C/2024/6862

28.11.2024

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Investicijski sklad EU za gospodarsko odpornost in trajnostno konkurenčnost

(mnenje na lastno pobudo)

(C/2024/6862)

Poročevalka: **Dominika BIEGON**

Svetovalca	Cedric KOCH (za poročevalko) Nils REDEKER (za II. skupino)
Sklep plenarne skupščine	18. 1. 2024
Pravna podlaga	člen 52(2) Poslovnika
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	6. 9. 2024
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	18. 9. 2024
Plenarno zasedanje št.	590
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	145/2/4

1. Sklepi in priporočila

1.1 Zagotavljanje in spodbujanje trajnostne konkurenčnosti in odpornosti je eden od glavnih izzivov, s katerimi se bo v naslednjih nekaj letih soočal enotni trg EU. Nujno vprašanje so postale predvsem podnebne spremembe, ki zahtevajo zeleni premik v naših gospodarstvih. Čeprav so bili na ravni EU zastavljeni ambiciozni cilji glede razogljičenja, digitalizacije, odpornosti in trajnostne konkurenčnosti, pa vrzel v financiranju ostaja trn v peti visokih ambicij EU, da bi enotni trg postal primeren za prihodnost.

1.2 Večino naložb v zeleni prehod bo treba zagotoviti iz zasebnega sektorja, zato mora EU izboljšati okvirne pogoje za zasebne naložbe na enotnem trgu. To vključuje izvajanje osrednjih elementov unije kapitalskih trgov, dokončanje bančne unije, povezovanje evropskega energetskega trga, pospešitev postopkov izdaje dovoljenj in zmanjšanje regulativnega bremena ob hkratnem ohranjanju socialnih standardov. Obenem so potrebna znatna javna sredstva, da bi se spodbudile zasebne naložbe na področjih, na katerih ogljično nevtralne rešitve še niso poslovno upravičene, in v strateških sektorjih, v katerih bi se sicer proizvodnja izvajala v geoekonomsko konkurenčnih delih sveta, kjer bi se lahko odvisnost zlorabljala. Poleg tega so javna sredstva ključna za naložbe v infrastrukturo (npr. v omrežja ali cevovode za vodik) in druge javne dobrine, ki jih udeleženci na trgu nimajo interesa zagotavljati, vendar pa te lahko ustvarijo pogoje, ki bi udeležencem na trgu omogočali razvoj in nadaljnje naložbe na njihovih področjih.

1.3 Z novimi fiskalnimi pravili EU se fiskalni prostor za naložbe ne bo dovolj povečal, da bi se zapolnila naložbena vrzel na ravni držav članic. Hkrati se bo financiranje EU za zeleni in digitalni prehod po letu 2026, ko se izteče mehanizem za okrevanje in odpornost, znatno zmanjšalo.

1.4 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se zato strinja, da izvajanje reformiranega Pakta za stabilnost in rast, ki bi bilo učinkovito in ugodno za rast, zahteva, da se nov pravni okvir, ki je osredotočen na nadzorovanje stopnje dolga in primanjkljaja, dopolni s ciljno usmerjeno naložbeno zmogljivostjo na ravni EU, namenjeno povečanju trajnostne konkurenčnosti in ekonomske odpornosti enotnega trga EU.

1.5 EESO predlaga, da se kot del naslednjega večletnega finančnega okvira ustanovi investicijski sklad EU. Namenjen bi moral biti zagotavljanju finančnih sredstev za naložbene projekte, ki so v strateškem evropskem interesu. EESO predlaga vrsto meril za določanje prednostnih nalog in izbiro naložb v okviru prihodnje naložbene zmogljivosti EU.

1.6 EESO je opredelil štiri naložbena področja, ki bi jih bilo primerno financirati na ravni EU iz prihodnjega investicijskega sklada EU: (a) čezmejni infrastrukturni projekti, (b) naložbe za dokončanje energetske unije, (c) naložbe za krepitev konkurenčnosti evropske industrije, (d) naložbe v pridobivanje kvalifikacij in usposabljanje.

1.7 Investicijski sklad EU bi bilo treba financirati iz različnih virov sredstev, vključno s prispevki držav članic, novimi viri lastnih sredstev in skupno izdajo dolžniških instrumentov EU.

1.8 Instrumenti investicijskega sklada EU bi vključevali finančno podporo, ki bi obsegala posojila z nizkimi obrestnimi merami, jamstva in ciljno usmerjene subvencije za podjetja, javne kapitalske naložbe ter nepovratna sredstva in posojila, s katerimi bi lahko vlade držav članic financirale ciljno usmerjene domače podporne ukrepe in tudi javne naložbene projekte. Zlasti se je treba osredotočiti na financiranje čezmejnih naložbenih projektov.

