



www.amcham.hr

Američka gospodarska komora u Hrvatskoj | American Chamber of Commerce in Croatia

Zagreb, listopad 2024.

Izazovi apsorpcije EU fondova u Hrvatskoj



Sadržaj

Uvod	2
Poboljšanje postojećih digitalnih sustava	2
Konsolidacija sustava za prijavu i provedbu	2
Unaprjeđenje tehničke sigurnosti digitalnog sustava za prijavu i provedbu projekata	3
Modifikacija otvorenog postupka u modalitetu trajnog poziva	3
Nemogućnost praćenja statusa projektne prijave	3
Proširenje obuhvata i jasnije tumačenje pravila o državnim potporama	4
Proširenje spektra prihvatljivih sektora	4
Ograničeni broj EU natječaja za velike poduzetnike	5
Uspostava objektivnog sustava evaluacije	6
Jasnije tumačenje i primjena Uredbe GBER	6
Mjesečne softverske licence koje predstavljaju prihvatljiv trošak	6
Procesna i vremenska učinkovitost sustava	7
Pridržavanje unaprijed definiranih rokova	7
Učinkovitija obrada prigovora	7
Poboljšanje komunikacije između upravljačkih i provedbenih tijela	8
Unaprjeđenje registra državnih potpora	8
Osnaživanje institucionalnih kapaciteta	8
Ubrzavanje procesa odobravanja zahtjeva za nadoknadu sredstava (ZNS)	9
Zaključak	10

Uvod

Ovaj dokument ocrta nekoliko ključnih izazova s kojima se suočavaju hrvatski poduzetnici prilikom apsorpcije fondova Europske unije. U Hrvatskoj postoji značajan potencijal za korištenje bespovratnih sredstava iz fondova EU, koja mogu bitno doprinijeti razvoju poduzetništva i približavanju prosječnoj razvijenosti na razini EU. Međutim, postupak pristupa i korištenja različitih izvora sufinanciranja na nacionalnoj razini često je ispunjen znatnom složenošću i određenim preprekama, koje poduzetnike mogu obeshrabiliti. Važno je istaknuti da je u određenim situacijama upitno i poštuju li se temeljna načela sustava, poput načela jednakog postupanja, transparentnosti i jedinstvenog odlučivanja o zahtjevnim situacijama. To poduzetnicima uzrokuje poteškoće, uključujući one s dugoročnim planiranjem ulaganja, razvojem poslovanja i upravljanjem novčanim tokom.

Ovaj dokument pruža detaljni uvid u izazove s kojima se poduzetnici u tom smislu susreću. Izazovi i potencijalna rješenja podijeljena su 3 logičke cjeline: poboljšanje postojećih digitalnih sustava, proširenje obuhvata i jasnije tumačenje pravila o državnim potporama te procesna i vremenska učinkovitost sustava.

U tom kontekstu dokument omogućava bolje razumijevanje izazova s kojima se hrvatski poduzetnici suočavaju u korištenju sredstava iz europskih fondova, ali i mogućih rješenja usmjerenih prema oblikovanju učinkovitijeg sustava europskih fondova u Hrvatskoj.

Poboljšanje postojećih digitalnih sustava

Konsolidacija sustava za prijavu i provedbu

Aspekt koji zaslužuje značajnu pažnju je nedostatna dostupnost i fragmentiranost informacija o otvorenim pozivima, odnosno pozivima u najavi. Trenutačno, informacije su raspršene na različitim stranicama pojedinih ministarstava, nekolicini sustava ili drugih relevantnih institucija. Nedostatak centraliziranog izvora informacija stvara poteškoće za poduzetnike u pronalaženju relevantnih izvora financiranja. Neke od stranica na kojima se nalaze informacije o pozivima i nabavama su:

- strukturnifondovi.hr – mrežna stranica koja služi kao arhivska stranica za financijsko razdoblje 2014. – 2020., ali na kojoj se još uvijek objavljuju natječaji za nabave koje su financirane u navedenom razdoblju (na mrežnim stranicama EU navedena kao referentna stranica za EU fondove u Hrvatskoj),
- eufondovi.gov.hr – mrežna stranica za trenutno programsko razdoblje, na kojoj se objavljuju pozivi za dodjelu bespovratnih sredstava i indikativni planovi objave poziva,
- fondovieu.gov.hr – mrežna stranica za operativni program NPOO, koja sadrži sustav za zabilježbu, pohranu i obradu podataka za financijsko praćenje i praćenje provedbe projekta,
- ekohezija.gov.hr – mrežna stranica za zabilježbu, pohranu i obradu podataka nužnih za financijsko praćenje i praćenje provedbe projekata i
- efondovi.mrrfeu.hr – prethodni sustav za zabilježbu, pohranu i obradu podataka nužnih za financijsko praćenje i praćenje provedbe projekata.

U slučaju da se netko želi prijaviti na poziv za financiranje ili se želi prijaviti za pružanje usluga ili prodaju roba na nekom projektu financiranom EU fondovima, u pravilu bi trebao aktivno pratiti sve navedene mrežne stranice.

