

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

544. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A, 19.6.2019.–20.6.2019.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Plan ulaganja za Europu: pregled stanja i sljedeći koraci

(COM(2018) 771 final)

(2019/C 282/04)

Izvjestitelj: **Petr ZAHRADNÍK**Suizvjestitelj: **Javier DOZ ORRIT**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 18.2.2019.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.6.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.6.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	544
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	180/0/8

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO općenito pozdravlja Plan ulaganja za Europu zbog njegova doprinosa promicanju ulaganja u EU-u i učinkovitijem korištenju ograničenih financijskih sredstava u svrhu strateških paneuropskih ulaganja, što predstavlja novu vrstu preraspodjele financijskih sredstava EU-a. EGSO preporučuje postavljanje investicijskog cilja u EU-u kao jednog od kriterija dugoročne i održive politike ulaganja; investicijski cilj mogao bi biti dio redovitog ciklusa europskog semestra te bi se mogao ocjenjivati na godišnjoj osnovi.

1.2. Cilj Plana ulaganja za Europu i, općenitije, javno poticanih ulaganja trebalo bi biti pružanje potpore strateškim ciljevima EU-a, uključujući: (a) promicanje održive gospodarske i socijalne uzlazne konvergencije među državama članicama; (b) održiva ulaganja u skladu s ciljevima održivog razvoja Ujedinjenih naroda; (c) olakšavanje pravedne, zelene i digitalne tranzicije; (d) jačanje ekonomske otpornosti europskih gospodarstava; (e) razvoj strateške infrastrukture; (f) promicanje produktivnosti, istraživanja, razvoja, inovacija, obrazovanja i stručnog osposobljavanja; (g) povećanje socijalnih ulaganja; te (h) jačanje konkurentnosti europskog gospodarstva u globalnom kontekstu. EGSO smatra da su za postizanje tih ciljeva na geografskom i sektorskom planu potrebne daljnje smjernice.

1.3. Hitno uspostavljanje jedinstvenog sustava klasifikacije i pokazatelja za utvrđivanje stupnja uspješnosti u pogledu održivosti, zasnovanih na UN-ovim ciljevima održivog razvoja i zaključcima Europskog vijeća od 20. lipnja 2017., pomoći će ulagačima da svoje investicijske tokove usmjere prema održivim djelatnostima. ⁽¹⁾

1.4. EGSO je uvjeren u golemi potencijal inovativnih financijskih instrumenata da zadovolje potrebe područja obuhvaćenih predloženim programom InvestEU. Odbor vjeruje u sinergije između programa InvestEU i budućih programa sa središnjim upravljanjem (primjerice Instrument za povezivanje Europe i Obzor Europa), pri čemu se prednost daje uporabi instrumenta koji se temelji na povratu. Kako bi se to postiglo, potrebno je regulatorno pojednostavljenje prilikom kombiniranja nekoliko programa ili projekata.

1.5. Jedna od najvažnijih dodanih vrijednosti programa InvestEU jest potpora velikim europskim projektima (SESAR, ERTMS, pametne mreže EU-a) s pomoću privatnih sredstava, ali za njihovu je provedbu potrebno i da Komisija uspostavi prikladan regulatorni i financijski okvir. Komisija bi trebala nastojati uključiti države članice u te velike projekte.

1.6. EGSO smatra da bi EU u ovom trenutku trebao biti spreman snositi veći rizik kako bi se povećao poticaj za stvaranje radnih mjesta i poboljšanje životnog standarda. Zbog toga Odbor preporučuje da se za taj instrument izdvoji više sredstava u okviru VFO-a.

1.7. EGSO uvelike podupire napor koji Komisija ulaže u utvrđivanje glavnih prepreka intenzivnijim ulagačkim aktivnostima u područjima kao što su okruženje jedinstvenog tržišta, integracija infrastrukture, zahtjevi u pogledu obrazovanja i vještina te usklađivanje pravila o državnim potporama.

1.8. Međutim, Odbor smatra da bi za rješavanje problema ulagačkog deficita EU-a, koji predstavlja jedan od najozbiljnijih rizika za budućnost europskog gospodarstva, bio potreban veći financijski napor EU-a, država članica i privatnog sektora. Zbog toga poziva nadležna tijela EU-a da ojačaju financijske kapacitete programa InvestEU u okviru Višegodišnjeg financijskog okvira u razdoblju 2021.–2027.