1.9 Učinkovitost in sprejemljivost finančnih instrumentov sta odvisni predvsem od strateške uporabe javnih sredstev za doseganje skupnih ciljev javne politike. Izplačilo finančnih sredstev iz predlaganega investicijskega sklada EU bi zato moralo biti pogojeno s socialnimi merili, ki bi morala upoštevati različne vrste socialnega dialoga v državah članicah in ne bi smela voditi v neupravičeno diskriminacijo nekaterih vrst podjetij ali držav članic. Med morebitnimi socialnimi merili, ki bi jih podjetja morala izpolnjevati, da bi bila upravičena do sredstev EU ali prejela dodatno nagrado, bi lahko bila jamstva za ohranitev kraja dejavnosti in zaposlovanje, ukrepi za pridobitev kvalifikacij in usposabljanje, ukrepi za izboljšanje udeležbe delavcev in kolektivne pogodbe. Na ta način bodo javna sredstva za preobrazbo nenehno usmerjena v ustvarjanje in ohranjanje dostojnih delovnih mest, kar bo povečalo sprejemanje zelenega prehoda.

2. **Kontekst in ozadje**

2.1 Zagotavljanje in spodbujanje trajnostne konkurenčnosti in odpornosti je eden od glavnih izzivov, s katerimi se bo v naslednjih nekaj letih soočal enotni trg EU. Te izzive je treba obravnavati z vidika podnebnih sprememb, ki so postale nujno vprašanje in zahtevajo zeleni premik v naših gospodarstvih. EU je z evropskim zelenim dogovorom in programom „Pripravljeni na 55“ utemeljeno določila ambiciozne podnebne cilje, ki so velik izziv za evropska gospodarstva. Čeprav so usmeritev in cilji jasni, pa ima evropski zeleni dogovor še vedno težave s financiranjem. Podobno je digitalni prehod enotnega trga utemeljeno obravnavan kot ključna prednostna naloga v okviru digitalne strategije EU, digitalnega desetletja in strategije za enotni digitalni trg, vendar so tudi tu težave s financiranjem. Na obeh področjih preobrazbe so se pojavili novi konkurenčni pritiski zaradi industrijske politike velikega obsega, ki jo izvajajo ključni gospodarski konkurenti. V zadnjih letih so se pojavile tudi geoekonomske šibke točke, zaradi katerih je ogrožena odpornost enotnega trga. V odziv na to je EU utemeljeno določila cilje za strateške in v prihodnost usmerjene dobavne verige, ki bodo deloma umeščene v sami EU. Med temi cilji so tisti, določeni v evropskem aktu o čipih, aktu o kritičnih surovinah, aktu o neto ničelni industriji in platformi za strateške tehnologije za Evropo (STEP). Učinkovit odgovor na te geoekonomske pritiske in tveganja za trajnostno konkurenčnost in odpornost ovirajo težave s financiranjem.

2.2 Za dosego podnebnih ciljev EU in izvedbo digitalne preobrazbe je potrebna temeljita prenova osnovnega kapitala. To zahteva obsežno povečanje naložb. Da bi Evropa lahko izpolnila svoje podnebne cilje za leto 2030 in razogljičila sektor električne energije, bodo po ocenah Evropske komisije potrebne naložbe v skupni vrednosti približno 4 % BDP na leto do leta 2030 ([1]). Inštitut Rousseau je nedavno ocenil, da naložbena vrzel za doseganje neto ničelnih emisij v EU do leta 2050 znaša približno 2,3 % BDP na leto, vključno z vrzeljo v višini skoraj 4 % BDP do leta 2030. V vseh teh študijah je sicer opredeljena le višina naložb, ki so potrebne za razogljičenje evropskih gospodarstev. Dodatne potrebe po naložbah se pojavijo, če se upoštevajo tudi drugi pomembni politični cilji in izzivi, kot so digitalna preobrazba, povečanje ekonomske odpornosti z utrditvijo proizvodnje v EU, socialne naložbe v spretnosti in izobraževanje ter potreba po naložbah v obrambne zmogljivosti, poleg tega pa tudi ločeni izzivi varstva okolja za boj proti krizi biotske raznovrstnosti ter vse bolj potrebne naložbe za prilagajanje podnebnim spremembam. Na splošno se bodo potrebe po financiranju v prihodnjih letih močno povečale. V tem okviru je to mnenje osredotočeno na finančne potrebe, povezane s prehodom na trajnostno konkurenčen in odporen enotni trg, v njem pa so razvita tudi priporočila politike za odpravo naložbene vrzeli, ki je povezana s tem političnim izzivom v EU.

([1]) Evropska komisija (2023): *Poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2023 – Trajnostnost in blaginja ljudi v središču odprte strateške avtonomije Evrope*.

