartható tevékenységek irányába csatornázzák⁽¹⁾.

1.4. Az EGSZB meg van győződve arról, hogy az innovatív pénzügyi eszközök hatalmas lehetőségeket rejtenek magukban a javított InvestEU program körébe tartozó területek támogatása terén. Szinergiákat lát az InvestEU program és a jövőbeli, központilag kezelt programok (például az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz vagy az Európai horizont) között, és előnyösebbnek tartja a megtérülésalapú eszközök alkalmazását. Ennek eléréséhez egyszerűsíteni kell a több program, illetve projekt kombinálására vonatkozó szabályozást.

1.5. Az InvestEU program egyik legfontosabb többletértéke az olyan, magánforrásokat mozgósító, nagy volumenű európai projektek (SESAR, ERTMS, EU-beli intelligens energiahálózatok) támogatása, amelyek megvalósításához az Európai Bizottság oldaláról is intézkedésekre van szükség a megfelelő jogszabályi és pénzügyi keretek kialakítása formájában. Az Európai Bizottságnak erőfeszítéseket kellene tennie annak érdekében, hogy rábírja a tagállamokat a közreműködésre ezekben a jelentős projekteken.

1.6. Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-nak ez alkalommal készen kellene állnia nagyobb mértékű kockázat viselésére annak érdekében, hogy a munkahelyek és az életszínvonal terén nagyobb fellendülést lehessen elérni. Azt javasolja ezért, hogy a többéves pénzügyi keretből nagyobb összegű kötelezettségvállalás történjen ennek az eszköznek a javára.

1.7. Az EGSZB határozottan támogatja az Európai Bizottság arra irányuló erőfeszítéseit, hogy meghatározza, melyek a legfőbb akadályai a beruházási tevékenységek intenzívebbé tételének az egységes piaci környezet, az infrastruktúrák integrálása, az oktatási és készségbeli követelmények, valamint az állami támogatásra vonatkozó szabályok összehangolása terén.

1.8. Mindazonáltal úgy véli, hogy az Unió-beli beruházások alacsony szintjének – amely az európai gazdaság jövőjére nézve az egyik legnagyobb kockázatot jelenti – orvoslásához nagyobb pénzügyi erőfeszítésekre lenne szükség az EU, a tagállamok és a magánszféra részéről. Éppen ezért arra kéri az EU hatóságait, hogy a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kereten belül növeljék meg az InvestEU finanszírozási képességét.

1.9. Másrészt az EGSZB úgy gondolja, hogy több erőfeszítést kell tenni, és jobban össze kell kapcsolni egymással az ESBA-t (illetve az InvestEU programot), valamint az EU és a tagállamok egyéb beruházási programjait, előmozdítva a szükséges szinergiákat, elkerülve a programok közötti párhuzamosságokat és átfedéseket, és a beruházásokat úgy irányítva, hogy azok konkrétan meghatározott célokat szolgáljanak.

1.10. Az EGSZB javasolja, hogy bővítsék ki az InvestEU program hatókörét, hogy az biztosíthassa az európai vállalatok számára az ahhoz szükséges garanciákat, hogy az EU területén kívül fektethessenek be, és előmozdítsák az EU kereskedelmét.

1.11. Az EGSZB nyomatékosan javasolja, hogy az Európai Bizottság tegyen több erőfeszítést annak érdekében, hogy az európai vállalkozásokkal és polgárokkal jobban megismertesse, hogy – különösen a kvk-k számára – milyen előnyökkel jár az európai beruházási terv, és így azok tisztában legyenek az EU hozzájárulásával.

2. A javaslat általános háttere és a legfontosabb tárgyi elemek

2.1. Ez a vélemény közvetlenül épít az InvestEU-ról készült véleményben⁽²⁾, valamint az EU 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerete és az EU gazdasági és beruházási teljesítménye tárgyában kidolgozott véleményekben⁽³⁾ elfogadott megállapításokra. Nem ismételjük ezért itt meg a fenti véleményekben konkrétan kifejtett megállapításokat, de a vélemény kimondatlanul is egyetért velük.

