



Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Unijny fundusz inwestycyjny na rzecz odporności gospodarczej i trwałej konkurencyjności

(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2024/6862)

Sprawozdawczyni: **Dominika BIEGON**

Doradczynie i doradcy	Cedric KOCH (z ramienia sprawozdawczyni) Nils REDEKER (z ramienia Grupy II)
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	18.1.2024
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	6.9.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2024
Sesja plenarna nr	590
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	145/2/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zapewnienie i wspieranie trwałej konkurencyjności i odporności to jedno z głównych wyzwań, przed którymi w ciągu najbliższych kilku lat stanie jednolity rynek UE. Przede wszystkim kwestia zmiany klimatu stała się pilna i wymaga ekologicznej przemiany w naszych gospodarkach. Chociaż UE wyznaczyła ambitne cele w zakresie dekarbonizacji, cyfryzacji, odporności i trwałej konkurencyjności, piętą achillesową celu, jakim jest dostosowanie jednolitego rynku do przyszłości, pozostaje luka w finansowaniu.

1.2. Większość inwestycji w zieloną transformację będzie musiała pochodzić z sektora prywatnego. UE musi zatem poprawić warunki ramowe dla inwestycji prywatnych na jednolitym rynku. Obejmuje to wdrożenie centralnych elementów unii rynków kapitałowych, dokończenie budowy unii bankowej, integrację europejskiego rynku energii, przyspieszenie procedur wydawania pozwoleń i zmniejszenie obciążeń regulacyjnych przy jednoczesnym zachowaniu norm społecznych. Zarazem potrzebne są znaczne kwoty finansowania publicznego, aby uruchomić inwestycje prywatne w obszarach, w których nie ma jeszcze uzasadnienia biznesowego dla rozwiązań neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla, oraz w sektorach strategicznych, w których w przeciwnym razie produkcja odbywałaby się w konkurencyjnych geoeconomicznie regionach świata, gdzie zależności mogłyby być nadużywane. Ponadto fundusze publiczne mają kluczowe znaczenie w przypadku inwestycji w infrastrukturę (np. w sieci lub rurociągi wodorowe) oraz w inne dobra publiczne, których podmioty rynkowe nie mają motywacji dostarczać, ale które mogą stworzyć podmiotom rynkowym warunki do prosperowania i dalszego inwestowania w ich dziedzinach.

1.3. Nowe unijne przepisy fiskalne nie zwiększą przestrzeni fiskalnej dla inwestycji na tyle, aby wypełnić lukę inwestycyjną na poziomie państw członkowskich. Jednocześnie finansowanie UE na rzecz transformacji zielonej i cyfrowej znacznie spadnie po 2026 r., kiedy wygaśnie Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).

1.4. W związku z tym EKES zgadza się, że aby zapewnić skuteczne i pro wzrostowe wdrożenie zreformowanego paktu stabilności i wzrostu, nowe ramy prawne mające na celu kontrolowanie poziomu długu i deficytu muszą zostać uzupełnione ukierunkowaną zdolnością inwestycyjną na szczeblu UE, z myślą o zwiększeniu trwałej konkurencyjności i odporności gospodarczej unijnego jednolitego rynku.

1.5. EKES proponuje utworzenie unijnego funduszu inwestycyjnego w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF). Jego celem powinno być zapewnienie środków finansowych na projekty inwestycyjne o strategicznym znaczeniu dla Europy. EKES proponuje zestaw kryteriów, którymi należy się kierować przy ustalaniu priorytetów i wyborze inwestycji w ramach przyszłej zdolności inwestycyjnej UE.

1.6. EKES zidentyfikował cztery obszary inwestycji, które zasługują na finansowanie na szczelbu UE przez przyszły unijny fundusz inwestycyjny: a) transgraniczne projekty infrastrukturalne, b) inwestycje mające na celu dokończenie unii energetycznej, c) inwestycje mające na celu wzmocnienie konkurencyjności europejskiego przemysłu, d) inwestycje w kwalifikacje i szkolenia.

1.7. Unijny fundusz inwestycyjny powinien być finansowany z różnych zasobów, w tym ze składek państw członkowskich, nowych zasobów własnych i wspólnej emisji długu UE.

1.8. Instrumenty unijnego funduszu inwestycyjnego obejmują wsparcie finansowe w postaci niskooprocentowanych pożyczek, gwarancji i ukierunkowanych dotacji dla przedsiębiorstw, publicznych inwestycji kapitałowych oraz dotacji i pożyczek, za pośrednictwem których rządy państw członkowskich mogą finansować zarówno ukierunkowane środki wsparcia krajowego, jak i projekty inwestycji publicznych. Szczególny nacisk należy położyć na finansowanie transgranicznych projektów inwestycyjnych.

1.9. Skuteczność i akceptowalność instrumentów finansowych zależy w decydującym stopniu od strategicznego wykorzystania funduszy publicznych do osiągnięcia wspólnych celów polityki publicznej. Wypłata środków z proponowanego funduszu inwestycyjnego UE powinna zatem być uzależniona od kryteriów społecznych. Te kryteria muszą uwzględniać różnorodność dialogu społecznego w państwach członkowskich i nie mogą prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji niektórych rodzajów przedsiębiorstw lub niektórych państw członkowskich. Ewentualne kryteria społeczne, które przedsiębiorstwa musiałyby spełnić, aby kwalifikować się do finansowania ze środków UE lub uzyskać dodatkowe fundusze, mogą obejmować utrzymanie zakładów pracy i gwarancje zatrudnienia, środki w zakresie kwalifikacji i szkoleń, środki mające na celu poprawę uczestnictwa pracowników lub układy zbiorowe. W ten sposób finansowanie publiczne transformacji jest konsekwentnie ukierunkowane na tworzenie i utrzymanie godnych miejsc pracy, a tym samym zwiększa akceptację dla zielonej transformacji.

