

III

(Prípravné akty)

EURÓPSKY HOSPODÁRSKY A SOCIÁLNY VÝBOR

506. PLENÁRNE ZASADNUTIE EHSV Z 18. A 19. MARCA 2015

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Európskej investičnej banke – Investičný plán pre Európu“

[COM(2014) 903 final]

a „Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o Európskom fonde pre strategické investície a o zmene nariadení (EÚ) č. 1291/2013 a (EÚ) č. 1316/2013“

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

(2015/C 268/05)

Spravodajca: Michael SMYTH

Európska komisia (19. decembra 2014), Európsky parlament (28. januára 2015) a Rada Európskej únie (3. marca 2015) sa podľa článku 172, 173, 175, 182 a 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie rozhodli prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Európskej investičnej banke – Investičný plán pre Európu“

[COM(2014) 903 final]

a

„Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o Európskom fonde pre strategické investície a o zmene nariadení (EÚ) č. 1291/2013 a (EÚ) č. 1316/2013“

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

Odborná sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 2. marca 2015.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 506. plenárnom zasadnutí 18. a 19. marca 2015 (schôdza z 19. marca 2015) prijal 200 hlasmi za, pričom 6 členovia hlasovali proti a 11 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Zhrnutie a odporúčania

1.1. EHSV víta Investičný plán pre Európu a oceňuje, že sa prestáva klásť dôraz na úsporné opatrenia a fiškálnu konsolidáciu. Komisia teraz uznáva, že chýbajú investície a klesol agregátny dopyt a že finančný sektor stále nie je schopný naplno zohrávať svoju úlohu pri oživení rastu.

1.2. Investičný plán je krokom správnym smerom, avšak nevenuje sa v ňom pozornosť viacerým vážnym otázkam týkajúcim sa jeho rozsahu v porovnaní s obrovskými investičnými potrebami Európy, očakávanej vysokej miery pákového efektu, potenciálneho prílevu vhodných investičných projektov, zapojenia malých a stredných podnikov s osobitným dôrazom na mikropodniky a malé podniky a časového rozvrhnutia plánu.

1.3. Je neisté, či bude možné vytvoriť súbor projektov, ktoré ponúkajú návratnosť a priťahujú inštitucionálnych investorov. EHSV ľutuje, že Komisia v predkladanom návrhu neimplementovala zásady vlastného nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 ⁽¹⁾ (článok 5), ktoré sú ďalej rozvinuté v delegovanom nariadení Komisie (EÚ) č. 240/2014 ⁽²⁾, a dôrazne odporúča, aby boli do rozhodovacieho procesu na národnej úrovni zapojení sociálni partneri a organizovaná občianska spoločnosť. Negatívny dosah toho, že zainteresované strany neboli zapojené do prípravy návrhov je už teraz zjavný v decembrovom zozname potenciálnych projektov.

1.4. Je potrebné venovať oveľa väčšiu pozornosť vytváraniu motivujúceho a predvídateľného investičného prostredia. Bez dôvery investorov, zlepšovania regulačných právnych predpisov a primeraných nákladov na podnikanie v EÚ existuje len malá nádej, že sa podarí obnoviť aspoň mierny rast a že vzniknú potrebné nové pracovné miesta.

1.5. V pláne sa navrhuje, aby sa príspevky členských štátov do Európskeho fondu pre strategické investície (EFSI) nezahrňali do výpočtu rozpočtového deficitu, a to treba privítať. Komisia by mala vysvetliť, prečo sa priebežné strategické verejné výdavky na infraštruktúru neposudzujú rovnako. Aký je rozdiel medzi priaznivým posudzovaním príspevkov členských štátov na produktívne investície v rámci EFSI a tzv. zlatým pravidlom v plnom rozsahu?

1.6. EHSV je presvedčený, že je načas uznať, že Európa potrebuje podporovaný program verejného a súkromného investovania, aby sa opäť dosahoval rast a obnovili pracovné miesta a prosperita. Strategické verejné investície, s ktorými sa napríklad počíta v pláne a ktoré sú oporou súčasného a budúceho hospodárskeho rozvoja, by sa mali stimulovať priaznivejším európskym fiškálnym rámcom. EHSV vyzýva Komisiu, aby začala diskusiu o náležite formulovanom fiškálnom pravidle pre Európu, pričom treba v plnej miere zohľadniť mnohé ťažkosti v súvislosti s jeho zadefinovaním a vytvorením vhodných podmienok.