Dodatno, razvidno je da postojanje većeg broja sustava za prijavu i provedbu povećava vjerojatnost tehničkih poteškoća, uz veće troškove održavanja. Postavlja se pitanje prednosti i opravdanosti postojanja odvojenih sustava, posebno uz očigledne sličnosti u korisničkom sučelju.

Nadalje, postojeći sustavi ne pružaju dovoljno informacija o mogućnosti centraliziranih EU programa, u okviru kojih hrvatski poduzetnici mogu imati značajne prilike, ali u njima ne sudjeluju u dovoljnoj mjeri, djelomično i zbog nedovoljne informiranosti.



Potrebno je razmotriti konsolidaciju postojećih sustava za prijavu i provedbu projekata u jedan integrirani sustav, koji sadrži osnovne informacije o centraliziranim programima. To bi smanjilo tehničke poteškoće i troškove održavanja, a također bi pružilo jednostavnije i učinkovitije korisničko iskustvo. Pritom je važno osigurati da novi sustav bude čvrst, pouzdan i lako prilagodljiv budućim potrebama.

- **AmCham-ov prijedlog:**

konsolidacija postojećih sustava za prijavu i provedbu projekata u jedan integriran sustav

Unaprjeđenje tehničke sigurnosti digitalnog sustava za prijavu i provedbu projekata

Jedan od izazova u korištenju fondova Europske unije je potreba za poboljšanjem sustava za prijavu i provedbu projekata. Primjerice, u sustavu elektroničke prijave projekata „Fondovi EU“ tijekom dugog razdoblja (riječ je o mjesecima) nije uspostavljena tehnička funkcionalnost izmjene manjeg značaja, uz nedefinirano postupanje i vremensku prolongaciju projektnih aktivnosti kao rezultat toga. Nadalje, događale su se situacije poput nestanka dokumenata ili izostanka obavijesti (notifikacija) o novoj komunikaciji provedbenih tijela prema korisniku.

Potreban je razvoj i uvođenje tehničkih unaprjeđenja u sustavima elektroničke prijave projekata. Takvo rješenje uključivalo bi sigurnosne kopije, koje bi osigurale pouzdanost sustava u pogledu čuvanja dokumenata i slanja obavijesti (notifikacija) kako bi se izbjegli tehnički problemi koji su se događali u prethodnom razdoblju (npr. tijekom tzv. granta za turizam u 2023. godini).

- **AmCham-ov prijedlog:**

razvoj i uvođenje tehničkih unaprjeđenja u sustavima elektroničke prijave projekata

Modifikacija otvorenog postupka u modalitetu trajnog poziva

Izazov kod otvorenog postupka u modalitetu trajnog poziva, poznatog kao „najbrži prst“, leži u tome što se projekti financiraju prema redosljedu zaprimanja prijava. To stvara pritisak na prijavitelje da svoje projekte podnesu što prije, često nauštrb kvalitete prijave i uz određeni faktor sreće, koji ovisi o brzini internet veze, blizini centrale i slično. Ovaj pristup ponekad rezultira time da vrijedni projekti ostanu bez financiranja jer nisu poslani odmah, dok brzina postaje odlučujući faktor, umjesto kvalitete i potencijala projekta. Iako ovaj model omogućava bržu evaluaciju i smanjuje pritisak na provedbena tijela, nepravedno je da nekoliko sekundi ili minuta može odlučiti o vrijednom izvoru financiranja projekta.

Potencijalno rješenje leži u uvođenju evaluacijskog procesa za sve prijave pristigle istog dana ili unutar 24 sata. U tom slučaju brzina podnošenja ne bi bila jedini kriterij za financiranje, već bi se svim projektima podnesenim unutar tog vremenskog okvira osigurala pravedna evaluacija. Ovakav pristup zadržava prednosti postojećeg modela (bržu evaluaciju projekata), ali omogućuje veću ravnotežu i pravednost u procesu dodjele sredstava, smanjujući pritisak kod prijavitelja i fokusirajući se na kvalitetu prijava umjesto samo na redosljed zaprimljenih prijava.

- **AmCham-ov prijedlog:**

Uvođenje evaluacijskog procesa prijava koje su pristigle tijekom istog dana ili u razdoblju 24 sata

Nemogućnost praćenja statusa projektne prijave

Trenutačno ne postoji mogućnost praćenja statusa projektne prijave, što u situaciji vremenske neučinkovitosti prilikom planiranja, obrade prigovora i donošenja odluka o financiranju, u proces uvodi dodatnu neizvjesnost i otežava planiranje daljnjeg razvoja poslovanja poduzetnika koji se prijavio na natječaj za dodjelu sredstava.

Predlaže se uvođenje u sustav funkcionalnosti koja korisnicima omogućuje praćenje statusa projektne prijave u stvarnom vremenu. To bi smanjilo neizvjesnost i omogućilo bolje planiranje i

upravljanje projektnim aktivnostima, posebno za vrijeme duljih razdoblja ocjene (evaluacije), koji su zabilježeni tijekom 2023. godine. Također, taj sustav bi trebao uključivati redovita ažuriranja i obavijesti o svim promjenama ili napretku u postupku evaluacije.