2.2. Az Európai Bizottság „Az európai beruházási terv: helyzetfelmérés és a következő lépések” című közleménye teljes mértékben összhangban van az InvestEU-ról elfogadott vélemény⁽⁴⁾ megállapításaival, különösen az alábbi pontok tekintetében:

- a beruházási tevékenység az egyetlen olyan főbb makrogazdasági indikátor, amely nem érte el a 2006–2007-es, válság előtti szintet, így teljes mértékben indokolt és legitim, ha ösztönözzük a beruházások támogatására alkalmas valamennyi eszköz alkalmazását,
- egy, a garancia elvére épülő beruházástámogató pénzügyi eszköz létrehozása komoly innovációt jelent a közcélokat szolgáló fontos beruházási projektek finanszírozása terén,

⁽¹⁾ Az Európai Bizottság fenntartható növekedés finanszírozására vonatkozó cselekvési terve szerint.

⁽²⁾ HL C 62., 2019.2.15., 131. o.

⁽³⁾ HL C 440., 2018.12.6., 106. o., HL C 62., 2019.2.15., 83. o., HL C 62., 2019.2.15., 90. o., HL C 62., 2019.2.15., 126. o., HL C 62., 2019.2.15., 312. o. és HL C 159., 2019.5.10., 49. o.

⁽⁴⁾ HL C 62., 2019.2.15., 131. o.

- a magántőke e célra történő bevonása nagyon előnyös és kívánatos. A rosszul kialakított köz-magán társulások (PPP-k) azonban végső soron többre kerülhetnek, mintha ugyanazokat a szolgáltatásokat közvetlenül az állami szféra nyújtaná. A magas színvonalú, megfizethető és hozzáférhető EU-beli közszolgáltatásokba való közberuházásokat prioritásnak kell tekinteni,
- a belföldi beruházások mellett támogatást kell adni az olyan beruházásokhoz is, amelyeknek jelentős határokon átnyúló dimenziójuk van. A modellt az EU Unión kívüli fejlesztési beruházásainak végrehajtásához is fel lehet használni,
- a strukturális reformok tagállami szintű, illetve az EU egészében történő megvalósítása megnövelheti a beruházási tevékenységek hatásait,
- a végrehajtott beruházásoknál figyelembe kell venni az egységes piac igényeit, ha szükséges, annak minden vetületével együtt, a pénzügyi piacok működését, a közlekedési és energiaügyi infrastruktúrát, valamint azt, hogy az emberi erőforrások mennyire vannak felkészülve ezeknek a kihívásoknak a leküzdésére.

2.3. Az Európai Bizottság közleménye az eddigieknél továbbmegy annyiban, hogy kitér arra, hogy fel kell számolni azokat a tényezőket, amelyek akadályozzák az erőteljesebb befektetési tevékenység visszaállítását és a beruházástámogatási célú pénzügyi eszközök hatékony felhasználását.

2.4. Míg az InvestEU programról szóló rendelettervezet főként ezen eszköz technikai paramétereivel foglalkozik, az Európai Bizottság közleménye elsősorban a gazdasági, politikai és társadalmi háttérre, valamint annak a környezetre az elemzésére és leírására koncentrál, amelyben az eszközt majd használni fogják. Az EGSZB egyetért ezzel az általános felfogással.

2.5. A Jean-Claude Juncker vezette Európai Bizottság első fontosabb prioritása (2014 végétől 2015 elejéig) az volt, hogy segítsen megszüntetni vagy csökkenteni az EU-ban a válság után tapasztalható beruházási hiányt. Elegendő és nyereséget hozó beruházás nélkül nem biztosítható Európa jövőbeli gazdasági prosperitása és az, hogy helyt tudjon állni a globális szintű gazdasági versenyben. Ezért fogadták el és léptették életbe az európai beruházási terv projektjét, amelyet 2020 után főleg az InvestEU program testesít majd meg. A központi elem egy pénzügyi eszköz, amely egy költségvetési garancia köré épül. Az EGSZB úgy érzi, hogy ez az eszköz nem csupán az EU-n belüli beruházások biztosítására alkalmas, hanem emellett nagyon hatékony uniós platformot jelenthet az EU-n kívüli beruházási projektek kidolgozásához és támogatásához is (kapcsolódva az EU 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi tervének a külső fellépéseket, a globalizációt és az EU-n kívüli projektek nagyobb számát érintő új célkitűzéseivel).

