

Bruxelles, 22.11.2018.
COM(2018) 771 final

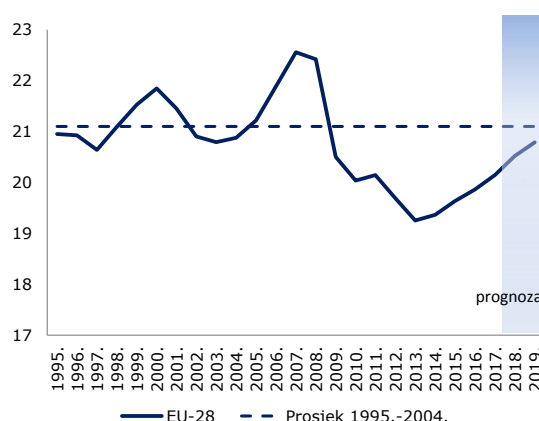
**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU, ODBORU REGIJA I EUROPSKOJ INVESTICIJSKOJ
BANCI**

Plan ulaganja za Europu: pregled stanja i sljedeći koraci

1. Europska inicijativa za poticanje ulaganja

Jedan od prvih prioriteta Junckerove Komisije bio je dati znatan poticaj gospodarstvu rješavanjem nedostatka ulaganja u Europskoj uniji nakon financijske i gospodarske krize (slika 1.). Javna i privatna ulaganja ključni su pokretač zapošljavanja i rasta. Ona su sredstvo za usmjeravanje štednje u projekte i sektore koji su ključni za našu budućnost, kao što su infrastruktura i stanovanje, istraživanje i razvoj, nove tehnologije i proizvodne metode, obrazovanje i vještine. Tim se ulaganjima podupire i modernizacija europskih industrija i društava u preobrazbi u gospodarstvo koje je sve više digitalizirano i niskougljično.

Grafikon 1. Pad i oporavak stope ulaganja



Ukupno gospodarstvo, postotak BDP-a

U studenome 2014. Komisija je predstavila Plan ulaganja za Europu – poznat i kao Junckerov plan – koji se temelji na novom i inovativnom pristupu ulaganjima. Upotrebom ograničenih iznosa javnih sredstava – proračunskim jamstvom EU-a za Grupu Europske investicijske banke¹ – mobilizirana su znatna privatna i javna sredstva za ulaganja u strateške sektore gospodarstva EU-a te se i dalje mobiliziraju. Europski fond za strateška ulaganja, financijska jezgra Plana ulaganja, do studenoga 2018. potaknuo je 360 milijardi EUR dodatnih ulaganja, što je znatno više od početnog cilja od 315 milijardi EUR. Trajanje tog fonda produljeno je do kraja 2020.² u cilju postizanja 500 milijardi EUR dodatnih ulaganja do tada.

Taj vrlo uspješni model sada postaje novi standard za potporu ulaganjima EU-a unutar i izvan Europe. Poslužio je kao nacrt za mobilizaciju ulaganja u Africi i susjedstvu EU-a u okviru plana EU-a za vanjska ulaganja, predloženog u rujnu 2016.³, te za novi instrument za financiranje vanjskog djelovanja u kontekstu sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira⁴.

¹ Grupa Europske investicijske banke sastoji se od Europske investicijske banke i Europskog investicijskog fonda.

² Uredba (EU) 2017/2396 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. o izmjeni uredaba (EU) br. 1316/2013 i (EU) 2015/1017 u pogledu produljenja trajanja Europskog fonda za strateška ulaganja i uvođenja tehničkih poboljšanja za taj fond i Europski savjetodavni centar za ulaganja. SL L 345, 27.12.2017., str. 34.–52.

³ COM(2016) 0581.

⁴ COM(2018) 460.

Izvan dimenzije ulaganja, za uspjeh Junckerova plana, zaslužna je struktura koju čine tri stupa i kojom se osigurava sveobuhvatno i koordinirano djelovanje za potporu ulaganjima. Osim što su njime mobilizirana ulaganja, Junckerov plan stvorio je portfelj projekata i usredotočio se na mjere kojima se postiže pogodnije poslovno okruženje za ulaganja. U tu je svrhu Komisija udružila snage s Grupom Europske investicijske banke radi pokretanja Europskog savjetodavnog centra za ulaganja i Europskog portala projekata ulaganja. Centar pruža savjete i tehničku pomoć nositeljima projekata, dok portal služi kao transparentan portfelj projekata u koje se može ulagati. Osim toga, Plan ulaganja usmjeren je na uklanjanje strukturnih prepreka za ulaganja. To uključuje uklanjanje regulatornih uskih grla, olakšavanje administrativnog opterećenja, omogućivanje poštenog tržišnog natjecanja i provođenje strukturnih reformi korisnih za ulagačku klimu. Za to je potrebno djelovati na razini Unije te na nacionalnoj i regionalnoj razini. Komisija je iznijela prijedloge za produbljivanje jedinstvenog tržišta, jednog od najvećih aduta EU-a, u europskom semestru stavila je jasan naglasak na ulaganja te je osnovala Službu za potporu strukturnim reformama kako bi pomogla državama članicama u provedbi reformi. Države članice poduzele su određene mjere za uklanjanje prepreka za ulaganja. No na svim razinama je potrebno učiniti više.

Plan ulaganja dio je EU-ova programa otvorenih ulaganja i trgovine. EU je jedno od najotvorenijih tržišta za ulaganja u svijetu. Dobri regulatorni okviri i pošteno tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu EU-a privlače strana izravna ulaganja, što donosi velike koristi za EU u smislu otvaranja radnih mjesta i rasta. Istovremeno, Komisija je svjesna rizika koji određena izravna strana ulaganja mogu predstavljati za sigurnost ili javni poredak te je u rujnu 2017.⁵ donijela Prijedlog uredbe o uspostavi okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u EU-u i za suradnju između država članica i Komisije u tom pogledu. Komisija poziva suzakonodavce da brzo dovrše postupak donošenja te uredbe.

EU podupire i liberalizaciju ulaganja diljem svijeta. S partnerima pregovara o ulaganjima kako bi ulagačima s obiju strana pružio predvidljiv, dugoročan pristup tržištima, ali i kako bi zaštitio i ulagače i njihova ulaganja. Na primjer, EU je o ulaganjima pregovarao s Kanadom, Singapurom, Vijetnamom, Japanom i Kinom.