2. Kontekst i tło

2.1. Zapewnienie i wspieranie trwałej konkurencyjności i odporności to jedno z głównych wyzwań, przed którymi w ciągu najbliższych kilku lat stanie jednolity rynek UE. Wyzwania te należy postrzegać w kontekście zmiany klimatu, która stała się sprawą nagłą i wymagającą ekologicznej przemiany w naszych gospodarkach. Dzięki Europejskiemu Zielonemu Ładowi i programowi „Gotowi na 55” UE słusznie wyznaczyła ambitne cele klimatyczne, które stanowią ogromne wyzwanie dla europejskich gospodarek. Chociaż kierunek i cele są jasne, Europejski Zielony Ład nadal boryka się z problemem finansowania. Podobnie transformację cyfrową jednolitego rynku słusznie uznano za kluczowy priorytet w ramach strategii cyfrowej UE, cyfrowej dekady i strategii jednolitego rynku cyfrowego. Jednak i tutaj pojawia się problem finansowania. W obu obszarach transformacji pojawiły się nowe presje konkurencyjne spowodowane zakrojoną na szeroką skalę polityką przemysłową prowadzoną przez kluczowych konkurentów gospodarczych. W ostatnich latach pojawiły się też słabe punkty geoeconomiczne, które zagrażają odporności jednolitego rynku. W odpowiedzi UE słusznie wyznaczyła cele w zakresie strategicznych, przyszłościowych łańcuchów dostaw, które mają częściowo być ulokowane w samej UE. Należą do nich cele określone w europejskim akcie w sprawie czipów, europejskim akcie w sprawie surowców krytycznych, akcie w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie oraz Platformie na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP). Jednak każdą skuteczną reakcją na te presje geoeconomiczne i zagrożenia dla trwałej konkurencyjności i odporności utrudniają problemy finansowe.

2.2. Aby osiągnąć cele klimatyczne UE i zapewnić transformację cyfrową, należy dokonać przeglądu zasobów kapitałowych. Obejmuje to zasadnicze rozszerzenie inwestycji. Komisja Europejska oszacowała, że aby Europa mogła osiągnąć swoje cele klimatyczne na 2030 r. i zdekarbonizować sektor energetyczny, ogólny nakład inwestycyjny musi wynieść około 4 % PKB rocznie do 2030 r. ⁽¹⁾ Niedawno Instytut Rousseau oszacował, że luka inwestycyjna, która umożliwi UE osiągnięcie neutralności emisyjnej, wynosi około 2,3 % PKB rocznie do 2050 r., włączając w to lukę w wysokości prawie 4 % PKB do 2030 r. Jednak wszystkie te badania jedynie określają ilościowo inwestycje wymagane do dekarbonizacji gospodarek europejskich. Dodatkowe wymogi inwestycyjne pojawiają się, jeśli uwzględnione zostaną również inne ważne cele i wyzwania polityczne, takie jak transformacja cyfrowa, zwiększenie odporności gospodarczej poprzez zakotwiczenie produkcji w UE, inwestycje społeczne w umiejętności i edukację oraz potrzeba inwestowania w zdolności obronne, a także odrębne wyzwania związane z ochroną środowiska w walce z kryzysem różnorodności biologicznej i coraz bardziej potrzebne inwestycje w przystosowanie się do zmiany klimatu. Ogólnie rzecz biorąc, w nadchodzących latach potrzeby w zakresie finansowania z pewnością dramatycznie wzrosną. W tym kontekście niniejsza opinia koncentruje się na potrzebach finansowych związanych z przejściem na trwale konkurencyjny i odporny jednolity rynek oraz zawiera zalecenia polityczne mające na celu zlikwidowanie luki inwestycyjnej związanej z tym wyzwaniem politycznym w UE.

⁽¹⁾ Komisja Europejska (2023): *Strategic Foresight Report 23 – „Sustainability and wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy”*.

2.3. Większość inwestycji w zieloną transformację będzie musiała pochodzić z sektora prywatnego. UE musi zatem poprawić warunki ramowe dla inwestycji prywatnych na jednolitym rynku. W tym celu powinna priorytetowo traktować ustanowienie unii rynków kapitałowych (URK), aby rozwinąć rynek kapitału wysokiego ryzyka, akcji i obligacji, ułatwić inwestycje transgraniczne, zapewnić lepsze warunki finansowania przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up oraz uczynić UE bardziej atrakcyjną dla inwestycji zagranicznych. Obejmuje to zmniejszenie fragmentacji prawnej poprzez: dążenie do koordynacji krajowego prawa podatkowego, prawa upadłościowego i prawa zobowiązań; działania na rzecz bardziej scentralizowanego nadzoru nad rynkami kapitałowymi oraz zbadanie możliwości wprowadzenia europejskiego produktu oszczędnościowego. Poprawa warunków finansowania prywatnego będzie się także wiązać ze wzmocnieniem europejskiego systemu bankowego poprzez ukończenie unii bankowej i utworzenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Aby pobudzić inwestycje prywatne w sektorach strategicznych i wzrost produktywności, UE musi także poczynić postępy w integracji europejskiego rynku energii i usunąć wszelkie pozostałe bariery dla działalności transgranicznej w ramach jednolitego rynku, zwłaszcza te, które blokują rozprzestrzenianie się usług cyfrowych i innowacji. Należy ponadto zachęcać do inwestycji prywatnych poprzez przyspieszenie procedur wydawania pozwoleń oraz zmniejszenie wymogów regulacyjnych i sprawozdawczych, szczególnie tych dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw, w przypadku których takie wymogi nie przynoszą wyraźnych korzyści społecznych, środowiskowych ani klimatycznych.

