

Bruxelles, 14.9.2016.
COM(2016) 581 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU, ODBORU REGIJA I EUROPSKOJ INVESTICIJSKOJ
BANCI**

**Jačanje europskih ulaganja za zapošljavanje i rast:
prema drugoj fazi Europskog fonda za strateška ulaganja
i novom europskom planu za vanjska ulaganja**

Pametna i održiva ulaganja potrebna su za poticanje zapošljavanja i rasta u Europi i cijelom svijetu.

Od studenoga 2014. Komisija je mobilizirala znatna financijska sredstva EU-a na inovativan način kojim se osigurava najveći mogući učinak javnih sredstava i pokreću privatna ulaganja. Održiva ulaganja, a posebno ulaganja u infrastrukturu i mala i srednja poduzeća, okosnica su političkog djelovanja EU-a, posebno putem učinkovitijeg korištenja ograničenih proračunskih sredstava EU-a i mjera za poboljšanje općeg poslovnog okruženja.

Komisija i dalje promiče nove načine na koje će se svaki euro iz javnih sredstava iskoristiti u najvećoj mogućoj mjeri i zahvaljujući kojima će se pokrenuti privatni sektor i ostvariti opipljivi rezultati u realnom gospodarstvu.

Zahvaljujući tom pristupu u EU-u su već vidljivi ohrabrujući rezultati. Stoga bi Europski fond za strateška ulaganja (EFSU), koji je ključni element „Plana ulaganja za Europu”, trebalo ne samo ojačati u smislu dodatnih sredstava, nego i produžiti njegovo trajanje.

Taj će se pristup pokazati korisnim i izvan EU-a u nastojanju da se riješe brojni izazovi u susjednim zemljama EU-a i Africi. U tom kontekstu i u cilju promicanja održivog razvoja, zapošljavanja i rasta u zemljama partnerima i rješavanja glavnih uzroka migracija, Komisija danas predstavlja ambiciozan europski plan za vanjska ulaganja.

I. Plan ulaganja za Europu – EFSU 2.0

Plan ulaganja za Europu pokazao se korisnim alatom koji je omogućio postizanje konkretnih rezultata i potaknuo znatno povećanje razine ulaganja u Europi koja je nakon financijske krize bila niska. Strukturu jamstva osigurava se optimalna razina korištenja i mobilizacije oskudnih javnih sredstava s ciljem postizanja opipljivih rezultata u području zapošljavanja i rasta. Europska investicijska banka (EIB), koja je Komisijin strateški partner u okviru Plana ulaganja za Europu, mobilizirala je preko EFSU-a gotovo 116 milijardi EUR u 26 država članica u manje od godinu dana. U tom istom razdoblju, više od 200 000 malih i srednjih poduzeća već je koristilo EFSU¹. Od Finske do Grčke, od Irske do Hrvatske, od vrhunskih industrijskih projekata do obnove poljoprivredno-prehrambene industrije koje provode MSP-ovi i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije, od vjetroelektrana do uvođenja novih zdravstvenih tehnologija, EFSU donosi konkretne koristi jer se iz njega financiraju inovativni projekti koji pridonose otvaranju novih radnih mjesta i rastu na lokalnoj razini. U tom je smislu EFSU ključan za rješavanje problema nezaposlenosti mladih².

¹ Vidi Komunikaciju Komisije od 1. lipnja 2016. „Europa ponovno ulaže – Analiza napretka Plana ulaganja za Europu i budući koraci” COM(2016) 359 final

² U Uredbi o EFSU-u predviđene su tri evaluacije: evaluacija Komisije objavljuje se zajedno s prijedlogom o EFSU-u 2.0, dok je evaluacija EIB-a trenutačno predviđena za listopad. Neovisnu evaluaciju provest će vanjski stručnjaci i bit će dostupna u studenome.

Europsko vijeće zaključilo je 28. lipnja 2016. da su „Planom ulaganja za Europu, a posebno EFSU-om, već ostvareni konkretni rezultati te se njima poduzima važan korak u smjeru potpomaganja mobilizacije privatnog ulaganja, pritom se pametno koristeći oskudnim proračunskim sredstvima. Komisija ubrzo namjerava predstaviti prijedloge o budućnosti EFSU-a, što bi Europski parlament i Vijeće trebali hitno ispitati”³. Donošenjem današnjeg prijedloga Komisija pridonosi ostvarenju tih prioriteta.

Komisija se obvezala udvostručiti ne samo sredstva EFSU-a, već i njegovo trajanje. EFSU je prvotno uspostavljen na razdoblje od tri godine, a cilj mu je bio mobilizirati strateška ulaganja u vrijednosti od najmanje 315 milijardi EUR. S obzirom na njegov uspjeh Komisija je odlučila predstaviti uredbu o izmjeni, kojom bi se trajanje EFSU-a produljilo, a njegovi kapaciteti povećali. Time će se, među ostalim, izbjeći svi mogući prekidi u financiranju te će se osigurati da promotori projekata svejedno mogu pripremati projekte koji će se podnositi nakon početnog razdoblja ulaganja. Danas predstavljenim zakonodavnim prijedlogom o produljenju EFSU-a obuhvaćeno je razdoblje tekućeg višegodišnjeg financijskog okvira i njime bi se trebala potaknuti ulaganja u vrijednosti od ukupno barem pola bilijuna eura do 2020. Kako bi se dodatno povećali kapaciteti EFSU-a i ostvario cilj udvostručenja ulaganja, Komisija poziva države članice da i one što je prije moguće daju svoj doprinos. Za razdoblje nakon 2020. Komisija namjerava predstaviti prijedloge koji su potrebni kako bi se održala razina strateških ulaganja.