1.9. Odbor s druge strane smatra da je potrebno uložiti više truda i postići veću povezanost između EFSU-a (odnosno programa InvestEU) i ostalih programa ulaganja EU-a i država članica, uz promicanje potrebnih sinergija, izbjegavanje udvostručenja i preklapanja među njima i usmjeravanje ulaganja u ostvarivanje preciznijih ciljeva.

1.10. EGSO predlaže povećanje opsega programa InvestEU kako bi se europskim poduzećima pružila potrebna jamstva koja im omogućuju ulaganje izvan EU-a i promicanje trgovine EU-a.

1.11. EGSO snažno preporučuje Komisiji da pojača napore usmjerene na podizanje svijesti među europskim poduzećima i građanima o koristima Plana ulaganja za Europu, posebno u pogledu MSP-ova, čime bi oni postali svjesni doprinosa EU-a.

2. Opći kontekst prijedloga i ključne činjenice

2.1. Ovo se mišljenje poziva i izravno nadovezuje na zaključke iznesene u mišljenju o programu InvestEU ⁽²⁾, kao i na ostala mišljenja o višegodišnjem financijskom okviru EU-a za razdoblje između 2021. i 2027. te o gospodarskim i ulagačkim rezultatima EU-a ⁽³⁾. Stoga se zaključci eksplicitno izraženi u tim mišljenjima neće ponovno iznositi u ovom dokumentu, nego se implicitno prihvaćaju.

2.2. Komunikacija Europske komisije „Plan ulaganja za Europu: pregled stanja i sljedeći koraci” u potpunosti je u skladu sa zaključcima usvojenog mišljenja o programu InvestEU ⁽⁴⁾, osobito u pogledu sljedećega:

— ulaganje je jedini makroekonomski pokazatelj koji nije dosegno svoju razinu iz razdoblja prije krize 2006.–2007., zbog čega je poticanje primjene svih relevantnih instrumenata kojima se pruža potpora ulaganju u potpunosti opravdano i legitimno;

— stvaranje financijskog instrumenta za pružanje potpore ulaganju, na temelju načela jamstva, predstavlja značajnu inovaciju u financiranju velikih ulagačkih projekata od javnog interesa;

⁽¹⁾ Prema Akcijskom planu Europske komisije za financiranje održivog rasta.

⁽²⁾ SL C 62, 15.2.2019., str. 131.

⁽³⁾ SL C 440, 6.12.2018., str. 106.SL C 62, 15.2.2019., str. 83.SL C 62, 15.2.2019., str. 90.SL C 62, 15.2.2019., str. 126.SL C 62, 15.2.2019., str. 312.SL C 159, 10.5.2019., str. 49.

⁽⁴⁾ SL C 62, 15.2.2019., str. 131.

- u tu je svrhu vrlo korisno i poželjno uključivanje privatnog kapitala. Međutim, loše osmišljena javno-privatna partnerstva u konačnici mogu biti skuplja nego izravno javno pružanje istih usluga. Javna ulaganja u visokokvalitetne, cjenovno pristupačne i dostupne javne usluge u EU-u moraju biti prioritetne;
- osim domaćih ulaganja, također je potrebno pružati potporu ulaganjima sa značajnom prekograničnom dimenzijom. Taj model također se može koristiti za razvojna ulaganja EU-a izvan same Unije;
- provedba strukturnih reformi na razini država članica i diljem čitavog EU-a može ojačati učinke ulagačkih aktivnosti;
- prilikom provođenja ulaganja mora se voditi računa o potrebama jedinstvenog tržišta, i to po mogućnosti u svim njegovim dimenzijama, o funkcioniranju financijskih tržišta, prometnoj i energetskej infrastrukturi te o pripravnosti ljudskih resursa za savladavanje tih izazova.

2.3. Budući da se odnosi na potrebu za uklanjanjem prepreka koje onemogućuju povrat snažnijih ulaganja i učinkovitiju uporabu financijskih instrumenata kojima se pruža potpora ulaganjima, opseg komunikacije Europske komisije širi je nego što je to uobičajeno.