2.4. Środki te w dużym stopniu przyczyniłyby się do pobudzenia niezbędnych inwestycji prywatnych. Same nie wystarczą jednak do wypełnienia luki w finansowaniu. Potrzebne są znaczne kwoty finansowania publicznego, aby uruchomić inwestycje prywatne w obszarach, w których nie ma jeszcze uzasadnienia biznesowego dla rozwiązań neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla, oraz w sektorach strategicznych, w których w przeciwnym razie produkcja odbywałaby się w konkurencyjnych geoeconomicznie regionach świata, gdzie zależności mogłyby być nadużywane. Ponadto fundusze publiczne mają kluczowe znaczenie w przypadku inwestycji w infrastrukturę (np. w sieci lub rurociągi wodorowe) oraz w inne dobra publiczne, których podmioty rynkowe nie mają motywacji dostarczać, ale które mogą stworzyć podmiotom rynkowym warunki do prosperowania i inwestowania w ich dziedzinach. Chociaż głównym narzędziem finansowania transformacji UE powinny być inwestycje sektora prywatnego, w większości badań szacuje się, że w zależności od sektora potrzebny jest co najmniej 25–60-procentowy udział finansowania publicznego, aby odblokować wystarczające finansowanie prywatne.

2.5. Jednym z głównych filarów niezbędnych do zlikwidowania luki w finansowaniu są państwa członkowskie. W tym przypadku jednak nowe unijne przepisy fiskalne kładą nacisk na kontrolę długów i deficytów, a nie na zachęcanie do inwestycji. Rezultatem jest poprawa w stosunku do starego systemu, ale jasne jest również, że nowe przepisy nie zwiększą przestrzeni fiskalnej dla inwestycji w stopniu wystarczającym, aby wypełnić lukę inwestycyjną na szczeblu państw członkowskich. Wręcz przeciwnie, wstępne szacunki Komisji Europejskiej pokazują, że w nadchodzących latach presja na konsolidację budżetową znacznie wzrośnie we wszystkich państwach członkowskich⁽²⁾. Zachodzi ryzyko, że korzyści wynikające z opracowania bardziej wiarygodnego i skutecznego zestawu przepisów fiskalnych zapewniających stabilność fiskalną mogą zostać utracone, jeżeli państwa członkowskie nie będą w stanie sfinansować inwestycji niezbędnych do transformacji. Prowadziłoby to do mniejszej odpowiedzialności i przestrzegania nowych przepisów w mniejszym stopniu lub do opóźnienia transformacji, która tym samym będzie bardziej kosztowna.

2.6. Państwa członkowskie będą nadal korzystać ze (zwiększających się) dochodów z systemu handlu emisjami (ETS), które według szacunków Komisji Europejskiej wygenerują około 220 mld EUR do 2030 r., przy czym dodatkowych 113 mld EUR będzie pochodzić z rozszerzenia systemu na nowe sektory począwszy od 2027 r.⁽³⁾ Chociaż dochody te są znaczące, stanowią jedynie około 0,2 % PKB UE rocznie, co nie wystarcza do zaspokojenia wyżej wymienionych dodatkowych potrzeb inwestycyjnych. Zaplanowano już również częściowe przeznaczenie ich na finansowanie Europejskiego Funduszu Społecznego, którego celem jest złagodzenie negatywnych społecznych skutków ubocznych ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych, a Komisja zaproponowała, aby 30 % dochodów z ETS trafiło do kolejnego budżetu UE jako zasoby własne.

2.7. Kolejnym filarem umożliwiającym zlikwidowanie luki w finansowaniu są unijne systemy finansowania. UE ustanowiła już szereg systemów finansowania, które mają pomóc w finansowaniu zielonej transformacji. Istnieje wymóg prawny, aby co najmniej 30 % WRF przeznaczyć na działania w dziedzinie klimatu. Ponadto w 2022 r. powstał RRF, który stał się największym unijnym funduszem wspierającym Zielony Ład. Prawie połowa funduszy UE przeznaczonych na inwestycje w dziedzinie klimatu pochodzi z RRF. RRF wygaśnie jednak do końca 2026 r. Co więcej, spłata obligacji UE w ramach NGEU rozpocznie się w 2028 r. Znacząco zwiększy to presję na budżet UE i jeszcze bardziej zwiększy lukę w finansowaniu Zielonego Ładu.