Današnjim prijedlogom obuhvaćeni su sljedeći glavni elementi:

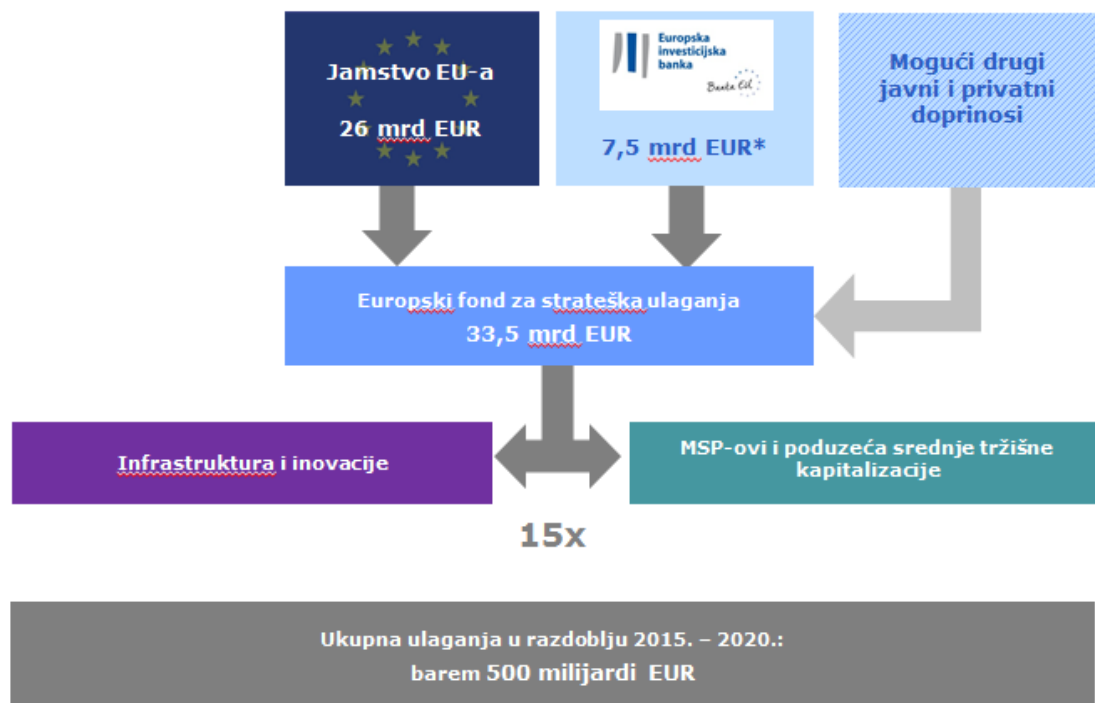
EFSU 2.0 – Dulje trajanje, veći kapaciteti i povećana dodatnost (prvi stup):

Osim produljenja trajanja i povećanja kapaciteta, današnjim se zakonodavnim prijedlogom povećava i dodatnost, s naglaskom na tržišnim nedostacima i neoptimalnim okolnostima za ulaganja, kako bi se privukao veći broj privatnih ulagača. Kako bi se osiguralo da ova inicijativa ima najveći mogući učinak, EFSU bi i dalje trebao biti usmjeren prvenstveno na kvalitetu projekata ulaganja (kojima se pridonosi većoj produktivnosti i konkurentnosti) te na povećanje obujma ulaganja. Utvrđeno je da, zbog svoje važnosti za jedinstveno tržište, prekogranični infrastrukturni projekti, uključujući pripadajuće usluge, posebno osiguravaju dodatnost. Osim toga, EFSU će se u budućnosti još više usmjeriti na održiva ulaganja u raznim sektorima kako bi se nastavilo s ostvarivanjem ciljeva Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama (COP21) i konkretno pridonijelo prelasku na resursno učinkovito i kružno gospodarstvo bez emisija ugljika⁴ u skladu s UN-ovim Programom održivog razvoja do 2030. i ciljevima održivog razvoja. Predlaže se i da se veći dio sredstava usmjeri na MSP-ove s obzirom na to da je tržišna apsorpcija bila

³ EUCO 26/16.

⁴ Kada je riječ o projektima u području prometa i energetike, prijedlog Komisije je da se EFSU još više usmjeri na političke prioritete EU-a kako su definirani u Instrumentu za povezivanje Europe (CEF) i smjernicama za transeuropsku prometnu mrežu (TEN-T). Nadalje, Komisija prepoznaje važnost upotrebe dijela proračuna EU-a, kao što su sredstva dostupna u okviru CEF-a, u obliku bespovratnih sredstava za potrebe kombiniranja s EFSU-om. Kombiniranjem upotrebe bespovratnih sredstava i EFSU-a pridonijet će se ekonomskoj i financijskoj održivosti projekata, čime će se povećati dodana vrijednost rashoda Unije privlačenjem dodatnih sredstava od privatnih ulagača.

osobito brza u okviru dijela za MSP-ove gdje EFSU ostvaruje rezultate iznad očekivanja. Naposljetku, kako bi se ojačala potpora socijalnom poduzetništvu i mikrofinanciranju, izrađen je niz novih financijskih instrumenata kojima se povezuju sredstva iz Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) i EFSU-a⁵.



*U tijeku je konačno odobrenje

Važan cilj prijedloga o EFSU-u 2.0 jest povećanje zemljopisne pokrivenosti EFSU-a i njegova korištenja u manje razvijenim i tranzicijskim regijama. U tom smislu kombiniranje EFSU-a s drugim izvorima financiranja Unije, uključujući europske strukturne i investicijske fondove (ESIF) ima ključnu ulogu⁶. Komisija je danas donijela Prijedlog pojednostavnjenja Uredbe o zajedničkim odredbama kako bi se olakšalo takvo kombiniranje. Osim toga, Europski savjetodavni centar za ulaganja ojačat će se na regionalnoj i lokalnoj razini kako bi mogao aktivno doprinositi sektorskoj i zemljopisnoj diversifikaciji EFSU-a.

Predlaže se i povećanje transparentnosti odluka o ulaganjima i postupaka upravljanja. Odbor za ulaganja morat će u svojim objavljenim odlukama dodatno objasniti razloge zbog kojih smatra da bi određenoj operaciji trebalo biti odobreno jamstvo EU-a, osobito kada je riječ o dodatnosti. Osim toga, tablica pokazatelja

⁵ Kao posljedica toga očekuje se da će ukupni iznos financijskih instrumenata za potporu socijalnim poduzećima i mikrofinanciranju biti veći od 1 milijarde EUR, u odnosu na iznos od 193 milijuna EUR koji je prvotno određen u okviru trećeg potprograma EaSI-ja, čime bi se na razini krajnjeg korisnika trebao mobilizirati ukupni iznos financiranja od gotovo 3 milijarde EUR, uključujući sredstva iz privatnog sektora.

