C/2024/6862

28.11.2024

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru

Investiční fond EU na podporu hospodářské odolnosti a udržitelné konkurenceschopnosti

(stanovisko z vlastní iniciativy)

(C/2024/6862)

Zpravodajka: **Dominika BIEGON**

Poradci	Cedric KOCH (pro zpravodajku) Nils REDEKER (pro skupinu II)
Rozhodnutí plenárního shromáždění	18. 1. 2024
Právní základ	čl. 52 odst. 2 jednacího řádu
Odpovědná sekce	Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost
Přijato v sekci	6. 9. 2024
Přijato na plenárním zasedání	18. 9. 2024
Plenární zasedání č.	590
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	145/2/4

1. Závěry a doporučení

1.1 Jednou z hlavních výzev, kterým bude jednotný trh EU čelit v nejbližších letech, je zajistit a rozvíjet udržitelnou konkurenceschopnost a odolnost. Více než cokoli jiného naléhavě vyvstala nutnost reagovat na změnu klimatu a přeorientovat naše ekonomiky na ekologičtější principy fungování. EU si vytyčila ambiciózní cíle spadající do oblastí dekarbonizace, digitalizace, odolnosti a udržitelné konkurenceschopnosti. Současně však platí, že Achillovou patou těchto vysokých ambicí EU, jež mají zajistit životaschopnost jednotného trhu do budoucna, zůstává nedostatečné financování.

1.2 Hlavní balík investic do ekologické transformace bude muset přijít ze soukromého sektoru; EU proto musí lépe nastavit rámcové podmínky pro soukromé investice na jednotném trhu. Konkrétněji je třeba realizovat základní složky unie kapitálových trhů, dokončit bankovní unii, integrovat evropský trh s energií, zrychlit povolovací postupy a snížit regulační zátěž a současně zachovat sociální normy. Zároveň je zapotřebí značný objem veřejných prostředků k aktivaci soukromých investic do oblastí, kde uhlíkově neutrální řešení prozatím nejsou dostatečně komerčně atraktivní, a dále do strategických odvětví, v nichž by jinak výroba probíhala v geoekonomicky konkurenčních částech světa s rizikem zneužívání takto vzniklých závislostí. Vedle toho je nezbytné investovat veřejné prostředky do infrastruktury (jako jsou elektrizační soustavy nebo vodíková potrubí) a dalších veřejných statků. Účastníci trhu sami sice nemají motivaci do nich investovat, díky těmto statkům však mohou vzniknout podmínky, ve kterých budou prosperovat a dále investovat do svých oborů.

1.3 Nová fiskální pravidla EU nezvětší fiskální prostor pro investice dostatečně k tomu, aby bylo možno zaplnit investiční mezeru na úrovni členských států. Současně s tím dojde po roce 2026 k výraznému poklesu financování ekologické a digitální transformace z prostředků EU, neboť skončí platnost Nástroje pro oživení a odolnost (RRF).

1.4 EHSV proto souhlasí, že k efektivnímu a prorůstovému provedení reformovaného Paktu o stabilitě a růstu je třeba dokončit nový právní rámec zaměřený na udržení kontroly nad mírou zadlužení a deficitu pomocí cílené investiční kapacity na úrovni EU, jejímž účelem je zvýšit udržitelnou konkurenceschopnost a hospodářskou odolnost jednotného trhu EU.

1.5 EHSV navrhuje zřídit jako součást příštího víceletého finančního rámce (VFR) investiční fond EU. Jeho cílem by mělo být financování investičních projektů, které spadají do strategického evropského zájmu. EHSV navrhuje soubor kritérií, podle nichž by se určovalo přednostní pořadí a výběr investic z této budoucí investiční kapacity EU.

1.6 EHSV přichází se čtyřmi investičními okruhy, které zasluhují financování z budoucího investičního fondu EU: a) projekty týkající se přeshraniční infrastruktury, b) investice do dokončení energetické unie, c) investice do posílení konkurenceschopnosti evropského průmyslu a d) investice do kvalifikace a odborné přípravy.

1.7 Investiční fond EU by měl být financován z různých zdrojů, jež by měly mimo jiné zahrnovat příspěvky členských států, nové vlastní zdroje a společné dluhopisy EU.

1.8 Investiční fond EU by měl poskytovat finanční podporu pomocí nástrojů, jako jsou nízkoúročené půjčky, záruky a cílené dotace pro podniky, veřejné investice do základního kapitálu a granty a úvěry, jejichž prostřednictvím mohou vlády členských států financovat jak cílené domácí podpůrné programy, tak projekty veřejných investic. Zvláštní důraz by měl být kladen na financování přeshraničních investičních projektů.