2.6. A beruházások nyereségessége és hatékonysága a stabil gazdasági struktúra meglététől függ. A strukturális reformokra ezért úgy kell tekinteni, mint annak előfeltételeire, hogy a beruházásoknak meglegyen a várt hatásuk. A jelentős strukturális hibák sokféle – szabályozási, adminisztratív jellegű vagy a tisztességes versenyt gátló –, mind nemzeti, mind határokon átnyúló viszonylatban komolyan számító akadályhoz vezethetnek.

2.7. Az EGSZB nagyra értékeli, hogy az EU mind a beruházások, mind a kereskedelem tekintetében támogatja a lehető legnyitottabb környezetet, feltéve, hogy ez a munkavállalói és szociális jogok, valamint a környezetvédelmi szempontok tekintetbevételével történik. Ugyanakkor fokozott figyelmet fordít arra az egyre mélyebb globális politikai és stratégiai kockázatra, amellyel egyes külföldi befektetések együtt járhatnak. Az EGSZB üdvözlő és támogatja, hogy bizonyos külföldi befektetések vonatkozásában bevezessenek egy védelmi funkciót, amelynek elsődleges célja nem üzleti vagy gazdasági jellegű, hanem politikai és hatalmi kérdésekhez kapcsolódik.

3. Általános megjegyzések

3.1. Az EGSZB méltányolja az európai beruházási terv előnyeit, különösen az alábbi szempontokból:

- a válság időszakában a magánfinanszírozás leállt, így a finanszírozási igényeket nem lehetett kielégíteni. A befektetők sokkal gondosabban és alaposabban kezdték mérlegelni a kockázatokat. Az európai beruházási terv megfelelő, biztonságos, praktikus és alaposan átgondolt platformnak bizonyult a beruházások fellendítésére és a magánfinanszírozás bekapcsolására,
- az európai beruházási terv pozitívan járult hozzá a piaci hiányosságok eseteinek, illetve a kedvezőtlen beruházási helyzeteknek a célirányos és módszeres nyomon követéséhez, és segített abban, hogy a kockázatokat a szereplők olyan formában érzékeljék, hogy piacokonform módon lehessen őket kezelni,
- a támogatott projekteknek az Európai Bizottság közleményében említett példái világosan megmutatják, hogy az európai beruházási terv és az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) nélkül a magántőke – megfelelő garanciák és kockázatfedezet nélkül – soha nem irányult volna ilyen jellegű projektek felé (legfeljebb jótékony célokból), az ilyen vállalkozásokra szánható közforrások pedig jellegüknél fogva korlátozottak lennének,

— az európai beruházási terv és az ESBA megkövetelik, hogy az érintett projekteket a közvetlen pénzügyi megtérülés szempontjából is megvizsgálják, így ezeknek meg kell felelniük a rájuk vonatkozó minőségi minimumnormáknak.

3.2. A köz- és magánberuházások teljes volumene az EU-ban 2018-ban az uniós GDP 20,5 %-ának felelt meg, ami még mindig két százalékponttal alacsonyabb, mint a 2007. évi megfelelő érték. A beruházások arányának 2013 óta látható lassú újbóli növekedésében az állami és a magánberuházásoknak egyaránt részük volt.

3.3. Az EU27-ben a közberuházások aránya a 2014–2018-as időszakban átlagosan a GDP 2,86 %-ának (az euróövezetben 2,68 %-ának) felelt meg, szemben a 2009 és 2013 közötti 3,4 %-kal (illetve az euróövezeten belüli 3,2 %-kal)^(*). Ki kell emelni, hogy a nettó állóeszköz-felhalmozás 2014-től 2017-ig többnyire negatív volt, ami a közszektorbeli tőkeállomány csökkenését jelzi. Mivel ez makroszinten ellentétes az európai beruházási terv céljaival, az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy tegyen intézkedéseket a tagállami szintű közberuházások előmozdítására. Ezeket az intézkedéseket az európai szemeszter egyéb releváns eszközeivel együtt be kellene építeni az országspecifikus ajánlásokba.

3.4. A beruházási hiány legnagyobb része a magánberuházások hiányából adódik. Ennek fényében a beruházási terv teljes volumene kezdettől túl alacsony volt. Az Európai Unió egy ötéves időszak alatt 500 milliárd euro összegű beruházást tervez mobilizálni, ami évente 100 milliárd eurót, vagyis az EU GDP-jének durván 0,6 %-át jelenti.