- **AmCham-ov prijedlog:**

uvođenje u sustav funkcionalnosti koja korisnicima omogućuje praćenje statusa projektne prijave u stvarnom vremenu

Proširenje obuhvata i jasnije tumačenje pravila o državnim potporama

Proširenje spektra prihvatljivih sektora

Iznimno je važno proširiti spektar prihvatljivih sektora za financiranje iz EU fondova. Diversifikacija sektora ne samo da potiče širi ekonomski razvoj, nego i omogućuje bolje iskorištavanje europskih sredstava u različitim dijelovima gospodarstva. Konkretni primjeri uključuju sektore telekomunikacija, obrambenu industriju, zdravstveni turizam, privatne poliklinike i privatne dječje vrtiće kao i osnovne i srednje škole čiji osnivači nisu tijela javne vlasti.

Predlaže se proširenje obuhvata **Smjernica o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju 2022.**, konkretno u dijelu koji se odnosi na Popis prihvatljivih sektora, tj. Sektora izloženih značajnom riziku koji se nalaze u Prilogu 1 samih Smjernica, u skladu s mogućnostima njihovog proširenja ako država članica dokaže ispunjenje kriterija prihvatljivosti iz točke 405. dostavljanjem podataka koji su reprezentativni za sektor ili podsektor na razini Unije, koje je provjerio neovisni stručnjak i koji su temeljeni na razdoblju od najmanje tri (3) uzastopne godine, a koje počinju najranije 2013. Stav AmCham-a je da sektor telekomunikacija (J61) ispunjava uvjete navedene člankom 405., a trenutačno nije naveden na popisu sektora izloženih značajnom riziku i zato ne može koristiti državne potpore namijenjene energetske intenzivnim sektorima.

Nadalje, u okviru **Programa konkurentnost i kohezija 2021-2027**, kao jedan od prioriteta ulaganja navodi se i Prioritet 3. Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije, prilagodbe na klimatske promjene, sprječavanje rizika, zaštita okoliša i održivosti resursa, Specifični cilj RSO2.1. *Promicanje energetske učinkovitosti i smanjenje emisija stakleničkih plinova*. U okviru tog prioriteta se, između ostalih, nalaze i intervencije u Povećanje ulaganja u povećanje energetske učinkovitosti u gospodarstvo (industrija, uslužne djelatnosti, turizam, komercijalni sektor i ostala poduzeća) s ciljem povećanja energetske učinkovitosti, dekarbonizacije i smanjenja emisija stakleničkih plinova i onečišćujućih tvari. Predlaže se omogućavanje prihvatljivosti za velike subjekte iz područja J Informacije i komunikacije (NKD 2007), konkretno, za sektor telekomunikacija (J61), koji u pozivima u okviru prethodnog razdoblja (2014-2020) nije bio prihvatljiv prijavitelj (pr. Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije u proizvodnim industrijama). Dodatno, u tom smislu bi trebalo proširiti definicije obuhvata ulaganja u poslovnu infrastrukturu na način da obuhvaća i ulaganja u energetske obnovu/energetske učinkovitost podatkovnih centara.

Također, predlažemo da se izmjeni, odnosno proširi Program konkurentnost i kohezija 2021-2027 (OPKK) na način da se omogući ulaganje u VHCN pristupne mreže, što je u skladu s ciljevima programa politike za digitalno desetljeće do 2030. Naime, OPKK u postojećem sadržaju omogućuje financiranje izgradnje širokopoljnih agregacijskih mreža i povezivanje javnih ustanova na VHCN mreže u NGA bijelim područjima. Međutim, takva agregacijska mreža koja egzistira bez daljnjeg vezanja VHCN pristupne mreže na nju nije ispunila svoju punu svrhu. Naime, da bi se postigao visok stupanj utilizacije agregacijskih mreža potrebno je preko tih mreža omogućiti pristup brzom internetu krajnjim korisnicima (fizičkim i pravnim osobama), a to je moguće samo kroz izgradnju VHCN pristupnih mreža. Kad su u pitanje bijela (nekomercijalna) područja, tu gradnju je potrebno sufinancirati putem EU bespovratnih sredstava, kroz opisano proširenje OPKK programa.

Modernizacijski fond EU je namijenjen podršci 13 država članica EU, uključujući i Hrvatsku, s nižim dohodcima u svrhu postizanja ciljeva europskog zelenog plana. Fondom zajednički upravljaju Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije i Fonda za zaštitu okoliša i energetiku, koji objavljuju

pozive (natječaje) na koje se poduzetnici (MSP i veliki) mogu prijaviti s projektima u okviru sljedećih prioriteta područja:

- a. proizvodnja i upotreba električne energije iz obnovljivih izvora, uključujući vodik iz obnovljivih izvora
- b. grijanje i hlađenje iz obnovljivih izvora energije
- c. smanjenje ukupne potrošnje energije zbog energetske učinkovitosti, među ostalim u području industrije, prometa, zgrada, poljoprivrede i otpada
- d. skladištenje energije i modernizacija energetskih mreža, uključujući upravljanje potrošnjom, cjevovode za centralizirano grijanje, elektroenergetske prijenosne mreže, povećanje međusobne povezanosti država članica i infrastruktura za mobilnost s nultom stopom emisije
- e. pravedna tranzicija regija ovisnih o ugljiku.

