

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji”

[COM(2020) 453 final – 2020/0100 (COD)]

„Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji”

[COM(2020) 460 final – 2020/0006 (COD)]

(2020/C 429/30)

Sprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 8.6.2020, 10.6.2020 Parlament Europejski, 17.6.2020
Podstawa prawna	Art. 175 akapit trzeci i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	20.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	219/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zdecydowanie popiera i docenia znaczne zwiększenie środków finansowych na Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w celu ułatwienia przejścia od gospodarki i społeczeństwa charakteryzującego się wysoką intensywnością emisji do gospodarki i społeczeństwa, które będą bardziej nowoczesne, zrównoważone i zróżnicowane.

1.2. EKES jest głęboko przekonany, że dla osiągnięcia optymalnego rezultatu w procesie sprawiedliwej transformacji ogromne znaczenie mają nie tylko nowoczesne i wystarczające zasoby finansowe skierowane do precyzyjnie określonych obszarów wymagających wsparcia, ale również elastyczna interpretacja zasad pomocy państwa.

1.3. EKES docenia w dużym stopniu wniosek dotyczący instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego i uważa go za innowacyjny, oryginalny i bardzo potrzebny podmiotom sektora publicznego w drodze do transformacji klimatycznej.

1.4. EKES podkreśla, że po przyjęciu nowych wniosków związanych z planem odbudowy i Next Generation EU, mechanizm sprawiedliwej transformacji ma realną szansę stać się bardzo ważnym narzędziem w przyszłych wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 z korzyścią nie tylko dla Europejskiego Zielonego Ładu, ale również dla ożywienia i odbudowy po zakończeniu pandemii COVID-19.

1.5. EKES wzywa odpowiednie instytucje UE do jak największego przyspieszenia prac w zakresie przygotowania, zatwierdzenia i wdrożenia zmienionego mechanizmu sprawiedliwej transformacji, tak by zaczął wkrótce funkcjonować w praktyce. Czas odgrywa w tym znaczącą rolę.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w ramach instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego szczególną uwagę zwrócono na słabiej rozwinięte regiony dokonujące sprawiedliwej transformacji.

1.7. EKES jest przekonany, że nowatorska koncepcja, na której opiera się instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego, mogłaby również posłużyć za źródło inspiracji do podobnego rodzaju produktów finansowych na szczeblu państw członkowskich.

1.8. EKES uważa, że kryteria kwalifikowalności i wyboru, a także proponowane obszary inwestycyjne mają duże znaczenie dla sprawiedliwej transformacji.

1.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje i popiera dodatkowe finansowanie programu InvestEU i jego specjalnego systemu sprawiedliwej transformacji, co zwiększa potencjał wykorzystywania instrumentów finansowych w procesie sprawiedliwej transformacji.

2. Kontekst omawianego zagadnienia

2.1. Na sesji plenarnej w czerwcu 2020 r. EKES przyjął opinię w sprawie Funduszu Sprawiedliwej Transformacji ⁽¹⁾, w której szczegółowo wyjaśnił swoje stanowisko w kwestii sprawiedliwego procesu transformacji, a także prowadził rozważania na temat okresu po zakończeniu pandemii COVID-19. Oczywiście ogólne wyniki tej refleksji i płynące z tego wnioski i zalecenia pozostają aktualne.

2.2. Jednak w tym niespokojnym okresie Komisja Europejska opublikowała pod koniec maja swój plan odbudowy. Wszystkie trzy filary mechanizmu sprawiedliwej transformacji stanowią znaczną część programu Next Generation EU. W porównaniu z pierwotną propozycją ze stycznia 2020 r. mechanizm sprawiedliwej transformacji powinien działać w oparciu o większe środki finansowe i większą bazę finansową. Nowo proponowany zestaw dokumentów odzwierciedla symbiozę i możliwość współistnienia celów Europejskiego Zielonego Ładu oraz planu odbudowy i zwiększania odporności na okres po zakończeniu pandemii COVID-19.

2.3. Powstanie również platforma sprawiedliwej transformacji, która ma na celu zapewnienie wsparcia technicznego i doradczego podmiotom publicznym i prywatnym w regionach górniczych i innych wysokoemisyjnych regionach, tak by mogły one uzyskać wystarczające informacje na temat możliwości finansowania.

2.4. Dostosowany mechanizm sprawiedliwej transformacji opierałby się na trzech filarach:

- Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji,
- systemie sprawiedliwej transformacji w ramach InvestEU,
- instrumencie pożyczkowym na rzecz sektora publicznego.

Pandemia COVID-19 ukazała powody, dla których należy nadal realizować rozsądne cele Europejskiego Zielonego Ładu i wspierać proces restrukturyzacji gospodarczej, zwłaszcza w regionach i na obszarach znajdujących się w najtrudniejszym położeniu. Dlatego zaproponowano mechanizm sprawiedliwej transformacji, by znacznie zwiększyć przeznaczone na niego środki finansowe i bazę finansową.

2.5. Główne zmiany w stosunku do wniosków ze stycznia 2020 r. obejmują:

- znaczne zwiększenie przydzielonych środków finansowych, głównie w wypadku mechanizmu sprawiedliwej transformacji; proponuje się zwiększenie wstępnego przydziału finansowego z 7,5 mld EUR do 40 mld EUR (dodatkowe 2,5 mld EUR w zwykłych WRF i nowa kwota w wysokości 30 mld EUR w ramach Next Generation EU); zasada zwielokrotnienia (1,5 do 3 razy) bazy finansowej Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji za pomocą przesunięć z EFRR lub EFS+ dotyczy wyłącznie środków w WRF na lata 2021–2027, a nie środków w instrumencie Next Generation EU,
- zwiększone środki na rzecz InvestEU – kwota gwarancji zostałaby podwojona; na segment dotyczący zrównoważonej infrastruktury przeznaczono 20 mld EUR, na segment dotyczący badań naukowych, innowacji i cyfryzacji – 10 mld EUR, na segment dotyczący MŚP – 10 mld EUR, na segment dotyczący inwestycji społecznych i umiejętności – 3,6 mld EUR, a na nowo proponowany segment dotyczący strategicznych inwestycji europejskich – 31 mld EUR,
- pakiet zapewnia podstawę prawną instrumentowi pożyczkowemu na rzecz sektora publicznego, który jest niepowtarzalnym i innowacyjnym połączeniem praktycznego wdrożenia instrumentów finansowych i dotacji.

2.6. Inne proponowane elementy pakietu Komisji Europejskiej ze stycznia 2020 r. pozostają bez zmian i ich pełna treść zachowuje ważność. Są one związane ze wspieranymi działaniami i obszarami (jak również z obszarami wyłączonymi ze wsparcia), z procesami wdrażania (kilka alternatyw dla programów operacyjnych), rolą terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji oraz głównymi dokumentami bazowymi, które mają decydujące znaczenie dla wsparcia oraz rodzajów beneficjentów.

2.7. Wnioski dotyczące dostosowanego mechanizmu sprawiedliwej transformacji należy rozumieć jako zaledwie jeden element kompleksowej i wewnętrznie połączonej mozaiki, na którą składają się pakiet dotyczący programu Next Generation EU, jak również dostosowanie wniosku dotyczącego WRF na lata 2021–2027 w celu zwiększenia bazy podatkowej (budżetowej) UE i skierowania jej na obecne pilne potrzeby. Proponowane środki polityki budżetowej stanowią również uzupełnienie działań nadzwyczajnych, które podjęto już w ramach polityki pieniężnej i strukturalnej, a także w ramach regulacyjnych. Należy je również wspierać poprzez podejmowanie równoległych starań na rzecz poprawy unii bankowej i unii rynków kapitałowych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 311 z 18.9.2020, s. 55.

2.8. Pakiet mający na celu ustanowienie Instrumentu na rzecz Odbudowy oraz dostosowanie WRF na lata 2021–2027 do potrzeb, które pojawiają się po zakończeniu pandemii COVID-19, jest nadzwyczajnym, lecz również niezbędnym i pilnie potrzebnym krokiem w finansowaniu przez UE. Polityka budżetowa UE w obecnych okolicznościach i w ramach obecnych zasad byłaby po prostu niewystarczająco elastyczna i niezdolna do wspierania jakiegokolwiek działania, które mogłoby w widoczny sposób pomóc w przezwyciężeniu sytuacji kryzysowej. Jednocześnie w obecnej sytuacji politycznej wniosek wydaje się w dużej mierze możliwy do urzeczywistnienia.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek, ponieważ uznano w nim reformy strukturalne i wsparcie dla dywersyfikacji gospodarczej za bardzo ważny długoterminowy priorytet UE.

3.2. EKES postrzega dostosowanie mechanizmu sprawiedliwej transformacji z perspektywy całego Instrumentu na rzecz Odbudowy i uważa, że jest to sprawiedliwe, innowacyjne, sprzyjające włączeniu społecznemu i skuteczne narzędzie wspierania regionów i obszarów, które muszą stawić czoła zielonej transformacji przemysłu węglowego i wysokoemisyjnego w kierunku nowoczesnych rodzajów działalności gospodarczej zróżnicowanych w zrównoważony sposób. W połączeniu z najbardziej elastyczną interpretacją zasad pomocy państwa oferuje on obecnie realną możliwość ułatwienia osiągnięcia sprawiedliwej transformacji w tych dziedzinach.

