

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

506. PLENARNO ZASEDANJE EESO 18. IN 19. MARCA 2015

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Naložbeni načrt za Evropo

(COM(2014) 903 final)

ter o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za strateške naložbe ter spremembi Uredbe (EU) št. 1291/2013 in Uredbe (EU) št. 1316/2013

*(COM(2015) 10 final – 2015/0009 (COD))**(2015/C 268/05)*

Poročevalec: Michael SMYTH

Evropska komisija, Evropski parlament in Svet Evropske unije so 19. decembra 2014, 28. januarja 2015 oziroma 3. marca 2015 sklenili, da v skladu s členi 172, 173, 175, 182 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosijo za mnenje o naslednjih dokumentih:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Naložbeni načrt za Evropo

(COM(2014) 903 final)

in

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za strateške naložbe ter spremembi Uredbe (EU) št. 1291/2013 in Uredbe (EU) št. 1316/2013

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

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. marca 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 506. plenarnem zasedanju 18. in 19. marca 2015 (seja z dne 19. marca) z 200 glasovi za, 6 glasovi proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek in priporočila

1.1 EESO pozdravlja naložbeni načrt za Evropo ter novo usmeritev, ki se ne osredotoča na varčevalne ukrepe in proračunsko konsolidacijo. Komisija zdaj priznava, da je premalo naložb in skupnega povpraševanja ter da finančni sektor še vedno ne more v celoti spodbujati rasti.

1.2 Naložbeni načrt je korak v pravo smer, vendar se sooča s številnimi resnimi vprašanji, povezanimi z njegovim obsegom glede na velike naložbene potrebe v Evropi, z visoko stopnjo pričakovanega finančnega vzvoda, z morebitnim potekom ustreznih naložbenih projektov, s strategijo trženja za privabljanje evropskega in neevropskega zasebnega kapitala, s sodelovanjem MSP, zlasti mikro in malih podjetij, ter s časovnim okvirom načrta.

1.3 Negotovo je, ali je mogoče pripraviti seznam projektov, ki bi ponujali donose, ki privabljajo institucionalne vlagatelje. EESO obžaluje, da Evropska komisija načel iz lastne Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹⁾ (člen 5), ki so dodatno razdelana v Delegirani uredbi Komisije (EU) št. 240/2014 ⁽²⁾, ni vključila v sedanji predlog, in močno priporoča vključevanje socialnih partnerjev in organizirane civilne družbe v proces na nacionalni ravni. Nevključevanje zainteresiranih strani v sprejemanje predlogov je razvidno iz pregleda decembrskega seznama potencialnih projektov.

1.4 Več pozornosti je treba nameniti ustvarjanju ugodnega in predvidljivega naložbenega okolja. Brez gotovosti vlagateljev, boljše zakonodaje in primernih stroškov poslovanja v EU praktično ni upanja niti za zmerno rast in nujno potrebna nova delovna mesta.

1.5 V skladu z načrtom prispevki držav članic v Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) ne bodo vključeni v izračune proračunskega primanjkljaja, kar je treba pozdraviti. Komisija bi morala pojasniti, zakaj se tekoči izdatki za strateško javno infrastrukturo ne obravnavajo na enak način. Kakšna je razlika med ugodno proračunsko obravnavo prispevkov držav članic za produktivne naložbe v okviru EFSI in polno izoblikovanim zlatim pravilom?

1.6 EESO meni, da je treba priznati, da Evropa potrebuje vzdržan program javnih in zasebnih naložb, da bi zagotovila ponovno rast, delovna mesta in blaginjo. Strateške javne naložbe, predvidene v načrtu, ki podpira sedanji in prihodnji gospodarski razvoj, je treba spodbujati na podlagi ugodnejšega evropskega fiskalnega okvira. EESO poziva Komisijo, naj začne razpravo o ustrezno oblikovanem fiskalnem pravilu za Evropo, pri čemer naj v celoti upošteva številne težave v zvezi z njegovo opredelitvijo in določi ustrezne pogoje.

1.7 EESO poziva Komisijo, naj upošteva priporočila Mednarodne organizacije dela, da se je treba osredotočiti na pritegnitev izvedljivih projektov iz regij z najvišjo stopnjo brezposelnosti in da morajo biti v to aktivno vključeni socialni partnerji in zainteresirane strani. Priporoča, da se makroregionalne strategije upoštevajo pri ugotavljanju in ocenjevanju potencialnih projektov.