2.4. Dok se Prijedlog uredbe o programu InvestEU prvenstveno odnosi na tehničke parametre tog instrumenta, Komunikacija Komisije osobito je usmjerena na gospodarsku, političku i socijalnu pozadinu, kao i na analizu i opis okružja u kojem će se instrument koristiti. EGSO se slaže s ovim općim stavom.

2.5. Prvi značajni prioritet za Junckerovu Komisiju (od kraja 2014. do početka 2015.) bio je pružanje pomoći u uklanjanju ili smanjenju razlika u ulaganjima u EU-u nakon krize. Bez dostatnog i profitabilnog ulaganja ne mogu se zajamčiti budući gospodarski prosperitet Europe i njezina sposobnost da sudjeluje u tržišnom natjecanju u gospodarskom pogledu na globalnoj razini. Zbog toga je Plan ulaganja za Europu, koji će se nakon 2020. prvenstveno svoditi na program InvestEU, usvojen i proveden u djelo. Njegova je okosnica financijski instrument koji se temelji na jamstvu za proračun. EGSO smatra da taj instrument nije samo prikladan za osiguravanje ulaganja unutar EU-a, nego također može predstavljati izrazito učinkovitu platformu EU-a za razvoj i pružanje potpore ulagačkim projektima izvan EU-a (u odnosu na nove ciljeve višegodišnjeg financijskog okvira EU-a za razdoblje između 2021. i 2027. u pogledu vanjskog djelovanja, globalizacije i većeg broja vanjskih projekata).

2.6. Isplativost i učinkovitost ulaganja ovisi o dobroj gospodarskoj strukturi. Zbog toga se strukturne reforme smatraju preduvjetom potrebnim za to da ulaganje postigne očekivani učinak. Značajni strukturni nedostaci dovode do brojnih prepreka, kao što su regulatorna i administrativna ograničenja, ograničenja poštenoga tržišnog natjecanja itd. To su ozbiljna ograničenja na nacionalnoj i prekograničnoj razini.

2.7. EGSO cijeni činjenicu da EU pruža potporu najotvorenijem mogućem okružju za ulaganja i trgovinu, pod uvjetom da se poštuju radnička i socijalna prava i zaštita okoliša. Međutim, istodobno pridaje veliku pozornost rastućem globalnom političkom i strateškom riziku s kojim se mogu povezati neka strana ulaganja. EGSO pozdravlja i podržava uvođenje zaštitne funkcije za određena strana ulaganja čija svrha nije prvenstveno gospodarska ili povezana s poslovanjem, nego je povezana s politikom i moći.

3. Opće napomene

3.1. EGSO cijeni koristi Plana ulaganja za Europu, osobito u pogledu sljedećega:

- u vrijeme krize došlo je do prekida privatnog financiranja, pa financijske potrebe nisu bile ispunjene. Ulagачi su počeli znatno pažljivije i temeljitije razmatrati rizike. Plan ulaganja za Europu pokazao se prikladnom, sigurnom, praktičnom i pažljivo osmišljenom platformom za poticanje ulaganja i iskorištavanja privatnog financiranja;
- Plan ulaganja za Europu pozitivno je pridonio ciljanom i sustavnom praćenju slučajeva nefunkcioniranja tržišta ili nepovoljnog ulaganja te pomogao prilagodbi percepcije rizika potrebi za njihovim uklanjanjem na tržišno kompatibilni način;
- primjeri projekata spomenutih u Komunikaciji Europske komisije koji su primili potporu pokazuju da se, kada ne bi postojali Plan ulaganja za Europu i Europski fond za strateška ulaganja (EFSU), privatni kapital nikad ne bi uložio u takve projekte bez dostatnih jamstava i prikladnog pokrića rizika (osim ako za to ne postoje filantropski razlozi), a javna sredstva za takve pothvate prema svojoj bi naravi bila ograničena;

— Plan ulaganja za Europu i EFSU iziskuju da se za projekte provede ispitivanje izravnog financijskog povrata, odnosno da projekti ispunjavaju minimalne propisane standarde kvalitete.