2.3 Večino naložb za zeleni prehod bo treba zagotoviti iz zasebnega sektorja, zato mora EU izboljšati okvirne pogoje za zasebne naložbe na enotnem trgu. V ta namen bi bilo treba dati prednost vzpostavitvi unije kapitalskih trgov, da bi se razvil trg tveganega kapitala, lastniških vrednostnih papirjev in obveznic, olajšale čezmejne naložbe, zagotovili boljši pogoji financiranja za zagonska podjetja in podjetja v razširitveni fazi ter povečala privlačnost EU za tuje naložbe. To vključuje zmanjšanje pravne razdrobljenosti z zavzemanjem za uskladitev nacionalnega davčnega, insolvenčnega in pogodbenega prava, prizadevanje za bolj centraliziran nadzor kapitalskih trgov in preučevanje možnosti za evropske varčevalne produkte. Pogoje za zasebno financiranje je treba izboljšati tudi tako, da se okrepi evropski bančni sistem, in sicer z dokončanjem bančne unije in vzpostavitvijo evropskega sistema jamstva za vloge. Da bi EU spodbudila zasebne naložbe v strateške sektorje in pospešila rast produktivnosti, mora napredovati tudi pri povezovanju evropskega energetskega trga in odpraviti vse preostale ovire za čezmejno dejavnost na enotnem trgu, zlasti tiste, ki preprečujejo širjenje digitalnih storitev in inovacij. Nazadnje, zasebne naložbe bi bilo treba spodbujati tudi s pospešitvijo postopkov izdaje dovoljenj ter zmanjševanjem regulativnih zahtev in zahtev glede poročanja, zlasti za mala in srednja podjetja, kadar te zahteve nimajo jasnih socialnih, okoljskih ali podnebnih koristi.

2.4 Ti ukrepi bi v veliki meri prispevali k spodbuditvi potrebnih zasebnih naložb, vendar pa sami po sebi ne bodo zadostovali za zapolnitev vrzeli v financiranju. Potrebna so znatna javna sredstva, da bi se spodbudile zasebne naložbe na področjih, na katerih ogljično nevtralne rešitve še niso poslovno upravičene, in v strateških sektorjih, v katerih bi se sicer proizvodnja izvajala v geoekonomsko konkurenčnih delih sveta, kjer bi se odvisnost lahko zlorabljala. Poleg tega so javna sredstva ključna za naložbe v infrastrukturo (npr. v omrežja ali cevovode za vodik) in druge javne dobrine, ki jih udeleženci na trgu nimajo interesa zagotavljati, vendar pa bi lahko ustvarile pogoje, ki bi udeležencem na trgu omogočali razvoj in naložbe na njihovih področjih. Čeprav bi morale biti glavno sredstvo za financiranje prehoda EU naložbe zasebnega sektorja, je v večini študij ocenjeno, da je za sprostitev zadostnega zasebnega financiranja potreben vsaj 25- do 60-odstotni delež javnega financiranja, odvisno od sektorja.

2.5 Enega od osrednjih stebrov, ki je potreben za zapolnitev finančne vrzeli, tvorijo države članice, vendar se tu z novimi fiskalnimi pravili EU poudarja nadzor nad dolgovi in primanjkljaji, ne pa spodbujanje naložb. To sicer pomeni izboljšanje v primerjavi s starim sistemom, vendar je tudi jasno, da se z novimi pravili fiskalni prostor za naložbe ne bo dovolj povečal, da bi se odpravila naložbena vrzel na ravni držav članic. Nasprotno, začetne ocene Evropske komisije kažejo, da se bodo pritiski fiskalne konsolidacije v prihodnjih letih v vseh državah članicah znatno povečali ([2]). Tveganje je, da bi se koristi, ki izhajajo iz bolj verodostojnega in učinkovitega sklopa fiskalnih pravil za zagotavljanje fiskalne vzdržnosti, lahko zmanjšale, če države članice ne bodo mogle financirati naložb, potrebnih za prehod. To bi vodilo v manjše sprejemanje odgovornosti glede novih pravil in manjšo skladnost z njimi ali pa v odložitev prehoda, zaradi česar bi bil ta vse dražji.

2.6 Države članice bodo še naprej uživale koristi od (povečanih) prihodkov sistema trgovanja z emisijami (ETS), ki naj bi po ocenah Evropske komisije do leta 2030 ustvaril približno 220 milijard EUR, dodatnih 113 milijard EUR pa bo od leta 2027 prišlo iz razširitve sistema na nove sektorje ([3]). Čeprav so ti prihodki znatni, znašajo le približno 0,2 % BDP EU na leto, kar še zdaleč ne zadostuje za pokritje omenjenih dodatnih naložbenih potreb. Poleg tega so ta sredstva delno že predvidena za financiranje Evropskega socialnega sklada, katerega cilj je ublažiti negativne socialne stranske učinke oblikovanja cen ogljika, Komisija pa je tudi predlagala, naj se 30 % prihodkov iz sistema za trgovanje z emisijami steka v naslednji proračun EU kot vir lastnih sredstev.

2.7 Drugi steber za zapolnitev finančne vrzeli so sheme financiranja EU. EU je že vzpostavila različne sheme financiranja za pomoč pri financiranju zelenega prehoda. V skladu s pravno zahtevo je treba vsaj 30 % večletnega finančnega okvira nameniti za podnebne ukrepe. Poleg tega je bil leta 2022 vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, ki je postal največji sklad EU za podporo zelenemu dogovoru. Skoraj polovica sredstev EU, predvidenih za podnebne naložbe, prihaja iz mehanizma za okrevanje in odpornost, vendar pa se bo ta iztekel do konca leta 2026. Poleg tega se bo v letu 2028 začelo izplačevanje obveznic EU za instrument NextGenerationEU. To bo znatno povečalo pritisk na proračun EU in povzročilo še večjo vrzel v financiranju zelenega dogovora.