1.9 Efektivita a přijatí finančních nástrojů jednoznačně závisí na strategickém využití veřejných prostředků k dosažení společných cílů veřejné politiky. Distribuce peněz z navrženého investičního fondu EU by tudíž měla být podmíněna sociálními kritérii. Tato sociální kritéria musí respektovat různé formy sociálního dialogu v členských státech a nesmí způsobit nezaslouženou diskriminaci určitých typů podniků nebo některých členských států. Do skupiny sociálních kritérií, která by podniky musely splnit jako podmínku unijního financování nebo jako možnost získat určitý bonus, by mohlo patřit zachování místa výkonu činnosti a záruky zaměstnanosti, opatření na podporu kvalifikace a odborné přípravy, opatření zaměřená na vyšší míru zapojení pracovníků nebo kolektivní smlouvy. Tímto způsobem bude zajištěn trvalý tok veřejných prostředků určených na transformaci ve prospěch vzniku a udržení důstojných pracovních míst, což přeneseně napomůže přijetí ekologické transformace u veřejnosti.

2. **Souvislosti**

2.1 Jednou z hlavních výzev, kterým bude jednotný trh EU čelit v nejbližších letech, je zajistit a rozvíjet udržitelnou konkurenceschopnost a odolnost. Tyto úkoly je třeba nahlížet prizmatem změny klimatu, která přerostla v problém zvláštní naléhavosti a vede nás k nutnosti přeorientovat naše ekonomiky na ekologičtější principy fungování. EU postupovala správně a vytyčila si ambiciózní cíle v Zelené dohodě pro Evropu a programu Fit for 55, ty ovšem pro evropské ekonomiky zároveň představují mimořádnou zátěž. Směr a cíle jsou jasné, Zelená dohoda pro Evropu však stále trpí na nedostatek financí. Podobně je správný směr digitální transformace jednotného trhu jako klíčové priority Digitální strategie EU, digitální dekády a strategie pro jednotný digitální trh. Problém s financováním nicméně panuje i v tomto případě. V obou oblastech procházejících transformací vyvstaly nové konkurenční tlaky tím, že hlavní ekonomičtí konkurenti realizují každý svoji vlastní masivní průmyslovou politiku. K tomu se v posledních letech přidaly geoekonomické slabiny, jež ohrožují odolnost jednotného trhu. V reakci na tyto poznatky má EU správně nastaveny cíle pro strategické dodavatelské řetězce orientované na budoucnost, které mají být částečně usídleny na území EU. Patří sem cíle vymezené v evropském aktu o čipech, aktu o kritických surovinách, aktu o průmyslu pro nulové čisté emise a Platformě strategických technologií pro Evropu (STEP). Možnosti účinně reagovat na tyto geoekonomické tlaky a rizika ohrožující udržitelnou konkurenceschopnost a odolnost nicméně brzdí potíže s financováním.

2.2 K dosažení klimatických cílů EU a realizaci digitální transformace je třeba přepracovat kapitál jako celek. Součástí tohoto procesu musí být masivní navýšení investic. Má-li Evropa dosáhnout klimatických cílů, jež si vytyčila do roku 2030, a dekarbonizovat odvětví elektřiny, odhaduje Evropská komise celkové investiční potřeby kolem 4 % HDP ročně až do roku 2030 ([1]). Rousseauův institut pak nedávno odhadl investiční mezeru EU k dosažení čistých nulových emisí přibližně na 2,3 % HDP ročně do roku 2050, včetně mezery ve výši téměř 4 % HDP do roku 2030. Přitom všechny tyto studie počítají pouze investice potřebné na dekarbonizaci evropských ekonomik. Další investiční potřeby nicméně vyvstanou, zohledníme-li další důležité politické cíle a výzvy, jako jsou digitální transformace, zvýšení hospodářské odolnosti ukotvením výroby v EU, sociální investice do dovedností a vzdělávání a nutnost investovat do obranných kapacit nebo zvláštní výzvy spojené s ochranou životního prostředí proti krizi biologické rozmanitosti a čím dál potřebnější investice do přizpůsobování se změně klimatu. Potřeby financování celkově v příštích letech zákonitě dramaticky vzrostou. V daném kontextu se toto stanovisko zaměřuje na potřeby financování spojené s přechodem na udržitelně konkurenceschopný a odolný jednotný trh a formuluje politická doporučení, jak překonat investiční mezeru spojenou s touto politickou výzvou v EU.

([1]) Evropská komise (2023): *Zpráva o strategickém výhledu z roku 2023 – Udržitelnost a dobré životní podmínky lidí jako základ otevřené strategické autonomie Evropy*.