Sredstva Modernizacijskog fonda dostupna su i za neprioritetna ulaganja (maksimalno do 20 % sredstava), tj. ulaganja koja ne potpadaju pod navedena prioritetna područja, ali koja doprinose postizanju ciljeva Integriranog nacionalnog energetskog i klimatskog plana i zadovoljavaju kriterije vezane za niskougljičnu tranziciju. Dodatno, Provedbena uredba Komisije (EU) 2020/1001 od 9. srpnja 2020. ističe važnost pravedne tranzicije, i u tom kontekstu treba razmotriti proširenje prihvatljivih sektora na način da se u obzir uzmu sektori telekomunikacija, obrambena industrija, kao i zdravstveni turizam, privatne poliklinike i privatni dječji vrtići i osnovne i srednje škole čiji osnivači nisu tijela javne vlasti.

- **AmCham-ov prijedlog:**

proširenje obuhvata Smjernica o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju 2022. na sektor telekomunikacija (J61)

proširenje obuhvata Programa konkurentnost i kohezija 2021-2027 na velike subjekte iz područja J Informacije i komunikacije (NKD 2007), za sektor komunikacija (J61) te ulaganja u podatkovne centre

proširenje obuhvata Programa konkurentnost i kohezija 2021-2027 na ulaganje u VHCN pristupne mreže na bijelim područjima

proširenje obuhvata prihvatljivih prijavitelja na pozive iz Modernizacijskog fonda uzimajući u obzir zahtjeve pravedne tranzicije

Ograničeni broj EU natječaja za velike poduzetnike

U trenutačnom sustavu postoji manjak poziva usmjerenih na velike poduzetnike. Iako je potpora MSP-ovima ključna za razvoj gospodarstva, ne treba zanemariti ulogu velikih društava. Naime, velika društva su pokretači tržišnih promjena i značajni korisnici resursa, a njihovo uključivanje u više natječaja može značajno doprinijeti ostvarenju ciljeva i pokazatelja na koje se Hrvatska obvezala Europskoj uniji. Osim toga, razvidno je da trenutno nisu planirana bespovratna sredstva koja bi potaknula velike poduzetnike za provođenje nužnih procesa digitalizacije.

Potrebno je omogućiti prijave na EU natječaje za velike poduzetnike u svim slučajevima kada je to moguće, tj. kada ne postoje zapreke za njihovo uključivanje u smislu pravila o državnim potporama. Dodatno, predlaže se pravovremeno pokretanje pregovora o posebnom programu potpora za velike poduzetnike, tijekom postupka pripreme operativnih programa, uz naglasak na doprinos velikih poduzetnika gospodarstvu Hrvatske. U proces programiranja treba uključiti sve poduzetnike, kako bi se ostvarili ambiciozno postavljeni ciljevi, a u tom kontekstu su veliki poduzetnici izuzetno važni. Isto tako, predlaže se pravovremeno uključiti zainteresirane velike poduzetnike u proces pripreme operativnih programa (putem radnih skupina, koordinacijskih sastanaka ili sl.), odnosno u izradu programa potpora za velike poduzetnike.

- **AmCham-ov prijedlog:**

omogućavanje prijave na EU natječaje velikim poduzetnicima u svim slučajevima kada to ne predstavlja prepreku u smislu pravila o državnim potporama

pravovremeno pokretanje pregovora o posebnom programu za velike poduzetnike tijekom postupka pripreme operativnih programa

pravovremeno uključivanje velikih poduzetnika u proces pripreme operativnih programa (putem uključivanja u radne skupine, koordinacijske sastanke i sl.)

Uspostava objektivnog sustava evaluacije

Postoji potreba za jasnim i objektivnim kriterijima pri evaluaciji projekata kako bi se smanjio subjektivni pristup tijekom evaluacije projektnih prijava. Velik dio kriterija bodovanja odnosi se na subjektivnu procjenu pojedinog evaluatora, a gotovo svi pozivi sadržavaju kvalitativne kriterije vrednovanja, poput usklađenosti projektnih aktivnosti s troškovima, jasno opisane strategije financiranja postprojektnih aktivnosti i drugih kriterija koje nije moguće (ili ih je vrlo teško) objektivno utvrditi.

Također, kriteriji pri evaluaciji projekta ne bi smjeli biti ograničavajući na način da protežiraju (odnosno ograničavaju) određenu skupinu poduzetnika, jer se time negativno utječe na tržišno natjecanje.

Predlaže se uvođenje više kvantificiranih i objektivno mjerljivih kriterija u postupak evaluacije projekata. Ovakvo rješenje podrazumijevalo bi detaljnu reviziju postojećih kriterija bodovanja, s ciljem smanjenja subjektivnosti i povećanja transparentnosti u procesu odabira projekata.

- **AmCham-ov prijedlog:**

uvođenje više kvantificiranih, neograničavajućih i objektivno mjerljivih kriterija u postupak evaluacije projekta

Jasnije tumačenje i primjena Uredbe GBER

Postoji potreba za detaljnijim i jasnijim tumačenjem pravila Uredbe o skupnom izuzeću 651/2014 (GBER) i njihovim učincima na prijavu projekata. Konkretno, nedovoljno jasna primjena ovih pravila stvara zbunjenost i neizvjesnost među prijaviteljima, što može utjecati na kvalitetu projektnih prijedloga, a samim time i cjelokupnog poziva na dostavu projektnih prijedloga. Jasno definirane smjernice i primjena pravila GBER-a omogućit će bolju usklađenost sa zakonskim okvirom i smanjiti pravnu nesigurnost. Konkretno, pozivi koji su objavljeni nakon stupanja na snagu izmjena iz lipnja 2023. godine uključuju nove odredbe, koje su potpuno preuzete iz spomenute legislative bez dovoljno jasnih objašnjenja za poduzetnike u smislu njihove primjene (primjerice članak 25., 26. / 26.a, članak 38. i članak 47.)

Posebno se skreće pozornost kako je nužno voditi računa o translaciji odredbi GBER-a u programe potpora te tekst uputa za prijavitelje na pravno prihvatljiv način (op.a. derogacija Uredbe je zabranjena osim ako drugačije nije navedeno u pojedinom članku Uredbe, kao što je to slučaj u Članku 15. b).

Potreban je razvoj i javna objava detaljnih vodiča i/ili priručnika koji bi objasnili kako se Uredba 651/2014 (GBER) primjenjuje u kontekstu prijave projekata, u skladu s posljednjim izmjenama iz lipnja 2023. godine. To bi uključivalo redovito ažuriranje i objavljivanje objašnjenja izmjena i novih odredaba, posebno usmjerenih na poduzetnike. Također, treba osigurati obrazovne seminare i radionice za sve sudionike procesa, kako bi se osigurala jedinstvena primjena i razumijevanje i tumačenje pravila.

- **AmCham-ov prijedlog:**

*priprema detaljnih vodiča i priručnika o primjeni Uredbe GBER u kontekstu prijave projekata, u skladu s posljednjim izmjenama iz lipnja 2023.
redovito ažuriranje i objavljivanje izmjena i novih odredaba
osiguravanje obrazovnih seminara i radionica za sve sudionike u procesu*

Mjesečne softverske licence koje predstavljaju prihvatljiv trošak

Poduzetnici su suočeni s manjkom poziva koji omogućavaju prihvatljivost troškova korištenja usluga računalnog oblaka i sličnih poslovnih modela koji se naplaćuju u obliku mjesečne licence.

S obzirom na to da globalni trendovi uvjetuju prelazak na licenčni model pružanja usluga, koji je prisutan kod svih većih ponuditelja IT rješenja, AmCham smatra neophodnim prijaviteljima omogućiti

izbor između nabave trajnih licenci i najma licenci, po modelu koji je omogućen u okviru Poziva NPOO.C1.1.2.R3-I3.01 "Bespovratne potpore za digitalizaciju".

- **AmCham-ov prijedlog:**

omogućavanje izbora između nabave trajnih licenci ili najma licenci

Procesna i vremenska učinkovitost sustava

Pridržavanje unaprijed definiranih rokova

Vremenska dinamika objave poziva je nepredvidiva i, nažalost, često kasni više mjeseci u odnosu na izvorno planirane datume, a nepridržavanje rokova za donošenje odluka o financiranju ima izravni utjecaj na razvoj poslovanja i brzinu apsorpcije sredstava, a time i razvoja gospodarstva. Promjene na tržištu, nova inovativna rješenja i fluktuacije cijena mogu dovesti do situacija gdje planirana investicija postaje zastarjela, irelevantna i neodgovarajuće budžetirana prije nego što je uopće pokrenut proces nabave. Ovo ne samo da povećava troškove, već može kompromitirati cijelu projektnu ideju i očekivane rezultate investicije. Zbog toga je ključno uspostaviti sustav koji se pridržava rokova i povećava sigurnost prilikom izrade poslovnih planova i dugoročnih planova razvoja.

Potrebno je uspostaviti stroži sustav praćenja i kontrole za pridržavanje unaprijed definiranih rokova, uključujući planirane objave poziva, obradu provedbene dokumentacije i prigovora na negativne odluke i financijske korekcije. To bi uključivalo reviziju internih procesa i uvođenje specifičnih sankcija za nepridržavanje rokova kako bi se osigurala veća predvidljivost i poduzetnicima omogućilo bolje upravljanje projektima. Bitna je implementacija pouzdanog i dosljednog vremenskog okvira za objavu poziva i uvođenje mehanizama ranog upozorenja o mogućim odgodama i redovite komunikacije o statusu objave, tj. očekivanim novim planom objave ako dođe do kašnjenja.

Osim toga, bitan je redoviti monitoring donošenja odluka o financiranju uz povećanje kapaciteta javnih tijela koja evaluiraju projektne prijedloge. Hrvatska u sljedećem razdoblju na raspolaganju ima značajne alokacije bespovratnih sredstava, što može upućivati na veći broj prijavi, a to znači i potrebu za većim kapacitetima javnih tijela.

- **AmCham-ov prijedlog:**

uspostava strožih sustava praćenja i kontrole za pridržavanje unaprijed definiranih rokova, uključujući planirane objave poziva, obradu provedbene dokumentacije i prigovora na negativne odluke i financijske korekcije
uvođenje mehanizma ranog upozoravanja o mogućim odgodama i uvođenje sankcija za nepridržavanje rokova

Učinkovitija obrada prigovora

Spora obrada prigovora na primljene odbijenice projekta, odluke o financiranju i financijske korekcije poduzetnicima predstavljaju značajan izazov. Naime, u situacijama kada postupak pregleda i donošenja odluka o prigovorima traje predugo, korisnici dugo ostaju u neizvjesnosti i izloženi su potencijalnoj financijskoj šteti, što značajno utječe na daljnji razvoj poslovanja. Stoga treba značajno ubrzati taj postupak, čime bi se doprinijelo učinkovitosti cjelokupnog sustava i omogućilo agilnije donošenje odluka prilikom planiranja i implementacije investicijskih projekata.

Potrebna je implementacija učinkovitijeg i transparentnijeg procesa obrade prigovora, uz osiguranje načela jednakog postupanja. Uvođenje jasnih rokova i praćenje njihovog pridržavanja, kao i osiguravanje dodatnih resursa za učinkovito rješavanje prigovora. Također, treba razviti sustav za pružanje redovitih ažuriranja korisnika o statusu njihovih prigovora kako bi se smanjila neizvjesnost i potencijalna financijska šteta.

- **AmCham-ov prijedlog:**

*uvođenje jasnih rokova i praćenje njihovog pridržavanja kod obrade prigovora
razviti sustav za pružanje redovitih ažuriranja korisnika o statusu njihovih prigovora*

Poboljšanje komunikacije između upravljačkih i provedbenih tijela

Važan aspekt koji zaslužuje posebnu pažnju je potreba za poboljšanjem komunikacije između upravljačkih i provedbenih tijela. Primijećeno je da, u određenim situacijama, postoji nedostatak otvorene komunikacije. Također, razgovori o nekim specifičnim situacijama ponekad počinju tek tijekom procesa evaluacije, umjesto da se vode u ranijoj fazi, prilikom izrade nacrtu poziva. Učinkovitija komunikacija i bolje usklađivanje između tijela mogla bi pridonijeti bržem i učinkovitijem rješavanju problema koji se mogu pojaviti, a proaktivna komunikacija mogla bi pomoći u izbjegavanju takvih situacija i osigurati nesmetano odobrenje i optimalnu provedbu projekata. Također, važno je osigurati usklađenost praksi u evaluaciji, provedbi i financijskim korekcijama s obzirom na to da se poduzetnici ponekad susreću s neujednačenim ishodima uz iste polazne pretpostavke.

Potrebna je uspostava jasnih, redovitih i strukturiranih kanala komunikacije između upravljačkih i provedbenih tijela. To bi moglo uključivati redovite sastanke, zajedničke radionice, kao i razvoj integriranih komunikacijskih platformi koje bi omogućile brzu razmjenu informacija i rješavanje problema u realnom vremenu. Tome bi pridonijelo i osnivanje radnih skupina s predstavnicima državnih tijela o raznim temama (primjerice - radna skupina za državne potpore, radna skupina za postupke nabave i slično). Dodatno, treba jačati kapacitete Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU kao koordinacijskog tijela, kako bi se mogla osigurati usklađenost u postupanju.

- **AmCham-ov prijedlog:**

*osiguravanje uspostave jasnih, redovitih i strukturiranih kanala komunikacije između upravljačkih i provedbenih tijela
jačanje kapaciteta Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU kao koordinacijskog tijela*

Unaprjeđenje registra državnih potpora

Još jedan od izazova povezan s transparentnošću postupka dodjele državnih potpora poduzetnicima odnosi se na dostupnost registra državnih potpora. Iako je Ministarstvo financija nedavno počelo objavljivati (tj. učinilo javno dostupnim) registar državnih i de *minimis* potpora, vidljivo je da postoji značajan vremenski odmak između pojedinih ažuriranja, kao što je i razdoblje tijekom kojeg davatelji potpore unose relevantne podatke o dodijeljenim državnim i de *minimis* potporama dugo (tj. nema promptnosti).

Predlaže se stvaranje preduvjeta za praćenje podataka iz registra državnih potpora u stvarnom vremenu, kako bi se povećala transparentnost sustava i omogućio brz i lak pristup informacijama svim zainteresiranim dionicima.

- **AmCham-ov prijedlog:**

omogućavanje praćenja podataka iz registra državnih potpora u stvarnom vremenu

Oснаživanje institucionalnih kapaciteta

Europska komisija odobrila je temeljne programe za provedbu kohezijske politike:

- Program konkurentnost i kohezija – odobren u studenom 2022. godine,
- Integrirani teritorijalni program – odobren u prosincu 2022. godine, i
- Program učinkoviti ljudski potencijali – odobren u kolovozu 2023. godine.