2.8. W związku z tym EKES zgadza się, że aby zapewnić skuteczne i pro wzrostowe wdrożenie zreformowanego paktu stabilności i wzrostu, nowe ramy prawne mające na celu kontrolowanie poziomu długu i deficytu muszą zostać uzupełnione ukierunkowaną zdolnością inwestycyjną na szczeblu UE. Zdolność ta musi koncentrować się na zapewnieniu impulsu finansowego niezbędnego do ukierunkowania jednolitego rynku na bardziej trwałą konkurencyjność i odporność. EKES zgadza się z wieloma innymi instytucjami, takimi jak EBC⁽⁴⁾ i MFW⁽⁵⁾, że zdolność inwestycyjna UE jest potrzebna najpóźniej na okres po 2027 r. W niniejszej opinii z inicjatywy własnej powtórzono wcześniejsze apele EKES-u o zdolność inwestycyjną UE⁽⁶⁾ oraz opracowano konkretne warianty na okres po 2027 r.

⁽²⁾ COM(2024) 600 final.

⁽³⁾ COM(2024) 163 final.

⁽⁴⁾ EBC (2023): *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund*.

⁽⁵⁾ MFW (2023): *Euro Area Policies: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Euro Area*; IMF Country Report No. 23/264.

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Pobudzanie długoterminowego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu poprzez reformy i inwestycje (Dz.U. C, C/2024/3378 z 31.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj>).

2.9. Istnieją co najmniej trzy powody, dla których potrzebujemy zdolności inwestycyjnej na szczeblu UE. Po pierwsze, zdolność inwestycyjna UE do finansowania zielonej i cyfrowej transformacji przyczyni się do zwiększenia odporności gospodarczej, pomoże osiągnąć cele klimatyczne UE i wykorzystać niezbędną skalę jednolitego rynku, aby zabezpieczyć jego konkurencyjność na arenie globalnej. Po drugie, zdolność inwestycyjna UE jest konieczna, aby zapewnić jedność rynku wewnętrznego i uniknąć zakłóceń konkurencji w UE (⁷). Po trzecie, zielona transformacja i transformacja cyfrowa wywołują powszechną niepewność wśród społeczeństwa i rosnący opór ze strony sektorów i gospodarstw domowych, które odczuwają ich skutki. Instrumenty polityki publicznej są potrzebne, aby zarządzać niezbędnymi przemianami na rynku pracy, tworzyć nowe możliwości wzrostu i dochodów oraz rekompensować straty tym, którzy najbardziej odczuli skutki transformacji (⁸). W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że zmiany gospodarcze będą w dalszym ciągu podsycać konflikty dystrybucyjne, ostatecznie wzmacniając siły antydemokratyczne i populistyczne (⁹).

3. Główne filary przyszłej zdolności inwestycyjnej UE

3.1. Zdolność inwestycyjna powinna zacząć funkcjonować po wygaśnięciu RRF na koniec 2026 r. i powinna zostać uwzględniona w kolejnych WRF na lata 2028–2034. Najlepiej byłoby, gdyby została utworzona na okres do 2050 r. i była bezpośrednio powiązana z uzgodnionym celem UE, jakim jest osiągnięcie do tego czasu zerowej emisji netto gazów cieplarnianych.

3.2. EKES proponuje utworzenie unijnego funduszu inwestycyjnego w celu osiągnięcia europejskich celów strategicznych w obszarze transformacji ekologicznej. Trzeba określić jasne kryteria, którymi należy się kierować przy ustalaniu priorytetów i wyborze inwestycji w ramach przyszłej zdolności inwestycyjnej UE. Strategiczne projekty europejskie powinny (¹⁰):

- a) przyczyniać się do realizacji długoterminowych celów i priorytetów UE w obszarze transformacji ekologicznej, w tym jej wymiaru społecznego (¹¹);
- b) zwiększyć potencjał wzrostu gospodarek europejskich w perspektywie średnioterminowej i wzmacniać ich odporność na wstrząsy zewnętrzne w perspektywie długoterminowej;
- c) zapewniać wyraźną europejską wartość dodaną, taką jak znaczące korzyści transgraniczne, korzyści skali, lub eliminować krytyczne luki w europejskich dobrach publicznych;
- d) uzupełniać i wspierać inne inwestycje europejskie, krajowe lub regionalne w celu zwiększenia ogólnej spójności i wpływu strategicznych wysiłków inwestycyjnych UE.

3.3. W szczególności proponowany fundusz powinien zapewniać wsparcie finansowe na szczeblu UE, aby zachęcać zarówno do inwestycji prywatnych, jak i publicznych w następujących obszarach:

- a) Infrastruktura: Inwestycje w rozbudowę i utrzymanie funkcjonującej infrastruktury transgranicznej (w szczególności transgranicznych usług pociągów ekspresowych) odgrywają kluczową rolę w transformacji społeczno-ekologicznej (¹²).
- b) Unia Energetyczna: Należy położyć szczególny nacisk na inwestycje mające na celu ukończenie unii energetycznej. Ogromnych inwestycji wymaga rozbudowa sieci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. Ponadto rozwój odnawialnych źródeł energii, rozwój magazynowania energii, budowa sieci rurociągów wodorowych czy zmiana przeznaczenia istniejących sieci gazociągów to ważne projekty o europejskiej wartości dodanej, które uzasadniają finansowanie na szczeblu UE.

(⁷) Jäger, Jansen, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act*.

(⁸) Abou-Chadi, Jansen, Kollberg, Redeker (2024): *Debunking the Backlash - Uncovering European Voters' Climate Preferences*.

(⁹) Bergmann, Diermeier, Kempermann (2023): *AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten*, i Gold, Lehr (2024): *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior*.