1.7. EHSV vyzýva Komisiu, aby zohľadnila odporúčania MOP týkajúce sa zameriavania na projekty z regiónov s najvyššou mierou nezamestnanosti, a to za aktívnej účasti národných sociálnych partnerov a zainteresovaných strán. Odporúča, aby sa pri identifikácii a posudzovaní potenciálnych projektov zohľadnili priority makroregionálnych stratégií.

2. Súvislosti

2.1. Úroveň investícií v Európe poklesla od predkrízového maxima o 15 %. Zároveň je v celej Európe vysoká úroveň miery úspor, súvahy podnikov vykazujú vysokú likviditu a inštitucionálni investori sa topia v peniazoch, pričom rozpočty väčšiny členských štátov sú buď úplne pod tlakom, alebo sa znižujú.

2.2. Táto nízka úroveň investícií je o to menej prijateľná, že náklady na kapitál sú nominálne a reálne na najnižšej možnej úrovni. Trhy, na ktorých by sa mal stretávať dopyt po investíciách s ponukou investičného financovania, zjavne v celej Európe riadne nefungujú. Investorskej obci chýba viera v hospodárske prostredie. Neistota vážne ovplyvňuje podnikateľskú dôveru. Cieľom tretieho piliera plánu je zaoberať sa reformou právnych predpisov a v celej Európe zjednodušiť rámec investovania. Nebude sa to dať ľahko dosiahnuť.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320.

⁽²⁾ Ú. v. EÚ L 74, 14.3.2014, s. 1.

2.3. Čo je podstatou Investičného plánu pre Európu? Plán spočíva na troch pilieroch:

- vytvorenie zvláštneho Európskeho fondu pre strategické investície (EFSI) zabezpečeného 21 miliardami EUR z rozpočtu EÚ a rezerv EIB, ktorý môže podľa predpokladov Komisie pákovým efektom zmobilizovať za tri roky ďalších 294 miliárd EUR investičných finančných prostriedkov,
- súbor strategických investičných projektov podporovaných špecializovaným investičným centrom technickej pomoci,
- odstránenie investičných prekážok a zlepšenie právnych predpisov.

2.4. EFSI sa podobá účelovému subjektu (special purpose vehicle – SPV) vytvorenému v EIB, ktorý má preberať rizikovejšie investície než iné časti banky, čím sa zabezpečí AAA rating EIB. EFSI je z tohto hľadiska inováciou. Taktiež predstavuje významnú odchýlku od zaužíwanej praxe tým, že sa prostriedky z rozpočtu EÚ budú používať ako záruka alebo poisťka na zmiernenie prípadných strát pri investíciách EFSI.

2.5. Pokiaľ ide o pákový efekt, úvodné zárodkové financovanie vo výške 21 miliárd umožní EIB, aby použitím svojho zvyčajného podnikateľského modelu požičala 63 miliárd. Komisia predpokladá, že EFSI potom požiadajú súkromný sektor a iných investorov o vhodné projekty a potenciálne tak uvoľní kapitálové investície v celkovej výške 315 miliárd EUR. Kľúčom k tejto mobilizácii prostriedkov pákovým efektom je, že EFSI poskytne Európskej investičnej banke ochranu pred rizikami, čím jej umožní investovať do rizikovejších projektov.

2.6. Výbor berie na vedomie skutočnosť, že Komisia správne poukazuje na to, že je potrebné odstrániť obchodné prekážky. Plánované finančné zdroje sa sotva rovnajú priemernej ročnej investičnej medzere oproti miere zdravých investícií, a teda takéto dodatočné investície by boli potrebné každoročne. Obchodné prostredie musí byť omnoho motivujúcejšie, ak má táto iniciatíva splniť svoj cieľ. Napr.:

- lepšia regulácia a predvídateľnosť regulačného prostredia, ktoré podporuje dlhodobé rozhodnutia, sú absolútne nevyhnutnými podmienkami,
- náklady na podnikanie v Európe sú príliš vysoké, a preto je dôležité zaoberať sa okrem iných faktorov aj otázkou vysokých cien energie,
- ak má byť EÚ miestom, odkiaľ majú podniky najlepší prístup k celosvetovým trhom, musí sa uplatňovať ambiciózna obchodná politika EÚ.

3. Pripomienky k Investičnému plánu pre Európu

3.1. Prvotná reakcia na Investičný plán pre Európu síce bola priaznivá, ale potom sa proti nemu ozvali viaceré kritické hlasy. Niektorí pripomienkujúci boli jednoznačne negatívni, iní plán privítali, ale poukázali na niektoré jeho slabosti. Mnohé negatívne pripomienky pramenia z nepochopenia súčasného kontextu plánu. Ideálne by bolo, keby sa komplexný európsky investičný plán opieral o verejne financované strategické projekty, ktorých cieľom by bolo oživiť rast a tvorbu pracovných miest.

3.2. Jednou z hlavných kritík plánu je to, že je vzhľadom na rozsah chýbajúcich investícií v Európe príliš malý. Podľa plánu sa očakáva multiplikačný účinok 1: 15. Niektorí kritici tvrdia, že takýto mobilizačný účinok jednoducho nie je dôveryhodný⁽³⁾. Komisia očakáva, že úvodných 21 miliárd EUR bude mať dvojaký mobilizačný účinok: po prvé na dlhohorisové financovanie súkromného sektora, ktorým sa zväčší veľkosť EFSI, a po druhé, keď budú projekty podporované kapitálom z EFSI, ktorý potom priláka ďalšie súkromné investície. Očakávaný multiplikačný účinok je nepochybne veľmi veľký, ale podľa Komisie spadá do rozsahu súčasného mobilizačného účinku historicky dosahovaného EIB. Napriek rizikovejšej povahe projektov, ktoré sa majú z EFSI financovať, by sa skutočnosťou, že fond bude mať svoje sídlo v rámci EIB a táto ho bude aj riadiť, malo zabezpečiť, že tento mobilizačný účinok bude pravdepodobne dosť veľký.

3.3. Pri väčších infraštruktúrnych projektoch a hlavne cezhraničných projektoch môže počiatočná fáza pre politické, ekologické a regulačné prekážky alebo aj len pre odmietavý postoj „nie na mojom dvore“ (NIMBY)⁽⁴⁾ trvať niekoľko rokov. S týmito prekážkami súvisia dva ďalšie problémy. Po prvé, či bude v zozname dostatočný počet veľkých infraštruktúrnych projektov, ktoré budú aj strategické, aj prítiažlivé pre investorov. Po druhé investícia 315 miliárd EUR počas troch rokov predstavuje okolo 100 miliárd EUR ročne, čo je o 40 % viac, než je súčasná úroveň investovania EÚ, a to sa javí ako neuskutočniteľné. Tieto kritiky majú opodstatnenie do určitej miery. Okolo 25 % financovania EFSI (75 miliárd EUR) bude zameraných na malé a stredné podniky (MSP) a spoločnosti so strednou trhovou kapitalizáciou a tieto prostriedky by sa mali pomerne rýchlo dávať k dispozícii. Zostávajúce investičné prostriedky fondu sa budú vyčleňovať na tie druhy projektov, ktoré sa uvádzajú v správe pracovnej skupiny pre investície v EÚ. Keď sa pozrieme na tento komplexný zoznam, mohli by sme povedať, že je v ňom celá sada projektov v energetike a doprave, v oblasti inovácií a digitálnej sfére, ktoré majú podstatný potenciál a mohli by získať podporu z EFSI.

3.4. Hlavnou kritikou investičného plánu je, že jeho vplyv bude strednodobý až dlhodobý, pričom potrebný je krátkodobejší investičný program podobný programu európskeho hospodárskeho oživenia počas nedávnej recesie. Rozpočtové dôsledky tohto prístupu by sa mohli zvládnuť v rámci pružnejších rozpočtových rámcov členských štátov a o tejto problematike je zmienka v časti 4 tohto stanoviska.

3.5. Otázna je aj kapacita EIB zvládnuť takýchto ambiciózný fond. Pokiaľ ide o financovanie MSP, a najmä mikropodnikov a malých podnikov, a spoločností so strednou trhovou kapitalizáciou, EIB nebude mať dostatočné personálne kapacity na to, aby sa takýmto spoločnostiam venovala priamo. Preto sa bude musieť viac spoliehať na výber takýchto spoločností komerčnými bankami a poskytovať im pomerne lacné financovanie. Rizikom pritom je, že banky si vyberú tých podnikateľských zákazníkov, ktorých najviac uprednostňujú a ktorých by aj tak financovali, takže vznikne kontrafaktualita (tzv. náklady mŕtvej váhy). EHSV žiada, aby sa tomu predišlo. To sa dá dosiahnuť okrem iného dialógom so zastupiteľskými organizáciami MSP.

3.6. Jedným možným riešením tohto rizika je dať agentúram regionálneho rozvoja a podnikateľským združeniam významnejšiu úlohu pri určovaní, ktoré mikropodniky, MSP a spoločnosti so strednou trhovou kapitalizáciou by mal fond podporovať. Tieto agentúry a združenia majú zvyčajne lepšie poznatky o malých podnikoch, majú k nim bližšie a môžu účinne prispieť k posúdeniu rizík. Hoci EHSV uznáva, že môžu vzniknúť určité morálne pochybnosti, už dávnejšie žiadal o takýto prístup a je presvedčený, že by mohlo ísť o účinné opatrenie pri uplatňovaní investičného plánu⁽⁵⁾.