3.5. Az EGSZB tisztában van az EU-n belüli beruházási tevékenység támogatását célzó, visszafizetendő pénzügyi eszközök volumenével, és látja az ebben rejlő, eddig még kihasználatlan lehetőségeket is. Ezek például megteremthetik az alapokat a rendelkezésre álló források sokkal hatékonyabb és célszerűbb igénybevételéhez. A támogatásoktól eltérően itt visszatérítendő forrásokról van szó, amelyeket visszafizetésük után újra és újra, több ciklusban fel lehet használni, emellett a monetáris politika várható szigorítása és a hitelek korlátozottabb rendelkezésre állása is vonzóbbá teheti őket. Ha gazdaságpolitikai és irányítási szempontból megfelelően kezelik e forrásokat, akkor azok elősegítik egy erős pénzügyi bázis létrejöttét a közérdekű beruházások nagyon hosszú távú (akár több évtizedes) támogatásához (fontos, hogy meghatározzuk, mi értendő „közérdek” alatt – jelenleg az a nézet az uralkodó, hogy akkor helyénvaló pénzügyi eszközök alkalmazása, ha valamilyen piaci hiányosság orvoslásáról van szó). A pénzügyi eszközök fejlesztése emellett ösztönzőleg hat abban az irányban, hogy minél többféle pénzügyi termék jelenjen meg a nemzeti piacokon és a páneurópai pénzügyi közvetítői piacokon, és hozzájárul ahhoz, hogy ezek és a rendelkezésre álló pénzügyi termékek és megoldások spektruma szélesebbé váljon.

3.6. Az EGSZB ugyanakkor hangsúlyozza, hogy egyáltalán nem minden projekt alkalmas arra, hogy pénzügyi eszközök révén támogassák (az ilyen támogatás általános kritériuma a piaci környezet megléte, illetve hogy fennálljon a piaci hiányosságok valamelyik formájának kockázata). Ha egy projekt megfelelőnek mutatkozik arra, hogy pénzügyi eszközök révén támogassák, a kívánt hatás alapvetően háromféle módon érhető el:

- olyan projektnek nyújtott támogatás révén, amely mérhető többlethasznot képes hozni (például a nyereségesség vagy a termelékenység növekedése formájában). Ebben az esetben a támogatás kedvezményezettjei majdnem kizárólag egyéni vállalkozások vagy ezek csoportosulásai, például klaszterek,
- meglévő folyamatok teljesítményében elért megtakarítások révén (például az energiaszükséglet és -költség csökkentése vagy a működési költségeknek a folyamatok optimalizálása révén történő csökkentése). Ebben az esetben a közszféra szerveit ugyanolyan módon lehet támogatni a pénzügyi eszközökből, mint az üzleti vállalkozásokat,
- azzal, hogy egy adott termék vagy szolgáltatás fogyasztói számára pénzügyi részvételt biztosítanak. Ezt a részvételt tovább lehet segíteni olyan, célzott támogatással vagy egyéb nemzeti vagy regionális támogatási programmal is, amely lehetővé teszi, hogy a pénzügyi eszköz visszatéríthető legyen.

3.7. Az EGSZB tudomásul veszi az Európai Bizottság közleményének azt a fontos részét, amely a meglévő akadályok azonosításával foglalkozik. Itt elsősorban az egységes piac előtt álló akadályokról és arról van szó, hogy az egységes piacot tovább kell mélyíteni és fel kell számolni ennek gátjait (részben a jelenlegi adminisztratív és jogszabályi akadályok leküzdése, részben az egységes piacnak a digitális egységes piac és az ehhez kapcsolódó végrehajtási stratégia megvalósításával történő technológiai korszerűsítése révén). A tőkepiacok fejlesztési potenciáljára és ezeknek a tőkepiaci unióba való beépítésére is gondolunk. Vannak akadályok a közlekedési és az energiaipari infrastruktúra integrációja előtt is, illetve rejlenek ebben lehetőségek is, a transzeurópai hálózatok (TEN) fejlesztése formájában, illetve az energiaunióra építve. Fontos szem előtt tartani a humán oldalt és a munkaerővel szembeni képzettségi és készségkövetelményeket (a szociális jogok európai pillérével összhangban), valamint az állami támogatási szabályok összehangolását. A 2021–2027 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi kereten belüli szinergiák optimalizálása szempontjából az EGSZB megjegyzi még, hogy biztosítani kell az esb-alapoknak való maximális megfelelést.