2. Plan ulaganja za Europu donosi konkretne rezultate

Mobiliziranje privatnih ulaganja za javno dobro

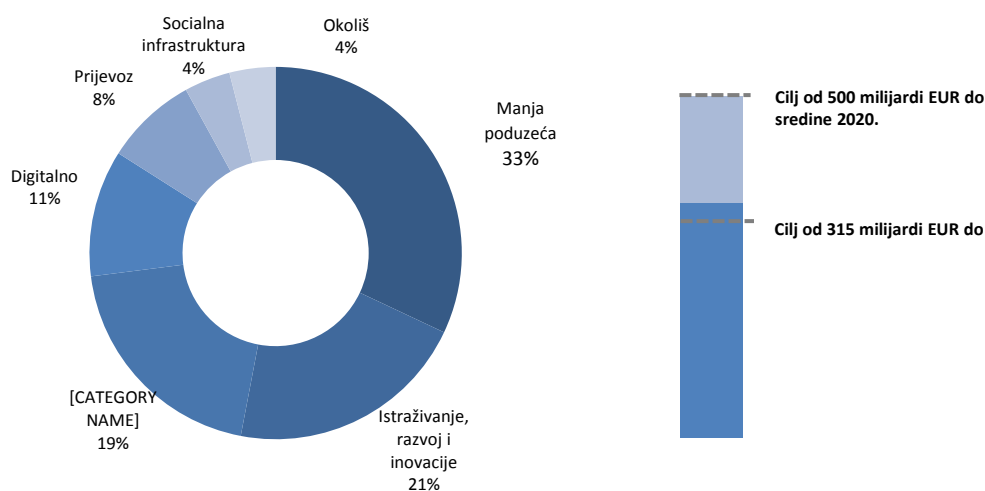
Europski fond za strateška ulaganja na dobrom je putu da ostvari cilj poticanja dodatnih ulaganja od najmanje 500 milijardi EUR tijekom petogodišnjeg razdoblja (2015.–2020.). Do studenoga 2018. Grupa Europske investicijske banke već je odobrila 993 transakcije koje se financiraju iz Fonda – ukupna vrijednost ulaganja iznosi 360 milijardi EUR i ona obuhvaćaju sve države članice. Očekuje se da će od toga koristiti imati oko 850 000 malih i srednjih poduzeća te srednje kapitaliziranih poduzeća. Dvije trećine od ukupnih 360 milijardi EUR

⁵ COM(2017) 487.

potječe iz privatnih izvora, što znači da je Europski fond za strateška ulaganja ispunio i svoj cilj mobiliziranja privatnih ulaganja.⁶

Fond ispunjava i svoj cilj dodatnosti. Projekti koji kroz njega primaju proračunsku potporu moraju biti dodatni u smislu da se njima rješavaju tržišni nedostaci ili neoptimalne ulagačke situacije i da se ne bi financirali u istom razdoblju ili ih se ne bi financiralo u istoj mjeri. Kretanje obujma godišnjih potpisa Grupe Europske investicijske banke od 2014. do 2017. pokazuje da je ukupna količina godišnjeg kreditiranja ostala više ili manje stabilna, ali se udio posebnih aktivnosti⁷ naglo povećao provedbom Fonda i u 2017. dosegnuo 17,9 milijardi EUR, u odnosu na 4,6 milijardi EUR u 2014. Nadalje, Uredbom „EFSU 2.0”⁸, kojom je trajanje Europskog fonda za strateška ulaganja produljeno do kraja 2020., uvedena je detaljnija definicija dodatnosti i povećana transparentnost odluka o ulaganju.⁹

Grafikon 2. Rezultati Europskog fonda za strateška ulaganja do studenoga 2018.



Od Europskog fonda za strateška ulaganja koristi imaju sve države članice. Trenutačno je iznos mobiliziranih ulaganja u odnosu na bruto domaći proizvod najviši u Grčkoj, Estoniji,

⁶ Osim toga, očekuje se da će VentureEU, megafond EU-a za poduzetnički kapital pokrenut 2018., potaknuti 6,5 milijardi EUR novih ulaganja u inovativna novoosnovana poduzeća i rastuća poduzeća diljem Europe, što će znatno pridonijeti iznosu poduzetničkog kapitala koji je dostupan u EU-u.

⁷ Posebne aktivnosti zajednički je naziv za one djelatnosti koje uključuju rizik veći od rizika koji Europska investicijska banka općenito prihvaća, a definiraju se kao: operacije pozajmljivanja/jamstava s očekivanim gubitkom tijekom vijeka trajanja od 2 % ili više; udjeli u infrastrukturnim fondovima i ostalim fondovima, aktivnosti poduzetničkog kapitala, vlasničke operacije i druge operacije s jednakovrijednim profilom rizičnosti. Člankom 16. Statuta Europske investicijske banke od Banke se zahtijeva posebna dodjela pričuve („pričuva za posebne aktivnosti”) radi zaštite Banke od neočekivanih gubitaka posebnih aktivnosti.

⁸ Uredba (EU) 2017/2396 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017., SL EU L 345, 27. prosinca 2017., str. 34.–52. U članku 5. stavku 1. te uredbe detaljno su opisani kriteriji dodatnosti.

⁹ Sve odluke Odbora za ulaganja Europskog fonda za strateška ulaganja kojima se odobrava upotreba jamstva EU-a, uključujući obrazloženja za te odluke, dostupne su ovdje: <http://www.eib.org/en/efsi/governance/efsi-investment-committee/decisions.htm>

Litvi, Portugalu i Bugarskoj.¹⁰ Zemljopisna raščlamba iznosa pokazuje da su ulaganja mobilizirana u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja u velikoj mjeri otišla u zemlje koje su najviše pogođene financijskom krizom, a u njima je i pad ulaganja bio najznačajniji.