3.7. Investičný plán pre Európu sa často porovnáva s iniciatívou na podporu rastu, ktorá bola spustená v roku 2012⁽⁶⁾. Súčasťou iniciatívy na podporu rastu bol balík financovania vo výške 120 miliárd EUR získaných z prerozdelených rozpočtových prostriedkov, avšak veľmi málo z tejto iniciatívy sa splnilo. Táto kritika je oprávnená a je jasné, že uplatňovanie plánu musí byť transparentné a riadne sa o ňom musí informovať. EHSV víta skutočnosť, že Európsky parlament a Rada budú podrobne monitorovať plán aj EFSI. EHSV by počas nasledujúcich troch rokov takisto mal zohrávať svoju úlohu v demokratickej kontrole vykonávania plánu.

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

⁽⁴⁾ NIMBY je skratka výroku „Not in my backyard“.

⁽⁵⁾ Pozri napríklad stanovisko EHSV na tému „Financovanie podnikov: prieskum alternatívnych mechanizmov ponuky financovania“ (Ú. v. EÚ C 451, 16.12.2014, s. 20).

⁽⁶⁾ CEPS, november 2014, s. 2.

3.8. Treba vysloviť poľutovanie nad tým, že Európska komisia nemá ani finančné zdroje, ani politickú podporu na to, aby zhromaždila podstatné dodatočné zdroje na rozbehnutie európskeho investičného plánu v plnom rozsahu. Toto konkrétne rozpočtové obmedzenie sa javí ako úplne stiesňujúce. V situácii, keď je v rozpočte EÚ k dispozícii veľmi málo peňazí, sa dá to, čo sa navrhuje v Investičnom pláne, pre Európu považovať za prijateľné.

3.9. Komisia tvrdí, že plán predstavuje skutočný doplnok k iným štrukturálnym politickým opatreniam, pretože EFSI vstúpi do hry až vtedy, keď alternatívne zdroje financovania nebudú dostupné. Okrem toho sa tvrdí, že EFSI bude doplnkom iných investičných prostriedkov EIB, pretože môže pohlcovať väčšie riziká. EFSI bude tiež pružnejší, pokiaľ ide o finančné nástroje, ktoré používa. Mohli by medzi ne patriť kapitálové a kvázikapitálové účasti, rizikový kapitál, dlhové financovanie alebo záruky na zabezpečenie pôžičiek. EFSI bude podľa možnosti fungovať v spolupráci s národnými podpornými bankami. Komisia tiež navrhuje, aby sa plán podporil vytvorením európskych dlhodobých investičných fondov (EDIF) a krokmi na vytvorenie nových sekuritizačných trhov a nástrojov na rozšírenie základu financovania projektov a MSP. Tento vývoj je vítaný, ale malo k nemu dôjsť už dávno.

3.10. Komisia navrhla investičný plán, ktorý bude dostatočne pružný, pokiaľ ide o EFSI, databázu projektov a centrum investičného poradenstva, aby sa v ďalších rokoch umožnilo rozprúdenie ďalších fáz investovania. Plán je v rámci EIB podriadený prísnej štruktúre riadenia. Každý projekt podporovaný EFSI bude musieť schváliť aj rada EIB, tak ako to vyžaduje zmluva. EHSV odporúča intenzívne zapojiť do konaní pri výbere verejných investičných projektov na národnej úrovni sociálnych partnerov a zainteresované strany, pričom jednou z možností je využiť monitorovacie výbory národných dohôd o partnerstve.

3.11. EFSI sa bude snažiť podporovať rizikovejšie projekty, ktoré zvyšujú rast, zamestnanosť a produktivitu. Zatiaľ nie je jasné, či platformy spoločného investovania (vrátane EFSI, národných podporných bánk a súkromných peňažných ústavov) budú pre účastníkov dostatočne pritažlivé. V súvislosti s tým EHSV odporúča uplatňovať proaktívnu marketingovú stratégiu na prilákanie súkromných investícií tým, že sa viac objasní vytváranie investičných platforiem a že sa Európskemu centru investičného poradenstva prideli úloha propagovať investičné možnosti v Európe a mimo nej. Kapacita preberania rizík, ktorú plán ponúka (21 miliárd EUR), je dosť rozsiahla. Aj keď budú úrovne rizík podľa plánu vyššie, je veľmi nepravdepodobné, že bude musieť byť disponibilná celá záruka, a určite nie v jeden moment.