2. Ozadje

2.1 Raven naložb je v Evropi upadla za 15 % pod najvišjo vrednost, doseženo pred krizo. Sočasno so za Evropo značilni visoke stopnje varčevanja ter skokovito povečanje likvidnosti v bilancah stanja gospodarskih družb, poleg tega pa so institucionalni vlagatelji preplavljeni z denarjem, medtem ko so proračuni večine držav članic že polno obremenjeni ali pa se krčijo.

2.2 Ta nizka raven naložb je toliko bolj nesprejemljiva, ker je strošek kapitala nominalno in realno dosegel dno. Trgi, ki bi povežali povpraševanje po naložbah in ponudbo sredstev za naložbe, v Evropi očitno ne delujejo na ustrezen način. Med vlagatelji obstaja pomanjkanje zaupanja v gospodarsko okolje. Negotovost močno vpliva na zaupanje podjetij. Tretji steber iz načrta obravnava regulativno reformo in je namenjen poenostavitvi okvira za naložbe v Evropi. To ne bo enostavna naloga.

⁽¹⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 320.

⁽²⁾ UL L 74, 14.3.2014, str. 1.

2.3 Kaj je bistvo naložbenega načrta za Evropo? Načrt temelji na treh stebrih:

- ustanovitev posebnega Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) z zjamčenimi sredstvi v višini 21 milijard EUR iz proračuna EU ter rezervami EIB, ki lahko – v skladu z domnevami Komisije – zagotovijo dodatno financiranje v višini 294 milijard EUR za naložbe v treh letih,
- sklad za naložbe v strateške projekte, ki ga podpira posebno naložbeno vozlišče za tehnično pomoč,
- odstranitev ovir za naložbe in izboljšave regulativne ureditve.

2.4 EFSI je podoben namenski družbi, ustanovljeni v okviru EIB, ki prevzema bolj tvegane naložbe kot drugi deli banke, s čimer se zavaruje bonitetna ocena EIB AAA. S tega vidika je EFSI novost. Prav tako pomeni znatno odstopanje od uveljavljene politike, saj se bodo sredstva iz proračuna EU porabila kot jamstvo ali zaščita pred morebitnimi izgubami v primeru naložb EFSI.

2.5 Kar zadeva vzvod, bo prvotni začetni kapital v višini 21 milijard EUR EIB omogočil, da zagotovi posojilo v višini 63 milijard EUR z uporabo običajnega poslovnega modela. Komisija domneva, da si bo EFSI nato prizadeval privabiti zasebni sektor in druge vlagatelje za ustrezne projekte ter morebiti sprostil sredstva za kapitalske naložbe v skupni višini 315 milijard EUR. Ključ do tega vzvoda je, da EFSI zagotavlja EIB varstvo pred tveganjem tako, da banki omogoči naložbe v bolj tvegane projekte.

2.6 EESO priznava, da Komisija zagovarja potrebo po odstranitvi ovir za naložbe. Načrtovani finančni viri odražajo samo povprečni letni primanjkljaj naložb glede na ustrezno stopnjo vlaganj, zato bi bili takšni dodatni zneski potrebni vsako leto. Za uspeh pobude mora biti poslovno okolje veliko ugodnejše za naložbe. Na primer:

- boljši predpisi in bolj predvidljivo zakonodajno okolje, ki podpira dolgoročno odločanje, so nujni pogoj,
- strošek poslovanja v Evropi je previsok. Med drugim se je treba lotiti vprašanja visokih stroškov energije,
- da bi EU omogočala podjetjem najboljši dostop do svetovnega trga, bo potrebna ambiciozna trgovinska politika EU.

3. Ugotovitve glede naložbenega načrta za Evropo

3.1 Medtem ko je bil prvotni odziv na naložbeni načrt za Evropo ugoden, je bilo pozneje v zvezi z njim izraženih več očitkov. Nekateri opazovalci so bili jasno negativni, medtem ko so drugi načrt pozdravili, hkrati pa poudarili nekatere pomanjkljivosti. Veliko negativnih pripomb je posledica pomanjkanja razumevanja dejanskih razmer, v katerih se izvaja načrt. V idealnem primeru bi se celovit evropski naložbeni načrt izvajal na podlagi javno financiranih strateških projektov, katerih cilj je spodbujanje rasti in ustvarjanje delovnih mest.