3.3. EKES popiera pomysł wykorzystania dodatkowych środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w ramach Next Generation EU (30 mld EUR) w trybie przyspieszonym, aby pomóc w zdecydowanym przyspieszeniu inwestycji w zieloną transformację najpóźniej do 2024 r.

3.4. EKES wzywa Komisję Europejską do stworzenia odpowiednich ram, by już na początku 2021 r. gotowy był instrument Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wyposażony w większe środki, kiedy to wyniki gospodarcze i warunki społeczne i środowiskowe w konkretnych regionach mogą poważnie ucierpieć z powodu skutków kryzysu. Jednocześnie apeluje, by państwa członkowskie przyspieszyły prace nad terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji, które są niezbędnym dokumentem planowania strategicznego umożliwiającym dostęp do finansowania we wszystkich trzech filarach mechanizmu sprawiedliwej transformacji.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje również dodatkowy przydział środków na program InvestEU, który przynosi korzyści określonym regionom, pomagając im zaspokoić potrzeby w zakresie ekologicznej transformacji. Odnosi się pozytywnie do faktu, że w ramach systemu sprawiedliwej transformacji możliwe będzie wsparcie inwestycji w regionach objętych sprawiedliwą transformacją w dowolnym segmencie polityki InvestEU, w zależności od konkretnych potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie w ich terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji. Popiera również udział nowo proponowanego segmentu dotyczącego europejskich inwestycji strategicznych w działaniach podejmowanych w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji.

3.6. EKES docenia fakt, że włączenie projektów InvestEU do drugiego filaru mechanizmu sprawiedliwej transformacji umożliwi opłacalne ekonomicznie i przetestowane na rynku inwestycje podmiotów sektora prywatnego i publicznego poprzez innowacyjny rodzaj finansowania.

3.7. EKES zdecydowanie popiera i docenia koncepcję instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego, który jest bardzo nowatorskim rozwiązaniem dla sektora publicznego obejmującym wspólny produkt opracowany przez Komisję Europejską i EBI, w ramach którego składnik pożyczkowy ma się łączyć z dotacją. To połączenie ma na celu uruchomienie aż 30 mld EUR inwestycji publicznych na rzecz infrastruktury energetycznej i transportowej, sieci ciepłowniczych, transportu publicznego, środków z zakresu efektywności energetycznej, infrastruktury społecznej i innych rodzajów projektów na rzecz wsparcia poszkodowanych społeczności i regionów oraz zwiększenia ich dobrobytu i konkurencyjności.

3.8. EKES podkreśla innowacyjny i oryginalny charakter instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego, który na poziomie projektu wspiera wdrażanie instrumentów finansowych poprzez dodatkowe dotacje. Popiera proponowaną koncepcję, zgodnie z którą instrument ten ma charakter dodatkowy w stosunku do Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i przekrojowego programu finansowego InvestEU. W tym kontekście rozsądny wydaje się wymóg, zgodnie z którym projekty wspierane w ramach instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego nie mogą otrzymywać innych unijnych źródeł finansowania.

3.9. EKES popiera fakt, że składnikiem dotacyjnym będzie zarządzać bezpośrednio Komisja Europejska, a do końca 2024 r. będzie on rozdysponowywany za pośrednictwem krajowych pul środków finansowych. W związku z tym wzywa Komisję do szybkiego ogłoszenia zaproszeń do składania projektów, gdy tylko przyjęta zostanie pewna liczba terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, i państwa członkowskie do rozpoczęcia już teraz przygotowywania projektów. Dzięki temu można będzie zadbać o to, by środki przeznaczone dla państw członkowskich zostały wyczerpane poprzez zaproszenia do składania projektów ogłoszone do końca 2024 r.

3.10. EKES zdaje sobie sprawę z wyłączości i oryginalności innowacyjnego instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego wspierającego inwestycje podmiotów publicznych, które spełniają wymogi transformacji klimatycznej i nie gwarantują wystarczających dochodów. Element dotacji ma zatem decydujące znaczenie dla praktycznej realizacji projektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, które nie są wystarczająco opłacalne i w związku z tym nie mogą być finansowane wyłącznie z instrumentów finansowych.