2.8 EESO se zato strinja, da izvajanje reformiranega Pakta za stabilnost in rast, ki bi bilo učinkovito in ugodno za rast, zahteva, da se nov pravni okvir, ki je osredotočen na nadzorovanje stopnje dolga in primanjkljaja, dopolni s ciljno usmerjeno naložbeno zmogljivostjo na ravni EU. Ta zmogljivost mora biti osredinjena na ustvarjanje finančne spodbude, potrebne za usmeritev enotnega trga k bolj trajnostni konkurenčnosti in odpornosti. EESO se strinja s številnimi drugimi institucijami, kot sta Evropska centralna banka (ECB) ([4]) in Mednarodni denarni sklad (MDS) ([5]), da je naložbena zmogljivost EU potrebna najpozneje za obdobje po letu 2027. V tem mnenju na lastno pobudo EESO ponovno poziva k vzpostavitvi naložbene zmogljivosti EU ([6]) in navaja konkretne možnosti za obdobje po letu 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*.
([5]) MDS (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]) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spodbujanje dolgoročne vključujoče rasti z reformami in naložbami (OJ C, C/2024/3378, 31.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj).

2.9 Naložbeno zmogljivost na ravni EU potrebujemo iz vsaj treh razlogov. Prvič, z naložbeno zmogljivostjo EU za financiranje zelenega in digitalnega prehoda se bo prispevalo h gospodarski odpornosti, pripomoglo k doseganju podnebnih ciljev EU in izkoristil potreben obseg enotnega trga za ohranitev njegove konkurenčnosti na svetovnem prizorišču. Drugič, naložbena zmogljivost EU je potrebna za zagotavljanje enotnosti notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence v EU ([7]). Tretjič, zelena in digitalna preobrazba povzročata vsesplošno negotovost med prebivalstvom in sprožata vse večji odpor prizadetih sektorjev in gospodinjstev. Potrebni so instrumenti javne politike za upravljanje potrebnih prehodov na trgu dela, ustvarjanje novih priložnosti za rast in dohodek ter zagotavljanje nadomestil tistim, ki jih je preobrazba najbolj prizadela ([8]). V nasprotnem primeru obstaja nevarnost, da bodo gospodarske spremembe še naprej povzročale spore zaradi porazdelitve, kar bo na koncu okrepilo protidemokratične in populistične sile ([9]).

3. **Glavni stebri prihodnje naložbene zmogljivosti EU**

3.1 Naložbena zmogljivost bi morala začeti delovati konec leta 2026, ko se izteče mehanizem za okrevanje in odpornost, vključiti pa bi jo bilo treba v naslednji večletni finančni okvir za obdobje 2028–2034. Po možnosti bi morala bila vzpostavljena za obdobje do leta 2050 in neposredno povezana z dogovorjenim ciljem EU, da se do tedaj dosežejo neto ničelne emisije.

3.2 EESO predlaga ustanovitev investicijskega sklada EU za doseganje evropskih strateških ciljev na področju zelenega prehoda. Opredeliti je treba jasna merila za prednostno razvrščanje in izbiro naložb v okviru prihodnje naložbene zmogljivosti EU. Strateški evropski projekti bi morali ([10]):

(a) podpirati dolgoročne cilje EU in njene prednostne naloge na področju zelenega prehoda, vključno z njegovo socialno razsežnostjo ([11]);

(b) srednjeročno povečati potencial rasti evropskih gospodarstev in dolgoročno okrepiti njihovo odpornost na zunanje pretrese;

(c) zagotoviti jasno evropsko dodano vrednost, kot so znatne čezmejne koristi in ekonomije obsega, ali odpraviti kritične vrzeli pri evropskih javnih dobrinah;

(d) dopolnjevati in podpirati druge evropske, nacionalne ali regionalne naložbe, da bi se povečala splošna skladnost in učinek strateških naložbenih prizadevanj EU.

3.3 Natančneje, predlagani sklad bi moral zagotavljati finančno podporo na ravni EU za spodbujanje zasebnih in javnih naložb na naslednjih področjih:

(a) Infrastruktura: naložbe v širitev in vzdrževanje delujoče čezmejne infrastrukture (zlasti čezmejnih hitrih železniških storitev) imajo osrednjo vlogo pri socialno-ekološki preobrazbi ([12]).

(b) Energetska unija: poseben poudarek mora biti na naložbah za dokončanje energetske unije. Potrebne so obsežne naložbe za razširitev omrežij za prenos in distribucijo električne energije. Poleg tega so širitev obnovljivih virov energije, širitev shranjevanja energije, izgradnja cevovodnega omrežja za vodik ali predelava obstoječih plinovodnih omrežij pomembni projekti z evropsko dodano vrednostjo, kar upravičuje financiranje na ravni EU.

([7]) Jansen, Jäger in 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 in Redeker (2024): *Debunking the Backlash - Uncovering European Voters' Climate Preferences*.

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

([10]) Podoben konceptualni okvir za naložbeno zmogljivost EU predlagajo Demertzis, Pinkus in Ruer (2024): *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026*, Bakker, Beetsma, in Buti (2024): *Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home*, Claeys in Steinbach (2024): *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods*, ter Koch in drugi (2024): *An EU Future Fund: Why and How?Background Paper of the Progressive EU Fiscal Policy Network* (fes.de).