(¹⁰) Podobne ramy koncepcyjne dla zdolności inwestycyjnej UE zaproponowali: Demertzis/Pinkus/Ruer (2024) *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026*, Bakker, Beetsma, Buti (2024): *Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home*, Claeys i Steinbach (2024): *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods*; Koch i in. (2024), *An EU Future Fund: Why and How? Background Paper of the Progressive EU Fiscal Policy Network* (fes.de).

(¹¹) Ostatnie inicjatywy europejskie, w których jasno określono priorytety w tej dziedzinie, to plan przemysłowy Zielonego Ładu, akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie, Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy oraz Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych. Unijny fundusz inwestycyjny powinien zapewniać środki finansowe na realizację długoterminowych celów określonych w tych inicjatywach.

(¹²) Creel, J., i in. (2020), *How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme*.

- c) Polityka przemysłowa: Fundusz powinien obejmować silny element polityki przemysłowej. UE musi odgrywać aktywną rolę w utrzymaniu dobrobytu w Europie, a jednocześnie dostosować gospodarkę UE do wymogów przyszłości⁽¹³⁾. W tym celu należy aktywnie promować przyszłe technologie niezbędne do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Finansowanie UE powinno koncentrować się na sektorach, w których UE może stać się konkurencyjna na arenie międzynarodowej po tymczasowej fazie wsparcia, takich jak produkcja ogniw baterii lub rynek czystego wodoru⁽¹⁴⁾. Skupienie się wyłącznie na wybranych branżach czystych technologii jednak nie wystarczy. Europejska polityka przemysłowa powinna również aktywnie wspierać przyszłe czynniki wzrostu w obszarach zaawansowanych technologii. Proponowany fundusz UE mógłby przyczynić się do lepszej koordynacji środków pomocy państwa i byłby pierwszym krokiem w kierunku zintegrowanej europejskiej strategii przemysłowej. Przyznanie wsparcia publicznego powinno mieć charakter konkurencyjny i wykorzystywać instrumenty rynkowe, takie jak aukcje, przetargi i środki na wzór ulg podatkowych. Wsparcie musi być ukierunkowane i tymczasowe, postępy muszą być monitorowane w sposób przejrzysty, a programy muszą zawierać jasne kryteria zakończenia nieudanych projektów.
- d) Inwestycje społeczne: Społecznie akceptowalna restrukturyzacja naszej gospodarki zakończy się sukcesem tylko wtedy, gdy ludność państw członkowskich zostanie odpowiednio przygotowana na nowe umiejętności. Konieczne jest zatem podjęcie działań w obszarze dalszego szkolenia i (zmiany) kwalifikacji pracowników. Tego rodzaju inwestycje społeczne mogą pomóc w usuwaniu przeszkód dla inwestycji prywatnych, ponieważ brak wykwalifikowanych pracowników jest nadal jedną z głównych przeszkód inwestycyjnych dla przedsiębiorstw w UE⁽¹⁵⁾. Inwestycje społeczne tego typu mogą zwiększyć produktywność potencjalnej siły roboczej w perspektywie średnio- i długoterminowej, a tym samym sprzyjać wzrostowi gospodarczemu⁽¹⁶⁾. Rozszerzenie inwestycji społecznych w tych obszarach może również pomóc w osiągnięciu celów Europejskiego filaru praw socjalnych i związanego z nim planu działania.

3.4. Instrumenty służące zdolności inwestycyjnej UE powinny być w stanie promować zarówno inwestycje prywatne, jak i inwestycje publiczne. Zasadniczo proponowana zdolność inwestycyjna UE powinna charakteryzować się wysokim stopniem elastyczności po stronie wypłat i obejmować szereg instrumentów. Powinny one obejmować wsparcie finansowe w postaci niskoprocentowanych pożyczek, gwarancji i ukierunkowanych dotacji dla przedsiębiorstw, publicznych inwestycji kapitałowych oraz dotacji i pożyczek, za pośrednictwem których rządy państw członkowskich mogą finansować ukierunkowane środki wsparcia krajowego i projekty inwestycji publicznych. EKES zaleca również uproszczenie przepisów regulujących wdrażanie różnych instrumentów finansowych funduszu. Konieczna jest ścisła współpraca z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i krajowymi bankami prorozwojowymi. Jeżeli cele klimatyczne UE mają zostać osiągnięte, inwestycje prywatne i publiczne muszą ze sobą współdziałać w możliwie najbardziej produktywny i skuteczny sposób, aby wspólnie wypełnić istniejącą lukę.

3.5. Przyszły unijny fundusz inwestycyjny powinien obejmować programy zarządzane bezpośrednio na poziomie UE, w szczególności w obszarach o znaczeniu transgranicznym. Przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość bezpośredniego ubiegania się o finansowanie UE i realizacji projektów zgodnie z wytycznymi i kryteriami określonymi i kontrolowanymi na poziomie UE. Należy wdrożyć środki, aby przedsiębiorstwa we wszystkich państwach członkowskich mogły czerpać korzyści z takiego systemu finansowania, a przy tym należy również oferować specjalne programy dla MSP. Systemy finansowania zarządzane bezpośrednio na poziomie unijnym mogą zmniejszyć obciążenie administracyjne władz regionalnych i krajowych oraz zwiększyć zdolność absorpcji funduszy UE. W przypadku inwestycji infrastrukturalnych obecne projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania i instrument „Łącząc Europę” mogą służyć jako plan łączenia projektów z bezpośrednim finansowaniem na poziomie UE i należy je rozszerzyć. Podobnie UE dysponuje już instrumentami służącymi wspieraniu przedsiębiorstw prywatnych bezpośrednio za pośrednictwem Funduszu Innowacyjnego. Ponadto ważne projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI) mogą być współfinansowane za pomocą instrumentów na szczeblu UE. Łącząc większe finansowanie UE z krajowymi systemami wsparcia, odnowiona zdolność inwestycyjna mogłaby przyczynić się do zmniejszenia ryzyka nieuczciwej konkurencji, zapewnienia zwiększania skali i umieszczenia interesów europejskich w centrum polityki przemysłowej UE. Powinno to obejmować dobrze widoczne, ogólnounijne projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, przynoszące korzyści wszystkim obywatelom i krajom – projekty takie jak wydajna europejska sieć kolei dużych prędkości, która pomoże w dekarbonizacji podróży w UE i w dalszej integracji jednolitego rynku.