Primjeri projekata koji se financiraju iz Europskog fonda za strateška ulaganja

Španjolska: 35 milijuna EUR socijalnom poduzeću Ilunió n kao potpora osobama s invaliditetom

Europska investicijska banka potpisala je zajam od 35 milijuna EUR sa španjolskim socijalnim poduzećem Ilunió n. Riječ je o najvećem španjolskom privatnom poslodavcu osoba s invaliditetom, koji obavlja nekoliko poslovnih djelatnosti, uključujući upravljanje zgradama, zdravstvene usluge, turizam i aktivnosti za slobodno vrijeme. Tim će se zajmom, koji podupire Europski fond za strateška ulaganja, poduprijeti plan ulaganja tog poduzeća do 2021., što uključuje razvoj niza uređaja za poboljšanje života osoba s invaliditetom, ali i mjere za povećanje energetske učinkovitosti lanca industrijskih praonica tog poduzeća te otvaranje novih radnih mjesta za osobe s invaliditetom.

Italija: 29 milijuna EUR za financiranje nove bolnice u Trevisu

Europska investicijska banka pomaže u financiranju projektiranja, izgradnje i rada nove bolnice u Trevisu, malom gradu i industrijskom čvorištu na sjeveroistoku Italije. Kao glavna bolnica u pokrajini koja nudi specijalizirane usluge, ona opslužuje otprilike milijun ljudi. Projekt u Trevisu dobar je primjer toga kako Europski fond za strateška ulaganja potiče ulaganja sa socijalnim učinkom u inovativna rješenja za istraživanje, zdravstvo, zapošljavanje i socijalne usluge od kojih koristi ima lokalna zajednica.

Bugarska: 100 milijuna EUR za društvo za zdravlje životinja

Biovet je globalno društvo za zdravlje životinja čije je sjedište u Sofiji (Bugarska). Europska investicijska banka osigurava zajam od 100 milijuna EUR za financiranje povećanja razine proizvodnje te istraživačkih i razvojnih kapaciteta. Projekt uključuje otvaranje dvaju novih objekata: postrojenja za fermentaciju u Peshteri, u južnoj Bugarskoj, i novog postrojenja za proizvodnju cjepiva za životinje u Razgradu, u sjeveroistočnoj Bugarskoj. Projekt će također omogućiti tom društvu da provodi istraživanje i razvoj u području mikrobiologije i razvoja novih proizvoda, kao što su cjepiva i enzimi.

Grčka: 150 milijuna EUR za širokopojasnu mrežu

Sporazum o zajmu u iznosu od 150 milijuna EUR olakšat će financiranje planova pružatelja usluga širokopojasnog interneta Cosmotea da unaprijedi i proširi svoju mobilnu širokopojasnu mrežu tako što će znatno poboljšati performanse mreže u smislu brzine, kapaciteta i područja koje pokriva. Poboljšat će učinkovitost mreže u ruralnim i udaljenim područjima Grčke.

¹⁰ Najnoviji rezultati dostupni su ovdje: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker-plan/investment-plan-results_en

Francuska: 15 milijuna EUR za solarnu energiju za proizvodnju pametnih površina

Europska investicijska banka daje zajam od 15 milijuna EUR za poduzeće Sunpartner Technologies, inovativno francusko poduzeće koje se koristi solarnim pločama za izradu površina i građevinskih materijala koji prikupljaju solarnu energiju. Jedan je od ključnih proizvoda tog društva gotovo prozirno fotonaponsko staklo koje može osiguravati energiju za prozore s mogućnošću zatamnjenja. Razina zatamnjenja može se podesiti na daljinu s pomoću pametnog telefona kako bi se smanjila potreba za klimatizacijom. Društvo će taj zajam, koji podupire Europski fond za strateška ulaganja, koristiti za ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije te povećanje proizvodnje.

Plan ulaganja znatno je pridonio otvaranju radnih mjesta i rastu. Ekonomski odjel Europske investicijske banke i Komisijin Zajednički istraživački centar procjenjuju da je Europski fond za strateška ulaganja već pridonio otvaranju više od 750 000 radnih mjesta.¹¹ Taj bi broj **do 2020.** trebao porasti na **1,4 milijuna radnih mjesta**. Osim toga, izračuni pokazuju da je Plan ulaganja već povećao bruto domaći proizvod EU-a za 0,6 % i da bi trebao povećati **bruto domaći proizvod EU-a za 1,3 % do 2020.** Uz taj očekivani pozitivan učinak, analiza koju je proveo Zajednički istraživački centar Komisije pokazuje da kombinirani makroekonomski učinak potpune i pravodobne provedbe regulatornih reformi iz područja jedinstvenog digitalnog tržišta, strategije jedinstvenog tržišta, unije tržišta kapitala i energetske unije **do 2030.** može dovesti do otvaranja **jednog milijuna dodatnih radnih mjesta** i do dodatnog povećanja **bruto domaćeg proizvoda EU-a za 1,5 %.**¹² Ta se analiza temelji na očekivanom uklanjanju ili smanjenju postojećih prepreka za ulaganja zakonodavnim prijedlozima koje je Komisija donijela u okviru tih četiriju paketa politika.

Poboljšanje kvalitete projekata i stvaranje stabilnog portfelja projekata

Europski savjetodavni centar za ulaganja i Europski portal projekata ulaganja pomažu u realizaciji projekata. Centar je zajednička inicijativa Komisije i Grupe Europske investicijske banke koja nudi jedinstvenu pristupnu točku uslugama savjetovanja i tehničke pomoći. Već je obradio više od 860 zahtjeva iz svih država članica. Osim toga, potpisao je više od 20 sporazuma s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama te Europskom bankom za obnovu i razvoj kako bi se povećala sposobnost tih institucija da podupiru portfelje ulaganja i da poboljšaju pružanje pomoći na lokalnoj razini. U tu je svrhu u prosincu 2017. pokrenut poziv na podnošenje prijedloga. Osam nacionalnih razvojnih banaka i institucija već se prijavilo na poziv, a još ih je nekoliko izrazilo interes za razvoj svojih savjetodavnih kapaciteta. Osim toga, Savjetodavna potpora za ulaganja u gradove (URBIS)¹³,

¹¹ Europska investicijska banka „Junckerov plan premašuje početni cilj ulaganja od 315 milijardi EUR” (<http://www.eib.org/en/infocentre/press/releases/all/2018/2018-192-juncker-plan-exceeds-original-eur-315-billion-investment-target.htm>)

¹² Christensen, M., Conte, A., Di Pietro, F., Lecca, P., Mandras, G. i Salotti, S. (2018.). Treći stup Plana ulaganja za Europu: procjena učinka s pomoću modela RHOMOLO. Radni dokument Zajedničkog istraživačkog centra o teritorijalnom modeliranju i analizi br. 02/2018, Europska komisija, Sevilla, 2018., JRC113746.