([11]) Nedavne evropske pobude, s katerimi so jasno opredeljene prednostne naloge na tem področju, so *industrijski načrt v okviru zelenega dogovora, akt o neto ničelni industriji, platforma za strateške tehnologije za Evropo* in *akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic*. Z investicijskim skladom EU bi bilo treba zagotoviti finančna sredstva za izvajanje dolgoročnih ciljev, opredeljenih v teh pobudah.

([12]) Creel in drugi (2020): *How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme*.

(c) Industrijska politika: sklad bi moral imeti močan element industrijske politike. EU mora imeti dejavno vlogo pri ohranjanju blaginje v Evropi, hkrati pa poskrbeti, da bo gospodarstvo EU pripravljeno na prihodnost ([13]). V ta namen je treba dejavno spodbujati prihodnje tehnologije, ki so bistvene za podnebno nevtralnost. Financiranje EU bi moralo biti osredotočeno na sektorje, v katerih lahko EU po začasni fazi podpore postane mednarodno konkurenčna, kot sta proizvodnja baterijskih celic ali trg čistega vodika ([14]). Vendar osredotočanje izključno na izbrane panoge čistih tehnologij ni dovolj. Evropska industrijska politika bi morala dejavno podpirati tudi prihodnja gonila rasti na področjih visoke tehnologije. Predlagani sklad EU bi lahko prispeval k boljšemu usklajevanju ukrepov državne pomoči in bil prvi korak k integrirani evropski industrijski strategiji. Dodeljevanje javne podpore bi moralo biti konkurenčno in temeljiti na uporabi tržno usmerjenih instrumentov, kot so dražbe, razpisi in ukrepi, podobni davčnim dobropisom. Podpora mora biti ciljno usmerjena in začasna, napredek je treba spremljati na pregleden način, sheme pa morajo vsebovati jasna merila za opustitev neuspešnih projektov.

(d) Socialne naložbe: družbeno sprejemljivo prestrukturiranje našega gospodarstva bo uspešno le, če bo prebivalstvo držav članic ustrezno pripravljeno na nove spretnosti. Zato je nujno, da se ukrepa na področju izpopolnjevanja in (pre)usposabljanja zaposlenih. Tovrstne socialne naložbe lahko pripomorejo k odpravi ovir za zasebne naložbe, saj je pomanjkanje usposobljenega osebja še vedno ena glavnih naložbenih ovir za podjetja v EU ([15]). S tovrstnimi socialnimi naložbami je mogoče srednjeročno do dolgoročno povečati produktivnost potencialne delovne sile in tako spodbujati gospodarsko rast ([16]). Širitev socialnih naložb na teh področjih lahko pripomore tudi k doseganju ciljev evropskega stebra socialnih pravic in njegovega akcijskega načrta.

3.4 Instrumenti za naložbeno zmogljivost EU bi morali omogočati spodbujanje zasebnih in tudi javnih naložb. Predlagana naložbena zmogljivost EU bi načeloma morala biti zelo prilagodljiva, kar zadeva izplačila, in zajemati vrsto instrumentov. Ti bi morali vključevati finančno podporo, ki bi obsegala posojila z nizkimi obrestnimi merami, jamstva in ciljno usmerjene subvencije za podjetja, javne kapitalske naložbe ter nepovratna sredstva in posojila, s katerimi bi lahko vlade držav članic financirale ciljno usmerjene domače podporne ukrepe in javne naložbene projekte. EESO priporoča tudi, da bi bila pravila, s katerimi bi bilo urejeno izvajanje različnih finančnih instrumentov sklada, čim bolj enostavna. Potrebno je tesno sodelovanje z Evropsko investicijsko banko in nacionalnimi spodbujevalnimi bankami. Za dosego podnebnih ciljev EU morajo zasebne in javne naložbe delovati med seboj čim bolj produktivno in učinkovito, da bi se lahko z njimi skupaj zapolnile obstoječe vrzeli.

3.5 Prihodnji investicijski sklad EU bi moral vključevati programe, ki bi se neposredno upravljali na ravni EU, zlasti na področjih, ki so čezmejnega pomena. Podjetja bi morala imeti možnost, da neposredno zaprosijo za sredstva EU in izvajajo projekte v skladu s smernicami in merili, ki se opredelijo in nadzorujejo na ravni EU. Ukrepe je treba izvajati tako, da bodo lahko takšno shemo financiranja izkoristila podjetja v vseh državah članicah, pri čemer so potrebni tudi posebni programi za MSP. Sheme financiranja, ki se neposredno upravljajo na ravni EU, lahko zmanjšajo upravno breme regionalnih in nacionalnih uprav ter povečajo sposobnost za črpanje sredstev EU. Kar zadeva naložbe v infrastrukturo, so lahko sedanji projekti skupnega interesa in Instrument za povezovanje Evrope model za povezovanje projektov z neposrednim financiranjem na ravni EU in bi jih bilo treba razširiti. Podobno ima EU že instrumente za neposredno podporo zasebnim podjetjem prek Sklada za inovacije. Poleg tega se lahko pomembni projekti skupnega evropskega interesa sofinancirajo z instrumenti na ravni EU. Zaradi združitve več sredstev EU in nacionalnih podpornih programov bi se s prenovljeno naložbeno zmogljivostjo lahko zmanjšalo tveganje nelojalne konkurence, zagotovil ustrezen obseg naložb in evropski interesi postavili na prvo mesto v industrijski politiki EU. To bi moralo vključevati prepoznavne vseevropske projekte skupnega interesa, ki bi v enaki meri koristili vsem prebivalcem in državam, na primer učinkovito evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti, ki bi pripomoglo k razogljičenju prevoza znotraj EU in nadaljnjemu povezovanju enotnega trga.