2.3 Hlavní balík investic na ekologickou transformaci bude muset přijít ze soukromého sektoru; EU proto musí lépe nastavit rámcové podmínky pro soukromé investice na jednotném trhu. Pro tento účel by měla přednostně zavést unii kapitálových trhů (UKT) a vytvořit trh pro rizikový kapitál, akcie a dluhopisy, usnadnit přeshraniční investování, poskytnout lepší podmínky financování začínajících a rozvíjejících se podniků a zvýšit atraktivitu EU pro zahraniční investice. Je také nutno snížit fragmentaci právní regulace prosazováním koordinace daňového, insolvenčního a smluvního práva jednotlivých zemí, více centralizovat dohled nad kapitálovými trhy a zkoumat možnosti zavedení evropských spořicích produktů. Chceme-li zlepšit podmínky soukromého financování, předpokládá to též posílení evropského bankovního systému dokončením bankovní unie a zavedením evropského systému pojištění vkladů. Ke stimulaci soukromých investic do strategických odvětví a nastartování růstu produktivity musí EU také pokročit v integraci evropského trhu s energií a odstranit všechny zbývající překážky přeshraniční činnosti na jednotném trhu. Týká se to zejména těch, které brání šíření digitálních služeb a inovací. Do výčtu možností, jak podpořit soukromé investice, pak náleží ještě zrychlení povolovacích postupů a snížení regulační zátěže a požadavků na podávání zpráv, a to zejména pro malé a střední podniky, u nichž tyto požadavky nemají jasný sociální, environmentální nebo klimatický přínos.

2.4 Tato opatření by rozmachu nezbytných soukromých investic pomohla rozhodně výrazně. Sama o sobě však mezeru ve financování nezacelí. K aktivaci soukromých investic do oblastí, kde uhlíkově neutrální řešení prozatím nejsou dostatečně komerčně atraktivní, a dále do strategických odvětví, v nichž by jinak výroba probíhala v geoekonomicky konkurenčních částech světa s rizikem zneužívání takto vzniklých závislostí, bude zapotřebí značný objem veřejných prostředků. Vedle toho je nezbytné investovat veřejné prostředky do infrastruktury (jako jsou elektrizační soustavy nebo vodíková potrubí) a dalších veřejných statků. Účastníci trhu sami sice nemají motivaci do nich investovat, díky těmto statkům však mohou vzniknout podmínky, ve kterých budou prosperovat a investovat do svých oborů. Platí sice, že hlavní proud financování transformace EU by měly zajistit investice soukromého sektoru, přesto většina studií odhaduje, že k aktivaci soukromého financování bude zapotřebí podíl nejméně 25–60 % veřejných prostředků v závislosti na konkrétním odvětví.

2.5 Jedním z hlavních pilířů potřebných k překonání nedostatečného financování jsou členské státy. Nová fiskální pravidla EU zde ovšem kladou důraz na kontrolu nad dluhy a deficity spíše než podněcování investic. Vede to ke zlepšení starého systému, ale také je zřejmé, že nová pravidla nezvětší fiskální prostor pro investice dostatečně k tomu, aby bylo možno zaplnit investiční mezeru na úrovni členských států. Z prvních odhadů Evropské komise naopak vyplývá, že ve všech členských státech v nadcházejících letech zesílí tlak na konsolidaci veřejných financí. ([2]) Vzniká tak riziko, že přínos důvěryhodnějších a účinnějších fiskálních pravidel k zajištění fiskální udržitelnosti může být oslaben, pokud členské státy nebudou schopny financovat investice potřebné na transformaci. Způsobilo by to slabší přijetí a dodržování nových pravidel, případně zpoždění, a tedy i vyšší náklady transformace.

2.6 Členské státy budou nadále mít (rostoucí) příjmy ze systému obchodování s emisemi (ETS), které Evropská komise odhaduje přibližně na 220 miliard eur do roku 2030, a dalších 113 miliard eur by mělo přijít z rozšíření systému na nová odvětví počínaje rokem 2027 ([3]). Jakkoli nemalé, tyto příjmy představují pouhé 0,2 % ročního HDP EU, což ani zdaleka nepostačuje k naplnění výše uvedených dodatečných investičních potřeb. Navíc se plánuje, že jimi bude částečně financován Evropský sociální fond, který má zmírňovat nepříznivé sociální vedlejší účinky stanovování cen uhlíku, a Komise navrhla, aby 30 % příjmů z ETS přitékalo do příštího rozpočtu EU jako vlastní zdroj.

2.7 Dalším pilířem řešení, jak překonat nedostatečné financování, jsou finanční programy EU. EU již má zavedeno množství různých finančních programů na pomoc s ekologickou transformací. Právním předpisem je navíc stanovena povinnost vyčlenit nejméně 30 % VFR na klimatická opatření. Kromě toho byl v roce 2022 zřízen RRF, jenž se stal největším fondem EU na podporu Zelené dohody. Z RRF pochází téměř polovina všech prostředků EU zaměřených na klimatické investice. RRF však bude aktivní pouze do konce roku 2026. S rokem 2028 navíc začíná splácení dluhopisů z programu NGEU. Tím výrazně zesílí tlak na rozpočet EU a dále se prohloubí mezera ve financování Zelené dohody.

2.8 EHSV proto souhlasí, že k efektivnímu a prorůstovému provedení reformovaného Paktu o stabilitě a růstu je třeba dokončit nový právní rámec zaměřený na udržení kontroly nad mírou zadlužení a deficitu pomocí cílené investiční kapacity na úrovni EU. Tato kapacita se musí plně soustředit na cíl vyslat finanční impuls, který přesměruje jednotný trh k udržitelnější konkurenceschopnosti a odolnosti. EHSV souhlasí s řadou dalších institucí, jako je ECB ([4]) a MMF ([5]), že EU potřebuje mít investiční kapacitu k dispozici nejpozději na období po roce 2027. V tomto stanovisku z vlastní iniciativy EHSV opakuje svoje dřívější výzvy k vytvoření investiční kapacity EU ([6]) a připojuje konkrétní možnosti na období po roce 2027.