Dakle, prvi je program usvojen gotovo 2 godine nakon početka programskog razdoblja, dok je posljednji usvojen više od 2,5 godine nakon početka programskog razdoblja. S obzirom na trenutačni tempo pripreme poziva kao i ugovaranje sredstava, postoji značajan rizik da Hrvatska neće moći

iskoristiti značajna sredstva koja su joj dostupna iz EU fondova do kraja postojećeg programskog razdoblja. Jasno je da to nije dobro za našu zemlju ni za učinkovito korištenje sredstava.

Moguće je osnaživanje institucionalnih kapaciteta na jedan od sljedećih načina:

1. **Interno jačanje kapaciteta** značilo bi, specifično, povećanje broja zaposlenih na deficitarnim mjestima u segmentu EU fondova u sustavu ili preraspodjelu postojećih zaposlenih stručnjaka unutar sustava državne uprave. Prednost povećanja broja zaposlenih bi se, očekivano, ogledala u učinkovitijem i bržem raspisivanju poziva i evaluaciji prijava, kao i bržem rješavanju prigovora/žalbi na pozive i dodjele sredstava – što bi sve trebalo rezultirati višom razinom iskorištenosti EU sredstava. Istovremeno, jasno je da bi dodatno povećanje broja zaposlenih u sustavu državne uprave predstavljao dodatni financijski pritisak na državni proračun, ali je to opravdano ulaganje jer će se korištenje sredstava time svakako povećati pa je krajnji učinak očito pozitivan.

2. **Eksternalizacija određenih dijelova procesa** dodjeljivanja sredstava EU fondova značila bi uključivanje vanjskih partnera, koji bi pružali potporu relevantnim EU tijelima prilikom provedbe procesa dodjeljivanja sredstava EU fondova. Nacionalna tijela bi potencijalno mogla biti fokusirana na strateško upravljanje procesima, dok bi svakodnevne aktivnosti – u skladu sa smjernicama relevantnih EU tijela – mogli provoditi vanjski partneri.

Prednost eksternalizacije ogleda se u smanjenju broja zaposlenih u sustavu javne uprave, a samim time i troškova vezanih uz dodjeljivanje sredstava iz EU fondova. Nadalje, nacionalna tijela mogla bi se usredotočiti na stratešku dimenziju EU fondova, a to je prepoznavanje najboljih prilika za poticanje ulaganja, kao i priprema okvira za to. Također, nacionalna tijela bi se mogla više posvetiti kontroli provedbe i trošenju ugovorenih sredstava.

- **AmCham-ov prijedlog:**

interno jačanje kapaciteta - povećanje broja zaposlenih na deficitarnim mjestima u segmentu EU fondova u sustavu ili preraspodjelu postojećih zaposlenih stručnjaka unutar sustava državne uprave

eksternalizacija određenih dijelova procesa – uključivanje vanjskih partnera koji bi pružali potporu relevantnim EU tijelima prilikom provedbe procesa dodjeljivanja sredstava EU fondova

Ubrzavanje procesa odobravanja zahtjeva za nadoknadu sredstava (ZNS)

Uobičajeno je da korisnici moraju čekati više mjeseci na odobrenje zahtjeva za nadoknadu sredstava (ZNS), dakle duže nego što je predviđeno rokovima. Ovaj problem dovodi do ozbiljnih poteškoća u likvidnosti projekta, a posebno je izražen kod investicijskih projekata, gdje financijska stabilnost korisnika izravno utječe na uspjeh i kontinuitet provedbe projekta.

Potrebna je reorganizacija i optimizacija procesa obrade ZNS-a kako bi se skratilo vrijeme čekanja na isplatu sredstva. Automatizacija dijelova procesa gdje je to moguće, i administrativno rasterećenje, kako bi se povećala brzina obrade i smanjile poteškoće u likvidnosti projekta, odnosno korisnika.

AmCham predlaže uvesti praksu „čišćenja“ avansa isplaćenog korisniku (u skladu s ugovorom) kroz ZNS-ove koji se dostavljaju u zadnjih 6 mjeseci provedbe projekata, ili tijekom nekog drugog razdoblja prema završetku projekta koje provedbena tijela smatraju primjerenim. To bi omogućilo bolju likvidnost u početnim fazama provedbe projekta, kada je korisnicima najpotrebnije imati dostatna sredstva za provođenje projektnih aktivnosti i plaćanje dobavljača/izvršitelja usluga. Tako bi se također umanjio problem s kojim se korisnici sada susreću, a to je dugotrajno razdoblje odobrenja ZNS-ova i isplate odobrenih sredstava. Isplaćeni avansi korisnici pokrivaju bankovnim garancijama, stoga provedbena tijela nemaju rizik nemogućnosti naplate u slučaju da projekt rezultira korekcijama ili manjom vrijednošću realizacije projekta.

- **AmCham-ov prijedlog:**

skraćivanje vremena čekanja na isplatu sredstava kroz reorganizaciju i optimizaciju procesa obrade ZNS-a

uvesti praksu „čišćenja“ avansa isplaćenog korisniku (u skladu s ugovorom) kroz ZNS-ove koji se dostavljaju u zadnjih 6 mjeseci provedbe projekata



Zaključak

U ovom dokumentu detaljno su analizirani i predstavljeni ključni izazovi s kojima se hrvatski poduzetnici suočavaju prilikom pristupa financiranju iz fondova Europske unije. Vidljivo je da, iako postoji mnoštvo mogućnosti koje ovi fondovi pružaju, postoje brojni faktori koji otežavaju njihovo učinkovito korištenje, kao što je to detaljno navedeno u ovom dokumentu.