⁶ Komisija je već objavila praktične smjernice na tu temu (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf) i nastavit će pridonositi pojednostavnjenju općeg okvira za razvoj takvog kombiniranja izvora.

objavit će se nakon potpisivanja jamstva EU-a za određenu operaciju. Nadalje, u prijedlog je uključena i obveza EIB-a i Europskog investicijskog fonda (EIF) da obavijesti krajnje korisnike, uključujući MSP-ove, o postojanju potpore iz EFSU-a.

Jača tehnička pomoć (drugi stup):

Europski savjetodavni centar za ulaganja pružat će tehničku pomoć na terenu putem sporazuma s relevantnim lokalnim akterima. Isto tako će se za projekte u koje je uključeno više država članica, projekte kojima se pridonosi ostvarenju ciljeva konferencije COP21 i projekte za kombiniranje EFSU-a s drugim izvorima financiranja Unije, kao što su europski strukturni i investicijski fondovi, Obzor 2020. i Instrument za povezivanje Europe, osigurati usmjerenije i prilagođene usluge tehničke pomoći. U tom je kontekstu prijedlogom o EFSU-u 2.0 predviđeno i to da bi Centar za ulaganja trebao aktivno pridonositi cilju sektorske i zemljopisne diversifikacije EFSU-a tako što će podupirati EIB u njegovim naporima da, prema potrebi, pokrene nove projekte na terenu.

S tim u vezi, Komisija će razmotriti mogućnost da u svojim predstavništvima u državama članicama odredi posebne izaslanike za europska ulaganja koji bi surađivali s nadležnim službama Komisije u okviru jedinstvene skupine za ulagačku politiku.

Uklanjanje prepreka ulaganjima i dublja integracija jedinstvenog tržišta (treći stup):

Opće poslovno okruženje važan je čimbenik za promicanje održivih ulaganja. Da bi se ono poboljšalo, potrebno je uložiti određene napore na nacionalnoj razini, dok se neki drugi izazovi mogu učinkovitije riješiti **na europskoj razini**. U okviru svojih napora za poboljšanje ulagačkog okruženja u Europi Komisija je već predložila konkretne inicijative za poticanje ulaganja i lakše financiranje realnog gospodarstva, kao što je smanjenje kapitalnih zahtjeva za društva za osiguranje i reosiguranje u pogledu ulaganja u infrastrukturu i donošenje praktičnih smjernica o primjeni pravila za državne potpore u kontekstu javnog financiranja infrastrukture. Osim toga, strategija energetske unije, strategija unije tržišta kapitala, strategija jedinstvenog tržišta i strategija jedinstvenog digitalnog tržišta te paket o kružnom gospodarstvu i međunarodni sporazumi o trgovini i ulaganjima redom sadržavaju konkretne mjere kojima će se, kada se u potpunosti provedu, ukloniti prepreke, poticati inovacije i dodatno poboljšati ulagačko okruženje. Na primjer, energetska unija doprinijet će većoj *ex-ante* sigurnosti kada je riječ o računovodstvenim pravilima javnih tijela u određenim sektorima, kao što je energetska učinkovitost. Eurostat je razradio i dodatno pojasnio relevantna računovodstvena pravila javnih tijela (ESA 2010), posebno u području javno-privatnih partnerstava. Vodič za statističku obradu javno-privatnih partnerstava, koji se sastavlja u suradnji s EIB-om i koji je prvenstveno namijenjen privatnim dionicima, bit će objavljen 29. rujna 2016. Njegova će objava biti popraćena aktivnom informativnom kampanjom. Osim toga, i kako je istaknuto u Komunikaciji od 1. lipnja, Eurostat pomno prati učinak koji računovodstvena pravila javnih tijela imaju na sklapanje javno-privatnih partnerstava u raznim sektorima te će prema potrebi poduzeti daljnje mjere.

Unija tržišta kapitala⁷ doprinijet će uklanjanju financijskih prepreka ulaganjima. U tu se svrhu razmatraju daljnje izmjene direktive Solventnost II povezane s ulaganjima osiguratelja u infrastrukturne projekte i s regulatornim okvirom za poduzetnički kapital. Komisija će, u okviru predstojeće revizije zakonodavstva u području bankarstva koje će biti doneseno do kraja godine, predložiti i smanjenje kapitalnih zahtjeva koji se primjenjuju na banke koje ulažu u infrastrukturnu imovinu. Inicijative za daljnje jačanje jedinstvenog tržišta robe i usluga također su ključne za iskorištavanje punog potencijala ulaganja u Europi. Strategija jedinstvenog tržišta pridonijet će stvaranju novih poslovnih prilika i uklanjanju postojećih regulatornih i administrativnih prepreka, posebno za pružatelje usluga koji žele proširiti svoje poslovanje diljem Europe. Trenutačno se radi na konkretnim prijedlozima povezanim s provedbom pravila o jedinstvenom tržištu, na mjerama u području poslovnih usluga, restrukturiranja poduzeća i nesolventnosti te na uspostavi jednostavnog, modernog sustava PDV-a otpornog na prijevare. Strategijom jedinstvenog digitalnog tržišta povećat će se regulatorna sigurnost u digitalnom sektoru. Komisija razmatra uspostavu jedinstvenog okvira EU-a za izdavanje odobrenja koji bi se izravno primjenjivao na velike projekte s prekograničnom dimenzijom ili glavne platforme za ulaganja koja uključuju nacionalno sufinanciranje.