([2]) COM(2024) 600 final.
([3]) COM(2024) 163 final.
([4]) ECB (2023): *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund* (Právní a institucionální proveditelnost Fondu EU pro klima a energetickou bezpečnost).
([5]) MMF (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* (Politiky eurozóny: 2023. Tisková zpráva ke konzultaci podle článku IV; Zpráva a Prohlášení výkonného ředitele pro eurozónu; Zpráva MMF o zemi č. 23/264).
([6]) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru – Stimulace dlouhodobého růstu podporujícího začlenění prostřednictvím reforem a investic (Úř. věst. C, C/2024/3378, 31.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj?locale=cs).

2.9 Investiční kapacitu na úrovni EU potřebujeme nejméně ze tří důvodů: Za prvé investiční kapacita EU k financování ekologické a digitální transformace přispěje k hospodářské odolnosti, pomůže dosáhnout klimatických cílů EU a zajistí potřebnou velikost jednotného trhu na ochranu konkurenceschopnosti Unie na globálním hřišti. Za druhé je investiční kapacita EU nutná k zajištění jednoty vnitřního trhu a ochraně před narušováním hospodářské soutěže v EU. ([7]) Třetím důvodem je obecná nejistota veřejnosti plynoucí z ekologické a digitální transformace, z níž vyvěrá rostoucí odpor zasažených odvětví a domácností. Nástroje veřejné politiky jsou potřebné k řízení nezbytných transformací na trhu práce, vytvoření nových příležitostí k růstu a zajištění příjmů a kompenzaci pro ty, kteří jsou transformací nejvíce postiženi ([8]). Jinak riskujeme, že hospodářské změny budou dále prohlubovat konflikty spojené s rozdíly v distribuci bohatství a v konečném důsledku posílí antidemokratické a populistické síly ([9]).

3. **Hlavní pilíře budoucí investiční kapacity EU**

3.1 Investiční kapacita by měla být funkční po ukončení RRF na konci roku 2026 a měla by být zapracována do příštího VFR na období 2028–2034, Ideálně by se počítalo s její platností do roku 2050 a přímou návazností na dohodnutý cíl EU v podobě nulových čistých emisí do této doby.

3.2 EHSV navrhuje zřídit investiční fond EU k dosažení evropských strategických cílů v oblasti ekologické transformace. Je třeba určit jasná kritéria, podle nichž by se určovalo přednostní pořadí a výběr investic z této budoucí investiční kapacity EU. Strategické evropské projekty by měly ([10]):

a) přispívat k plnění dlouhodobých cílů a priorit EU v oblasti ekologické transformace včetně jejího sociálního rozměru ([11]);

b) zvyšovat střednědobý růstový potenciál evropských ekonomik a posilovat jejich dlouhodobou odolnost vůči vnějším otřesům;

c) poskytovat jasnou evropskou přidanou hodnotu, jako jsou výrazné přeshraniční výhody, úspory z rozsahu nebo nápravu kritických mezer na straně evropských veřejných statků;

d) doplňovat a podporovat jiné evropské, státní nebo regionální investice v zájmu zvýšení celkové soudržnosti a dopadu strategického investičního úsilí EU.

3.3 Navržený fond by měl konkrétně na úrovni EU finančně stimulovat soukromé i veřejné investice do následujících oblastí:

a) Infrastruktura: investice do rozšiřování a údržby funkční přeshraniční infrastruktury (zejména přeshraničních expresních vlaků) jsou klíčovou složkou sociálně-ekologické transformace ([12]).

b) Energetická unie: je třeba se specificky zaměřit na investice do dokončení energetické unie. Je třeba masivně investovat do rozšíření elektrických přenosových a distribučních soustav. K dalším významným projektům s evropskou přidanou hodnotou, u nichž je důvodné financování na úrovni EU, patří rozšiřování obnovitelných zdrojů energie, rozšiřování kapacit ke skladování energie, výstavba vodíkové potrubní sítě nebo konverze stávajících plynovodů.

([7]) Jansen, Jäger, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience?* (Pro klima, zisk, nebo odolnost?) *Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* (Proč, kde a jak by EU měla reagovat na zákon o snižování inflace).

([8]) Abou-Chadi, Jansen, Kollberg, Redeker (2024): *Debunking the Backlash - Uncovering European Voters' Climate Preferences* (Pravá podstata odporu – Rozbor klimatických preferencí evropských voličů).

([9]) Bergmann, Diermeier, Kempermann (2023): *AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten*(AfD nejsilnější v průmyslových regionech postižených transformací), a Gold, Lehr (2024): *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior* (Cena populismu: Jak regionální politiky ovlivňují chování voličů).