3.6 Poleg tega bi bilo treba raziskati inovativne načine izplačevanja sredstev EU prek drugih kanalov, pri čemer bi se bilo treba opreti na izkušnje z ameriškim aktom za znižanje inflacije. Ta akt je osredotočen na izdajanje davčnih dobropisov podjetjem v skladu s politično opredeljenimi merili. Prednost tega je, da je izplačevanje hitrejše in manj odvisno od absorpcijske sposobnosti vlad in javne uprave, saj udeleženci na trgu neposredno sprejemajo naložbene odločitve, za katere nato prejmejo povračilo države. EESO predlaga, da se razmisli, ali bi bilo mogoče podobno ureditev davčnih povračil uvesti tudi v sistemu EU, da bi lahko udeleženci na trgu pri sprejemanju naložbenih odločitev učinkovito izkoristili davčne spodbude, ki so na voljo na celotnem enotnem trgu.

([13]) *Izjava iz Antwerpna* (2024).
([14]) Jansen, Jäger in Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act*.
([15]) EIB (2024), *Investment Report*, str. 127.
([16]) Corti in drugi (2022): *A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework*.

3.7 Kar zadeva financiranje, EESO meni, da bi se moral novi investicijski sklad EU opirati na kombinacijo instrumentov financiranja, ki bi skupaj z viri zasebnega sektorja in držav članic omogočali zapolnitev obstoječe naložbene vrzeli.

(a) Eden od elementov te strategije financiranja novega investicijskega sklada EU bi moral biti bistveno večji prispevek držav članic glede na bruto nacionalni dohodek (BND). Ker se zahteve do EU na področjih, kot so obramba, industrija, zunanji gospodarski odnosi in podnebje, močno povečujejo, morajo države članice temu ustrezno povečati financiranje institucij EU.

(b) Poleg tega so ključnega pomena novi resnični viri lastnih sredstev za EU. Na ta način se bodo od leta 2028 dalje odplačevale obresti in glavnica dolgov instrumenta NextGenerationEU, ki so nastali v okviru sklada za okrevanje po pandemiji, in financirale dodatne naložbe, potrebne za zapolnitev naložbenih vrzeli v prehodnem obdobju z obveznicami EU. EESO poziva države članice, naj sprejmejo in pričnejo izvajati sveženj novih virov lastnih sredstev, ki ga je predlagala Komisija, ter opredelijo dodatne potencialne vire, s katerimi bi se lahko vzpostavili trdni temelji za naslednji večletni finančni okvir ([17]).

(c) Skupna izdaja dolžniških instrumentov EU je bila med pandemijo prvič uspešno uporabljena kot inovativen instrument, ki bi ga lahko znova uporabili, da bi financirali trajnostno konkurenčnost in odpornost enotnega trga ([18]). Nove študije kažejo, da je financiranje naložb EU za izpolnjevanje zelenega dogovora z obveznicami EU, ki jih izda Komisija, smiselno z makroekonomskega vidika ([19]) in pravno izvedljivo ([20]).

3.8 Te različne vire bi bilo treba produktivno kombinirati, da bi čim bolj okrepili njihov vpliv v smislu učinkovitega povečanja ravni zasebnih in javnih naložb. Resnične vire lastnih sredstev EU kot tudi prispevke držav članic lahko Evropska investicijska banka (EIB) uporabi kot jamstva pri financiranju s finančnim vzvodom, katerega cilj je povečanje zasebnih naložb. Poleg tega bi se ta sredstva lahko uporabila tudi kot jamstva, ki bi Evropski komisiji omogočala izdajanje obveznic v zadostnem obsegu, da se zapolnijo preostale finančne vrzeli v novem investicijskem skladu in državam članicam izplačajo nepovratna sredstva za javne naložbe.

([17]) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Druga košarica novih virov lastnih sredstev (UL C 293, 18.8.2023, str. 13), in Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Prilagojen sveženj za naslednjo generacijo virov lastnih sredstev (COM(2023) 330 final) – Spremenjeni predlog sklepa Sveta o spremembi Sklepa (EU, Euratom) 2020/2053 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2023) 331 final – 2021 0430 CNS)) (UL C, C/2024/884, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj).

([18]) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Čas za Evropo: obnova in priprava za naslednjo generacijo (COM(2020) 456 final) – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Proračun EU kot gonilo načrta okrevanja za Evropo (COM(2020) 442 final) – Predlog uredbe Sveta o vzpostavitvi Instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po pandemiji COVID-19 (COM(2020) 441 final/2 – 2020/0111 (NLE)) – Spremenjeni predlog uredbe Sveta o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 (COM(2020) 443 final – 2018/0166 (APP)) – Spremenjeni predlog Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2020) 445 final – 2018/0135 (CNS)) – Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 (COM(2020) 446 final – 2020/0109 (APP)) – Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvirnega programa za raziskave in inovacije Obzorje Evropa ter o določitvi pravil za sodelovanje in razširjanje njegovih rezultatov, sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi posebnega programa za izvajanje okvirnega programa za raziskave in inovacije Obzorje Evropa, uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ter o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (COM(2020) 459 final – 2018/0224 (COD)) (UL C 364, 28.10.2020, str. 124), in Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)) – Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)) – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)) (UL C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) COM(2024) 82 final; glej tudi poročilo MDS (2023), str. 44, in IMK (2020): *The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility*.

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

3.9 Glede na nedavne študije bi morala nova naložbena zmogljivost EU za trajnostno konkurenčnost in gospodarsko odpornost znašati vsaj 0,5 % BDP EU na leto. Ta previdna ocena temelji na skupni naložbeni vrzeli, ki za zgoraj navedene sektorje znaša vsaj 5 % BDP na leto, in na 25-odstotnem deležu javnih naložb, kar pomeni, da javna naložbena vrzel znaša vsaj 1,25 % BDP na leto ([21]). EESO meni, da bi morala EU prispevati znaten delež sredstev, potrebnih za zapolnitev vrzeli v javnih naložbah. S tem se bo zagotovilo, da bodo vseevropske naložbe, namenjene preobrazbi držav članic in njihovi podpori, sorazmerne z obsegom enotnega trga. Od nacionalnih vlad bi se pričakovalo, da bodo nosile preostalo breme javnih naložb.

3.10 Zdaj EU zagotavlja podporo državam članicam predvsem, kadar financirajo podnebne naložbe, in sicer iz delov strukturnih skladov in mehanizma za okrevanje in odpornost. Kar zadeva upravljanje teh skladov, bi bilo z novo naložbeno zmogljivostjo treba graditi na uspehih teh skladov, hkrati pa odpraviti njihove glavne pomanjkljivosti. Konkretni predlogi EESO so pri tem naslednji:

(a) EESO poudarja, da bi morala biti nova naložbena zmogljivost EU umeščena v splošni večletni finančni okvir, da se zagotovita demokratična odgovornost in nadzor. Zasnovana bi morala biti po zgledu strukturnih skladov in ne kot ločen zunanji finančni instrument, kot je mehanizem za okrevanje in odpornost. Evropski parlament je imel ključno vlogo pri oblikovanju prednostnih nalog instrumenta, vendar je njegova vključenost v naknadno izvajanje, spremljanje in nadzor sredstev minimalna v primerjavi s Svetom. Glavna vloga Evropskega parlamenta je omejena na zbiranje informacij in povečanje preglednosti prek „dialogov o okrevanju in odpornosti“ ter postopka razrešnice za proračun EU iz leta pred tem.

(b) Kar zadeva sodelovanje deležnikov, EESO poudarja, da je načelo partnerstva, kot je bilo vzpostavljeno v okviru strukturnih skladov EU, še naprej bistvenega pomena. S tem načelom je omogočeno ustrezno sodelovanje regionalnih in lokalnih oblasti, civilne družbe ter socialnih partnerjev, po potrebi pa tudi raziskovalnih organizacij in univerz. Njihov prispevek je pripomogel k oblikovanju programov, prilagojenih lokalnim in regionalnim razmeram, in je prepoznan kot pospeševalec trajnostnih prehodov v lokalnem okolju, saj je zlasti pomemben v fazi analize potreb in oblikovanja prednostnih nalog ([22]). Kar zadeva novi investicijski sklad EU, bi bilo treba to načelo uporabiti na ravni EU in tako omogočiti posvetovanje in sodelovanje pri oblikovanju prednostnih sektorjev in projektov ter pri izvajanju. Tako kot drugi programi bi moral tudi ta vključevati obveznost vzpostavitve odbora za spremljanje (ali podobnih organov) ali vključevanja organov, ki že delujejo na drugih področjih. Evropski kodeks dobre prakse za partnerstvo iz leta 2014, ki je podlaga za delovanje odborov za spremljanje, bi bilo treba revidirati, da bi v vseh državah članicah zagotovili učinkovito izvajanje načela partnerstva ([23]).

(c) EESO meni, da se mora v prihodnji naložbeni politiki EU še naprej uporabljati priprava proračuna na podlagi smotrnosti ([24]), vendar pa bi morali biti kazalniki smotrnosti povezani predvsem s splošnimi in posebnimi cilji instrumenta. Če je izplačilo sredstev EU povezano s konkretnejšimi strukturnimi reformami, je treba o prednostnih nalogah reform odločati v demokratičnih postopkih, v katere so vključeni parlamenti in organizirana civilna družba ([25]).