¹³ <http://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>

pokrenuta u studenome 2017., nova je namjenska savjetodavna platforma unutar Centra koja se bavi ulaganjima u gradove. URBIS je uspostavljen kako bi se gradskim tijelima pružila savjetodavna potpora u cilju olakšavanja, ubrzavanja i omogućavanja projekata, programa i platformi za ulaganja u gradove. Do danas je URBIS-u dodijeljeno 36 zahtjeva koji potječu iz 17 država članica.

Europski portal projekata ulaganja internetski je portal EU-a za povezivanje nositelja projekata s ulagačima diljem svijeta. Već je objavio gotovo 450 projekata ulaganja iz svih država članica u različitim sektorima. Prema anketi provedenoj u proljeće 2018. među nositeljima projekata na Portalu, za 80 % projekata javili su se ulagači. Osim toga, Portal je potpisao više sporazuma o suradnji sa sličnim portalima.

Primjeri iz Europskog savjetodavnog centra za ulaganja

Zadaće Europskog savjetodavnog centra za ulaganja¹⁴ uključuju potporu Kliničkom bolničkom centru Rijeka (Hrvatska) kako bi se izgradio moderan i integriran bolnički kompleks. Centar pruža i savjete za revitalizaciju metropolitanskog područja Rotterdam-Den Haag (Nizozemska). Uz „Plan za iduće gospodarstvo” (*Roadmap Next Economy Executive*) Centar pomaže u izradi strategije ulaganja kojom bi se osigurala sredstava za provedbu Plana i u okviru koje bi se procijenio potencijal za uspostavu platforme za ulaganja. Luka Leixões (Portugal) zatražila je financiranje kako bi poboljšala pristupačnost luke kao dio općenitijeg plana ulaganja namijenjenog širenju Atlantskog središnjeg koridora transeuropske prometne mreže. Centar je pomogao lučkoj upravi da ocijeni zrelost projekta i metodologiju analize troškova i koristi kako bi se ispunili zahtjevi u pogledu poziva za mješovito financiranje Instrumenta za povezivanje Europe.¹⁵

InvestEU: pružanje više razine potpore ulaganjima

Potaknuta uspjehom Plana ulaganja za Europu Komisija je predložila program InvestEU kao dio višegodišnjeg financijskog okvira EU-a za razdoblje 2021.–2027. Taj novi program sastojat će se od **fonda InvestEU**, nasljednika Europskog fonda za strateška ulaganja, **savjetodavnog centra InvestEU** i **portala InvestEU**. InvestEU objedinit će 13 postojećih financijskih instrumenata kojima centralizirano upravlja Komisija, čime će se potpora EU-a učiniti pristupačnijom i ostvarit će se ekonomija razmjera. Fondom InvestEU mobilizirat će se ulaganja zahvaljujući jamstvu iz proračuna Unije, čime će se partnerskim financijskim institucijama Komisije omogućiti da preuzmu veći rizik. Očekuje se da će fond InvestEU potaknuti dodatna ulaganja u vrijednosti od najmanje 650 milijardi EUR u sektorima koji su usklađeni s unutarnjim političkim prioritetima Unije i usmjereni na

¹⁴ Više primjera dostupno je u izvješću „Savjetodavni centar ostvaruje rezultate” (*The Advisory Hub Yielding Results*) iz 2017.

¹⁵ Preko Izvršne agencije za inovacije i mreže dostupan je relevantni poziv za mješovito financiranje: <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/apply-funding/2017-cef-transport-blending-map-call>

stvaranje socioekonomskih i ekoloških rezultata, uključujući ublažavanje klimatskih promjena. Portal InvestEU nastaviti će pružati potporu ulagačima u pronalaženju prilika za ulaganje u željenom sektoru ili željenoj na lokaciji. Njime će se osigurati bolja povezanost projekata i omogućiti da ih financiraju partneri u provedbi programa InvestEU. Savjetodavni centar InvestEU objedinit će 13 različitih postojećih savjetodavnih službi EU-a u jedinstveno mjesto za pomoć pri razvoju projekata. Centar će pružati tehničku potporu i pomoć u pripremi, razvoju, strukturiranju i provedbi projekata, uključujući izgradnju kapaciteta.

3. Uklanjanje prepreka za ulaganja

Trećim stupom Plana ulaganja za Europu nastoji se poboljšati ulagačko okruženje utvrđivanjem i uklanjanjem prepreka za ulaganja na svim institucijskim i administrativnim razinama, među ostalim u pogledu birokracije i regulatornih uskih grla. Komisija već radi i nastaviti će raditi na uklanjanju regulatornih i administrativnih prepreka na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Inicijative na razini EU-a i strukturne reforme u državama članicama komplementarne su i stoga se i države članice bave uklanjanjem prepreka za ulaganja na nacionalnoj razini.

3.1 Inicijative na razini EU-a

Produbljivanje jedinstvenog tržišta u svim njegovim dimenzijama

Komisija je danas predstavila prvi odgovor na zahtjev Europskog vijeća iz ožujka 2018. da ocijeni stanje i preostale prepreke i mogućnosti za potpuno funkcioniranje jedinstvenog tržišta.¹⁶

Već nekoliko godina Komisija poduzima korake za uklanjanje regulatornih prepreka koje ometaju prekograničnu trgovinu i ulaganja na jedinstvenom tržištu. Jedinstveno tržište, jedno od najvećih postignuća i aduta Europe, pridonijelo je stvaranju novih mogućnosti i ekonomije razmjera za europska poduzeća i omogućilo ljudima da žive, studiraju i rade gdje to žele. Komisija je u listopadu 2015. donijela Strategiju jedinstvenog tržišta, u kojoj se stavlja poseban naglasak na promicanje ulaganja uklanjanjem preostalih prepreka i osiguravanjem veće regulatorne predvidljivosti. Kao daljnje mjere povezane sa Strategijom jedinstvenog tržišta u paketu o javnoj nabavi iz 2017. donesene su različite mjere čiji je cilj poboljšati okvir javne nabave Europske unije i potaknuti bolju stratešku provedbu postojećih pravila. Pravedna, predvidljiva i transparentna javna nabava ključna je za poticanje ulaganja.¹⁷

Strategijom jedinstvenog digitalnog tržišta¹⁸, koja je pokrenuta 2015., nastoji se ukloniti prepreke koje sprječavaju optimalno funkcioniranje digitalnog gospodarstva i otvoriti nove mogućnosti za inovacije, rast i otvaranje radnih mjesta. Otkad je pokrenuta, postignut je

¹⁶ COM(2018) 772.