3.11. EKES podkreśla ogromne znaczenie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, które są równie istotne dla wszystkich trzech filarów mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Zgadza się, że dostęp do finansowania mogą mieć jedynie państwa członkowskie posiadające już zatwierdzony terytorialny plan sprawiedliwej transformacji. Plany te są w istocie kluczowym środkiem skłaniającym państwa członkowskie do zobowiązania się do postępów na drodze do gospodarki neutralnej dla klimatu.

3.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje koncepcję, zgodnie z którą na projekty realizowane w regionach słabiej rozwiniętych (tj. w których PKB na mieszkańca nie przekracza 75 % średniej UE) przyznaje się, dodatkowo do pożyczki, dotacje o 5 punktów procentowych wyższe niż na projekty na innych obszarach (do 20 % w porównaniu z 15 %). Jest jednak zaniepokojony faktem, że efektywna stawka dotacji może wynosić zaledwie 5–7 % całkowitego kosztu projektu. Może to być niewystarczająca zachęta do finansowania projektów.

3.13. EKES uważa również, że zaangażowanie partnerów finansowych innych niż EBI byłoby korzystne dla wdrożenia proponowanych środków na ten instrument. Może to dać instytucjom finansowym z siedzibą w państwach członkowskich możliwość rozwijania tego oryginalnego i innowacyjnego rodzaju produktu i zaoferowania go odpowiednim klientom.

3.14. EKES uważa, że plan sprawiedliwej transformacji jest ważny, zwłaszcza jeśli chodzi o zaoferowanie beneficjentom odpowiednich i jednakowych informacji i usług technicznych, które przyczyniają się do zwiększenia efektywności przydzielonego finansowania. W tym kontekście podkreśla również znaczenie pomocy dostępnej dla państw członkowskich na potrzeby opracowania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji poprzez odpowiednie ogłoszenie zaproszeń i wsparcie ze strony Komisji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o bardziej precyzyjne określenie zakresu systemu sprawiedliwej transformacji w ramach zmodyfikowanego Programu InvestEU oraz kwalifikowalności projektów opartych na Zielonym Ładzie w ramach segmentu dotyczącego europejskich inwestycji strategicznych.

4.2. Jeśli chodzi o instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego, EKES docenia propozycję wsparcia inwestycji publicznych poprzez preferencyjne warunki udzielania pożyczek, skierowaną do obszarów najbardziej dotkniętych przez transformację klimatyczną i zgodną z terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji.

4.3. EKES respektuje wymogi dotyczące kryteriów wyboru projektów i ustalania hierarchii ich ważności oraz zgadza się z koncepcją ich szczegółowego przedstawienia w zaproszeniach do składania projektów na szczeblu krajowym.

4.4. EKES zaleca, by Komisja Europejska zdefiniowała i dokładniej określiła obszary synergii z innymi środkami Next Generation EU, aby wspierać zintegrowane podejście i jednocześnie wyeliminować nakładanie się działań.

4.5. EKES docenia w dużej mierze fakt, że beneficjentami kwalifikującymi się do pomocy są zainteresowane strony we wszystkich właściwych obszarach, a mianowicie instytucje sektora publicznego (państwa, regiony, miasta i gminy), przedsiębiorstwa, instytucje badawcze i uczelnie wyższe, szkoły, instytucje oświatowe, doradcy rynku pracy i organizacje pozarządowe.

4.6. EKES wzywa Radę i państwa członkowskie UE do jak najszybszego zakończenia wszystkich niezbędnych prac przygotowawczych w celu wdrożenia mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Komisja Europejska proszona jest o jak najszybsze zatwierdzenie programów państw członkowskich dotyczących mechanizmu sprawiedliwej transformacji w drodze procedury przyspieszonej. Tylko w ten sposób możliwe będzie zminimalizowanie opóźnień w wypłacie środków oraz osiągnięcie pożądaných pozytywnych skutków z punktu widzenia sytuacji gospodarczej UE.

4.7. EKES podkreśla, że planowane przeniesienie środków z EFS+ do Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji nie może zagrażać realizacji zwykłych projektów EFS+; zamiarem jest stworzenie w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wystarczającej bazy finansowej dla projektów ukierunkowanych na cele społeczne (zmiana kwalifikacji, kształcenie, szkolenie itp.).

4.8. Co się tyczy instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego, EKES uważa, że szeroki zakres obszarów wsparcia jest odpowiedni, i docenia jego zgodność z pozostałymi filarami mechanizmu sprawiedliwej transformacji, a także z innymi narzędziami i instrumentami finansowymi WRF.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