(d) EESO se strinja, da mora biti izplačilo sredstev EU iz nove naložbene zmogljivosti pogojeno. Prvič, vsa sredstva morajo biti pogojena s spoštovanjem temeljnih načel pravne države. Za plačila v okviru novih instrumentov bi se zato morala uporabljati uredba o režimu pogojenosti za zaščito proračuna, Komisija pa bi morala imeti pristojnost, da ne odobri sredstev EU, če niso izpolnjeni standardi pravne države. Drugič, financiranje EU bi moralo biti pogojeno z zdravimi javnimi financami na ravni države članice, kot je določeno in dogovorjeno v novih fiskalnih pravilih EU. Na ta način bi lahko izboljšali sistem ekonomskega upravljanja EU in uskladili cilj spodbujanja zdravih gospodarskih financ s ciljem, da se zagotovi dovolj sredstev za naložbe, ki so v strateškem evropskem interesu.

([21]) Za izračune in vire podatkov glej: https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf.
([22]) Evropska komisija (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds*.
([23]) Poročilo o oceni EESO *Vmesna ocena mehanizma za okrevanje in odpornost*.
([24]) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialni odbor – Predlogi za reforme in naložbe ter njihovo izvajanje v državah članicah: mnenje organizirane civilne družbe (cikel evropskega semestra 2023 in 2024) [mnenje na lastno pobudo] (UL C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj).
([25]) Za konkretne predloge reform za demokratizacijo ekonomskega upravljanja EU brez spreminjanja Pogodb EU glej Dawson (2023): *How To Democratise Europe's Fiscal Rules*.

(e) EESO opozarja tudi, da je naložbena politika EU v praksi učinkovitejša, če skladi EU sami poskrbijo za svojo upravno zmogljivost in tehnično pomoč tudi na ravni javnih uprav držav članic. Tehnična pomoč je potrebna tudi za civilno družbo, da bi ta lahko učinkovito sodelovala pri spremljanju organov, ki usmerjajo in nadzorujejo izplačevanje sredstev EU na nacionalni ravni in ravni EU ([26]). Usklajen pristop EU k odpravljanju vrzeli v zmogljivosti je bistvenega pomena za kohezijo in preprečevanje razdrobljenosti enotnega trga.

3.11 Da bi zagotovili najvišje standarde upravljanja in okrepili zaupanje javnosti, bi se v okviru naložbene zmogljivosti morali vzpostaviti tudi trdni mehanizmi preglednosti in odgovornosti. Vključevati bi morali:

(a) neodvisen nadzorni odbor, ki bi ga sestavljali predstavniki institucij EU, držav članic in organizacij civilne družbe (vključno s socialnimi partnerji), ki bi spremljal uporabo sklada in njegov učinek;

(b) redno javno in odprto poročanje o financiranih projektih, njihovem napredku in rezultatih;

(c) jasna merila in smernice za izbiro projektov in izplačilo sredstev;

(d) deležnikom dostopne mehanizme za vložitev ugovora ali pritožbe;

(e) obvezno naknadno ocenjevanje, ki ga opravi Evropsko računsko sodišče.

Z vključitvijo teh zaščitnih ukrepov lahko EU dokaže, da je zavezana odgovorni in učinkoviti uporabi javnih sredstev.

3.12 Izplačilo finančnih sredstev iz predlaganega investicijskega sklada EU bi moralo biti pogojeno s socialnimi merili, ki bi morala upoštevati različne vrste socialnega dialoga v državah članicah in ne bi smela voditi v neupravičeno diskriminacijo nekaterih vrst podjetij ali držav članic. Med morebitnimi socialnimi merili, ki bi jih podjetja morala izpolnjevati, da bi bila upravičena do sredstev EU ali prejela dodatno nagrado, bi lahko bila jamstva za ohranitev kraja dejavnosti in zaposlovanje, ukrepi za pridobitev kvalifikacij in usposabljanje, ukrepi za izboljšanje udeležbe delavcev in kolektivne pogodbe. Na ta način bodo javna sredstva za preobrazbo nenehno usmerjena v ustvarjanje in ohranjanje dostojnih delovnih mest, kar bo povečalo sprejemanje zelenega prehoda. V tem smislu se EESO strinja s poročilom, ki ga je pripravil Enrico Letta ([27]), v katerem je navedeno, da sta učinkovitost in sprejemljivost instrumentov državne pomoči odvisni od strateške uporabe javnih sredstev za doseganje skupnih ciljev politike.

3.13 Predstavljen investicijski sklad EU bi moral koristno dopolnjevati druge pomembne proračunske postavke, zlasti strukturne sklade, ki pa jih nikakor ne bi smel nadomestiti ali ogroziti. Čeprav obstaja možnost prekrivanja med strukturnimi skladi in predstavljenim investicijskim skladom, je razdelitev nalog konceptualno jasna; strukturni skladi imajo ključno vlogo pri krepitvi socialne, ekonomske in teritorialne kohezije, opisani sklad EU za trajnostno konkurenčnost in odpornost pa je namenjen predvsem financiranju investicijskih projektov v strateškem evropskem interesu, ki sodijo v štiri zgoraj omenjene sektorje.

V Bruslju, 18. septembra 2024

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Oliver RÖPKE

([26]) Evropska komisija (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds.*

([27]) Letta (2024): *Much more than a market*, str. 39.