3.2. Ukupna javna i privatna ulaganja u EU-u tijekom 2018. iznosila su 20,5 % BDP-a EU-a, što je i dalje za dva postotna boda manje nego 2007. Spor oporavak stope ulaganja od 2013. naovamo zabilježen je i kod javnih i kod privatnih ulaganja.

3.3. Javna ulaganja u 27 država članica EU-a u razdoblju između 2014. i 2018. u prosjeku su iznosila 2,86 % BDP-a (2,68 % u europodručju), u usporedbi s 3,4 % BDP-a, koliko su iznosila između 2009. i 2013. (3,2 % u europodručju) ⁽³⁾. Neto investicije u fiksni kapital većinom su bile negativne, osobito u razdoblju između 2014. i 2017., što ukazuje na pad zaliha javnog kapitala. Budući da je to na makrorazini protivno ciljevima iz Plana ulaganja za Europu, EGSO potiče Europsku komisiju da poduzme mjere za promicanje javnih ulaganja na razini država članica. Te bi mjere trebalo uključiti u preporuke za pojedinačne zemlje i druge relevantne instrumente europskog semestra.

3.4. Za investicijski jaz uglavnom je odgovoran nedostatak privatnih ulaganja. S obzirom na navedeno ukupna veličina Plana ulaganja od samog je početka bila preniska. Europska unija tijekom petogodišnjeg razdoblja namjerava mobilizirati ulaganja u iznosu od 500 milijardi EUR, što predstavlja 100 milijardi EUR ili oko 0,6 % BDP-a EU-a godišnje.

3.5. EGSO je svjestan opsega otplativih financijskih instrumenata za podržavanje ulaganja u EU-u te njihova dosad neiskorištenog potencijala. Njima se, primjerice, postavljaju temelji za znatno učinkovitiju i praktičniju uporabu dostupnih sredstava. Za razliku od subvencija, radi se o otplativim sredstvima koja se mogu naknadno i opetovano koristiti nakon ostvarenog prometa. Nadalje, očekivano postroženje monetarne politike i smanjenje dostupnosti zajmova mogu dodatno povećati njihovu atraktivnost. Ako se s njima prikladno postupi s gledišta gospodarske politike i upravljanja, oni olakšavaju stvaranje čvrstog financijskog temelja za izrazito dugoročnu (u trajanju od čak po nekoliko desetljeća) potporu za ulaganja od javnog interesa (od ključne je važnosti definirati što se podrazumijeva pod pojmom „od javnog interesa”; trenutno prevladava mišljenje da su financijski instrumenti prikladni za ispravljanje različitih vrsta nefunkcioniranja tržišta). Razvoj financijskih instrumenata također pomaže u poticanju raznolikosti financijskih proizvoda dostupnih na nacionalnim tržištima i na paneuropskom tržištu financijskog posredovanja te u jačanju njihove raznolikosti i raznolikosti dostupnih financijskih proizvoda i rješenja.

3.6. EGSO istodobno naglašava da potpora iz financijskih instrumenata ni u kojem slučaju nije prikladna za sve projekte (opći kriterij za relevantnost jest postojanje tržišnog okruženja i rizika od nefunkcioniranja tržišta u njegovim brojnim oblicima). Ako se pokaže da je projekt prikladan za potporu putem financijskih instrumenata, učinak se postiže na tri glavna načina:

- putem potpore za projekt koja može ostvariti dodatne i mjerljive koristi (primjerice, povećanje profitabilnosti, poboljšanje produktivnosti). U tom slučaju korisnici potpore gotovo su isključivo pojedinačna poduzeća ili njihove grupacije, kao što su klasteri;
- putem ušteda u izvedbi postojećih postupaka (kao što su snižavanje energetske potrošnje i troškova te smanjenje tekućih troškova optimizacijom postupaka). U tom slučaju tijela javnog sektora mogu primati potporu financijskih instrumenata na isti način kao i poslovni subjekti;
- omogućivanjem financijskog sudjelovanja potrošača određenog proizvoda ili usluge. Ovo sudjelovanje može se dodatno poduprijeti ciljanom subvencijom ili nekim drugim nacionalnim ili regionalnim programom potpore koji omogućuje otplativost financijskog instrumenta.