([10]) Podobný koncepční rámec investiční kapacity EU navrhují Demertzis/Pinkus/Ruer (2024): *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026* (Zrychlení strategických investic v Evropské unii po roce 2026), Bakker, Beetsma, Buti (2024): *Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home* (Investice do evropských veřejných statků a současné zachování domácí fiskální disciplíny), Claeys a Steinbach (2024): *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods* (Koncepční rámec pro určení a správu evropských veřejných statků); Koch et al. (2024): An EU Future Fund: Why and How? (Fond budoucnosti EU: Proč a jak?) Background Paper of the Progressive EU Fiscal Policy Network (fes.de) (Podkladový dokument Sítě pro progresivní fiskální politiku EU).

([11]) V poslední době jsou priority v této oblasti jasně definovány v evropských iniciativách průmyslový plán Zelené dohody, akt o průmyslu pro nulové čisté emise, Platforma strategických technologií pro Evropu a Akční plán pro evropský pilíř sociálních práv. Investiční fond EU by měl poskytovat finanční zdroje k plnění dlouhodobých cílů vytyčených v těchto iniciativách.

([12]) Creel *et al.* (2020): *How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme* (Za co utratit: Návrh evropského programu pro oživení po pandemii covid-19).

c) Průmyslová politika: důležitou složkou fondu by mělo být též zaměření na průmyslovou politiku. EU musí o zachování prosperity v Evropě usilovat aktivně a současně musí ekonomiku EU připravit na budoucnost ([13]). Proto je nutné aktivně prosazovat budoucí technologie potřebné pro klimatickou neutralitu. Financování z EU by se mělo zaměřit na odvětví, v nichž může EU po počáteční podpůrné fázi získat mezinárodní konkurenceschopnost, jako je výroba bateriových článků nebo trh s čistým vodíkem ([14]). Zaměřit se výhradně na vybraná odvětví čistých technologií však nestačí. Evropská průmyslová politika by měla aktivně podporovat také budoucí faktory růstu ve špičkových technologických oblastech. Navrhovaný fond EU by mohl přispět k lepší koordinaci státní podpory a znamenal by první krok směrem k integrované evropské průmyslové strategii. Veřejná podpora by se měla přidělovat na základě hospodářské soutěže a využívat tržně koncipované nástroje, jako jsou aukce, veřejné zakázky a opatření typu daňových zvýhodnění. Podporu je třeba poskytovat cíleně a dočasně, transparentně sledovat pokrok a jasně definovat kritéria pro ukončení neúspěšných projektů.

d) Sociální investice: Sociálně přijatelná restrukturalizace naší ekonomiky bude úspěšná pouze v případě, že obyvatelé v členských státech budou náležitě připraveni na nové dovednosti. Proto je nezbytná další odborná příprava, změny kvalifikace a prohlubování dovedností zaměstnanců. Tyto typy sociálních investic mohou pomoci odstranit překážky, jež brzdí soukromé investice, neboť nedostatek kvalifikovaných pracovníků stále patří pro podniky v EU k hlavním překážkám investic ([15]). Sociální investice tohoto typu mohou zvýšit produktivitu potenciální pracovní síly ve střednědobém až dlouhodobém výhledu, a tím i podpořit hospodářský růst ([16]). Větší sociální investice do těchto oblastí mohou též pomoci plnit cíle evropského pilíře sociálních práv a jeho akčního plánu.

3.4 Nástroje využívané pro účely investiční kapacity EU by měly být schopny podporovat jak veřejné, tak soukromé investice. V zásadě by navržená investiční kapacita EU měla být vysoce flexibilní na výplatní straně a měla by zahrnovat různé nástroje. Mezi ně by měly patřit nízkoúročené půjčky, záruky a cílené dotace pro podniky, veřejné investice do základního kapitálu a granty a úvěry, jejichž prostřednictvím mohou vlády členských států financovat cílené domácí podpůrné programy a projekty veřejných investic. EHSV rovněž doporučuje zjednodušit pravidla provádění pro jednotlivé finanční nástroje tohoto fondu. Zapotřebí je úzká spolupráce s Evropskou investiční bankou a vnitrostátními podpůrnými bankami. Chceme-li dosáhnout klimatických cílů EU, musíme zajistit co nejproduktivnější a nejefektivnější souhru soukromých a veřejných investic a společně zacelit stávající mezery.