3.12. Komisia odhaduje, že ak sa investičným plánom úplne dosiahnu jeho investičné ciele, vytvorí sa počas najbližších troch rokov 1 až 1,3 milióna dodatočných pracovných miest. Ani v kontexte 25 miliónov nezamestnaných v celej Európe to nie je málo. Medzinárodná organizácia práce (MOP) nedávno zverejnila vlastné odhady vytvárania pracovných miest v súvislosti s plánom. Hlavným nálezom v tejto správe MOP je, že ak sa program a jeho financovanie starostlivo navrhne, do polovice roka 2018 sa vytvorí viac ako 2,1 milióna pracovných miest. Ak by sa napríklad financovanie v rámci EFSI odvíjalo od úrovne nezamestnanosti, znamenalo by to najvyššie a najvyváženejšie zvýšenie zamestnanosti⁽⁷⁾. EHSV žiada, aby sa pri rozhodovaní o prípadných projektoch zohľadňovali priority makroregionálnych stratégií. Preto je jasné, že kritériá, ktoré sa majú použiť pri výbere projektov podporovaných v rámci plánu, sa musia zverejniť hneď, ako to bude možné.

3.13. Ak sa investičným plánom úspešne priláka dodatočný kapitál pre EFSI z členských štátov, Komisia chce priaznivo posudzovať takéto príspevky pri hodnotení dlhových a deficitových kritérií podľa Paktu stability a rastu. Vzhľadom na to ide o určitú zmenu postoja Komisie, avšak nie je dostatočne ďalekosiahla. EHSV vyhlasuje, že je pripravený aktívne sa zúčastňovať na ďalšej diskusii o tom, ako lepšie propagovať investície v celej Európe, a to aj umožnením väčšej flexibility podľa Paktu stability a rastu. Vyzýva Komisiu, aby ďalej skúmala príležitosti vytvoriť priaznivé daňové prostredie pre investície v Európe.

⁽⁷⁾ Pozri: „An Employment Oriented Investment Strategy for Europe“, MOP, január 2015.

4. Je čas na nové „zlaté pravidlo“ v Európe?

4.1. EHSV víta návrh, aby sa príspevky členských štátov do EFSI nezahŕňali do výpočtu rozpočtového deficitu. Natíska sa však otázka, prečo sa priebežné strategické verejné výdavky na infraštruktúru neposudzujú rovnako. Aký je rozdiel medzi priaznivým posudzovaním príspevkov členských štátov na produktívne investície v rámci EFSI a tzv. zlatým pravidlom v plnom rozsahu?

4.2. Zástancovia európskeho „zlatého pravidla“ tvrdia, že ide o veľký nesúlad. Podľa súčasného európskeho rámca fiškálnej politiky spôsobili nepriaznivé stimuly nedostatok verejných investícií. Všeobecne povedané, verejné investície zvyšujú objem dostupného verejného kapitálu a vytvárajú rast pre súčasné a budúce generácie. Z toho vyplýva, že budúce generácie by mali prispieť k financovaniu týchto investícií, pretože ak sa neumožní dlhové financovanie prospechu pre budúce generácie, uvalí sa neprimerané daňové zaťaženie na súčasnú generáciu a dôjde k nedostatočnému investovaniu⁽⁸⁾. To sa teraz v Európe deje.

4.3. Je možné argumentovať, že väčšia pružnosť pre investície v rámci EFSI je v podstate malým „zlatým pravidlom“. Pri diskusii o otázke riadne vymedzeného fiškálneho pravidla pre Európu je potrebné mať na zreteli rad ťažkostí spojených s jeho definovaním. Taktiež by sa malo prediskutovať vytváranie vhodných podmienok. EHSV je presvedčený, že je na čase uznať, že Európa potrebuje významný program verejného a súkromného investovania, aby sa opäť dosahoval rast a obnovili pracovné miesta a prosperita. Strategické verejné a súkromné investície, s ktorými sa napríklad počíta v pláne a ktoré sú oporou súčasného a budúceho hospodárskeho rozvoja, by sa mali stimulovať priaznivejším európskym fiškálnym rámcom.

V Bruseli 19. marca 2015

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ V záujme dôkladného preskúmania literatúry a spôsobov uplatňovania „zlatého pravidla“ pozri: „Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe“ (*Uplatňovanie „zlatého pravidla“ pri verejných investíciách v Európe*), Achim Truger. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>, v: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138 (*Materiály o hospodárstve a spoločnosti č. 138*), pracovný dokument Komory pracovníkov vo Viedni.