3.7. EGSO prima na znanje temeljni dio Komunikacije Europske komisije, koji se odnosi na utvrđivanje postojećih prepreka. To su prvenstveno prepreke za jedinstveno tržište i potreba za njegovim dodatnim produbljivanjem i uklanjanjem prepreka (prevladavanjem postojećih administrativnih i regulatornih prepreka i provedbom tehnološke modernizacije jedinstvenog tržišta putem stvaranja digitalnog jedinstvenog tržišta i povezane provedbene strategije). Također razmatramo razvojni potencijal tržišta kapitala i njihovo uključivanje u uniju tržišta kapitala. Ujedno postoje prepreke i potencijal za integraciju prometne i energetske infrastrukture, putem razvoja transeuropskih mreža (TEN-ovi) ili na temelju energetske unije. Osim toga važno je imati na umu ljudsku dimenziju i zahtjeve u pogledu obrazovanja i vještina radne snage (u skladu s načelima europskog stupa socijalnih prava), kao i usklađivanje pravila o državnoj potpori. S gledišta optimizacije sinergija u okviru VFO-a za razdoblje između 2021. i 2027. EGSO također primjećuje da je potrebno zajamčiti najveću usklađenost s ESI fondovima.

⁽³⁾ Europska gospodarska prognoza. Statistički prilog. Europska komisija, studeni 2018.

3.8. EGSO smatra da je potrebno uložiti veći napor i postići veću usklađenost između EFSU-a (odnosno programa InvestEU) i drugih programa ulaganja Europske unije i država članica. To će pomoći u promicanju potrebnih sinergija i izbjegavanju udvostručenja među programima.

3.9. Ulaganja za koja su izdvojeni javni poticaji trebaju biti usmjerena na precizne ciljeve koji su jasno i strateški postavljeni na europskoj razini kako bi se ispunili strateški ciljevi Unije. Područja koja će dobiti potporu navedena su u točki 1.2 ovog dokumenta. S obzirom na navedeno EGSO smatra da bi bilo potrebno iznijeti dodatne smjernice za EFSU i budući program InvestEU, osobito u pogledu sektorske dodjele kredita.

3.10. Točnije, kad je riječ o Akcijskom planu Europske komisije o financiranju održivog rasta, hitno uspostavljanje jedinstvenog sustava klasifikacije i pokazatelja za utvrđivanje stupnja uspješnosti u pogledu održivosti mora se temeljiti na holističkom poimanju utjecaja gospodarskih aktivnosti i ulaganja na ekološku održivost i učinkovitost resursa, ali i na socijalne ciljeve i ciljeve upravljanja, u skladu s ciljevima održivog razvoja UN-a i zaključcima Europskog vijeća od 20. lipnja 2017. Zahvaljujući tom pristupu ulagači bi trebali biti u stanju usmjeriti svoje tokove ulaganja prema održivim djelatnostima koje omogućuju potpunu, sveobuhvatnu, integriranu i učinkovitu provedbu Programa za razdoblje do 2030. ⁽⁶⁾

3.11. U izvornom Junckerovu planu koristilo se jamstvo ili zaštitni mehanizam u iznosu od 21 milijarde EUR kako bi se mobiliziralo do 315 milijardi EUR. U programu InvestEU Komisija predlaže zaštitni mehanizam u iznosu od 38 milijardi EUR (+ 9,5 milijardi EUR od financijskih partnera) kako bi se mobiliziralo do 650 milijardi EUR. Na prvi pogled, inicijativom InvestEU udvostručuju se kapaciteti Junckerova plana, a državama članicama omogućuje se da do 5 % sredstava izdvojenih za kohezijsku politiku namijene četirima komponentama jamstva. EGSO pozdravlja taj poboljšani instrument, ali smatra da obveza od 15,2 milijarde EUR, što predstavlja 1,2 % sljedećeg VFO-a, nije prikladna za postizanje cilja povećanja ulaganja na razinu prije krize. Primjerice, obvezom od 2 % (25,5 milijardi EUR) mogla bi se iskoristiti dodatna javna i privatna ulaganja koja premašuju 1 bilijun EUR.