3.5 Součástí budoucího investičního fondu EU by měly být programy řízené přímo na úrovni EU, a to zvláště v oblastech s přeshraničním prvkem. Podniky by měly mít možnost žádat přímo o financování z EU a provádět projekty dle pokynů a kritérií definovaných a kontrolovaných na úrovni EU. Je třeba zavést opatření, která podnikům ve všech členských státech umožní využít takovou finanční podporu, a to včetně specifických programů pro malé a střední podniky. Finanční programy řízené přímo na úrovni EU mohou zmírnit administrativní zátěž regionálních a celostátních úřadů a zvýšit absorpční kapacitu financování z EU. Pokud jde o infrastrukturní projekty, poslouží jako vzor přímého napojení na financování z prostředků EU stávající projekty společného zájmu a Nástroj pro propojení Evropy, jež by měly být dále rozšiřovány. Podobně již má EU nástroje k přímé podpoře soukromých podniků prostřednictvím Inovačního fondu. Kromě toho lze pomocí nástrojů na úrovni EU spolufinancovat významné projekty společného evropského zájmu Zkombinováním několika zdrojů financování z prostředků EU a vnitrostátních režimů podpory by přepracovaná investiční kapacita mohla snížit riziko nekalé soutěže, zajistit potřebný objem a zaměřit průmyslovou politiku EU na evropské zájmy. Součástí by měly být viditelné, celounijní projekty společného zájmu, prospěšné pro všechny lidi i státy bez rozdílu, jako je efektivní evropská vysokorychlostní železniční síť, která pomůže dekarbonizovat cestování v EU a dále integrovat jednotný trh.

3.6 Kromě toho stojí za pozornost inovativní způsoby vyplácení prostředků EU jinými kanály na základě zkušeností s americkým zákonem ke snížení inflace. Tímto zákonem se udělují daňová zvýhodnění podnikům dle politicky definovaných kritérií. Výhodou je rychlejší vyplácení prostředků, které také méně závisí na státu a absorpční kapacitě administrativy díky přímému investičnímu rozhodování účastníků trhu, kteří následně obdrží kompenzaci od státu. EHSV navrhuje zvážit v systému EU zavedení podobných režimů vrácení daně, aby subjekty na trhu mohly při investičním rozhodování efektivně využít daňové pobídky, které se nabízejí na jednotném trhu.

([13]) *Antverpské prohlášení* (2024).

([14]) Jansen, Jäger, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience?* (Pro klima, zisk, nebo odolnost?) *Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* (Proč, kde a jak by EU měla reagovat na zákon o snižování inflace).

([15]) EIB (2024): *Investment report* (Investiční zpráva), s. 127.

([16]) Corti *et al.* (2022): *A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework* (Zvláštní povaha zelených a sociálních investic v revidovaném fiskálním rámci EU).

3.7 Co se týče financování, domnívá se EHSV, že nový investiční fond EU by měl vycházet ze skladby finančních nástrojů, které budou funkční pro soukromý sektor i členské státy a dokážou zacelit stávající investiční mezery.

a) Jednou ze složek této strategie financování nového investičního fondu EU by mělo být výrazné navýšení příspěvků členských států z HND. Vzhledem k rostoucím nárokům na EU v oblastech, jako je obrana, průmysl, vnější hospodářské vztahy a klima, by členské státy měly zajistit odpovídající navýšení financování institucí EU.

b) Zásadně důležité jsou také nové skutečné vlastní zdroje pro EU. Uhradí se tak úroky a jistina od roku 2028 z dluhů za program NGEU, který vznikl v souvislosti s fondem na podporu oživení po pandemii, a finančně zajistí další investice potřebné k zaplnění investičních mezer v transformaci prostřednictvím dluhopisů EU. EHSV vyzývá členské státy, aby přijaly a provedly Komisí navržený balíček nových vlastních zdrojů a určily další možnosti, jak upevnit základ příštího VFR ([17]).

c) Společná emise dluhopisů EU byla úspěšně vyzkoušena jako inovativní nástroj během pandemie a mohla by být zopakována k financování udržitelné konkurenceschopnosti a odolnosti jednotného trhu ([18]). Nové studie naznačují, že financování investic EU do Zelené dohody dluhopisy EU vydanými Komisí dává makroekonomicky smysl ([19]) a je právně přípustné ([20]).

3.8 Tyto různé zdroje by měly být produktivně kombinovány tak, aby měly co největší efekt z hlediska objemu soukromých a veřejných investic. Skutečné vlastní zdroje EU i příspěvky členských států mohou sloužit pro EIB jako záruka k navýšení financování s cílem zvýšit míru soukromých investic. Mohou být též zárukou pro Evropskou komisi k vydání dluhopisů v dostatečném rozsahu k zacelení zbývajících finančních mezer nového investičního fondu a vyplacení grantů členským státům na veřejné investice.

([17]) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Druhý soubor nových vlastních zdrojů (Úř. věst C 293, 18.8.2023, s. 13), a Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Upravený balíček pro novou generaci vlastních zdrojů (COM(2023) 330 final) a pozměněný návrh rozhodnutí Rady, kterým se mění rozhodnutí (EU, Euratom) 2020/2053 o systému vlastních zdrojů Evropské unie (COM(2023) 331 final – 2021/0430 (CNS)) (Úř. věst. C, C/2024/884, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj?locale=cs).