¹⁷ COM(2017) 572.

¹⁸ COM(2015) 0192.

znatan napredak.¹⁹ Brojnim novim inicijativama, kao što je dosljedan okvir EU-a za e-trgovinu te pojednostavnjen prekogranični sustav PDV-a, europskim se poduzećima pružaju važni alati za postizanje veće konkurentnosti. Europski zakonik elektroničkih komunikacija dodatno potiče ulaganja u širokopojasne mreže (uključujući 5G) tako što smanjuje prepreke za zajednička ulaganja i objedinjuje troškova subjekata. EU je uveo i najviše standarde za bolje povezivanje i zaštitu europskih građana u digitalnom dobu, među ostalim ukidanjem naknada za *roaming* i Općom direktivom o zaštiti podataka.

Tržišta kapitala

Unija tržišta kapitala²⁰ ima velik potencijal za poticanje ulaganja u EU-u uklanjanjem prepreka slobodnom prekograničnom protoku kapitala u Europi, pružanjem potpore gospodarskoj konvergenciji i proširenjem pristupa ključnom tržišnom financiranju. Time će pridonijeti financiranju inovacija i otvaranju radnih mjesta. Bolje povezana i likvidna tržišta kapitala podupiru i međunarodnu ulogu eura, jačaju ekonomsku i monetarnu uniju te poboljšavaju otpornost gospodarstva EU-a štiteći građane EU-a i poduzeća u europodručju i izvan njega od ekonomskih šokova koji pogađaju njihovu regiju. Dosad je Komisija izradila nekoliko prijedloga za ključne elemente unije tržišta kapitala kako je najavljeno 2015. i 2017. Od svih tih zakonodavnih prijedloga suzakonodavci su dosad donijeli samo tri. Sada je potrebno hitno donijeti prijedloge u postupku.

Konkretni prioritet unije tržišta kapitala razvoj je lokalnih tržišta kapitala. Na europskoj razini, osim ciljanih mjera predviđenih za uniju tržišta kapitala, osigurani su potpora i nadzor bolje povezanih i likvidnijih tržišta kapitala putem programa potpore strukturnim reformama i europskog semestra. Lokalna tržišta kapitala isto tako ostvaruju napredak zahvaljujući nacionalnim i regionalnim poticajima uz potporu Europske unije. Na regionalnoj razini, neke zemlje uspostavile su prekograničnu suradnju kako bi se olakšalo uvrštenje financijskih instrumenata na stranim burzama i ulaganja, povezala tržišna infrastruktura i dodatno uskladila regionalna pravila. Na nacionalnoj razini, nekoliko je država članica donijelo nacionalne strategije za tržišta kapitala te poduzelo mjere za poticanje pristupa tržištima kapitala putem javnih fondova i općenito poboljšanje poslovnog okruženja²¹.

¹⁹ Od 29 zakonodavnih prijedloga koje je Komisija podnijela od svibnja 2015. Europski parlament i Vijeće postigli su dogovor o njih 12. Građani od njih već imaju koristi, što se primjerice vidi iz četverostrukog porasta korištenja mobilnih podataka tijekom putovanja u druge države članice zahvaljujući ukidanju naknada za *roaming*.

²⁰ Unija tržišta kapitala obuhvaća opsežan skup od približno 70 mjera koje je potrebno provesti do sredine 2019., kako su navedene u akcijskom planu iz 2015. (33 mjere) i preispitivanju na sredini provedbenog razdoblja iz 2017. (38 mjera). Više informacija o trenutnom stanju različitih mjera dostupno je u komunikaciji Komisije „Jedinstveno tržište u svijetu koji se mijenja: Iznimna prednost koja zahtijeva obnovljeni politički angažman”, COM(2018) 772.

²¹ Vijeće ECOFIN 19. svibnja 2017. odobrilo je zajednički plan Komisije i država članica za provedbu mjera za uklanjanje nacionalnih prepreka tokovima kapitala https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/170519-roadmap-national-capital-barriers_en.pdf

Taj zajednički plan izrađen je nakon objave izvješća Komisije o utvrđivanju nacionalnih prepreka tokovima kapitala koje postoje u područjima koja nisu obuhvaćena zakonodavstvom EU-a ili su u nacionalnoj nadležnosti. https://ec.europa.eu/info/files/170227-report-capital-barriers_en

Kako bi se učinkovito uklonile prepreke za ulaganja u prometnu infrastrukturu i osiguralo pravovremeno otvaranje glavne transeuropske prometne mreže do 2030., Komisija je u svibnju 2018. iznijela prijedlog uredbe kojem je cilj pojednostavnjenje izdavanja dozvola i postupaka javne nabave, veća učinkovitost u pripremi prekograničnih projekata i smanjenje administrativnog opterećenja za nositelje projekata²². To je dio opsežnijeg rada na poboljšanju regulatornog okvira za ulaganja u prometnu infrastrukturu²³.

Dovršetak energetske unije i ubrzavanje energetske tranzicije pružaju ogromne prilike za ulaganja. Ostvaren je znatan napredak u provedbi ključnih transeuropskih projekata energetske infrastrukture: 30 projekata od zajedničkog interesa dovršit će se do kraja 2018. Očekuje se da će se do kraja 2020. taj broj povećati na 47. Mnogi od tih projekata primaju potporu iz Instrumenta za povezivanje Europe. U studenome 2017. Komisija je donijela treći popis projekata od zajedničkog interesa Unije²⁴. Paketom Čista energija za sve Europljane, donesenim 30. studenoga 2016., predviđena je sveobuhvatna reforma energetskog sustava u Europi, od proizvođača pa sve do krajnjeg potrošača, a obuhvaća organizaciju tržišta električne energije, obnovljive izvore energije, energetsku učinkovitost, sigurnost opskrbe električnom energijom i pravila o upravljanju energetskom unijom EU-a²⁵. Njime se promiču inicijative pod vodstvom industrije za jačanje konkurentnosti i ublažava utjecaj koji prelazak na čistu energiju ima na društvo te on obuhvaća brojne dionike, kao što su lokalna i gradska tijela i poduzeća, socijalni partneri i ulagači. Paket uključuje i mjere za poticanje inovacija u području čiste energije i za obnovu europskih zgrada te mjere za poticanje javnih i privatnih ulaganja. Prvi zakonodavni prijedlog stupio je na snagu u srpnju 2018., a za tri prijedloga već je postignut politički dogovor. Preostala četiri poslana su suzakonodavcima u cilju što skorijeg postizanja dogovora i donošenja. S tim ambicioznim, stabilnim i predvidljivim regulatornim okvirom EU je u dobrom položaju da iskoristi prednosti energetske tranzicije. Vodeća uloga EU-a u održivom financiranju, čiji je cilj preusmjeriti tokove privatnog kapitala prema održivijim ulaganjima i pomoći ulagačima da se nose s rizicima za okoliš, uključujući rizike povezane s klimatskim promjenama, dodatno jača te mjere.

Ljudi, obrazovanje i vještine

Da bi se potaknula konkurentnost Europe i privukla ulaganja, potrebno je ulagati u ljude te njihove vještine i znanje. Taj pristup socijalnog ulaganja odražava se u europskom stupu socijalnih prava, koji su proglasili Europski parlament, Komisija i Vijeće u studenome

²² COM(2018) 277.

²³ Akcijski plan „Kako najbolje iskoristiti nove financijske programe za projekte u području europske prometne infrastrukture”, izvješće o napretku, K.Bodewig i C.Secchi, siječanj 2018. https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/cbs2_report_final.pdf.

²⁴ Delegirana uredba Komisije (EU) 2018/540 od 23. studenoga 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 347/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s popisom projekata od zajedničkog interesa Unije, SL L 90, 6.4.2018., str. 38.

²⁵ COM(2016) 0860.

2017.²⁶ Nadalje, Komisija je 2016. donijela sveobuhvatan europski program vještina²⁷. U njegovih deset ključnih mjera promiče se usavršavanje vještina i cjeloživotno učenje te se osigurava da Europljani imaju vještine koje su tražene na našim tržištima rada²⁸. Osim toga, kao odgovor na poziv šefova država ili vlada²⁹, Komisija uspostavlja europski prostor obrazovanja³⁰. Naposljetku, daljnje ulaganje u socijalnu infrastrukturu, uključujući zdravstvo i dugoročnu skrb, od presudne je važnosti s obzirom na starenje stanovništva i smanjenje radne snage.

Europski strukturni i investicijski fondovi

Nadalje, ex ante uvjeti uvedeni kako bi se povećala učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova u razdoblju provedbe 2014.–2020. doveli su do uklanjanja prepreka za ulaganja u državama članicama i regijama između različitih sektora (putem horizontalnih uvjeta, na primjer u području javne nabave, pravila o državnim potporama i zakona o malim poduzećima) te u sektorima koji primaju potporu iz tih fondova (kao što su sektor prometa, digitalne tehnologije, energetike, plavog gospodarstva, otpada i voda). Potaknuli su reforme politika u državama članicama i donošenje novih strateških okvira i okvira politike za javnu potporu i ulaganja privatnog sektora te pridonijeli poboljšanju administrativnih kapaciteta javnih uprava. U sljedećem programskom razdoblju *ex ante* uvjete zamijenit će „povoljni uvjeti”, kojima bi se trebali osigurati preduvjeti potrebni za učinkovito i djelotvorno korištenje fondova EU-a.

Za sljedeći višegodišnji financijski okvir Komisija je predložila znatno smanjenje administrativnog opterećenja za one koji se prijavljuju za korištenje strukturnih fondova. Komisija je predložila smanjenje birokracije i jednostavnije postupke kontrole za poduzeća i poduzetnike koji primaju potporu EU-a. Uz to, Komisija je predložila jedinstven skup pravila za sedam fondova EU-a koje provodi zajedno s državama članicama, uključujući fondove za kohezijsku politiku³¹. Birokracija bi se trebala smanjiti i prelaskom zajedničke poljoprivredne politike s pristupa koji se temelji na sukladnosti na pristup koji se temelji na uspješnosti. Još jedno važno smanjenje administrativnog opterećenja u sljedećem proračunskom razdoblju proizlazi iz prijedloga za program InvestEU, kojim se pojednostavnjuje i objedinjuje niz postojećih fondova.

²⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hr

²⁷ COM(2016) 0381.

²⁸ Preporuka Vijeća od 19. prosinca 2016. o oblicima usavršavanja: nove prilike za odrasle, SL C 484, 24.12.2016., str. 1.–6.

²⁹ U Rimskoj deklaraciji iz ožujka 2017. europski su se čelnici obvezali da će raditi na „Uniji u kojoj se mladima pruža najbolje obrazovanje i osposobljavanje te u kojoj oni mogu studirati i pronaći posao diljem kontinenta”. Europsko vijeće u prosincu 2017. pozvalo je države članice, Vijeće i Komisiju da nastave raditi na nizu ključnih inicijativa i ispituju moguće mjere za pitanja povezana s vještinama.

³⁰ COM(2018) 268.

³¹ COM(2018) 375.

Komisija je pojednostavnila pravila o državnim potporama nakon donošenja plana ulaganja. Komisija je izradila detaljne smjernice kako bi pomogla ulagačima da utvrde kada su mjere javne potpore, uključujući ulaganja u infrastrukturu, izvan područja primjene pravila EU-a o državnim potporama³². Uredba o općem skupnom izuzeću proširena je kako bi se dopustile mjere javne potpore za luke, zračne luke i infrastrukturu povezanu s kulturom³³. Danas se čak 97 % svih mjera državne potpore odobrava, pod jasnim uvjetima, bez prethodnog odobrenja EU-a. Komisija je u lipnju 2018. donijela prijedlog o ciljanoj izmjeni Uredbe o povoljnim uvjetima (Uredba Vijeća (EU) 2015/1588) koji bi se donio uz sljedeći višegodišnji financijski okvir. Kombinirani učinak tih mjera doveo je do znatnog povećanja pravne sigurnosti i jednostavnijih procedura, čime je omogućeno poticanje ulaganja, posebno u infrastrukturu.

3.2 Uklanjanje prepreka na nacionalnoj i regionalnoj razini

Nacionalne strukturne reforme često su usmjerene na nedostatke u poslovnom okruženju i uska grla koja utječu na poslovnu učinkovitost i otežavaju ulaganja. Europski semestar pomaže državama članicama da učinkovitije koordiniraju proračunske, makroekonomske i strukturne politike tako da ih usklade s pravilima i ciljevima dogovorenima na razini EU-a. Isto tako, on omogućuje multilateralni dijalog o fiskalnim, ekonomskim i socijalnim politikama te nacionalnim programima reformi, uključujući rješavanje izazova povezanih s ulaganjima. U izvješćima po državama članicama koja objavljuje Europska komisija analiziraju se prioritetne reforme koje su u tom kontekstu predložene i provedene. Najnovija izvješća, objavljena u ožujku 2018., pokazuju da se u nizu područja ostvaruje napredak u rješavanju izazova povezanih s ulaganjima (vidi Prilog 2.). U Godišnjem pregledu rasta za 2015.³⁴ prvi je put predstavljen integrirani pristup Komisije ekonomskoj politici, koji obuhvaća usmjeravanje na povećanje ulaganja zajedno s promicanjem strukturnih reformi i osiguravanjem fiskalne odgovornosti. Sve do danas to je glavni pristup koji se primjenjuje u europskom semestru.

U nekim državama članicama potreban je snažniji poticaj za provedbu preostalih strukturnih reformi. Kod približno dvije trećine svih preporuka ostvaren je barem „određen napredak” u provedbi. Međutim potreban je oprez kako bi se osiguralo da se reforme ne povlače. Osim toga, stupanj provedbe reformi nije jednak u svim državama članicama.

Komisija je državama članicama dala pregled glavnih izazova u kontekstu ulaganja na nacionalnoj razini i odgovarajućih reformi³⁵. Potencijalni izazovi za ulaganja podijeljeni su u pet većih kategorija: i. javna uprava/poslovno okruženje; ii. tržište rada/obrazovanje, iii. financijski sektor/oporezivanje; iv. istraživanje, razvoj i inovacije te v. sektorski propisi. Nakon toga Komisija je u Vijeću potaknula niz rasprava o preprekama za ulaganja u

³² Obavijest Komisije o pojmu državne potpore, SL C 262, 19.7.2016., str. 1.

³³ Uredba Komisije (EU) 2017/1084 od 14. lipnja 2017., SL L 156, 20.6.2017., str. 1.

³⁴ COM(2014) 902.

³⁵ SWD(2015) 400.

određenim područjima politika. Između ostalog, bile su usmjerene na olakšavanje poslovanja, ulaganja u nematerijalnu imovinu, okvire za nesolventnost, javno-privatna partnerstva i ulaganja u mrežne industrije (vidjeti Prilog 1.).

Dobar primjer politike: finske reforme u sektoru maloprodaje

Maloprodajni sektor u **Finskoj** dugi su niz godina obilježavali suviše preskriptivni propisi za otvaranje i rad maloprodajnih mjesta. Zbog njih je došlo do nedostatka tržišnog natjecanja i velikih prepreka za ulazak na tržište. Potrošači u Finskoj imali su veće cijene i manji izbor nego potrošači u drugim državama članicama. Nakon što joj je u kontekstu europskog semestra nekoliko puta preporučeno da ublaži ograničenja i da maloprodajni sektor otvori za tržišno natjecanje, Finska je liberalizirala radno vrijeme i reformirala svoja općinska i regionalna pravila za prostorno planiranje. Smatra se da olakšavanje ulaska na maloprodajno tržište ima pozitivne učinke na ulaganja u informacijsku i komunikacijsku tehnologiju, povećanje zaposlenosti i smanjenje troškova za velike prodavaonice, što bi trebalo biti na korist građanima³⁶.

Posljednjih godina države članice ostvarile su znatan napredak u stvaranju povoljnih uvjeta za ulaganja. Gotovo svi pokazatelji kojima se mjeri administrativno okruženje bilježe znatno poboljšanje. Većina država članica usredotočila se na poboljšanje uvjeta za pokretanje poslovanja i prekogranično poslovanje. Dobri primjeri jesu registracija novih poduzeća putem interneta, jedinstvene kontaktne točke za registraciju poslovne djelatnosti ili za rješavanje uobičajenih problema te ukidanje ili smanjenje parafiskalnih nameta i drugih naknada za poduzeća. Države članice provode pravosudne reforme te su uspjele dodatno poboljšati učinkovitost svojih pravosudnih sustava. Poduzete su i mjere za reformu tržišta rada i proizvoda, potporu privatnim istraživanjima, razvoju i inovacijama te poboljšanje pristupa financiranju, na primjer smanjenjem broja loših kredita.

Poboljšanje razine vještina i njihovo usklađivanje s potrebama tržišta rada ključno je za povećanje produktivnosti i prilagodljivosti radne snage, čime se pozitivno utječe na ulaganja. Funkcionalni i uključivi sustavi obrazovanja i osposobljavanja mogu pomoći u sprječavanju ili smanjivanju rizika od nedostatka i neusklađenosti vještina s tržištem rada koji su gospodarski i socijalno skupi za društvo, u smislu izgubljenih prilika za rast i smanjenih mogućnosti zapošljavanja za određene skupine stanovništva. Države članice to su prepoznale i od 2015. zaista su se više usredotočile na politike za promicanje vještina.