Države članice trebale bi pojačati napore koje ulažu u provedbu potrebnih reformi kojima se žele ukloniti prepreke ulaganjima koje su utvrđene u kontekstu europskog semestra. To se odnosi na područja kao što su nesolventnost, javna nabava, pravosuđe i učinkovitost javne uprave ili sektorskih propisa. Te reforme, utvrđene u preporukama po državama članicama, nužan su preduvjet za održavanje i povećanje razina ulaganja u državama članicama, uzimajući u obzir posebnosti država članica. O preporukama za reforme u području ulaganja raspravljat će se ujesen u različitim sastavima Vijeća. U tom kontekstu i u okviru pripreme za Europski semestar 2017., Komisija će ažurirati i svoje procjene izazova s kojima se države članice susreću u svojim ulagačkim okruženjima, a koje će biti ponovno objavljene zajedno s Godišnjim pregledom rasta.

II. Europski plan za vanjska ulaganja

Ulaganja su isto tako ključni čimbenik za preobrazbu razvojne politike i pomoći kako bi se na bolji način pridonijelo ostvarivanju ciljeva održivog razvoja i pokušali riješiti brojni izazovi u susjednim zemljama EU-a i Africi. Pametna i održiva ulaganja mogu igrati ključnu ulogu u poticanju zapošljavanja i rasta u zemljama u razvoju jer donose veću stabilnost i bolje uvjete na terenu u nestabilnim zemljama koje su pogođene sukobima.

Dana 28. lipnja 2016. Europsko vijeće podržalo je prijedlog Komisije o novom Okviru za partnerstvo s trećim zemljama⁸. Taj se okvir temelji na pretpostavci da su za rješavanje izazova povezanih s migracijama potrebni zajednički naponi koji se u potpunosti temelje na sveukupnim odnosima EU-a sa zemljama partnerima te koji imaju uporište u svim relevantnim politikama i alatima EU-a. U želji da se pronađu

⁷ Vidi danas donesenu Komunikaciju „Unija tržišta kapitala – ubrzavanje reformi”, COM(2016) 601.

⁸ EUCO 26/16.

rješenja za migracijske tokove pripremaju se sporazumi sa zemljama partnerima s pomoću kojih se žele postići kratkoročni ciljevi spašavanja života na moru, povećanja stope vraćanja migranata i pružanja mogućnosti migrantima i izbjeglicama da ostanu blizu svojih domova.

Potreban je nov pristup za rješavanje čimbenika koji su glavni uzroci migracija i za potporu partnerima u upravljanju njezinim posljedicama u Africi i susjedstvu EU-a, i to tako da se financiraju ulaganja i uklanjaju prepreke privatnim ulaganjima. U 2015. više od 60 milijuna ljudi napustilo je svoje domove u potrazi za boljim životom, bilo zato što su bježali pred sukobima i ratovima bilo zbog ograničenih ekonomskih mogućnosti u vlastitoj zemlji. Sjevernoafričke i bliskoistočne zemlje primile su oko 40 % svih raseljenih ljudi u cijelom svijetu, a zemlje supsaharske Afrike njih 30 %. Velik broj raseljenih ljudi u kombinaciji s lošom gospodarskom perspektivom zajednički je izazov za Uniju i njezine zemlje partnere.

Svojim vanjskim politikama, a posebno razvojnom politikom i politikom susjedstva, Unija nastoji promicati svoje vrijednosti i interese, među ostalim promicanjem prosperiteta. Preduvjet za održivi razvoj jest gospodarski rast, koji je trenutačno u zemljama u razvoju pao na najnižu razinu od 2003. Nestabilnost i sukobi u Africi i susjedstvu EU-a dodatno su se pogoršali zbog globalne gospodarske krize, što je dovelo do rasta opće zaduženosti. Poduzeća se suočavaju s problemom nestašice kredita, zbog čega je pristup financiranju za prijeko potrebna ulaganja ograničen. Zbog neodrživog iskorištavanja prirodnih resursa zemljama u razvoju često su uskraćeni potencijalni izvori gospodarskog rasta.

Kada je riječ o izravnim stranim ulaganjima u zemlje u razvoju, samo 6 % otpada na nestabilne zemlje⁹, pa je tamošnja razina ulaganja po glavi stanovnika gotovo pet puta niža nego u ostalim zemljama u razvoju. Slično tome, troškovi osnivanja poduzeća u nestabilnim zemljama gotovo su tri puta veći od onih u zemljama koje nisu nestabilne. Stopa rasta u Africi već godinama nije bila tako niska, bez obzira na kontinuiran demografski rast. U kombinaciji s velikim sigurnosnim problemima, taj trend povećava siromaštvo, koči održivi razvoj i proizvodi gospodarske i socijalne uvjete koji su često jedni od glavnih uzroka migracija.

Jača usmjerenost na ulaganja također je ključni element UN-ova Programa održivog razvoja do 2030., UN-ovih ciljeva održivog razvoja¹⁰ i Akcijskog plana iz Adis Abebe o financiranju razvoja. Dok je službena razvojna pomoć i dalje od ključne važnosti za najsiromašnije i nestabilne zemlje u njihovoj borbi protiv siromaštva i naporima da ostvare održivi razvoj, sve veću važnost imaju i drugi načini financiranja zemalja partnera EU-a, među ostalim putem ulaganja, trgovine, mobilizacije domaćih resursa i dobrog upravljanja. Kada je riječ o gospodarstvu, potreban je nov pristup za privlačenje prvenstveno ulaganja privatnog sektora u nastojanju da se dostigne razina ulaganja koja je potrebna za rješavanje gospodarskih i socijalnih izazova te izazova u području zaštite okoliša. Obveze koje je u Adis Abebi preuzela međunarodna zajednica¹¹, uključujući Uniju i njezine države članice, namijenjene su poticanju

⁹ Prema izvješću OECD-a iz 2015. „States of Fragility”, u 2012. su ta ulaganja iznosila 38,7 milijardi USD.

¹⁰ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

¹¹ Akcijski plan iz Adis Abebe o financiranju razvoja.

inkluzivnog gospodarskog prosperiteta kojim se želi povećati blagostanje ljudi istovremeno čuvajući okoliš. U okviru tog procesa¹² ključno je promicati cjenovno pristupačan i stabilan pristup financiranju.

Tim novim ciljanim pristupom dodatno će se podupirati održivi razvoj u zemljama partnerima, koje će tako u budućnosti postati rastuća tržišta. Tako će se, preko trgovine i ulaganja, među ostalim iz Europe, otvoriti mogućnosti za privatna poduzeća, čime će se istovremeno podržati naponi europske gospodarske diplomacije i doprinijeti europskom gospodarskom rastu. Podržat će se provedba novog Okvira za partnerstvo koji je EU predložio zemljama partnerima.