3.2 Ena od glavnih kritik načrta je, da je premalo obsežen glede na pomanjkanje naložb v Evropi. V skladu z načrtom se pričakuje multiplikacijski učinek 1: 15. Nekateri trdijo, da ta obseg finančnega vzvoda enostavno ni verodostojen ⁽³⁾. Komisija pričakuje, da se bodo prvotna sredstva v višini 21 milijard EUR zagotovila dvakrat, prvič s financiranjem z obveznicami iz zasebnega sektorja, da se poveča velikost EFSI, in drugič, ob financiranju projektov s kapitalom EFSI, kar nato privabi dodatne zasebne naložbe. Ni dvoma, da je pričakovani multiplikacijski učinek zelo velik, vendar je po mnenju Komisije v razponu dejanskega vzvoda, ki ga je EIB dosegala v preteklosti. Ne glede na bolj tvegane vrste projektov, ki jih financira EFSI, bi moral biti zaradi dejstva, da bo sklad deloval znotraj EIB in ga bo ta tudi upravljala, finančni vzvod najverjetneje precej visok.

3.3 Zaradi političnih, okoljskih ali regulativnih ovir ali včasih zgolj zaradi odnosa „ne na mojem dvorišču“ (NIMBY) ⁽⁴⁾ lahko zagon večjih infrastrukturnih projektov ter zlasti čezmejnih projektov traja več let. Te ovire odpirajo dve dodatni vprašanji. Prvič, ali bo dovolj velikih infrastrukturnih projektov, ki so v pripravi, ki bodo strateški in privlačni za vlagatelje? Drugič, v obdobju treh let naložbe v višini 315 milijard EUR pomenijo približno 100 milijard EUR na leto, kar je 40 % nad sedanjo ravno naložb EU in se ne zdi izvedljivo. Te kritike so utemeljene do neke mere. Okoli 25 % (75 milijard EUR) sredstev EFSI bo usmerjenih v MSP in podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo, ki naj bi začela delovati v razumnem času. Preostanek naložb sklada bo namenjen za vrste projektov, navedene v poročilu delovne skupine za naložbe v EU. Pregled tega izčrpnega seznama kaže, da obstaja znaten sklop potencialnih projektov na področju energije, prometa, inovacij in digitalnih področjih, ki bi lahko imeli korist od podpore v okviru EFSI.

3.4 Glavna kritika naložbenega načrta je, da bo njegov učinek srednje- do dolgoročen, medtem ko je potreben bolj kratkoročen naložbeni program, podoben evropskemu načrtu za oživitev gospodarstva, ki je bil pripravljen med nedavno recesijo. Proračunske posledice tega pristopa bi bilo mogoče obvladati znotraj prožnejšega okvira nacionalnih računov, kar je dodatno obravnavano v točki 4 tega mnenja.

3.5 Izraženi so bili tudi dvomi glede zmožnosti EIB za upravljanje tako ambicioznega sklada. Glede financiranja MSP in podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo, zlasti mikro in malih podjetij, nekateri menijo, da v EIB ne bo dovolj kadrovskega virov za vzpostavljanje neposrednega stika s podjetji. Zato bo to pomenilo večje zanašanje na komercialne banke, ki bodo izbrale mikro podjetja, MSP in podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo in jim zagotovile razmeroma poceni finančna sredstva. S tem je povezano tveganje, da bodo banke izbrale svoje najbolj priljubljene poslovne stranke, ki bi jih v vsakem primeru financirale, kar povzroča veliko tako imenovanih „mrtvih izgub“. EESO vztraja, da se je treba takšnim situacijam izogniti. To je mogoče med drugim doseči v posvetovanju s predstavniškimi organizacijami MSP.

3.6 Ena od možnih rešitev za to tveganje je, da se regionalnim agencijam za razvoj in poslovnim združenjem nameni večja vloga pri izbiranju mikro podjetij, MSP in podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo, ki naj bi jih podpiral sklad. Te agencije in združenja običajno bolje poznajo manjša podjetja in so jim bližje, zaradi česar lahko učinkovito prispevajo k ocenam tveganja. Čeprav nekatera vprašanja predstavljajo moralno tveganje, je EESO k takemu pristopu pozval že prej in meni, da bi lahko bil učinkovit ukrep pri izvajanju naložbenega načrta ⁽⁵⁾.