3.6. Ponadto należy zbadać innowacyjne sposoby wypłaty funduszy UE za pośrednictwem innych kanałów, opierając się na doświadczeniach wynikających z amerykańskiej ustawy o ograniczaniu inflacji. Ta ustawa koncentruje się na przyznawaniu ulg podatkowych przedsiębiorstwom według kryteriów określonych politycznie. Ma to tę zaletę, że wypłaty są szybsze i mniej zależne od zdolności absorpcyjnej rządu i administracji, ponieważ uczestnicy rynku podejmują decyzje inwestycyjne bezpośrednio, a następnie otrzymują rekompensatę od państwa. EKES sugeruje rozważenie, czy w systemie UE można by wdrożyć podobne mechanizmy zwrotu podatku, tak aby podmioty rynkowe mogły skutecznie wykorzystywać dostępne na jednolitym rynku zachęty podatkowe przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

⁽¹³⁾ Zob. deklarację z Antwerpii (2024).

⁽¹⁴⁾ Jansen, Jäger, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act.*

⁽¹⁵⁾ EBI (2024), *Investment report*, s. 127.

⁽¹⁶⁾ Corti, F., i in. (2022): *A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework.*

3.7. Jeśli chodzi o finansowanie, EKES uważa, że nowy unijny fundusz inwestycyjny powinien opierać się na połączeniu narzędzi finansowych, które będą w stanie współpracować z sektorem prywatnym i państwami członkowskimi w celu wypełnienia istniejących luk inwestycyjnych:

- a) Jeden z elementów strategii finansowania nowego unijnego funduszu inwestycyjnego powinien stanowić znacząco zwiększony wkład państw członkowskich z tytułu zasobów własnych opartych na DNB. Ponieważ wymagania wobec UE znacznie rosną w obszarach takich jak obrona, przemysł, zewnętrzne stosunki gospodarcze i klimat, państwa członkowskie muszą zadbać o odpowiedni wzrost finansowania instytucji UE.
- b) Ponadto kluczowe znaczenie mają nowe rzeczywiste zasoby własne UE. Pozwoli to na spłatę od 2028 r. odsetek i kwoty głównej długu powstałego w ramach NGEU, zaciągniętego w ramach funduszu odbudowy po pandemii, oraz na sfinansowanie dodatkowych inwestycji niezbędnych do wypełnienia luk inwestycyjnych w okresie transformacji za pomocą obligacji UE. EKES wzywa państwa członkowskie do przyjęcia i wdrożenia zaproponowanego przez Komisję pakietu nowych zasobów własnych oraz do wskazania dodatkowych propozycji takich zasobów, które mogą zapewnić solidne podstawy kolejnym WRF⁽¹⁷⁾.
- c) W czasie pandemii zapoczątkowano z powodzeniem wspólną emisję długu UE jako innowacyjny instrument – można by ją powtórzyć, aby sfinansować trwałą konkurencyjność i odporność jednolitego rynku⁽¹⁸⁾. Nowe badania wskazują, że finansowanie inwestycji UE na rzecz Zielonego Ładu poprzez emisję przez Komisję unijnych obligacji ma sens z makroekonomicznego punktu widzenia⁽¹⁹⁾ i jest możliwe prawnie⁽²⁰⁾.

3.8. Należy połączyć te różne źródła w sposób produktywny, aby zmaksymalizować ich wpływ w zakresie skutecznego podnoszenia poziomu inwestycji prywatnych i publicznych. Zarówno rzeczywiste zasoby własne UE, jak i wkłady państw członkowskich mogą służyć EBI jako gwarancja finansowania z zastosowaniem dźwigni finansowej w celu zwiększenia inwestycji prywatnych. Mogą także pełnić funkcję gwarancji umożliwiających Komisji Europejskiej emisję obligacji na skalę wystarczającą do uzupełnienia pozostałych luk w finansowaniu nowego funduszu inwestycyjnego oraz do wypłaty dotacji państwowym członkowskim na inwestycje publiczne.

⁽¹⁷⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Drugi zestaw nowych zasobów własnych” (Dz.U. C 293 z 18.8.2023, s. 13) oraz Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Dostosowany pakiet dotyczący kolejnej generacji zasobów własnych«” [COM(2023) 330 final] oraz „Zmieniony wniosek dotyczący decyzji Rady zmieniającej decyzję (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej” [COM(2023) 331 final/2 – 2021/0430 (CNS)] (Dz.U. C, C/2024/884, 6.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj>).