3.12. Treba promicati i podržavati sudjelovanje europskih poduzeća i konzorcija na međunarodnim natječajima i u postupcima javne nabave. Opseg programa InvestEU mogao bi se proširiti kako bi obuhvaćao sva zemljopisna područja i kako bi se pružila jamstva europskim poduzećima koja ulažu izvan EU-a. To bi mogla biti prva praktična reakcija na inicijativu „Jedan pojas, jedan put”.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO preporučuje da se odgovarajuća pozornost posveti uklanjanju prepreka na nacionalnoj i regionalnoj razini, u skladu s načelom supsidijarnosti.

4.2. EGSO poziva Europsku komisiju da jasno i nedvosmisleno utvrdi mogućnosti za objedinjavanje EFSU-a, budućeg programa InvestEU i ESI fondova. Prijedlog uredbe u brojnim se točkama odnosi na sinergije između različitih poglavlja i programa VFO-a, ali te su sinergije u stvarnosti znatno manje ostvarive. Sadašnja praksa ograničava mogućnost kombiniranja EFSU-a i ESI fondova. EGSO smatra da to u budućnosti neće biti poželjno i predlaže utvrđivanje jasnih pravila kojima bi se omogućilo korištenje ESI fondova (u obliku subvencije) i EFSU-a (u obliku financijskog instrumenta) za isti projekt.

4.3. EGSO poziva Europsku komisiju da zauzme sveobuhvatno stajalište o ulaganjima kada zagovara proširenje EFSU-a. Države članice moraju biti u mogućnosti da osiguraju potrebna porezna sredstva za javna ulaganja. Budući da su rashodi u skladu s trenutnim poreznim pravilima Europske unije uvijek povezani s poreznim prihodima, Europska komisija mora predvoditi provedbu odlučnih mjera s učinkovitim instrumentima protiv porezne prijevare, izbjegavanja plaćanja poreza, pranja novca i nezakonitog djelovanja poreznih oaza. To obuhvaća uklanjanje nepoštenog tržišnog natjecanja koje danas provode neke države članice koje daju prednost agresivnom poreznom planiranju multinacionalnih kompanija.

4.4. Određene vrste ulaganja, kao što su javna infrastruktura, mogu se pružati učinkovitije i po nižim troškovima za društvo ako se koristi javni sektor, a ne javno-privatna partnerstva. Tamo gdje je to slučaj, Europsku komisiju potiče se da omogući državama članicama da ulažu dostatna sredstva bez smanjivanja socijalnih rashoda. U skladu s dugotrajnom racionalnom teorijom i praksom u području javnih financija, buduće generacije koje će ostvarivati koristi od trenutnih ulaganja trebale bi platiti pošteno udio u njihovom financiranju izdavanjem državnih obveznica u sadašnjosti. Kad bi javno ulaganje financirala isključivo trenutna generacija putem viših poreza ili manjih državnih rashoda, za nju bi nastalo neopravdano visoko sadašnje opterećenje. U praksi to podrazumijeva postizanje veće fleksibilnosti Pakta o stabilnosti i rastu (PSR) putem takozvanog zlatnog pravila: troškovi za javna ulaganja ne bi se trebali uzimati u obzir pri izračunu ciljeva javnog deficita. Fleksibilan pristup provedbi nedavno prilagođenog PSR-a, koji je Komisija uvela 2014., imao je pozitivne učinke na rast. Trebalo bi ga zadržati i usmjeriti na ulaganja od velikog javnog interesa.

⁽⁶⁾ Vidjeti Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 28. ožujka 2019. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja (COM(2018)0353 – C8-0207/2018 – 2018/0178(COD)).

4.5. Reforma ekonomske i monetarne unije može omogućiti upravljački okvir nužan a za prikladnu ulagačku politiku. Dovršetak bankovne unije i unije tržišta kapitala, čime će njihovi instrumenti početi funkcionirati, može pomoći u financiranju poduzeća, osobito MSP-ova. EGSO smatra da je to hitno potrebno i izražava žaljenje zbog kašnjenja koja u tom pogledu uzrokuje Europsko vijeće.