3.7 Narejena je bila primerjava med naložbenim načrtom za Evropo in pobudo za rast, ki je bila uvedena leta 2012 ⁽⁶⁾. Pobuda za rast je obsegala sveženj sredstev v višini 120 milijard EUR, pridobljenih iz prerazporejenih proračunov, vendar je bilo zelo malo teh sredstev porabljenih. To je sicer utemeljen očitek, zato je bistveno, da je uvedba načrta pregledna in dobro predstavljena. EESO pozdravlja dejstvo, da bosta Evropski parlament in Svet skrbno spremljala načrt in EFSI. EESO bi moral odigrati svojo vlogo pri nadzoru izvajanja načrta v naslednjih treh letih.

⁽³⁾ Glej na primer: *Europe's Great Alchemist*, The Economist, 29. november 2014; Daniel Gros, *The Juncker Plan: From EUR21 to EUR315 billion, through smoke and mirrors*, CEPS, 27. november 2014.

⁽⁴⁾ NIMBY (ne na mojem dvorišču) je kratica za „Not In My Back Yard“.

⁽⁵⁾ Glej na primer mnenje EESO *Financiranje podjetij/alternativni mehanizmi financiranja* (UL C 451, 16.12.2014, str. 20).

⁽⁶⁾ CEPS, november 2014, stran 2.

3.8 Žal Evropska komisija nima finančnih sredstev ali politične podpore, da bi zagotovila znatna dodatna sredstva za pripravo pravega evropskega naložbenega načrta. Ta omejitev proračuna se zdi popolnoma zavezujoča. V časih, ko je v proračunu EU na voljo zelo malo sredstev, je sedanji predlog v okviru naložbenega načrta za Evropo druga najboljša možnost.

3.9 Komisija meni, da načrt pomeni resnično dodano vrednost drugim strukturnim politikam, saj se bodo sredstva EFSI uporabila samo, kadar alternativna finančna sredstva ne bodo na voljo. Poleg tega naj bi EFSI dopolnjeval druge naložbe EIB, saj je zanj značilna večja nagnjenost k tveganjem. EFSI bo tudi bolj prožen glede finančnih instrumentov, ki jih uporablja. Ti bi lahko vključevali lastniški kapital, navidezni lastniški kapital, tvegani kapital, dolžniško financiranje ali jamstva za listinjenje posojil. Kadar bo mogoče, bo sodeloval z nacionalnimi promocijskimi bankami. Komisija tudi predlaga, da se načrt podpre z ustanovitvijo evropskih dolgoročnih investicijskih skladov (EDIS), skupaj z ukrepi za ustvarjanje novih trgov listinjenja in načini za razširitev financiranja projektov in MSP. Tak razvoj je dobrodošel, vendar bi ga bilo treba že zdavnaj uresničiti.

3.10 Komisija meni, da je naložbeni načrt dovolj prožen, kar zadeva EFSI, zasnovo projektov in svetovalno vozlišče za naložbe, da bo omogočil, da se bodo v prihodnjih letih začele izvajati nadaljnje faze naložb. Struktura upravljanja načrta znotraj EIB je stroga. Vsak projekt, ki ga podpira EFSI, bo moral odobriti tudi odbor EIB v skladu s Pogodbo. EESO meni, da morajo socialni partnerji in zainteresirane strani intenzivno sodelovati v procesu izbire projektov javnih naložb na nacionalni ravni – eden od možnih načinov je uporaba odborov za spremljanje nacionalnih sporazumov o partnerstvu.

3.11 EFSI si bo prizadeval za spodbujanje bolj tveganih projektov, ki krepijo rast, zaposlovanje in produktivnost. Ni še jasno, ali bodo platforme za sovlaganje (ki vključujejo EFSI, nacionalne promocijske banke in zasebne finančne institucije) dovolj privlačne za udeležence. V zvezi s tem EESO priporoča izvajanje proaktivne strategije trženja za privabljanje zasebnih naložb tako, da se zagotovi več informacij o strukturi platforme za naložbe in da se Evropskemu svetovalnemu vozlišču za naložbe nameni vloga spodbujanja naložbenih priložnosti v Evropi in zunaj nje. Sposobnost prevzemanja tveganj v okviru načrta (21 milijard EUR) je precejšnja. Čeprav bodo ravni tveganja v okviru načrta višje, je zelo malo verjetno, da se bo uveljavljalo celotno jamstvo, zagotovo pa ne v posameznem trenutku.