([18]) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Chvíle pro Evropu: náprava škod a příprava na příští generaci [COM(2020) 456 final], sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, rozpočtu EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení [COM(2020) 442 final], návrhu nařízení Rady, kterým se zřizuje nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po pandemii COVID-19 [COM(2020) 441 final/2 – 2020/0111 (NLE)], pozměněnému návrhu nařízení Rady, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 [COM(2020) 443 final – 2018/0166 (APP)], pozměněnému návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie [COM(2020) 445 final – 2018/0135 (CNS), návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení Rady (EU, EURATOM) č. 1311/2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020 [COM(2020) 446 final – 2020/0109 (APP)], pozměněnému návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí rámcový program pro výzkum a inovace Horizont Evropa a stanoví pravidla pro účast a šíření výsledků, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o zavedení zvláštního programu, kterým se provádí rámcový program pro výzkum a inovace Horizont Evropa, nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci, nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 [COM(2020) 459 final – 2018/0224 (COD)] (Úř. věst. C 364, 28.10.2020, s. 124), a Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97 (COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)), k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)) a k návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)) (Úř. věst. C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj?locale=cs).

([19]) COM(2024) 82 final; viz též Zpráva MMF (2023), s. 44, a IMK (2020): The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility (Makroekonomické účinky Nástroje EU pro oživení a odolnost).

([20]) Grund, Steinbach (2023): *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective* (Dluhové financování Evropské unie: možnosti a limity z právního hlediska).

3.9 Dle nedávných studií by nová investiční kapacita EU na udržitelnou konkurenceschopnost a hospodářskou odolnost měla dosáhnout minimální výše 0,5 % HDP EU ročně. Tento konzervativní odhad vyplývá z celkové investiční mezery nejméně 5 % HDP ročně pro výše uvedená odvětví a 25% podílu veřejných investic, což znamená nedostatečné veřejné investice ve výši nejméně 1,25 % HDP ročně ([21]). EHSV se domnívá, že EU by měla zajistit významnou část finančních prostředků potřebných k zacelení mezery ve veřejných investicích. Celoevropské investice do transformace a podpora členských států tak budou proporčně lépe odpovídat velikosti jednotného trhu. Zbývající část veřejných investic by zůstala na bedrech členských států.

3.10 EU dnes členské státy, které financují klimatické investice, primárně podporuje prostřednictvím strukturálních fondů a RRF. Pokud jde o správu těchto fondů, nová investiční kapacita by měla vycházet z jejich osvědčených postupů a náležitě reagovat také na jejich hlavní slabé stránky. EHSV konkrétně navrhuje:

a) EHSV zdůrazňuje, že nová investiční kapacita EU by měla být z důvodu demokratické odpovědnosti a kontroly zařazena do celkového VFR. Měla by být koncipována po vzoru strukturálních fondů spíše než být samostatným vnějším nástrojem financování jako RRF. Evropský parlament se zásadně zapojil do definice priorit tohoto nástroje, avšak následného provádění, monitorování a kontroly finančních prostředků se již ve srovnání s Radou účastní jen minimálně. Primární role Evropského parlamentu se omezuje na sběr informací a zvyšování transparentnosti pomocí „dialogů o oživení a odolnosti“ a postupu udělování absolutoria za plnění rozpočtu EU za předchozí rok.

b) Z hlediska zapojení zúčastněných stran EHSV zdůrazňuje, že i nadále je mimořádně důležitá zásada partnerství zavedená u strukturálních fondů EU. Tato zásada garantuje řádné zapojení regionálních a místních orgánů, občanské společnosti, sociálních partnerů a v relevantních případech též výzkumných organizací a vysokých škol. Jejich podklady pomohly navrhnout programy dle místních a regionálních podmínek a považují se za příznivý faktor místně orientovaných udržitelných transformací, zejména pak jako důležitá součást analýzy potřeb a stanovení priorit ([22]). V případě nového investičního fondu EU by tato zásada měla být použita na úrovni EU, čímž budou zajištěny konzultace s příslušnými subjekty a jejich zapojení do vymezení prioritních odvětví, projektů a prováděcí fáze. Po vzoru jiných programů je třeba zavést povinnost zřídit monitorovací výbor (nebo podobné subjekty) nebo zapojit ty, které již byly zřízeny v jiných oblastech. K zajištění účinného uplatňování zásady partnerství ve všech členských státech je třeba revidovat evropský kodex chování pro partnerskou spolupráci z roku 2014, který představuje základ pro fungování monitorovacích výborů ([23]).

c) EHSV se domnívá, že i budoucí investiční politika EU by měla používat metodu sestavování rozpočtu podle výkonnosti ([24]). Výkonnostní ukazatele by nicméně měly primárně vycházet z obecných a konkrétních cílů nástroje. Bude-li vyplácení prostředků EU navázáno na konkrétnější strukturální reformy, musí se o prioritách těchto reforem rozhodovat demokratickými postupy, jejichž účastníky budou parlamenty a organizovaná občanská společnost ([25]).

d) EHSV souhlasí, že vyplácení finančních prostředků EU prostřednictvím nové investiční kapacity musí být podmíněno. Za prvé musí být veškeré financování podmíněno dodržováním základních zásad právního státu. Platby z nových nástrojů by tak měly spadat do působnosti nařízení o rozpočtové podmíněnosti a Komise by měla mít pravomoc neudělit souhlas s vyplácením finančních prostředků EU, nebudou-li splněny zásady právního státu. Za druhé by financování z EU mělo být podmíněno zdravými veřejnými financemi v členských státech tak, jak je uvedeno a jak bylo dohodnuto v nových fiskálních pravidlech EU. Mohlo by to zlepšit systém správy ekonomických záležitostí EU a umožnit sladění cíle podpory zdravých hospodářských financí s cílem zajistit dostatečné financování investic strategického evropského zájmu.