Dobar primjer politike: Pristup financiranju u Sloveniji

Pristup financiranju u **Sloveniji** poboljšao se zahvaljujući mjerama potpore za pristup malih i srednjih poduzeća alternativnim oblicima financiranja, i vlasničkim i dužničkim. Te mjere uključuju novu prekograničnu vlasničku inicijativu, prvi slovenski program ulaganja u rast

³⁶ Prema Komisijinom novom pokazatelju maloprodajnih ograničenja Finska sad ima rezultat iznad prosjeka EU-a, u Prilogu uz COM(2018) 219.

kapitala te financijske instrumente sufinancirane iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u iznosu od 253 milijuna EUR. Pristup financiranju poboljšao se i zahvaljujući znatnom smanjenju udjela loših kredita – s 22,8 % na kraju 2014. na 11,4 % u drugom tromjesečju 2017.

Unatoč važnom napretku ostvarenom u poboljšanju ulagačkog okruženja i dalje postoje veliki izazovi te je prioritet dovršiti provedbu započetih reformi. Države članice trebale bi intenzivnije raditi na provedbi potrebnih reformi kojima je cilj ukloniti prepreke za ulaganja. U tom kontekstu ključni su učinkoviti pravosudni sustavi i potpuno poštovanje vladavine prava. Te su reforme potrebne da bi se održale i povećale razine ulaganja u državama članicama, uzimajući u obzir nacionalne posebnosti. U tom kontekstu te kako bi se pripremila za sljedeći europski semestar, Komisija je izazove za okruženje za ulaganja u državama članicama ocijenila i u Godišnjem pregledu rasta za 2019³⁷.

4. Zaključci i ključna područja za prioritetne mjere

Stope ulaganja znatno su se povećale otkad se počeo provoditi Plan ulaganja za Europu, ali i dalje su niže nego što su bile prije krize. Europski fond za strateška ulaganja pokazao se učinkovitim instrumentom za rješavanje nedostatka ulaganja u gospodarstvu EU-a jer su njime mobilizirana financijska sredstva u ključnim sektorima pogođenima u kojima dolazi do tržišnih nedostataka i neoptimalnih ulagačkih situacija. Proračunsko jamstvo na kojem se taj fond temelji pridonijelo je znatnom povećanju rizičnijih operacija koje je financirala Grupa Europske investicijske banke. Cilj prijedloga Komisije za **program InvestEU** jest ostvariti još veću razinu potpore ulaganjima u EU-u. Suzakonodavci se pozivaju da taj prijedlog donesu što prije kako bi se omogućio neometan nastavak potpore ulaganjima u sljedećem proračunskom razdoblju. Istodobno je potreban brz napredak u pregovorima o novom pojednostavnjenom prijedlogu Komisije za Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju.

Uz poticanje domaćih ulaganja potrebno je okruženje koje će biti poticajnije za ulaganja kako bi se ojačao položaj EU-a u svjetskom gospodarstvu kao privlačnog odredišta za ulaganja. Dovršenjem uspostave jedinstvenog tržišta, unije tržišta kapitala, jedinstvenog digitalnog tržišta i energetske unije te istovremenom provedbom pravila o tržišnom natjecanju u svim sektorima uklonila bi se velika većina preostalih prepreka za ulaganja na europskoj razini. Unija tržišta kapitala osobito je važna u tom kontekstu jer će najveći financijski centar Europe uskoro napustiti jedinstveno tržište. Radi prilagodbe toj novoj situaciji potreban je daljnji razvoj i veća integracija tržišta kapitala 27 država članica EU-a uz jača i razvijenija lokalna tržišta kapitala. Stoga Komisija poziva suzakonodavce da ubrzaju donošenje preostalih inicijativa kako bi se dovršila uspostava jedinstvenog tržišta, unije tržišta kapitala i energetske unije te postigao napredak u pogledu prijedloga za sljedeći višegodišnji financijski okvir.

³⁷ COM(2018) 770.

U okviru europskog semestra Komisija će nastaviti utvrđivati prioritete politika i pratiti napredak u provedbi reformi, koji je još neujednačen među državama članicama i područjima politika. Jačat će se postojeće veze između financiranja EU-a i europskog semestra, čime će se osigurati sinergija i komplementarnost analiza i koordinacije ekonomskih politika i potrošnje na razini EU-a. Kako bi se to postiglo, europski semestar 2019. više će se usredotočiti na utvrđivanje potreba za ulaganjima i njihova prioriteta na nacionalnoj razini kako bi se na temelju toga donijele odluke o financijskom programiranju sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda plus i Kohezijskog fonda. Osim toga, države članice pozivaju se da izrade i podnesu kvalitetne nacionalne energetske i klimatske planove za razdoblje od 2021. do 2030. kako bi se osigurao stabilan i povoljan regulatorni okvir za ulaganja povezana s energijom i klimom.

Prijedlozima Komisije za novi višegodišnji financijski okvir također se jačaju usmjerenost na ulaganja i komplementarnost odgovarajućih fondova EU-a. Kako bi podržala provedbu strukturnih reformi, Europska komisija predložila je da se uspostavi Program potpore reformama³⁸, kojim će se osigurati financijski poticaji za države članice za provođenje reformi. Uz to, s pomoću europske funkcije stabilizacije ulaganja³⁹ održat će se razina ulaganja u slučaju velikih asimetričnih šokova. Ti će instrumenti dopuniti druge fondove EU-a, osobito one kojima se podupire kohezijska politika, Instrument za povezivanje Europe, Obzor Europa i novi fond InvestEU. Komisija je predložila i da se različiti tokovi financiranja inovacija objedine u jedan instrument, Europsko vijeće za inovacije, koje će pomoći u rješavanju pitanja manjka financijskih sredstava za visokorizične inovacije u kontekstu europskih novoosnovanih (*start-up*) poduzeća. Učinkovito korištenje programa EU-a ključno je za ispunjavanje znatnih potreba za ulaganjima, i u fazi planiranja i u fazi provedbe, uz vidljiv popis projekata i dosljedne kriterije prihvatljivosti. Jačanjem postojećih praksi u kontekstu sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira programi EU-a koristit će se na dosljedan način kako bi se osigurala najveća moguća dodana vrijednost financiranja EU-a i podržale reforme na nacionalnoj razini u kontekstu europskog semestra, pri čemu je konačni cilj učinkovito ostvarenje prioriteta politika EU-a.

³⁸ COM(2018) 391.

³⁹ COM(2018) 387.