(*) Európai gazdasági előrejelzés, statisztikai melléklet. Európai Bizottság, 2018. november.

3.8. Az EGSZB úgy véli, hogy több erőfeszítést kell tenni, és nagyobb összhangot kell teremteni az ESBA (illetve az InvestEU) és az Európai Unió egyéb beruházási programjai és a tagállamok hasonló programjai között. Ezek révén érhetőek el a szükséges szinergiák, illetve kerülhetők el az átfedések a programok között.

3.9. A közszféra eszközeivel ösztönzött beruházásoknak olyan, konkrét célokra kell irányulniuk, amelyeket európai szinten, egyértelműen és stratégiai jelleggel határoznak meg az Unió stratégiai céljainak megvalósítását szem előtt tartva. A támogatni tervezett területeket a dokumentum 1.2. pontjában soroltuk fel. Ennek fényében az EGSZB úgy véli, hogy további iránymutatást kellene adni az ESBA és a jövőbeli InvestEU program vonatkozásában, mindenekelőtt arról, hogy ágazati szinten hogyan osztják el a hiteleket.

3.10. Konkrétabban, az Európai Bizottságnak a fenntartható növekedés finanszírozására vonatkozó cselekvési terve kapcsán sürgősen létre kell hozni egy, a fenntarthatósági teljesítmény mértékének meghatározására szolgáló egységes osztályozási és mutatórendszer, amelynek a gazdasági tevékenységek és a beruházások által a környezeti fenntarthatóságra és az erőforrás-hatékonyaságra gyakorolt hatások holisztikus felfogásából, valamint az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak és az Európai Tanács 2017. június 20-i következtetéseinek megfelelő társadalmi és kormányzási célokból kell kiindulnia. Ez a megközelítés segítene a befektetőknek, hogy beruházásaikat olyan, fenntartható tevékenységek felé irányítsák, amelyek lehetővé teszik a 2030-ig tartó időszakra szóló menetrend teljes, átfogó, integrált és hatékony végrehajtását⁽⁶⁾.

3.11. Az eredeti Juncker-terv 21 milliárd eurót irányzott elő garanciaként, illetve védőhálóként, hogy ennek révén legfeljebb 315 milliárd eurót lehessen mozgósítani. Az InvestEU-ban az Európai Bizottság 38 milliárd eurós védőhálót javasol (+ 9,5 milliárd euro származna a pénzügyi partnerektől) egy akár 650 milliárd eurós összeg mozgósítása érdekében. Úgy tűnik tehát, hogy az InvestEU kezdeményezés megduplázza a Juncker-terv kapacitását, emellett azt is lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a kohéziós politika keretében kapott juttatásaik legfeljebb 5 %-át a négy garanciakomponensre kössék le. Az EGSZB üdvözlöi ezt a kibővített eszközt, de úgy véli, hogy a 15,2 milliárd eurós kötelezettségvállalás, amely a következő többéves pénzügyi terv 1,2 %-át teszi ki, nem elegendő annak a célnak az eléréséhez, hogy újból a válság előtti szintre növeljük a beruházásokat. Egy 2 %-os (25,5 milliárd eurós) kötelezettségvállalás például 1000 milliárd eurónál is több további köz- és magánberuházást generálhatna.

3.12. Elő kell mozdítani és támogatni kell az európai vállalatok és konzorciumok nemzetközi tendereken és közbeszerzési eljárásokban való részvételét. Az InvestEU program hatókörét ki lehetne terjeszteni, hogy az valamennyi földrajzi térséget lefedje, és garanciákat kínáljon az EU-n kívül befektető európai vállalatok számára. Ez lehetne az első gyakorlati reakció az „Egy övezet, egy út” kezdeményezésre.

4. Részletes megjegyzések

4.1. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a szubszidiaritás elvének is megfelelő fordítsanak kellő figyelmet a nemzeti és regionális szintű akadályok felszámolásának biztosítására.

4.2. Arra kéri az Európai Bizottságot, hogy világosan és egyértelműen határozza meg, milyen lehetőségek vannak az ESBA, a jövőbeli InvestEU program és az esb-alapok integrálására. A rendeletjavaslat számos helyen utal a többéves pénzügyi keret alcímei és programjai közötti szinergiákra, a valóság azonban sokkal kevésbé kedvez ezeknek a szinergiáknak. A jelenlegi gyakorlat jól mutatja az ESBA esb-alapokkal való kombinálási lehetőségeinek korlátait. Az EGSZB úgy gondolja, hogy nem kívánatos ezt így továbbvinni, és javasolja, hogy határozzanak meg olyan, egyértelmű szabályokat, amelyek lehetővé teszik az esb-alapok és az ESBA ugyanazon projekthez történő igénybevételét (az első esetben támogatás, a másodikban pénzügyi eszköz formájában).