Kako bi se ostvarili ti ciljevi, koji su potpuno u skladu s globalnom strategijom EU-a o vanjskoj i sigurnosnoj politici¹³ i revidiranom europskom politikom susjedstva¹⁴, **Komisija prvi put predstavlja ambiciozan plan, koji će za početak biti namijenjen Africi i zemljama susjedstva EU-a.** To će ujedno biti važan doprinos koji će EU predstaviti svojim partnerima na sljedećem zasjedanju Opće skupštine UN-a u New Yorku, na kojemu će glavna tema rasprave biti globalna podjela odgovornosti u cilju pronalaženja rješenja za dugoročne trendove u području migracija.

Paket Plana za vanjska ulaganja

Plan za vanjska ulaganja koji je danas donijela Komisija obuhvaća sljedeće elemente:

1. Prijedlog uredbe o Europskom fondu za održivi razvoj (EFOR) i o uspostavi jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a;
2. Izvješće Komisije o reviziji na sredini razdoblja primjene Odluke br. 466/2014/EU o jamstvu EU-a EIB-u protiv gubitaka u okviru financijskih operacija kojima se podržavaju ulagački projekti izvan Unije;
3. Komisijin Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća kojom se EIB-u dodjeljuje jamstvo EU-a za gubitke u okviru financijskih operacija kojima se podupiru projekti ulaganja izvan Unije;
4. Izvješće Komisije Parlamentu i Vijeću o vanjskoj aktivnosti EIB-a s proračunskim jamstvom EU-a 2015.;
5. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća br. 480/2009 o osnivanju Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja;
6. Nacrt Odluke Komisije o pojedinačnoj mjeri „Uspostava platforme za ulaganja

¹² Proces uključuje mobilizaciju domaćih resursa, službenu razvojnu pomoć i mobilizaciju ulaganja unutar regulatornih okvira koji pružaju odgovarajuće poticaje.

¹³ Dostupno na http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

¹⁴ Zajednička komunikacija „Preispitivanje Europske politike susjedstva” od 18. studenoga 2015., JOIN(2015) 50 final

u Africi” i o stavljanju izvan snage Odluke C(2015)5210;

7. Nacrt Odluke Komisije o „Platformi za ulaganja u susjedstvu” kojom se mijenja Odluka Komisije C(2016)3436 o Fondu za poticanje ulaganja u susjedstvu u okviru europskog instrumenta za susjedstvo te
8. Nacrt Odluke Komisije o pojedinačnoj mjeri za financiranje doprinosa u Jamstveni fond EFOR-a iz 11. europskog fonda za razvoj.

Glavni elementi europskog plana za vanjska ulaganja

Planom za vanjska ulaganja osigurava se dosljedan europski pristup ulaganjima izvan EU-a tako što se postojeći instrumenti kombiniraju s trima bitnim inovativnim elementima. Prvo, njime se razne mjere kojima se promiču poboljšanje poslovnog i šireg političkog okruženja u zemljama partnerima u pogledu pristupa financiranju i razvoja gospodarski održivih projekata objedinjuju u jedan dosljedan plan. Drugo, stvara se jedinstvena pristupna točka za financiranje zahtjeva za ulaganja, čime se osigurava djelotvornost i utjecaj javnih financijskih institucija i privatnog sektora. Treće, novim jamstvenim mehanizmom rješava se pitanje posebnih potreba za privatnim ulaganjima u okruženjima s većim rizicima.

Plan za vanjska ulaganja novi je pristup kojim Unija podupire održivi razvoj te utvrđuje, priprema i pruža potporu za projekte ulaganja u zemljama izvan Europe. U okviru plana nudi se integrirani okvir za partnerstvo, kojim se omogućuje puna suradnja među EU-om, državama članicama, međunarodnim financijskim institucijama, drugim donatorima, javnim tijelima i privatnim sektorom. Poboljšat će se način na koji se upotrebljavaju oskudna javna sredstva te način na koji javna tijela i privatni ulagači surađuju na projektima ulaganja.¹⁵ U punoj suradnji s predmetnim zemljama partnerima podržavat će se i reforme potrebne za borbu protiv korupcije te poboljšanje gospodarskog upravljanja i lokalnog poslovnog okruženja.

Planom se želi potaknuti ulaganja i otvaranje radnih mjesta u Africi i susjednim zemljama EU-a te povećati financiranje, osobito iz privatnog sektora. Temelji se na iskustvu stečenom u okviru EFSU-a te na stručnosti Komisije, EIB-a i drugih institucija s ulagačkim instrumentima za zemlje u razvoju.

Plan će biti povezan s postojećim instrumentima za međunarodnu suradnju i razvoj te će ih dopuniti. Naime, njime će se nadograditi projekti koji se u okviru Kriznog uzajamnog fonda EU-a za Afriku¹⁶ i Regionalnog uzajamnog fonda EU-a za odgovor na krizu u Siriji¹⁷ provode sa zemljama partnerima radi ostvarivanja kratkoročnih ciljeva Okvira za partnerstvo. To će se postići jačanjem dugoročnih razvojnih strategija kojima se pružaju stvarne gospodarske mogućnosti lokalnom

¹⁵ Kako bi dodatno doprinijela usklađivanju europskog pristupa migracijama iz komunikacije od 7. lipnja te nadovezujući se na Plan za vanjska ulaganja, Komisija će ispitati mogućnost da EU postane dioničar Razvojne banke Vijeća Europe.

¹⁶ C(2015) 7293 final od 20. listopada 2015.

¹⁷ C(2014) 9615 final od 10. prosinca 2014.

stanovništvu i reintegriranim migrantima, a time rješavaju glavni uzroci migracija. Tako će plan biti najvažniji instrument za postizanje ciljeva održivog razvoja i povećanje dodatnih sredstava za razvoj u skladu s Akcijskim planom iz Adis Abebe o financiranju razvoja. U susjednim zemaljama EU-a promicat će se gospodarski razvoj kako bi se postupno postigla stabilizacija i omogućio prelazak s hitnih mjera na strukturne odgovore. Mogućnost prilagodbe ulaganja u okviru Plana prema održivim i obnovljivim izvorima energije pridonijet će i provedbi Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama.

Za ostvarivanje glavnog cilja otvaranja radnih mjesta i održivog rasta ključna su sljedeća tri dijela plana:

- i. mobiliziranje ulaganja;
- ii. jačanje tehničke pomoći; te
- iii. poticanje gospodarskih i strukturnih reformi radi poboljšanja poslovnog i šireg političkog okruženja.

Ti se prioriteti temelje na ključnim načelima Plana ulaganja za Europu i na iskustvu koje je u okviru njega stečeno. Strukturne i institucijske reforme te poboljšanje općeg poslovnog okruženja ključni su za podupiranje dugoročnog, održivog rasta. Bez toga bi učinak ulaganja mogao biti kratkotrajan.

Za djelotvorno povećanje ulaganja u zemljama partnerima potrebna je konkretna analiza i prilagođeni odgovori. To posebno vrijedi za zemlje partnere koje su pogođene nestabilnošću, sukobima, znatnim iseljavanjem i one sa slabim institucijama javnog sektora. Za tu će se svrhu u okviru plana utvrditi posebni „dijelovi ulaganja”.

1. Mobiliziranje ulaganja

Komisija predlaže otvaranje mogućnosti ulaganja u zemljama partnerima povećavanjem postojećih sredstava EU-a na sličan način kao i u okviru Plana ulaganja za Europu i EFSU-a. U središtu Plana za vanjska ulaganja jest uspostava novog **Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR)**¹⁸. Europski fond za održivi razvoj sastojat će se od regionalnih platformi za ulaganja, u okviru kojih će se kombinirati financiranje iz postojećih mehanizama kombiniranog financiranja¹⁹ i jamstva EFOR-a iz proračunskih sredstava EU-a te 11. europskog fonda za razvoj²⁰. Upravljačka struktura EFOR-a osigurat će blisku koordinaciju s mjerama poduzetima u okviru

¹⁸ Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za održivi razvoj (EFOR) i o uspostavi jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a COM(2016) 586.

¹⁹ Za Afriku vidi Odluku Komisije (2015)5210, a za susjedne zemlje Provedbenu odluku Komisije (2016)3436.

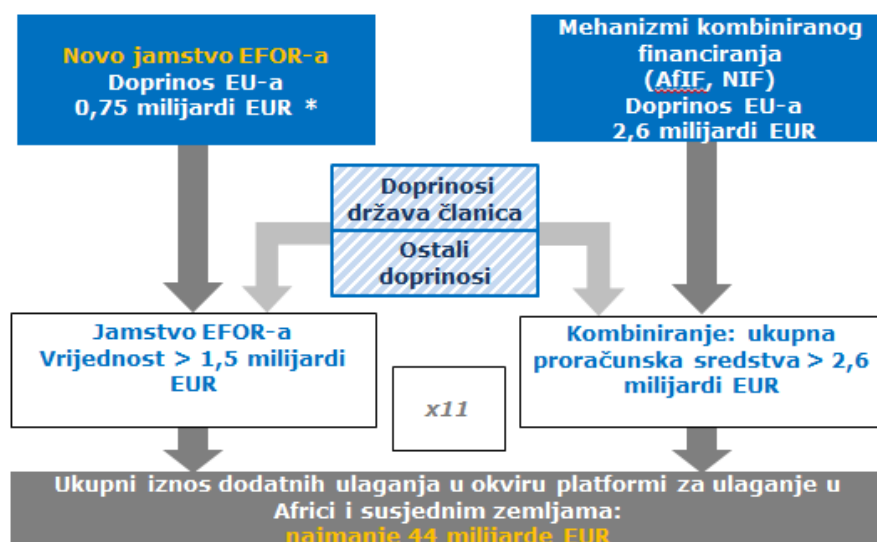
²⁰ Unutarnji sporazum između predstavnika vlada država članica Europske unije koji su se sastali u okviru Vijeća, o financiranju pomoći Europske unije na temelju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje od 2014. do 2020., u skladu sa Sporazumom o partnerstvu AKP-EU, i o dodjeli financijske pomoći za prekomorske zemlje i područja na koje se primjenjuje dio četvrti Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 210, 6.8.2013., str. 1.).

predloženog proširenog mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, uključujući njegovu novu inicijativu za izgradnju otpornosti i investicijski instrument AKP-a.

Očekuje se da će EFOR potaknuti dodatna javna i privatna ulaganja te mobilizirati ukupna ulaganja u iznosu do 44 milijarde EUR na temelju 3,35 milijarde EUR doprinosa iz proračuna EU-a i Europskog fonda za razvoj. Kako bi se dodatno povećali kapacitet i djelotvornost novog fonda, Komisija poziva države članice i druge partnere da sredstvima EU-a doprinesu u jednakoj mjeri. Ako njihov doprinos bude jednak jamstvu EU-a, uključujući fleksibilnosti koje su navedene u nastavku, ukupan iznos dodatnih ulaganja mogao bi iznositi 62 milijarde EUR. Ako on bude jednak i doprinosu za kombinirano financiranje, taj bi iznos mogao dosegnuti 88 milijardi EUR.

NOVI OKVIR ZA PARTNERSTVO – PLAN ZA VANJSKA ULAGANJA

Europski fond za održivi razvoj (EFOR)



* Uz dodatak od 0,75 milijardi EUR nepredviđenih obveza.

1.1. Kako će to funkcionirati?

Kombiniranjem postojećih i provjerenih mehanizama kombiniranog financiranja s novim, dodatnim jamstvom te njihovim objedinjavanjem u jedan dosljedan okvir stvorit će se **jedinstvena kontaktna točka** za javne i privatne ulagače. Time će se partnerima omogućiti brzi pronalazak najprikladnijih proizvoda, osigurati realizacija projekata i otvaranje radnih mjesta te pridonijeti održivom razvoju.