4.6. EGSO smatra da bi bilo potrebno pružiti dodatne smjernice u pogledu sektorske raspodjele potpore u okviru EFSU-a i budućeg programa InvestEU. Prema mišljenju Odbora, ulaganja trebaju biti prioriteta u trima sektorima: (a) u izgradnji europskog zelenog i digitalnog gospodarskog modela; (b) istraživanju, razvoju i inovacijama; i (c) obrazovanju i osposobljavanju. Kako bi se zajamčio pravedan prelazak na održiv zeleni i socijalni model, potrebno je promicati socijalna ulaganja u skladu s preporukama Skupine na visokoj razini za ulaganja u socijalnu pomoć i potporu (⁷).

4.7. Revizije koje su proveli Europski revizorski sud (ECA) i Europska investicijska banka (EIB) na uzorcima projekata u dijelu za infrastrukturu i inovacije ukazuju na to da se otprilike jedna trećina projekata u potpunosti mogla financirati sredstvima iz izvora koji nisu EFSU. Nositelji projekata većinom odabiru EFSU zbog nižih troškova financiranja i djelomično zbog duljih rokova dospijeća zajmova.

4.8. Činjenica da se projekt koji bi se ostvario putem izvora financiranja koji nisu EFSU smatra dodatnim u odnosu na EFSU u skladu je sa zajedničkim, netehničkim poimanjem načela dodatnosti. Time se za realno gospodarstvo dovodi u pitanje relevantnost definicije i praktične primjene dodatnosti u uredbi o EFSU-u i u praksi. Time se može ugroziti vjerodostojnost prijeko potrebnog EFSU-a. Kako bi se zajamčio maksimalni učinak na realno gospodarstvo i zadobilo povjerenje javnosti u EFSU, EGSO smatra da bi djelovanje EIF-a prvenstveno trebalo biti usmjereno na projekte koji su doista dodatne naravi s obzirom na to da se ne bi ostvarili ako za njih ne bi bila izdvojena sredstva EFSU-a.

4.9. Kako je naveo Europski revizorski sud, metodologijom koja je upotrijebljena za procjenu mobiliziranih ulaganja u nekim je slučajevima preuveličana mjera u kojoj su zahvaljujući potpori iz EFSU-a u stvarnosti privučena dodatna ulaganja u realnom gospodarstvu. Nadalje, EGSO smatra da bi Europska komisija trebala slijediti preporuku Europskoga revizorskog suda da izradi usporedive pokazatelje uspješnosti i praćenja za sve financijske instrumente i proračunska jamstva EU-a kako bi se povećala transparentnost i sposobnost ocjenjivanja njihovih rezultata.

4.10. Kako je naveo Europski revizorski sud, EFSU je također djelomično zamijenio financiranje iz drugih financijskih instrumenata EU-a pod središnjim upravljanjem, osobito u područjima prometa i energije. Pozivamo Komisiju i EIB da imaju na umu potencijalna buduća preklapanja između operacija u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije te financijskih instrumenata europskih strukturnih i investicijskih fondova.

4.11. Kako bi se zajamčilo pravilno ocjenjivanje mobiliziranih ulaganja iz EFSU-a, EGSO potiče Europsku komisiju da sustavno konceptualizira prikupljanje podataka potrebnih za provedbu statističke *ex post* analize kako bi se ocijenile *ex ante* procjene multiplikatora pojedinačnih projekata. To može pomoći u poboljšanju budućih *ex ante* izračuna.

4.12. EGSO preporučuje da bi, osim Europskog savjetodavnog centra za ulaganja (koji je prvenstveno namijenjen za pružanje potpore velikim ulagačkim projektima s jasnom dodanom europskom vrijednošću), također trebala djelovati mreža nacionalnih i regionalnih savjetodavnih ureda s dosljednom metodologijom i tumačenjem diljem EU-a, koja bi pružala savjetodavne usluge, osobito za MSP-ove i njihove projekte koji su u većoj mjeri usmjereni na regionalnu razinu.

4.13. EGSO ponavlja potrebu za provedbom ispitivanja prihvatljivosti za otplativo financiranje putem financijskih instrumenata i preporučuje Europskoj komisiji da uspostavi stručnu platformu. U tom pogledu potrebno je ispuniti tri temeljna zahtjeva za financijske instrumente: učinkovitost (koju jamči osoba zadužena za upravljanje sredstvima, čime se ispunjava javni interes na način koji se kvalitativno razlikuje u odnosu na subvencije); korisnost (koja se temelji na legitimnosti svakog programa ili dijela programa namijenjenog za otplative instrumente); i održivost u svojoj gospodarskoj, socijalnoj i okolišnoj dimenziji (koja se temelji na definiciji načela prema kojem bi obnovljivi instrumenti trebali biti otplativi).