4.3. Arra kéri az Európai Bizottságot, hogy átfogó szemlélettel tekintsen a beruházásokra, amikor az ESBA bővítése mellett érvel. A tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy rendelkezhessenek a közberuházásokhoz szükséges pénzügyi forrásokkal. Mivel a kiadások az Európai Unió jelenlegi költségvetési szabályai szerint mindenképpen adóbevételekhez kapcsolódnak, az Európai Bizottságnak élen kell járnia az adócsalás, adókikerülés, pénzmosás és az adóparadicsomokban folytatott illegális tevékenységek elleni, hatékony eszközökkel folytatott, eltökélt fellépések terén. Ebbe beletartozik annak a tisztességtelen adóversenynek a felszámolása is, amelyet egyes, a multinacionális vállalatok agresszív adótervezését támogató tagállamok manapság folytatnak.

4.4. Bizonyos típusú – többek között az állami infrastruktúrával kapcsolatos – beruházások hatékonyabban és a társadalom számára alacsonyabb költséggel végezhetőek el, ha azokban köz-magán társulások helyett a közszféra működik közre. Arra ösztönözzük az Európai Bizottságot, hogy az ilyen esetekben tegye lehetővé az érintett tagállam számára a szociális kiadások csökkentése nélküli, megfelelő mértékű beruházást. Az államháztartásra vonatkozó régóta érvényes és racionális elmélet és gyakorlat szerint a jelenlegi beruházásokból majdan profitáló jövőbeli generációknak is méltányosan ki kell venni a részüket e beruházások finanszírozásából, a jelenben kibocsátott államkötvények révén. Ha a közberuházásokat kizárólag a jelenlegi generációnak kellene finanszíroznia magasabb adók vagy a kormányzati kiadások alacsonyabb szintje révén, az méltánytalanul magas jelenlegi jelen-tene a számukra. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumot (SNP-t) a költségvetési egyensúlyi szabály (az úgynevezett „arany szabály”) révén rugalmasabbá kell tennünk, vagyis a közberuházási kiadásokat az államháztartási hiányra vonatkozó célok kalkulációjakor nem számítjuk be. Az újonnan kiigazított SNP végrehajtásának rugalmas megközelítése, amelyet az Európai Bizottság 2014-ben vezetett be, kedvező hatással volt a növekedésre. Ezt fenn kell tartani, és a kiemelten közérdekű beruházásokra kell fókuszálni.

⁽⁶⁾ Lásd (2019)0325 az Európai Parlament 2019. március 28-i jogalkotási állásfoglalását a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2018) 353 – C8-0207/2018 – 2018/0178(COD)).

4.5. A GMU reformja biztosíthatja a megfelelő beruházási politikához szükséges irányítást. Mindenekelőtt a bankunió és a tőkepiaci unió teljes megvalósítása és eszközeik működésbe helyezése az, ami segítheti a vállalatok, különösképp a kkv-k finanszírozását. Az EGSZB úgy látja, hogy ez sürgősen fontos, és sajnálkozását fejezi ki az Európai Tanács által e téren okozott késlekedés miatt.

4.6. Az EGSZB úgy véli, hogy további iránymutatást kellene adni az ESBA-támogatások ágazati elosztása és a jövőbeli InvestEU program vonatkozásában. Véleménye szerint az alábbi három ágazat beruházásainak kellene elsőbbséget adni: a) egy európai környezetbarát és digitális gazdasági modell kiépítése, b) kutatás, fejlesztés és innováció és c) oktatás és képzés. Ahhoz, hogy biztosíthassuk a tisztességes átmenetet egy életképes környezetbarát és szociális modell felé, a szociális jellegű beruházásokat a szociális ellátásba és támogatásba történő beruházással foglalkozó magas szintű munkacsoport ajánlásaiban ⁽⁷⁾ foglaltaknak megfelelően támogatni kellene.

4.7. Az infrastrukturális és innovációs támogatási kerethez kapcsolódó egyes példaprojekteknek a Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank (EBB) által végzett ellenőrzése azt mutatta, hogy a projektek mintegy harmadát teljes egészében az ESBA-n kívüli forrásokból lehetett volna finanszírozni. A projektgazdák főleg az alacsonyabb finanszírozási költségek és részben a hitelek hosszabb futamideje miatt választják az ESBA-t.

4.8. Egy olyan projekt ESBA szempontjából addicionálisnak tekintése, amelyet ESBA-n kívüli finanszírozási forrásokból hajtottak volna végre, megfelel az addicionalitás általános, nem technikai jellegű értelmezésének. Ez kérdéseket vet fel a tekintetben, hogy az addicionalitásnak az ESBA szabályozásában és gyakorlatában érvényes meghatározása és gyakorlati alkalmazása milyen jelentőséggel bír a reálgazdaság szempontjából. Ez alááshatja a nagyon is szükséges ESBA hitelességét. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy az EBA-nak elsősorban olyan projektekre kell koncentrálnia tevékenységét, amelyek valóban addicionális jellegűek abban az értelemben, hogy ESBA-finanszírozás nélkül nem jöttek volna létre, hogy biztosítsa ezzel a reálgazdaságra gyakorolt maximális hatást és fokozza a nagyközönség ESBA-ba vetett bizalmát.

4.9. Ahogy a Számvevőszék megjegyezte, a mozgósított beruházások felmérésére használt módszer egyes esetekben túlbecsülte azt, hogy az ESBA-támogatás valójában milyen mértékben generált további beruházásokat a reálgazdaságban. Emellett az EGSZB úgy gondolja, hogy az Európai Bizottságnak követnie kellene a Számvevőszéknek azt az ajánlását, hogy a nagyobb átláthatóság és az eredmények könnyebb értékelhetősége érdekében összehasonlítható teljesítmény- és monitoringmutatókat kell kidolgozni az összes uniós pénzügyi eszközre és költségvetési garanciára vonatkozóan.

4.10. Ahogy a Számvevőszék megjegyezte, az ESBA részben ki is váltotta az egyéb központilag kezelt uniós pénzügyi eszközök révén nyújtott finanszírozást, főként a közlekedés és az energiaipar területén. Arra ösztönözzük az Európai Bizottságot és az EBB-t, hogy fontolják meg annak lehetőségét, hogy a jövőben átfedések legyenek az ESBA infrastrukturális és innovációs támogatási keretéhez, illetve az európai strukturális és beruházási alapok pénzügyi eszközeihez kapcsolódó műveletek között.

4.11. Az ESBA által mobilizált beruházások megfelelő kiértékelésének biztosítása érdekében az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy módszeresen gondolja át az egyes projektek előzetes multiplikációs becsléseinek kiértékelését célzó utólagos statisztikai elemzésekhez szükséges adatok gyűjtésének koncepcióját. Ez hozzájárulhat a jövőbeli előzetes kalkulációk javításához.

4.12. Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Beruházási Tanácsadó Platform mellett (amely elsősorban az egyértelmű európai hozzáadott értékkel rendelkező, nagy beruházási projektek támogatását célozza) működjön a nemzeti és regionális tanácsadó irodáknak egy EU-szerte egységes módszerekkel és értelmezésekkel dolgozó hálózata is, amely tanácsadói szolgáltatásokat nyújt mindenekelőtt a kkv-k és ezek jellemzően regionális központú projektjei számára.

4.13. Az EGSZB megismétli, hogy a pénzügyi eszközökből nyújtandó visszatérítendő finanszírozásra számba jövő projektek esetében el kell végezni egy támogathatósági vizsgálatot, és azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság állítson fel egy szakértői platformot. Ennek keretében a pénzügyi eszközökkel szembeni három alábbi alapkövetelmény meglétét kell vizsgálni: hatékonyság (amelyről ezen alapok kezelője gondoskodik feladatainak ellátása során, a támogatásoktól minőségileg eltérő módon felelve meg a közérdek szempontjainak); hasznosság (amely az egyes programok vagy a visszatérítendő eszközökből finanszírozandó részek indokoltságára épül); valamint gazdasági, társadalmi és környezeti értelemben vett fenntarthatóság (amely annak az elvnek a rögzítéséből ered, hogy a rulírozó eszközöknek visszafizetendőnek kell lenniük).