Prvim dvjema regionalnim platformama za ulaganja bit će obuhvaćena Afrika i susjedne zemlje EU-a (južno i istočno), uz mogućnost proširenja pokrivenosti na

druge regije u kasnijoj fazi. U okviru novih platformi kombinirat će se postojeći mehanizmi kombiniranog financiranja (Fond za poticanje ulaganja u Africi i Fond za poticanje ulaganja u susjedstvu) s preusmjerenim ciljevima i novim zadacima. Jamstvom EFOR-a pridonijet će se povećanju kreditiranja te povećati faktor financijske poluge, na korist krajnjih korisnika i projekata. Novim pristupom omogućit će se podjela rizika u pogledu ulaganja s drugim ulagačima, a posebno privatnim subjektima. Uklanjanjem ključnih postojećih prepreka privatnim ulaganjima omogućit će se njihovo povećanje.

Sve zainteresirane strane brzim će postupkom zajednički dogovoriti konkretne projekte. Iako zemlje u Africi i susjednim zemljama EU-a često imaju zajedničke izazove, potrebno je uzeti u obzir specifične regionalne ili sektorske uvjete. Stoga će snažna uključenost i odgovornost zemalja partnera u izradi i provedbi projekata biti ključna. Financijske institucije koje već posluju u relevantnim regijama bit će pozvane da iznesu svoje prijedloge kako bi mogle iskoristiti novo jamstvo. EIB, osim što je jedna od ključnih provedbenih financijskih institucija, imat će savjetodavnu ulogu za daljnje jačanje kvalitete i učinka strategije ulaganja. U fokusu će biti društveno-gospodarski sektori, a posebno infrastruktura, uključujući energiju, vodu, prijevoz, informacijske i komunikacijske tehnologije, okoliš i socijalnu infrastrukturu, te ulaganja u ljudski kapital i pristup financiranju za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća, s posebnim naglaskom na otvaranje radnih mjesta, uključujući za mlade i žene.

EIB će kao strateški partner EU-a za ulaganja podupirati tu inicijativu EU-a financiranjem ulaganja prihvatljivih u okviru EFOR-a i poticanjem drugih izvora financiranja, posebno iz privatnog sektora.

1.2. Povećani učinak

Kao i s pomoću EFSU-a te nekoliko financijskih instrumenata koje od 2007. financiraju EU-ovi mehanizmi kombiniranog financiranja, novim jamstvom EFOR-a mobilizirat će se dodatna ulaganja, posebno privatnih ulagača. Komisijinim utvrđivanjem „dijelova ulaganja” ulaganja će se usmjeriti na određene regije, zemlje ili sektore. Jamstvo će se dodjeljivati prihvatljivim subjektima (financijske institucije ili ulagači iz privatnog sektora) na temelju sporazuma o jamstvu kojim se provode dijelovi ulaganja. Ti će subjekti zatim pružiti potporu (s pomoću zajmova, jamstava, vlasničkog kapitala ili sličnih proizvoda) odabranim portfeljima projekata ulaganja i osigurati da se jamstveno pokriće prenosi na krajnje korisnike. Komisija na temelju opreznih procjena očekuje da će se svakim eurom jamstva ukupno mobilizirati više od deset eura ulaganja.

Komisija predlaže inovativan mehanizam kojim bi se jamstvo u iznosu od 1,5 milijarde EUR iz proračuna EU-a osiguralo jamstvenim fondom s izdvojenih 750 milijuna EUR²¹ kako bi učinak novog jamstva EFOR-a bio što veći i kako bi se jamstvom obuhvatila kritična masa koja može postići rezultate koji su u skladu s utvrđenim potrebama. Učinak novog jamstva EFOR-a znatno bi se povećao ako bi se države članice odlučile na dodatan doprinos u iznosu od najmanje 750 milijuna EUR

²¹ Iz proračuna Unije i 11. europskog fonda za razvoj. Osim toga, nepredviđene obveze iznosit će 0,75 milijardi EUR.

u obliku **jamstva za drugi gubitak** koje bi se aktiviralo tek u okviru malo vjerojatnog scenarija prema kojem bi gubitci bili veći od 1,5 milijarde EUR. Države članice koje bi doprinijele jamstvu ne bi snosile troškove nepredviđenih obveza većih od iznosa njihova jamstva. Doprinos država članica može biti i gotovinski. Važno je istaknuti da će Komisija u kontekstu procjene javnih financija u okviru Pakta o stabilnosti i rastu biti blagonaklona prema doprinosima država članica fondu, kao što je bio pristup i u okviru EFSU-a.²² U slučaju gotovinskih doprinosa država članica te bi mjere u načelu trebalo smatrati jednokratnima; osim ako se aktivira, jamstvo države članice ne bi, u načelu, utjecalo na javni deficit²³.

Osim toga, državama članicama koje doprinose povećanju jamstva EFOR-a omogućilo bi se da same odrede namjenu svojih doprinosa. To se može učiniti po regiji ili sektoru. Time će se pridonijeti usklađivanju cilja povećanja učinka plana za vanjska ulaganja s prioritetima država članica.

1.3. Tko odlučuje?

Komisiju će savjetovati strateški odbor i dva operativna odbora, po jedan za svaku regionalnu platformu za ulaganja. Komisija će upravljati tajništvom EFOR-a, koje će osigurati obavljanje svih zadataka i funkcija potrebnih za ostvarivanje ciljeva Plana za vanjska ulaganja. Strateški odbor, kojim supredsjedaju predstavnici Komisije i Visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i koji je sastavljen od država članica i EIB-a, pružit će strateške smjernice te pomoći Komisiji u utvrđivanju općih ciljeva ulaganja u pogledu uporabe jamstva EFOR-a, osiguravanja koordinacije i usklađenosti između regionalnih platformi za ulaganja te s mandatom za vanjsko kreditiranje, inicijativom za izgradnju otpornosti i ulagačkim instrumentom AKP-a kojim upravlja EIB. EIB će aktivno doprinositi savjetovanjem Komisije u pogledu operativnog upravljanja jamstvom.