⁽¹⁸⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację«” (COM(2020) 456 final), „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Budżet UE napędza plan odbudowy Europy«” (COM(2020) 442 final), „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie pandemii COVID-19” (COM(2020) 441 final/2 – 2020/0111 (NLE)), „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027” (COM(2020) 443 final – 2018/0166 (APP)), „Zmieniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej” (COM(2020) 445 final – 2018/0135 (CNS)), „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020” (COM(2020) 446 final – 2020/0109 (APP)), „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji »Horyzont Europa« oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie, decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program szczegółowy służący realizacji programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji »Horyzont Europa«, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013” (COM(2020) 459 final – 2018/0224 COD) (Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 124), oraz Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97” [COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu” [COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)] oraz „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich” [COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)] (Dz.U. C/2023/880 z 8.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj>).

⁽¹⁹⁾ COM(2024) 82 final; zob. także IMF report (2023), s. 44, i Instytut Polityki Makroekonomicznej (IMK) (2020): The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility.

⁽²⁰⁾ Grund, Steinbach (2023): *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective*.

3.9. Z ostatnich badań wynika, że nowa zdolność inwestycyjna UE w zakresie trwałej konkurencyjności i odporności gospodarczej powinna wynosić co najmniej 0,5 % PKB UE rocznie. Te ostrożne szacunki wynikają z całkowitej luki inwestycyjnej wynoszącej co najmniej 5 % PKB rocznie dla wyżej wymienionych sektorów i z 25-procentowego udziału inwestycji publicznych, co daje lukę w inwestycjach publicznych wynoszącą co najmniej 1,25 % PKB rocznie⁽²¹⁾. EKES uważa, że na poziomie UE należy wnieść znaczną część środków niezbędnych do wypełnienia luk w inwestycjach publicznych. Dzięki temu ogólnoeuropejskie inwestycje w transformację i wsparcie dla państw członkowskich będą proporcjonalne do skali jednolitego rynku. Można by oczekiwać, że rządy krajowe poniosą pozostały ciężar inwestycji publicznych.

3.10. Obecnie UE wspiera państwa członkowskie w finansowaniu inwestycji w dziedzinie klimatu przede wszystkim w ramach części funduszy strukturalnych i RRF. Jeśli chodzi o zarządzanie tymi funduszami, nowa zdolność inwestycyjna powinna opierać się na sukcesach tych funduszy, a jednocześnie eliminować ich główne słabości. W szczególności EKES zaleca, co następuje:

- a) EKES zwraca uwagę, że nowa zdolność inwestycyjna UE powinna znajdować się w ramach ogólnych WRF, aby zapewnić demokratyczną rozliczalność i kontrolę. Powinna być wzorowana na funduszach strukturalnych, a nie być odrębnym narzędziem finansowania zewnętrznego, takim jak RRF. Parlament Europejski odegrał kluczową rolę w opracowywaniu priorytetów instrumentu RRF, ale jego zaangażowanie w późniejsze wdrażanie, monitorowanie i kontrolę funduszy jest minimalne w porównaniu z Radą. Główna rola Parlamentu Europejskiego ogranicza się do gromadzenia informacji i zwiększania przejrzystości dzięki dialogom na temat odbudowy i zwiększania odporności, a także dzięki procedurze udzielania absolutorium z wykonania budżetu UE za poprzedni rok.
- b) Jeśli chodzi o zaangażowanie zainteresowanych stron, EKES zwraca uwagę, że nadal kluczowe znaczenie ma zasada partnerstwa ustanowiona w funduszach strukturalnych UE. Zasada ta zapewnia odpowiednie zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych oraz, w stosownych przypadkach, instytucji badawczych i uniwersytetów. Ich wkład pomógł w opracowaniu programów dostosowanych do warunków lokalnych i regionalnych i jest uznawany za czynnik umożliwiający zrównoważoną transformację ukierunkowaną na konkretny obszar, co jest szczególnie ważne na etapie analizy potrzeb i opracowywania priorytetów⁽²²⁾. W przypadku nowego unijnego funduszu inwestycyjnego zasadę tę należy stosować na poziomie UE, zapewniając konsultacje i udział w opracowywaniu priorytetowych sektorów i projektów oraz na etapie wdrażania. Idąc za przykładem innych programów, powinien istnieć obowiązek ustanowienia komitetu monitorującego (lub podobnych organów) lub zaangażowania organów już ustanowionych w innych obszarach. Unijny kodeks postępowania w zakresie partnerstwa z 2014 r., który stanowi podstawę funkcjonowania komitetów monitorujących, należy poddać przeglądowi, aby zapewnić skuteczne wdrożenie zasady partnerstwa we wszystkich państwach członkowskich⁽²³⁾.
- c) EKES uważa, że w przyszłej polityce inwestycyjnej UE należy nadal wdrażać budżetowanie wynikowe⁽²⁴⁾. Wskaźniki wykonania powinny być jednak przede wszystkim związane z ogólnymi i szczegółowymi celami instrumentu. Jeżeli wypłacanie środków UE jest powiązane z bardziej szczegółowymi reformami strukturalnymi, o priorytetach reform należy decydować w drodze procedur demokratycznych, w których uczestniczą parlamenty i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie⁽²⁵⁾.
- d) EKES zgadza się, że wypłacanie środków UE w ramach nowej zdolności inwestycyjnej musi mieć charakter warunkowy. Po pierwsze, całe finansowanie musi być uzależnione od przestrzegania podstawowych zasad praworządności. Płatności w ramach nowych instrumentów powinny zatem podlegać rozporządzeniu w sprawie warunkowości budżetowej, a Komisja powinna być uprawniona do odmowy zatwierdzenia funduszy UE, jeśli nie zostaną spełnione standardy praworządności. Po drugie, finansowanie UE powinno być uzależnione od zdrowych finansów publicznych na poziomie państwa członkowskiego, jak określono i uzgodniono w nowych unijnych przepisach fiskalnych. W ten sposób można by ulepszyć unijny system zarządzania gospodarczego i pogodzić cel wspierania zdrowych finansów gospodarczych z celem zapewnienia wystarczających środków finansowych na inwestycje o strategicznym znaczeniu europejskim.