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

4.14. Az ESBA-rendelet nem határoz meg földrajzi elosztási kritériumokat az általa nyújtott garanciákhoz, hanem azt rögzíti, hogy azokat az igényeknek megfelelően nyújtják. Az ESBA irányítóbizottsága azonban az infrastrukturális és innovációs keretben megjelölt egy indikatív földrajzi diverzifikációt és egy földrajzi koncentrációs határt. A rendelet a kkv-kra vonatkozó keretben nem határoz meg koncentrációs határértékeket. Az EGSZB határozottan úgy véli, hogy az európai beruházási tervnek és a jövőbeli InvestEU programnak a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi konvergenciát, nem pedig a divergenciát elősegítő eszközöknek kell lenniük. Noha az Európai Bizottság által rendelkezésre bocsátott információk arra utalnak, hogy a földrajzi koncentráció irányába mutató tendenciát 2018-ban részlegesen korrigálták, a kérdés kellően fontos ahhoz, hogy olyan politikai iránymutatásokat és jogszabályi változtatásokat fogadjanak el, amelyekkel véget lehet vetni ennek a helyzetnek. Az EGSZB a helyzet javításának egyik módjaként üdvözli az ESBA-val és az EBB-vel együttműködő nemzeti fejlesztési bankok és intézmények felállítását azokban az országokban, ahol ilyenek még nincsenek, és minden tagállamot arra ösztönöz, hogy tegye ezt meg.

4.15. Az EGSZB rámutat, hogy – különösen a költségvetési keret következő programozási időszakában – fontosabbá válik majd, hogy a pénzügyi eszközöknek konkrét funkciói legyenek egyes konkrét célokhoz, és hogy a javasolt szabályok a kombinációk széles skáláját lehetővé tegyék közöttük, teret nyitva ezzel az egyes projektekhez testreszabott megoldásoknak. A pénzügyi eszközök különböző jellegűek lehetnek, és meghatározott típusú projektekhez hitelt, garanciát, közvetlen tőkejuttatást vagy projektkötvényt is ki lehet jelölni. Ezeknek az eszközöknek az alkalmazásakor a gyakorlatban előnyben kell részesíteni a testreszabott, egyedi megoldásokat, mivel éppen ezek révén tudjuk a pénzügyi eszközökben rejlő lehetőségeket teljes mértékben kihasználni.

4.16. Ha a strukturális reformokat általában véve elég fontosnak tartjuk ahhoz, hogy nagyobb volumenű beruházásokat hajtsunk végre ezen a téren, akkor ezeket konkrétan és részletesen ki kell fejteni. A programban részt vevő országokban érvényesülő megszorító politikák időszaka alatt több strukturális kiigazítás és reform is tovább gyengítette a magán- és állami keresletet, növelte a munkanélküliséget, fokozta a bizonytalanságot és csökkentette a háztartások jövedelmét és a cégek forgalommal kapcsolatos várakozásait, hozzájárulva a beruházási hiány fokozódásához. Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy kapjanak támogatást az olyan reformok, amelyek a) javítják az üzleti környezetet, b) megkönnyítik a vállalatok – különösen a kkv-k – finanszírozását, c) növelik a termelékenységet, d) előmozdítják a kutatást, fejlesztést, az innovációt és a képzést, e) segítik a színvonalas munkahelyek létrehozását, f) európai és nemzeti szinten erősítik a kollektív tárgyalásokat és a szociális párbeszédet, g) növelik a belföldi keresletet, h) fokozzák a gazdaság ellenálló képességét és i) lehetővé teszik, hogy megfelelő volumenű közberuházások történjenek, például a közszférán belüli hatékony tervezési képességek megteremtése révén.

4.17. Amellett, hogy javítani kell a szinergiákat az EU és a tagállamok beruházási programjai között, arra is szükség van, hogy közismertebbé tegyünk e programok eredményeit a lakosság körében, hiszen várhatóan mintegy 945000 kkv profitál majd az ESBA, és számos további az InvestEU programból. A programból finanszírozásban részesülő kkv-k figyelmét fel kell hívni arra, hogy az EU-tól kapnak támogatást, például ennek a finanszírozási szerződésbe épített, egyértelmű deklarálása és az Európai Unió logójának a szerződésen való feltüntetése révén.

Kelt Brüsszelben, 2019. június 19-én.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*
Luca JAHIER