([21]) Výpočty a zdroje dat: https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf.
([22]) Evropská komise (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* (Případová studie fungování RRF a dalších fondů EU).
([23]) Hodnotící zpráva EHSV *Hodnocení Nástroje pro oživení a odolnost v polovině období*.
([24]) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru – Návrhy, které se týkají reforem a investic, a jejich provádění v členských státech: jaký je postoj organizované občanské společnosti? (cyklus evropského semestru 2023–2024) (stanovisko z vlastní iniciativy) (Úř. věst. C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj?locale=cs).
([25]) Konkrétní návrhy reforem, jak demokratizovat hospodářskou správu EU bez nutnosti měnit smlouvy EU, uvádí Dawson (2023): *How To Democratise Europe's Fiscal Rules* (Jak demokratizovat fiskální pravidla Evropy).

e) EHSV dále podotýká, že investiční politika EU funguje v praxi lépe, jestliže fondy EU počítají s vlastní administrativní kapacitou a technickou pomocí, a to i v administrativách členských států. Technickou pomoc potřebuje i občanská společnost, aby se mohla účinně zapojit do monitorování v orgánech, jež spravují a řídí vyplácení finančních prostředků EU na úrovni členských států a EU ([26]). K zaplnění mezer v kapacitách je třeba postupovat koordinovaně na úrovni EU, a to v zájmu soudržnosti a rovněž na ochranu před fragmentací jednotného trhu.

3.11 Investiční kapacita by měla rovněž mít propracované mechanismy transparentnosti a odpovědnosti, jež pomohou garantovat nejvyšší standardy správy a získat důvěru veřejnosti. Jejich součástí by měly být:

a) orgán nezávislého dohledu se zástupci orgánů a institucí EU, členských států a organizací občanské společnosti (včetně sociálních partnerů), jenž bude monitorovat využití a dopad fondu;

b) pravidelné veřejné a otevřené informování o financovaných projektech, jejich pokroku a výsledcích;

c) jasná kritéria a pokyny pro výběr projektů a vyplácení finančních prostředků;

d) přístupné mechanismy pro podávání stížností a odvolání pro zúčastněné subjekty;

e) povinná hodnocení ex post Evropským účetním dvorem.

Zapracováním těchto záruk může EU demonstrovat svůj závazek k odpovědnému a smysluplnému využití veřejných prostředků.

3.12 Distribuce peněz z navrženého investičního fondu EU by měla být podmíněna sociálními kritérii. Tato sociální kritéria musí respektovat různé formy sociálního dialogu v členských státech a nesmí způsobit nezaslouženou diskriminaci určitých typů podniků nebo některých členských států. Do skupiny sociálních kritérií, která by podniky musely splnit jako podmínku unijního financování nebo jako možnost získat určitý bonus, by mohlo patřit zachování místa výkonu činnosti a záruky zaměstnanosti, opatření na podporu kvalifikace a odborné přípravy, opatření zaměřená na vyšší míru zapojení pracovníků nebo kolektivní smlouvy. Tímto způsobem bude zajištěn trvalý tok veřejných prostředků určených na transformaci ve prospěch vzniku a udržení důstojných pracovních míst, což přeneseně napomůže přijetí ekologické transformace u veřejnosti. V tomto smyslu EHSV souhlasí s Lettovou zprávou ([27]), že účinnost a přijatelnost nástrojů státní podpory závisí na strategickém použití veřejných prostředků k dosahování společných politických cílů.

3.13 Investiční fond EU navržený v tomto dokumentu by měl být užitečným doplněním dalších významných rozpočtových bodů, zejména strukturálních fondů, a v žádném případě nemá sloužit k jejich nahrazení nebo omezení. Jakkoli mohou mezi strukturálními fondy a investičním fondem navrženým v tomto stanovisku vyvstat určité průniky, koncepčně jde o jasně odlišné zaměření: strukturální fondy jsou nezbytnou podmínkou posílení sociální, hospodářské a územní soudržnosti, zatímco primárním cílem navrženého fondu EU pro udržitelnou konkurenceschopnost a odolnost je financování investičních projektů, které jsou v evropském strategickém zájmu a spadají do některého ze čtyř výše vymezených odvětví.

V Bruselu dne 18. září 2024.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE

([26]) Evropská komise (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* (Případová studie fungování RRF a dalších fondů EU).
([27]) Letta (2024): *Much more than a market* (Mnohem více než jen trh), s. 39.