⁽²¹⁾ Zob. obliczenia i źródła danych: <https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf>.

⁽²²⁾ Komisja Europejska (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds*.

⁽²³⁾ Raport z oceny EKES-u „Śródrokresowa ocena Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”.

⁽²⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Propozycje reform i inwestycji oraz ich wdrażanie w państwach członkowskich – jaka jest opinia zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego? (Cykl europejskiego semestru 2023–2024) (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C/2024/4054 z 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj>).

⁽²⁵⁾ Konkretnie propozycje reform dotyczących demokratyzacji zarządzania gospodarką w UE bez zmiany traktatów UE – zob.: Dawson, M. *How To Democratise Europe's Fiscal Rules*.

- e) EKES zwraca również uwagę, że polityka inwestycyjna UE działa lepiej w terenie, jeśli fundusze UE zapewniają własne zdolności administracyjne i pomoc techniczną, w tym w administracjach państw członkowskich. Pomoc techniczna jest również potrzebna społeczeństwu obywatelskiemu, aby umożliwić mu skuteczne uczestnictwo w monitorowaniu organów, które kierują wypłacaniem środków UE i kontrolują je na szczeblu krajowym i unijnym⁽²⁶⁾. Skoordynowane podejście UE do eliminacji luk w zdolnościach ma zasadnicze znaczenie dla spójności i dla uniknięcia fragmentacji jednolitego rynku.

3.11. Aby zapewnić najwyższe standardy zarządzania i budować zaufanie publiczne, w ramach zdolności inwestycyjnej należy również ustanowić solidne mechanizmy przejrzystości i rozliczalności. Powinny do nich należeć:

- a) niezależna rada nadzorcza składająca się z przedstawicieli instytucji UE, państw członkowskich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego (w tym partnerów społecznych), której zadaniem jest monitorowanie wykorzystania i wpływu funduszu;
- b) regularne publiczne i otwarte sprawozdania na temat finansowanych projektów, ich postępów i wyników;
- c) jasne kryteria i wytyczne dotyczące wyboru projektów i wypłacania środków;
- d) dostępne mechanizmy składania skarg i odwołań dla zainteresowanych stron;
- e) obowiązkowe oceny ex post przeprowadzane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wprowadzając te zabezpieczenia, UE może wykazać swoje zaangażowanie w odpowiedzialne i skuteczne wykorzystanie funduszy publicznych.

3.12. Wypłata środków z proponowanego funduszu inwestycyjnego UE powinna być uzależniona od kryteriów społecznych. Te kryteria muszą uwzględniać różnorodność dialogu społecznego w państwach członkowskich i nie mogą prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji niektórych rodzajów przedsiębiorstw lub niektórych państw członkowskich. Ewentualne kryteria społeczne, które przedsiębiorstwa musiałyby spełnić, aby kwalifikować się do finansowania ze środków UE lub uzyskać dodatkowe fundusze, mogą obejmować utrzymanie zakładów pracy i gwarancje zatrudnienia, środki w zakresie kwalifikacji i szkoleń, środki mające na celu poprawę uczestnictwa pracowników lub układy zbiorowe. W ten sposób finansowanie publiczne transformacji jest konsekwentnie ukierunkowane na tworzenie i utrzymanie godnych miejsc pracy, a tym samym zwiększa akceptację dla zielonej transformacji. W tym kontekście EKES zgadza się ze sprawozdaniem Letty⁽²⁷⁾, w którym stwierdzono, że skuteczność i akceptowalność instrumentów pomocy państwa zależy od strategicznego wykorzystania funduszy publicznych z myślą o osiągnięciu wspólnych celów politycznych.

3.13. Przedstawiony tutaj unijny fundusz inwestycyjny powinien z pożytkiem uzupełniać inne ważne pozycje budżetu, w szczególności fundusze strukturalne, i w żadnym wypadku nie powinien ich zastępować ani im zagrażać. Chociaż fundusze strukturalne i przedstawiony tu fundusz inwestycyjny mogą się pokrywać, podział zadań jest koncepcyjnie jasny: fundusze strukturalne odgrywają niezwykle ważną rolę we wzmacnianiu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, przedstawiony fundusz UE na rzecz trwałej konkurencyjności i odporności ma na celu przede wszystkim finansowanie projektów inwestycyjnych, które leżą w strategicznym interesie europejskim i należą do czterech opisanych powyżej sektorów.

Bruksela, dnia 18 września 2024 r.

Oliver RÖPKE

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁶⁾ Komisja Europejska (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds*.

⁽²⁷⁾ Letta, E. (2024): *Much more than a market*, s. 39.