3.12 Komisija ocenjuje, da bo v naslednjih treh letih ustvarjen dodaten milijon do 1,3 milijona delovnih mest, če bo naložbeni načrt v celoti dosegel cilj na področju naložb. To ni nepomembno celo z vidika 25 milijonov brezposelnih v EU. Mednarodna organizacija dela (ILO) je pred kratkim objavila svoje ocene novih delovnih mest v okviru načrta. Glavna ugotovitev tega poročila ILO je, da bo v primeru skrbne zasnove programa in razdelitve njegovih sredstev do sredine leta 2018 ustvarjenih več kot 2,1 milijona neto novih delovnih mest. Če bi se na primer sredstva v okviru EFSI skrbno dodelila za znižanje ravni brezposelnosti, bi to pomenilo najvišje in najbolj pravično zvišanje zaposlenosti⁽⁷⁾. EESO meni, da je treba prednostne naloge makroregionalnih strategij upoštevati pri odločanju o potencialnih projektih. Zato je jasno, da morajo merila, ki se uporabljajo pri izbiri projektov, ki se financirajo v okviru načrta, postati javna takoj, ko je to mogoče.

3.13 Če bo naložbeni načrt uspešen pri privabljanju dodatnega kapitala za EFSI iz držav članic, bo Komisija naklonjena takšnim prispevkom pri ocenjevanju meril dolga in primanjkljaja v okviru Pakta za stabilnost in rast. Na prvi pogled se zdi, da je Komisija spremenila svojo odločitev, vendar pri tem ne gre dovolj daleč. EESO je pripravljen dejavno sodelovati v nadaljnji razpravi o tem, kako spodbujati boljše naložbe v Evropi, med drugim tako, da se zagotovi večja prožnost v okviru Pakta za stabilnost in rast. EESO poziva Komisijo, naj nadalje preuči možnosti za ustvarjanje ugodnega davčnega okolja za naložbe v Evropi.

⁽⁷⁾ An Employment Oriented Investment Strategy for Europe, ILO, januar 2015.

4. Čas za novo evropsko zlato pravilo?

4.1 EESO pozdravlja predlog, da prispevki držav članic v sklad EFSI ne bodo vključeni v izračune proračunskega primanjkljaja. Kljub temu pa se postavlja vprašanje, zakaj se tekoči izdatki za strateško javno infrastrukturo ne obravnavajo na enak način. Kakšna je razlika med ugodno proračunsko obravnavo prispevkov držav članic za produktivne naložbe v okviru EFSI in polno izoblikovanim zlatim pravilom?

4.2 Predlagatelji evropskega zlatega pravila trdijo, da gre pri tem za veliko neskladje. V okviru sedanjega evropskega okvira za fiskalno politiko so škodljive spodbude vzrok za pomanjkanje javnih naložb. Na splošno javne naložbe povečujejo javni kapital ter ustvarjajo rast za sedanje in prihodnje generacije. Iz tega sledi, da bi prihodnje generacije morale prispevati k financiranju navedenih naložb, saj bo zavrnitev dolžniškega financiranja prispevkov za prihodnje generacije ustvarila nesorazmerno davčno breme za sedanje generacije in vodila k pomanjkanju naložb⁽⁸⁾. To se trenutno dogaja v Evropi.

4.3 Lahko bi trdili, da je večja prožnost na področju naložb v okviru sklada EFSI v bistvu „mini“ zlato pravilo. O vprašanju ustreznega oblikovanega zlatega pravila za Evropo je treba razpravljati ob polnem upoštevanju številnih težav glede opredelitve. Razprava mora biti osredotočena tudi na določitev ustreznih pogojev. EESO meni, da je treba priznati, da Evropa potrebuje obsežen program javnih in zasebnih naložb, da bi zagotovila ponovno rast, delovna mesta in blaginjo. Strateške javne in zasebne naložbe, predvidene v načrtu, ki podpira sedanji in prihodnji gospodarski razvoj, je treba spodbujati na podlagi ugodnejšega evropskega fiskalnega okvira.

Bruselj, 19. marec 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Za temeljit pregled literature in podrobnosti o zlatem pravilu glej *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe*, ki ga je pripravil Achim Truger, <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>, v: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138, delovni dokument AK-Dunaj.