(⁷) Investing in Social Care & Support. A European Imperative („Ulaganje u socijalnu skrb i potporu: europska nužnost”).

4.14. Uredbom o EFSU-u nisu utvrđeni kriteriji za zemljopisnu raspodjelu za jamstva koja se dodjeljuju. Njome je utvrđeno da se njima upravlja na temelju potražnje. Međutim, Upravljački odbor EFSU-a utvrdio je indikativnu zemljopisnu diversifikaciju i ograničenje zemljopisne koncentracije u Okviru za infrastrukturu i inovacije. Uredbom nisu utvrđena ograničenja koncentracije za Okvir za MSP-ove. Odbor snažno vjeruje da Plan ulaganja za Europu i budući program InvestEU moraju biti instrumenti za gospodarsku i socijalnu konvergenciju, a ne za produbljivanje razlika između država članica. Iako informacije koje je pružila Europska komisija ukazuju na to da je trend prema zemljopisnoj koncentraciji djelomično ispravljen 2018., ovo je pitanje dovoljno važno za donošenje političkih smjernica i regulatornih promjena potrebnih za zaustavljanje tog trenda. Kao jedan od načina za poboljšanje stanja Odbor pozdravlja uspostavu nacionalnih razvojnih banaka i institucija za potrebu suradnje s EFSU-om i EIB-om u zemljama u kojima one još ne postoje te potiče sve države članice da to učine.

4.15. EGSO ističe da će, osobito tijekom sljedećeg programskog razdoblja poreznog okvira, biti važnije da financijski instrumenti imaju određenu funkciju za određenu svrhu i da se predložena pravila mogu međusobno kombinirati na različite načine, čime se omogućuje pronalaženje prilagođenih rješenja za pojedinačne projekte. Financijski instrumenti nisu ujednačeni u pogledu vrste, a zajam, jamstvo, izravni doprinosi kapitala ili obveznica projekta mogu biti namijenjeni za određenu vrstu projekta. Prilikom korištenja tih instrumenata u praksi prednost treba dati prilagođenim rješenjima jer se upravo putem tih rješenja u potpunosti može iskoristiti potencijal financijskih instrumenata.

4.16. Ako se strukturne reforme općenito smatraju važnima kako bi se postigla viša razina ulaganja, moraju biti izravno i podrobno utvrđene. Brojne strukturne prilagodbe i reforme provedene tijekom razdoblja stroge štednje u zemljama obuhvaćenima programom pogoršale su slabosti u privatnoj i javnoj potražnji, povećale stopu nezaposlenosti, produbile nesigurnost te snizile dohotke kućanstava i prodajnih očekivanja poduzeća. Prema tome, doprinijele su povećanju investicijskog jaza. Zbog toga EGSO preporučuje promicanje reformi kojima se: (a) poboljšava poslovno okruženje; (b) olakšava financiranje poduzeća, osobito MSP-ova; (c) povećava produktivnost; (d) promiču istraživanje, razvojne inovacije i osposobljavanje; (e) promiče stvaranje kvalitetnih radnih mjesta; (f) jačaju kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog na europskoj i nacionalnoj razini; (g) jača domaća potražnja; (h) povećava gospodarska otpornost i i. omogućava prikladna razina javnog ulaganja, primjerice izgradnjom učinkovitih kapaciteta za planiranje unutar javnoga sektora.

4.17. Uz potrebu poboljšanja sinergija između investicijskih programa EU-a i država članica, također postoji potreba za promicanjem postignuća tih programa među građanima: očekuje se da će oko 945000 MSP-ova biti korisnici EFSU-a te da će mnogo veći broj takvih poduzeća biti korisnici programa InvestEU. MSP-ovi koji će biti korisnici moraju biti informirani o potpori koju primaju od EU-a, primjerice posredstvom pojašnjenja u ugovoru o financiranju te upotrebom logotipa Europske unije u ugovoru.

Bruxelles, 19. lipnja 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER