C/2024/6862

28.11.2024 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Инвестиционен фонд на ЕС за икономическа издръжливост и устойчива конкурентоспособност

(становище по собствена инициатива)

(C/2024/6862)

Докладчик: **Dominika BIEGON**

Съветници	Cedric KOCH, на докладчика Nils REDEKER, за II група
Решение на Пленарната асамблея	18.1.2024 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	6.9.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	18.9.2024 г.
Пленарна сесия №	590
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	145/2/4

1. Заключения и препоръки

1.1. Гарантирането и развитието на устойчива конкурентоспособност и на устойчивост е едно от главните предизвикателства, пред които ще се изправи единният пазар на ЕС през следващите няколко години. Преди всичко, изменението на климата се е превърнало в неотложен въпрос и налага екологична промяна в нашите икономики. Докато ЕС си е поставил амбициозни цели по отношение на декарбонизацията, цифровизацията, издръжливостта и устойчивата конкурентоспособност, недостигът на финансиране си остава „ахилесовата пета“ на високата амбиция на ЕС да направи единния пазар пригоден за бъдещето.

1.2. По-голямата част от инвестициите в екологичния преход ще трябва да дойде от частния сектор. Следователно ЕС трябва да подобри рамковите условия за частни инвестиции в единния пазар. Това включва прилагане на основните компоненти на съюза на капиталовите пазари, завършване на изграждането на банковия съюз, интегриране на европейския енергиен пазар, ускоряване на процедурите за издаване на разрешения и намаляване на регулаторната тежест, като същевременно се запазят социалните стандарти. Същевременно е необходимо значително по размер публично финансиране за стимулиране на частни инвестиции в областите, в които все още няма стопанска реализация за въглеродно неутрални решения, и в стратегическите сектори, в които производството иначе би се осъществявало в конкуриращи се от геоикономическа гледна точка световни региони, в които би могло да се злоупотребява със зависимостите. Освен това публичните средства са от ключово значение за инвестициите в инфраструктура (напр. в мрежи или тръбопроводи за водород) и в други обществени блага, които участниците на пазара нямат стимул да предоставят, но които могат да създадат условия, при които участниците на пазара да преуспяват и да инвестират допълнително в съответните си сфери.

1.3. Новите фискални правила на ЕС няма да увеличат достатъчно фискалното пространство за инвестициите, така че да се запълни недостигът на инвестиции на равнището на отделна държава членка. Същевременно финансирането от ЕС за екологичния и цифровия преход ще спадне значително след 2026 г., когато изтече срокът на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

1.4. Ето защо ЕИСК е съгласен, че за да се гарантира ефективно и благоприятстващо растежа прилагане на реформирания Пакт за стабилност и растеж, новата правна рамка, съсредоточена върху контролиране на равнищата на дълга и дефицита, трябва да бъде допълнена с целеви капацитет за инвестиции на равнището на ЕС с цел повишаване на устойчивата конкурентоспособност и икономическата издръжливост на единния пазар на ЕС.

1.5. ЕИСК предлага да бъде създаден инвестиционен фонд на ЕС като част от следващата Многогодишна финансова рамка (МФР). Той би трябвало да има за цел осигуряването на финансови ресурси за инвестиционни проекти, които са от стратегически европейски интерес. ЕИСК предлага набор от критерии, които да ръководят приоритизирането и избора на инвестиции в рамките на бъдещия инвестиционен капацитет на ЕС.

1.6. ЕИСК е определил четири области за инвестиции, които заслужават финансиране на равнището на ЕС по линия на бъдещ фонд за инвестиции на ЕС: а) трансгранични инфраструктурни проекти, б) инвестиции за завършване на енергийния съюз, в) инвестиции за укрепване на конкурентоспособността на европейските отрасли, г) инвестиции в квалификация и обучение.

1.7. Фондът за инвестиции на ЕС би трябвало да се финансира от комбинация от ресурси, включително вноски на държавите членки, нови собствени ресурси и съвместно емитиране на дългови инструменти на ЕС.

1.8. Инструментите на инвестиционния фонд на ЕС включват финансова подкрепа чрез нисколихвени заеми, гаранции и целеви субсидии за предприятия, публични капиталови инвестиции и безвъзмездни средства и заеми, чрез които правителствата на държавите членки могат да финансират както целеви национални мерки за подкрепа, така и проекти за публични инвестиции. Специален акцент би трябвало да се постави върху финансирането на трансгранични инвестиционни проекти.

1.9. Ефективността и допустимостта на финансовите инструменти зависят в значителна степен от стратегическото използване на публични средства за постигане на общите цели на публичната политика. Ето защо отпускането на средства от предложения инвестиционен фонд на ЕС следва да бъде обусловено от социални критерии. Тези социални критерии трябва да зачитат различните форми на социален диалог в държавите членки и не трябва да водят до неоправдана дискриминация срещу определени видове предприятия или държави членки. Възможните социални критерии, които дружествата може да трябва да изпълнят, за да отговарят на условията за финансиране от ЕС или да получат допълнително възнаграждение, биха могли да включват запазване на обекта и гаранции за заетост, мерки за квалификация и обучение, мерки за подобряване на участието на работниците или колективни трудови договори. По този начин публичното финансиране за трансформацията ще бъде насочено последователно към създаването и поддържането на достойни работни места и така ще се увеличава приемането на екологичния преход.

2. **Контекст и предистория**

2.1. Гарантирането и развитието на устойчива конкурентоспособност и на устойчивост е едно от главните предизвикателства, пред които ще се изправи единният пазар на ЕС през следващите няколко години. Тези предизвикателства трябва да се разглеждат на фона на изменението на климата, което се е превърнало в неотложен въпрос, който налага екологична промяна в нашите икономики. С Европейския зелен пакт и програмата „Подготвени за цел 55“ ЕС правилно набеляза амбициозни цели по отношение на климата, които поставят огромни предизвикателства за европейските икономики. Макар посоката и целите да са ясни, продължава да съществува проблем с финансирането на Европейския зелен пакт. По подобен начин цифровият преход на единния пазар правилно се разглежда като ключов приоритет в рамките на стратегията в областта на цифровите технологии, цифровото десетилетие и стратегията за цифров единен пазар на ЕС. И тук обаче има проблем с финансирането. И в двете области на трансформация възникнаха нови видови конкурентен натиск поради широкомащабната промишлена политика, прилагана от ключови икономически конкуренти. И накрая, през последните години се появиха геоикономически слаби места, които застрашават устойчивостта на единния пазар. В отговор на това ЕС правилно определи цели за стратегически ориентирани към бъдещето вериги на доставка, част от които да бъдат базирани в самия ЕС. Те включват целите, изложени в Европейския законодателен акт за интегралните схеми, Европейския законодателен акт за суровините от критично значение, законодателния акт за промишленост с нулеви нетни емисии и платформата за стратегически технологии за Европа (STEP). Ефективният отговор на тези геополитически напрежения и рискове за устойчивата конкурентоспособност и издръжливостта обаче е възпрепятстван от проблеми с финансирането.

2.2. За да се постигнат целите на ЕС по отношение на климата и да се осъществи цифровата трансформация, наличният капитал трябва да бъде основно преразгледан. Това предполага значително разширяване на инвестициите. За да постигне Европа своите цели по отношение на климата до 2030 г. и да декарбонизира своя сектор на електроенергията, Европейската комисия оцени общите нужди от инвестиции на около 4 % от БВП годишно до 2030 г ([1]). Наскоро Institut Rousseau оцени недостига на инвестиции за постигането от ЕС на нулеви нетни емисии на около 2,3 % от БВП годишно до 2050 г., включително недостиг от почти 4 % от БВП годишно до 2030 г. Във всички тези проучвания обаче се определя единствено количеството необходими инвестиции за декарбонизация на европейските икономики. Възникват изисквания за допълнителни инвестиции, ако се вземат под внимание и други важни политически цели и предизвикателства, като например цифровата трансформация, увеличаването на икономическата издръжливост чрез осигуряване на стабилно производство в ЕС, социални инвестиции в умения и образование и необходимостта от инвестиране в отбранителен капацитет, както и отделните предизвикателства, свързани с опазването на околната среда, за да се води борба с кризата с биологичното разнообразие, и все по-необходимите инвестиции в адаптиране към изменението на климата. Като цяло нуждите от финансиране неизбежно ще нараснат драстично през идните години. В този контекст настоящото становище е съсредоточено върху нуждите от финансиране, свързани с прехода към устойчиво конкурентен и издръжлив единен пазар, и в него са разгледани препоръки за политиката за запълване на недостига на инвестиции, свързан с това предизвикателство за политиката в ЕС.

([1]) Европейска комисия, 2023 г.: *Доклад за стратегическото прогнозиране за 2023 г. Устойчивостта и благосъстоянието на хората в центъра на отворената стратегическа автономност на Европа*.

2.3. По-голямата част от инвестициите за екологичния преход ще трябва да дойде от частния сектор. Следователно ЕС трябва да подобри рамковите условия за частни инвестиции в единния пазар. За тази цел той би трябвало да приоритизира създаването на съюз на капиталовите пазари (СКП), за да развие пазара за рисков капитал, дялови ценни книжа и облигации, да улесни трансграничните инвестиции, да осигури по-добри възможности за финансиране за стартиращите и разрастващите се предприятия и да направи ЕС по-привлекателен за чуждестранни инвестиции. Това включва намаляване на правната фрагментация чрез стремеж към координиране на националното данъчно право, правото в областта на несъстоятелността и договорното право и се работи за по-централизиран надзор над капиталовите пазари и се проучват възможностите за европейски спестовни продукти. Подобряването на условията за частно финансиране ще предполага и укрепване на европейската банкова система чрез завършване на банковия съюз и създаване на европейска схема за застраховане на депозитите. За да се стимулират частните инвестиции в стратегически сектори и да се насърчи растежът на производителността, ЕС трябва също така да постигне напредък в интегрирането на европейския енергиен пазар и да премахне всички оставащи пречки пред трансграничната дейност в рамките на единния пазар, особено тези, които възпрепятстват разпространението на цифрови услуги и иновации. И накрая, частните инвестиции би трябвало да се насърчават чрез ускоряване на процедурите по издаване на разрешителни и намаляване на регулаторните изисквания и изискванията за докладване, особено за малките и средните предприятия, където подобни изисквания нямат ясни социални ползи, ползи за екологията или климата.

2.4. Тези мерки биха могли да спомогнат много и за стимулиране на необходимите частни инвестиции. Сами по себе си обаче те няма да са достатъчни, за да се запълни недостигът на финансиране. Необходимо е значително по размер публично финансиране за стимулиране на частните инвестиции в областите, в които все още няма стопанска реализация за въглеродно неутрални решения, и в стратегическите сектори, в които производството иначе би се осъществявало в конкуриращи се от геоикономическа гледна точка световни региони, в които би могло да се злоупотребява със зависимостите. Освен това публичните средства са от ключово значение за инвестициите в инфраструктура (напр. в мрежи или тръбопроводи за водород) и в други обществени блага, които участниците на пазара нямат стимул да предоставят, но които могат да създадат условия, при които участниците на пазара да преуспяват и да инвестират в съответните си сфери. Макар че главното средство за финансиране на прехода на ЕС би трябвало да бъдат инвестициите на частния сектор, според повечето проучвания, за да се отключи достатъчно частно финансиране, е необходим дял от най-малко 25–60 % публично финансиране в зависимост от сектора.

2.5. Държавите членки са централен стълб, необходим за запълване на недостига на финансиране. Тук обаче новите фискални правила на ЕС са съсредоточени върху контрола на дълговете и дефицитите, вместо върху стимулиране на инвестициите. Резултатът е подобрение в сравнение със старата система, но също така е ясно, че новите правила няма да увеличат достатъчно фискалното пространство за инвестиции, за да се запълни недостигът на инвестиции на равнището на отделна държава членка. Напротив, първоначалните оценки на Европейската комисия показват, че през идните години напреженията, свързани с фискалната консолидация, ще се увеличат значително във всички държави членки ([2]). Рискът е, че ползите от постигането на по-надежден и ефективен набор от фискални правила с цел гарантиране на фискална устойчивост може да бъдат подкопани, ако държавите членки се окажат неспособни да финансират инвестициите, необходими за прехода. Това би довело до по-малко приемане и спазване на новите правила или до забавен, а оттам и още по-скъп преход.

2.6. Държавите членки ще продължат да се възползват от (нарастващите) приходи от схемата за търговия с емисии (СТЕ), които според оценките на Европейската комисия ще генерират около 220 милиарда евро до 2030 г., към които ще се добавят 113 милиарда евро с включването на нови сектори в схемата от 2027 г. нататък ([3]). Макар и значителни, тези приходи възлизат само на около 0,2 % от БВП на ЕС годишно, което далеч не е достатъчно, за да задоволи гореупоменатите допълнителни нужди от инвестиции. Освен това те вече са отчасти планирани за финансирането на Европейския социален фонд, който има за цел да смекчи отрицателните социални странични ефекти от ценообразуването на въглеродните емисии, и Комисията предложи 30 % от приходите от СТЕ да постъпят в следващия бюджет на ЕС като собствен ресурс.

2.7. Друг стълб за запълване на недостига на финансиране са схемите за финансиране на ЕС. В ЕС вече са създадени различни схеми за финансиране, с чиято помощ да се финансира екологичният преход. Има правно изискване поне 30 % от МФР да бъдат разпределени за действия в областта на климата. В допълнение към това през 2022 г. беше създаден МВУ, който се превърна в най-големия фонд на ЕС за подпомагане на Зеления пакт. Почти половината от средствата на ЕС, предвидени за инвестиции в климата, идват от МВУ. Срокът на действие на МВУ обаче ще изтече до края на 2026 г. И не само това, изплащането на облигациите на ЕС за Next Generation EU ще започне през 2028 г. С това значително ще се повиши натискът върху бюджета на ЕС и ще се увеличи още повече недостигът на финансиране за Зеления пакт.

2.8. Следователно ЕИСК е съгласен, че за да се гарантира ефективно и благоприятстващо растежа прилагане на реформирания Пакт за стабилност и растеж, новата правна рамка, съсредоточена върху контролиране на равнищата на дълга и дефицита, трябва да бъде допълнена с целеви капацитет за инвестиции на равнището на ЕС. Този капацитет трябва да бъде съсредоточен върху постигане на стимула за финансиране, който е необходим, за да може единният пазар да се ориентира в по-голяма степен към устойчива конкурентоспособност и към устойчивост. ЕИСК е съгласен с много други институции, като например ЕЦБ ([4]) и МВФ ([5]), че най-късно за периода след 2027 г. ще е необходим инвестиционен капацитет на ЕС. В становището по собствена инициатива са изложени предишни призиви на ЕИСК за инвестиционен капацитет на ЕС ([6]) и са разработени конкретни варианти за периода след 2027 г.

([2]) COM(2024) 600 final.
([3]) COM(2024) 163 final.
([4]) ЕЦБ, 2023 г.: *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund* (Правната и институционалната осъществимост на Европейски фонд за климата и енергийната сигурност).
([5]) МВФ, 2023 г.: *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* (Политики на еврозоната: Консултация 2023 по силата на член IV — съобщение за медиите; Служебен доклад и декларация на изпълнителния директор, завеждащ еврозоната; Доклад по държави № 23/264).
([6]) Становище на Европейския икономически и социален комитет — Стимулиране на дългосрочния приобщаващ растеж чрез реформи и инвестиции (ОВ C, C/2024/3378, 31.5.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj).

2.9. Има поне три причини, поради които се нуждаем от инвестиционен капацитет на равнището на ЕС. На първо място, инвестиционният капацитет на равнището на ЕС за финансиране на екологичния и цифровия преход ще допринесе за икономическа устойчивост, ще спомогне за постигане на целите на ЕС по отношение на климата и ще мобилизира необходимия мащаб на единния пазар, за да се гарантира неговата конкурентоспособност в световен мащаб. На второ място, инвестиционният капацитет на ЕС е необходим, за да се гарантира единството на вътрешния пазар и да се избегне накърняване на конкуренцията в рамките на ЕС ([7]). На трето място, екологичната и цифровата трансформация причиняват широкоразпространена несигурност сред населението и предизвикват все по-голяма съпротива от страна на засегнатите сектори и домакинства. За управление на необходимите преходи на пазара на труда, създаване на нови възможности за растеж и доходи и компенсиране на най-силно засегнатите от трансформацията са необходими инструменти на публичната политика ([8]). В противен случай има риск икономическите промени да продължат да подклаждат свързани с разпределението конфликти, с което в крайна сметка ще укрепят антидемократичните и популистките сили ([9]).

3. **Основни стълбове на бъдещия инвестиционен капацитет на ЕС**

3.1. Инвестиционният капацитет би трябвало да бъде оперативен при изтичането на срока на МВУ в края на 2026 г. и следва да бъде интегриран в следващата МФР за 2028—2034 г. В идеалния случай той би трябвало да се планиран за използване до 2050 г., в пряка връзка с договорената цел на ЕС за постигане на нулеви нетни емисии до този срок.

3.2. ЕИСК предлага да бъде създаден инвестиционен фонд на ЕС за постигане на европейските стратегически цели в сферата на екологичния преход. Трябва да се определят ясни критерии, които да насочват приоритизирането и избора на инвестиции в рамките на бъдещия инвестиционен капацитет на ЕС. Стратегическите европейски проекти следва да ([10]):

а) спомагат за осъществяване на дългосрочните цели и приоритети на ЕС в сферата на екологичния преход, включително неговото социално измерение ([11]);

б) увеличават потенциала за растеж на европейските икономики в средносрочен план и укрепват тяхната устойчивост на външни сътресения в дългосрочен план;

в) осигуряват ясна европейска добавена стойност, като например значителни трансгранични ползи, икономии от мащаба, или спомагат за преодоляване на критичен недостиг в европейските обществени блага;

г) допълват и подкрепят други европейски, национални или регионални инвестиции, за да засилят общата съгласуваност и въздействието на усилията на ЕС за стратегически инвестиции.

3.3. По-специално предложеният фонд би трябвало да предоставя финансова подкрепа на равнището на ЕС, за да се стимулират както частни, така и публични инвестиции в следните области:

а) Инфраструктура: инвестициите в разширяването и поддръжката на функциониращa трансгранична инфраструктура (по-специално трансгранични експресни железопътни услуги) изпълняват централна роля в социално-екологичната трансформация ([12]).

б) Енергиен съюз: необходим е специален акцент върху инвестициите за завършване на енергийния съюз. Необходими са значителни инвестиции за разширяване на мрежите за пренос и разпределение на електроенергия. Освен това разширяването на енергията от възобновяеми източници, разширяването на акумулирането на енергия, изграждането на мрежа от тръбопроводи за водород или преобразуването на съществуващите газопроводни мрежи са важни проекти с европейска добавена стойност, които обосновават финансирането на равнището на ЕС.

([7]) Jäger, Jansen, Redeker, 2023 г.: *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* (За климата, печалбата или издръжливостта? Защо, къде и как ЕС следва да отговори на Закона за намаляване на инфлацията).

([8]) Abou-Chadi, Jansen, Kollberg, Redeker, 2024 г.: *Debunking the Backlash - Uncovering European Voters' Climate Preferences* (Опровергаване на мита за неприемането — разкриване на предпочитанията на европейските избиратели по отношение на климата).

([9]) Bergmann, Diermeier, Kempermann, 2023 г.: *AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten* („Алтернатива за Германия“ е по-силна в промишлените региони, засегнати от трансформацията), и Gold, Lehr, 2024 г.: *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior* (Печелившият популизъм: как регионалните политики влияят на поведението на избирателите).

([10]) Подобна концептуална рамка за инвестиционен капацитет на ЕС е предложена от Demertzis/Pinkus/Ruer, 2024 г. *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026* (Ускоряване на стратегическите инвестиции в Европейския съюз след 2026 г.), Bakker, Beetsma, Buti, 2024 г.: *Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home*, (Инвестиране в европейски обществени блага при запазване на фискалната дисциплина в държавата), Claeys и Steinbach, 2024 г.: *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods* (Концептуална рамка за идентифициране и управление на европейските обществени блага); Koch и др., 2024 г., An EU Future Fund: Why and How? (Фонд на ЕС за бъдещето: защо и как?), Background Paper of the Progressive EU Fiscal Policy Network (fes.de), Информационен документ на Мрежата за прогресивна фискална политика на ЕС (fes.de).

([11]) Скорошни европейски инициативи, с които ясно се определят приоритетите в тази област, са промишленият план на Зеления пакт, Законодателният акт за промишленост с нулеви нетни емисии, Платформата за стратегически технологии за Европа и Планът за действие на Европейския стълб на социалните права. Инвестиционният фонд на ЕС би трябвало да предоставя финансовите ресурси за прилагане на дългосрочните цели, определени в тези инициативи.

([12]) Creel и др., 2020 г., *How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme* (Как да изразходваме средствата? Предложение за европейска програма за възстановяване след Covid-19).

в) Промишлена политика: фондът следва да има силен компонент за промишлена политика. ЕС трябва да изпълнява активна роля за поддържане на просперитета в Европа и същевременно да направи икономиката на ЕС пригодна за бъдещето ([13]). За тази цел трябва активно да се популяризират бъдещите технологии, които са от съществено значение за неутралността по отношение на климата. Финансирането от ЕС би трябвало да бъде съсредоточено върху сектори, в които ЕС може да стане конкурентен в международен план след етап на временно подпомагане, като например производството на акумулаторни елементи или пазара за чист водород ([14]). Не е достатъчно обаче да се набляга единствено върху избрани отрасли за чисти технологии. Европейската промишлена политика би трябвало също така активно да подпомага бъдещите фактори за растеж във високотехнологични области. Предложеният фонд на ЕС би могъл да допринася за по-добро координиране на мерките за държавна помощ и би бил първа стъпка към интегрирана европейска промишлена стратегия. Разпределянето на публична подкрепа би трябвало да бъде на конкурентна основа и за него би трябвало да се използват пазарно ориентирани инструменти, като например търгове, тръжни процедури и мерки, сходни с данъчните кредити. Необходимо е подпомагането да бъде целево и временно, напредъкът трябва да се наблюдава по прозрачен начин, а схемите трябва да бъдат с ясни критерии за прекратяване на неуспешните проекти.

г) Социални инвестиции: социално приемливото преструктуриране на нашата икономика ще бъде успешно само ако населението в държавите членки е добре подготвено за нови умения. Поради това е наложително да се предприемат действия в сферата на по-нататъшното обучение и (пре)квалификация на служителите. Тези видове социални инвестиции могат да спомогнат за премахване на пречките пред частните инвестиции, тъй като липсата на квалифициран персонал все още е една от основните инвестиционни пречки за дружествата в ЕС ([15]). Социалните инвестиции от този тип могат да увеличат производителността на потенциалната работна сила в средносрочен до дългосрочен план и по този начин да насърчат икономическия растеж ([16]). Разширяването на социалните инвестиции в тези области може да помогне също и за постигането на целите на Европейския стълб на социалните права и неговия план за действие.

3.4. Инструментите на инвестиционния капацитет на ЕС би трябвало да са в състояние да насърчават както частните, така и публичните инвестиции. По принцип предложеният инвестиционен капацитет на ЕС би трябвало да бъде с висока степен на гъвкавост от гледна точка на отпускането на средства и да съдържа набор от инструменти. Те би трябвало да включват финансова подкрепа чрез нисколихвени заеми, гаранции и целеви субсидии за предприятия, публични капиталови инвестиции и безвъзмездни средства и заеми, чрез които правителствата на държавите членки могат да финансират целеви национални мерки за подкрепа и проекти за публични инвестиции. ЕИСК препоръчва също да се опростят правилата, уреждащи прилагането на различните финансови инструменти на фонда. Необходимо е тясно сътрудничество с Европейската инвестиционна банка и националните насърчителни банки. За да се постигнат целите на ЕС по отношение на климата, частните и публичните инвестиции трябва да си взаимодействат по възможно най-продуктивен и ефикасен начин, за да могат заедно да запълнят съществуващия недостиг.

3.5. Бъдещият инвестиционен фонд на ЕС би трябвало да включва програми, които се администрират пряко на равнището на ЕС, по-специално в области от трансгранично значение. Дружествата би трябвало да имат възможността да кандидатстват пряко за финансиране от ЕС и да изпълняват проекти съгласно насоките и критериите, определяни и контролирани на равнището на ЕС. Необходимо е да се приложат мерки, така че дружествата във всички държави членки да се възползват от такава схема за финансиране, като се предложат и специфични програми за МСП. Схеми за финансиране, администрирани непосредствено на равнище ЕС могат да намалят административната тежест за регионалните и националните администрации и да увеличат капацитета за усвояване на финансирането по линия на ЕС. Що се отнася до инвестициите в инфраструктура, настоящите проекти от общ интерес и Механизмът за свързване на Европа могат да послужат като модел за свързване на проекти с пряко финансиране на равнището на ЕС и би трябвало да бъдат разширени. Аналогично, ЕС вече разполага с инструменти за пряка подкрепа на частните дружества чрез Фонда за иновации. В допълнение към това важни проекти от общоевропейски интерес (ВПОИ) могат да бъдат съфинансирани чрез инструменти на равнище ЕС. Чрез съчетаването на повече финансиране от ЕС с национални схеми за подпомагане обновеният инвестиционен капацитет би могъл да намали риска от нелоялна конкуренция, да осигури мащаб и да постави европейските интереси на водещо място в промишлената политика на ЕС. Това би трябвало да включва общи за целия ЕС проекти от общ интерес и с висока видимост, които носят ползи както за всички хора, така и за всички държави, като например ефективна европейска високоскоростна железопътна мрежа, която да спомага за декарбонизиране на пътуванията в рамките на ЕС и за по-нататъшното интегриране на единния пазар.

3.6. Освен това би трябвало да се проучат иновативни начини за изплащане на средства на ЕС чрез други канали, като се използва опитът от Закона на САЩ за намаляване на инфлацията. Този закон акцентира върху издаването на данъчни кредити на дружествата по политически определени критерии. Предимството от това е, че отпускането на средства става по-бързо и е по-малко зависимо от правителствения и административния капацитет за усвояване, тъй като участниците на пазара вземат инвестиционни решения директно, а впоследствие биват компенсирани от държавата. ЕИСК предлага да се обмисли дали в рамките на системата на ЕС могат да се приложат подобни договорености за възстановяване на данъци, така че участниците на пазара, когато вземат инвестиционни решения, да могат да използват ефективно данъчните стимули, налични в целия единен пазар.

([13]) *Декларация от Антверпен*, 2024 г.

([14]) Jäger, Jansen, Redeker, 2023 г.: *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* (За климата, печалбата или издръжливостта? Защо, къде и как ЕС следва да отговори на Закона за намаляване на инфлацията).

([15]) ЕИБ, 2024 г., *Доклад за инвестициите*, стр. 127.

([16]) Corti и др., 2022 г.: *A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework* (Квалифицирано третиране на екологосъобразните и социалните инвестиции съгласно преразгледана фискална рамка на ЕС).

3.7. Що се отнася до финансирането, ЕИСК счита, че за един нов инвестиционен фонд на ЕС би трябвало да се разчита на съчетание на инструменти за финансиране, които да могат да работят с частния сектор и държавите членки, за да се запълни съществуващият недостиг на инвестиции.

а) Един от компонентите на тази стратегия за финансиране за нов инвестиционен фонд на ЕС би трябвало да бъде значително увеличената вноска въз основа на БНД от държавите членки. Тъй като изискванията към ЕС нарастват силно в области като отбрана, промишленост, външни икономически отношения и климат, държавите членки трябва да направят така, че да има съответстващо увеличение на финансирането на институциите на ЕС.

б) Освен това нови реални собствени ресурси за ЕС са от ключово значение. Така ще се изплатят лихвите и главницата след 2028 г. по дълговете на Next Generation EU, поети от фонда за възстановяване след пандемията, и ще се финансират допълнителните инвестиции, необходими за запълване на недостига на инвестиции в прехода посредством облигации на ЕС. ЕИСК призовава държавите членки да приемат и приложат предложения от Комисията пакет от нови собствени ресурси и да посочат допълнителни кандидати, с чиято помощ МФР ще може да стъпи на солидна основа ([17]).

в) Съвместното емитиране на дългови инструменти на ЕС беше въведено успешно като иновативен инструмент по време на пандемията и би могло да се направи отново, за да се финансират устойчивата конкурентоспособност и издръжливостта на единния пазар ([18]). Нови проучвания сочат, че финансирането на инвестиции на ЕС за Зеления пакт чрез емитиране на облигации на ЕС от страна на Комисията, има смисъл от макроикономическа гледна точка ([19]) и е юридически жизнеспособно ([20]).

3.8. Тези различни източници би трябвало да се комбинират продуктивно, за да се увеличи до максимум тяхното въздействие от гледна точка на ефективното повишаване на нивата на частните и публичните инвестиции. Реалните собствени ресурси на ЕС и вноските на държавите членки могат да служат като гаранции за ЕИБ за привличане на финансиране с цел увеличаване на частните инвестиции. Те могат също така да служат като гаранции, които да позволяват на Европейската комисия да емитира облигации в достатъчно голям мащаб, за да се запълни оставащият недостиг във финансирането на новия инвестиционен фонд и да се изплащат безвъзмездни средства на държавите членки за публични инвестиции.

([17]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно втория набор от нови собствени ресурси (ОВ C 293, 18.8.2023 г., стр. 13) и Становище на Европейския икономически и социален комитет относно съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Коригиран пакет за новото поколение собствени ресурси (COM(2023) 330 final) и относно измененото предложение за решение на Съвета за изменение на Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз (COM(2023) 331 final/2 — 2021/0430 (CNS)) (ОВ C, C/2024/884, 6.2.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj).

([18]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Часът на Европа: възстановяване и подготовка за следващото поколение“ (COM(2020) 456 final) „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Бюджетът на ЕС осигурява ресурс за плана за възстановяването на Европа“ (COM(2020) 442 final) „Предложение за регламент на Съвета за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след пандемията от COVID-19“ (COM(2020) 441 final/2 — 2020/0111 (NLE) „Изменено предложение за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027“ (COM(2020) 443 final — 2018/0166 (APP) „Изменено предложение за Решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз“ (COM(2020) 445 final — 2018/0135 (CNS) „Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020“ (COM(2020) 446 final — 2020/0109 (APP) „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“ и за определяне на нейните правила за участие и разпространение на резултатите, Решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на специфична програма за осъществяване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“, Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за подпомагане на стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на Общата селскостопанска политика (стратегическите планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета“ (COM(2020) 459 final — 2018/0224 COD) (ОВ C 364, 28.10.2020 г., стр. 124), и Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно ефективната координация на икономическите политики и многостранния бюджетен надзор“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета“ (COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD), „Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит“ (COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS) и „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки“ (COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE) (ОВ C, C/2023/880, 8.12.2023 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) COM(2024) 82 final; вж. същоДоклад на МВФ, 2023 г., стр. 44, и Институт за макроикономическа политика (IMK), 2020 г.: The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility (Макроикономическите последици от .Механизма на ЕС за възстановяване и устойчивост).

([20]) Grund, Steinbach, 2023 г.: *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective* (Дългово финансиране на Европейския съюз: свобода на действие и правни пречки).

3.9. Въз основа на проведени наскоро проучвания новият инвестиционен капацитет на ЕС за устойчива конкурентоспособност и икономическа устойчивост следва да възлиза на поне 0,5 % от БВП на ЕС годишно. Тази консервативна оценка се дължи на общ недостиг на инвестиции в размер на най-малко 5 % от БВП годишно за посочените по-горе сектори и 25 % дял на публичните инвестиции, което води до недостиг на публични инвестиции от поне 1,25 % от БВП годишно ([21]). ЕИСК счита, че равнището на ЕС би трябвало да допринася със значителен дял от средствата, необходими за запълване на недостига на публични инвестиции. Така ще се гарантира, че общоевропейските инвестиции в трансформацията и подкрепата за държавите членки са пропорционални на мащаба на единния пазар. Очаква се националните правителства да поемат останалата тежест по отношение на публичните инвестиции.

3.10. Понастоящем ЕС подкрепя държавите членки главно когато те финансират инвестиции в областта на климата посредством части от структурните фондове и МВУ. Що се отнася до управлението на тези фондове, новият инвестиционен капацитет би трябвало да се основава на успехите на тези фондове, като същевременно спомага за разрешаване на главните им слабости. По-специално ЕИСК препоръчва следното:

а) ЕИСК отбелязва, че новият инвестиционен капацитет на ЕС би трябвало да бъде включен в общата МФР, за да се гарантира демократична отчетност и контрол. Той би трябвало да следва примера на структурните фондове, вместо да бъде отделен инструмент за външно финансиране като МВУ. Европейският парламент изигра ключова роля в разработването на приоритетите на механизма, но участието му в последващото изпълнение, наблюдение и контрол на средствата е минимално в сравнение с това на Съвета. Основната роля на Европейския парламент се ограничава до събирането на информация и повишаването на прозрачността чрез „диалози за възстановяване и устойчивост“, както и посредством процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на ЕС за предходната година.

б) Що се отнася до ангажираността на заинтересованите страни, ЕИСК отбелязва, че принципът на партньорство, установен в структурните фондове на ЕС, продължава да бъде от ключово значение. С този принцип се гарантира пълноценното ангажиране на регионалните и местните власти, гражданското общество, социалните партньори и, ако е целесъобразно, изследователските организации и университетите. Приносът им спомогна за разработването на програми, съобразени с местните и регионалните обстоятелства, и се признава като инструмент за устойчиви съобразени с конкретното място преходи, което е особено важно на етапа на анализ на нуждите и разработване на приоритети ([22]). За един нов инвестиционен фонд на ЕС този принцип би трябвало да се приложи на равнище ЕС, като се гарантират консултация и участие в определянето на приоритетните сектори, проектите и на етапа на изпълнение. По примера на други програми следва да има задължение за създаване на мониторингов комитет (или сродни органи) или за включване на вече създадените такива в други области. Кодексът на ЕС за поведение за партньорство от 2014 г., който осигурява основата за функционирането на мониторинговите комитети, следва да бъде преразгледан, за да се гарантира ефективното прилагане на принципа на партньорство във всички държави членки ([23]).

в) ЕИСК счита, че бюджетирането, основано на изпълнението, следва да продължи да се прилага в бъдещата инвестиционна политика на ЕС ([24]). Показателите за изпълнение обаче би трябвало да бъдат свързани най-вече с общите и специфичните цели на механизма. Ако изплащането на средства на ЕС е свързано с по-специфични структурни реформи, приоритетите на реформите трябва да се определят чрез демократични процедури, които включват парламентите и организираното гражданско общество ([25]).

г) ЕИСК е съгласен, че отпускането на средства на ЕС посредством нов инвестиционен капацитет трябва да е обвързано с условия. На първо място, цялото финансиране трябва да зависи от спазването на основните принципи на върховенството на закона. Поради това плащанията по новите инструменти би трябвало да попадат в обхвата на Регламента относно бюджетните изисквания, а Комисията следва да има правомощието да откаже одобрение на средства на ЕС, ако стандартите за върховенство на закона не са спазени. На второ място, финансирането от ЕС би трябвало да бъде обусловено от стабилни публични финанси на равнище държави членки, както е посочено и договорено в новите фискални правила на ЕС. По този начин системата за икономическо управление на ЕС би могла да бъде подобрена и целта за насърчаване на стабилни икономически финанси би могла да бъде съгласувана с целта за осигуряване на достатъчно финансиране за инвестиции от стратегически европейски интерес.

([21]) Вж. изчисленията и източниците на данни: https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf.

([22]) Европейска комисия, 2024 г.: *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* (Проучване на практически казус относно функционирането на МВУ и други фондове на ЕС).

([23]) Доклад на ЕИСК за оценка относно *Междинна оценка на прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост*.

([24]) Становище на Европейския икономически и социален комитет — Предложения за реформи и инвестиции и тяхното прилагане в държавите членки — какво е мнението на организираното гражданско общество? (цикъл на европейския семестър 2023—2024 г.) (становище по собствена инициатива) (ОВ C, C/2024/4054, 12.7.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj).

([25]) За конкретни предложения за реформа за демократизиране на икономическото управление на ЕС без промяна на Договорите на ЕС вж. Dawson, 2023 г.: *How To Democratise Europe's Fiscal Rules* (Как да демократизираме фискалните правила на Европа)).

д) ЕИСК отбелязва също, че инвестиционната политика на ЕС работи по-добре на място, ако фондовете на ЕС осигуряват собствен административен капацитет и техническа помощ, включително в администрациите на държавите членки. Необходима е и техническа помощ за гражданското общество, за да може то да участва ефективно в наблюдението на органите, които управляват и контролират отпускането на средства от ЕС на национално и европейско равнище ([26]). Координираният подход на ЕС за преодоляване на недостатъците в капацитета е от съществено значение за сближаването и за избягване на разпокъсването на единния пазар.

3.11. За да се гарантират най-високите стандарти на управление и да се изгради обществено доверие, инвестиционният капацитет би трябвало също така да установи стабилни механизми за прозрачност и отчетност. Те би трябвало да включват:

а) независим надзорен съвет с представители на институциите на ЕС, държавите членки и организации на гражданското общество (включително социалните партньори) за наблюдение на използването и въздействието на фонда;

б) редовно публично и открито докладване относно финансираните проекти, напредъка по тях и резултатите от тях;

в) ясни критерии и насоки за избор на проекти и отпускане на средства;

г) достъпни механизми за подаване на оплаквания и обжалване за заинтересованите страни;

д) задължителни последващи оценки от Европейската сметна палата.

Като включи тези предпазни мерки, ЕС може да демонстрира своя ангажимент за отговорно и ефективно използване на публичните средства.

3.12. Отпускането на средства от предложения инвестиционен фонд на ЕС следва да бъде обусловено от социални критерии. Тези социални критерии трябва да зачитат различните форми на социален диалог в държавите членки и не трябва да водят до неоправдана дискриминация срещу определени видове предприятия или държави членки. Възможните социални критерии, които дружествата може да трябва да изпълнят, за да отговарят на условията за финансиране от ЕС или да получат допълнително възнаграждение, биха могли да включват запазване на обекта и гаранции за заетост, мерки за квалификация и обучение, мерки за подобряване на участието на работниците или колективни трудови договори. По този начин публичното финансиране за трансформацията ще бъде насочено последователно към създаването и поддържането на достойни работни места и така ще се увеличава приемането на екологичния преход. В този контекст ЕИСК е съгласен с доклада Letta ([27]), в който се твърди, че ефективността и допустимостта на инструментите за държавна помощ зависят от стратегическото използване на публичните средства за постигане на общи цели на политиката.

3.13. Описаният в настоящия документ инвестиционен фонд на ЕС следва по полезен начин да допълва други важни бюджетни пера, по-специално структурните фондове, и в никакъв случай не би трябвало да ги замества или компрометира. Въпреки че има потенциални припокривания между структурните фондове и посочения тук инвестиционен фонд, разделението на задачите е концептуално ясно: структурните фондове имат жизненоважна роля за укрепване на социалното, икономическото и териториалното сближаване, описаният фонд на ЕС за устойчива конкурентоспособност и за устойчивост е предназначен главно за финансиране на инвестиционни проекти, които са от стратегически европейски интерес и принадлежат към четирите посочени по-горе сектора.

Брюксел, 18 септември 2024 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Oliver RÖPKE

([26]) Европейска комисия, 2024 г.: *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* (Проучване на практически казус относно функционирането на МВУ и други фондове на ЕС).

([27]) Доклад на Enrico Letta, *Much more than a market* (Много повече от пазар), стр. 39.