Osigurat će se dobra tehnička procjena i dubinska analiza te brza provedba pojedinačnih projekata. Prije nego što Komisija odobri prijedloge o ulaganjima, profitabilnost i rizičnost projekata ocijenit će prihvatljivi subjekti, a provjeriti neovisni stručnjaci, kako bi se osigurala vjerodostojnost u odnosu na privatni sektor. Za svaki dio ulaganja utvrdit će se detaljni praktični načini provedbe jamstva.

2. Jačanje tehničke pomoći sa zemljama partnerima

Za veću mobilizaciju ulaganja potrebno je razviti financijski stabilne, privlačne i zrele projekte. Komisija je u okviru Plana za vanjska ulaganja namijenila znatna sredstva za tehničku pomoć kako bi se pomoglo zemljama partnerima da privuku ulaganja

²² Vidi Komunikaciju Komisije „Najbolja uporaba fleksibilnosti u okviru postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu” od 13. siječnja 2015., COM (2015) 12.

²³ Gotovinske bi doprinose u načelu trebalo smatrati jednokratnim mjerama koje ne utječu na temeljni fiskalni položaj pri procjeni potrebne fiskalne prilagodbe u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Budući da nije potrebno unaprijed isplatiti gotovinska sredstva, državno jamstvo u načelu ne bi utjecalo na javni deficit, a ni na udio javnog duga, osim u slučaju aktivacije jamstva. Procjenu učinka određenog jamstva na deficit ili dug države članice u praksi treba provesti nadležno statističko tijelo.

razvijanjem većeg broja profitabilnih projekata te informiranjem međunarodne zajednice ulagača o tim projektima. Komisija će se koristiti iskustvom EU-a stečenim u okviru Plana ulaganja za Europu, posebno u pogledu razvoja Europskog savjetodavnog centra za ulaganja i Europskog portala projekata ulaganja.

Tehnička pomoć bit će usmjerena na bolju pripremu i promidžbu projekata kako bi se privuklo više ulaganja s pomoću financijskih omotnica za tehničku pomoć utvrđenih u okviru regionalne platforme za ulaganja EFOR-a. Postojeća tehnička pomoć u zemljama partnerima za razvoj privatnog sektora s pomoću posebnih tematskih, nacionalnih i regionalnih programa EU-a bit će preusmjerena kako bi se osiguralo da pridonosi općim ciljevima Plana za vanjska ulaganja, a posebno da privlači održiva ulaganja.

S pomoću web-mjesta projekta osigurat će se vidljivost i dostupnost mogućnosti financiranja i tehničke pomoći EU-a.

Nadalje, Komisija će nastaviti strukturirani dijalog radi razumijevanja potreba i ograničenja lokalnog privatnog sektora te poticanja mogućnosti ulaganja europskog privatnog sektora u poduzeća u zemljama partnerima i suradnje s njima. Usto, kako bi se utvrdili ključni izazovi i mogućnosti, Komisija će u suradnji s državama članicama omogućiti i podupirati uključivi javno-privatni politički dijalog u zemljama partnerima. Komisija će predstavnicima privatnog sektora, uključujući trgovinske komore, socijalne partnere i organizacije koje zastupaju mikropoduzeća i mala i srednja poduzeća te žene poduzetnice, osigurati i ciljanu izgradnju kapaciteta.

3. Poboljšanje gospodarskog upravljanja, šireg političkog i poslovnog okruženja te suradnja s privatnim sektorom

Planom se nastoji poboljšati i poslovno okruženje u zemljama partnerima. To će se postići jačanjem dijaloga o gospodarskoj i socijalnoj politici između EU-a i zemalja partnera radi razvijanja djelotvornijih pravnih okvira, politika i institucija kojima se promiču gospodarska stabilnost, održiva ulaganja i uključiv rast. Osposobljavanjem u okviru praktičnih tečajeva usmjerenih na politiku, praktičnih radionica, partnerskih projekata (*twinning*) i seminara ojačat će se sposobnost službenika za analizu gospodarskih kretanja te izradu i provedbu djelotvornih politika. Intenzivirat će se politički dijalog i dijalog o politikama sa zemljama partnerima u cilju potpore održivom i uključivom rastu, poštovanju ljudskih prava, borbi protiv korupcije, organiziranog kriminala i nezakonitih financijskih tokova te poboljšanja trgovinskih odnosa partnera EU-a. Takvim će se dijalogom, koji se provodi u bliskoj koordinaciji s partnerskim institucijama koje posluju u tim zemljama, doprinijeti boljoj regulativi i razvoju tržišta u zemljama partnerima, većoj mogućnosti zapošljavanja i razvoju lokalnog privatnog sektora.

Bolje poslovno okruženje i ulagačka klima u zemljama partnerima ići će u prilog lokalnom privatnom sektoru i poduzećima u EU-u koja žele ulagati. Otvorit će se više radnih mjesta i uspostaviti gospodarske veze među zemljama partnerima, a EU će ojačati na obostranu korist. Planom za vanjska ulaganja stoga se dopunjuje Plan ulaganja za Europu.

U okviru predanosti održivom razvoju EU će u potpunosti iskoristiti postojeće inicijative iz svojih programa za energetske i klimatske diplomacije. Izravnom interakcijom s poduzećima i sektorskim udruženjima poticati će se veće sudjelovanje privatnog sektora i tržišna rješenja u sektoru održive poljoprivrede i agrobiznisu, sektoru održive energije, infrastrukturi te socijalnom sektoru.

III. Sljedeći koraci

Komisija poziva zakonodavce da bez odlaganja razmotre te prijedloge, donesene danas u skladu sa zahtjevima Europskog vijeća iz lipnja. Europski parlament i Vijeće pozivaju se da ojačaju i produlje trajanje EFSU-a te potaknu donošenje Plana za vanjska ulaganja uspostavljanjem EFOR-a, koji bi trebao postati operativan što prije, a najkasnije do sastanka na vrhu EU-a i Afrike, trenutno predviđenog za jesen 2017. Komisija će tijekom pregovora podržati Europski parlament i Vijeće te nastaviti dijalog sa svim relevantnim dionicima.

Komisija će se oslanjati na iskustvo u provedbi tih instrumenata s obzirom na predstojeće rasprave o novom višegodišnjem financijskom okviru.