Ovi su izazovi, unatoč svojoj složenosti, rješivi. Uspjeh u ovom poduhvatu zahtijeva zajednički napor – suradnju između poduzetnika, upravljačkih i provedbenih tijela, ministarstava, kao i drugih relevantnih institucija. Članice AmCham-a rado bi sudjelovale u konkretizaciji specifičnih rješenja za navedene izazove, kao i u detaljnijem objašnjenju poteškoća s kojima se poduzetnici svakodnevno susreću i stečenih iskustava.

Zaključno, ovaj dokument poziva na akciju: donositelje odluka da preispitaju i unaprijede trenutne procese, a poduzetnike da aktivno traže informacije i koriste dostupne resurse. Isključivo zajedničkim naporima može se osigurati da potencijal koji EU fondovi nude bude sasvim iskorišten, a to će doprinijeti ne samo rastu i razvoju poduzetništva, već i jačanju cjelokupnog hrvatskog gospodarstva. Jasno je da je to zajednički interes javnog i privatnog sektora u Hrvatskoj. U nastavku se nalazi sumarni prikaz svih preporuka u sklopu ovog dokumenta.

POBOLJŠANJE POSTOJEĆIH DIGITALNIH SUSTAVA

Konsolidacija sustava za prijavu i provedbu

- konsolidacija postojećih sustava za prijavu i provedbu projekata u jedan integriran sustav

Unaprjeđenje tehničke sigurnosti digitalnog sustava za prijavu i provedbu projekata

- razvoj i uvođenje tehničkih unaprjeđenja u sustavima elektroničke prijave projekata

Modifikacija otvorenog postupka u modalitetu trajnog poziva

- uvođenje evaluacijskog procesa prijave koje su pristigle tijekom istog dana ili u razdoblju 24 sata

Nemogućnost praćenja statusa projektne prijave

- uvođenje u sustav funkcionalnosti koja korisnicima omogućuje praćenje statusa projektne prijave u stvarnom vremenu

PROŠIRENJE OBUHVATA I JASNIJE TUMAČENJE PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA

Proširenje spektra prihvatljivih sektora

- proširenje obuhvata Smjernica o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju 2022. na sektor telekomunikacija (J61)
- proširenje obuhvata Programa konkurentnost i kohezija 2021-2027 na velike subjekte iz područja J Informacije i komunikacije (NKD 2007), za sektor komunikacija (J61) te ulaganja u podatkovne centre
- proširenje obuhvata Programa konkurentnost i kohezija 2021-2027 na ulaganje u VHCN pristupne mreže na bijelim područjima
- proširenje obuhvata prihvatljivih prijavitelja na pozive iz Modernizacijskog fonda uzimajući u obzir zahtjeve pravedne tranzicije

Ograničeni broj EU natječaja za velike poduzetnike

- omogućavanje prijave na EU natječaje velikim poduzetnicima u svim slučajevima kada to ne predstavlja prepreku u smislu pravila o državnim potporama
- pravovremeno pokretanje pregovora o posebnom programu za velike poduzetnike tijekom postupaka pripreme operativnih programa
- pravovremeno uključivanje velikih poduzetnika u proces pripreme operativnih programa (putem uključivanja u radne skupine, koordinacijske sastanke i sl.)

Uspostava objektivnog sustava evaluacije

- uvođenje više kvantificiranih, neograničavajućih i objektivno mjerljivih kriterija u postupak evaluacije projekta

Jasnije tumačenje i primjena Uredbe GBER

- priprema detaljnih vodiča i priručnika o primjeni Uredbe GBER u kontekstu prijave projekata, u skladu s posljednjim izmjenama iz lipnja 2023.
- redovito ažuriranje i objavljivanje izmjena i novih odredaba



- osiguravanje obrazovnih seminara i radionica za sve sudionike u procesu

Mjesečne softverske licence koje predstavljaju prihvatljiv trošak

- omogućavanje izbora između nabave trajnih licenci ili najma licenci

PROCESNA I VREMENSKA UČINKOVITOST SUSTAVA

Pridržavanje unaprijed definiranih rokova

- uspostava strožih sustava praćenja i kontrole za pridržavanje unaprijed definiranih rokova, uključujući planirane objave poziva, obradu provedbene dokumentacije i prigovora na negativne odluke i financijske korekcije
- uvođenje mehanizma ranog upozoravanja o mogućim odgodama i uvođenje sankcija za nepridržavanje rokova

Učinkovitija obrada prigovora

- uvođenje jasnih rokova i praćenje njihovog pridržavanja kod obrade prigovora
- razviti sustav za pružanje redovitih ažuriranja korisnika o statusu njihovih prigovora

Poboljšanje komunikacije između upravljačkih i provedbenih tijela

- osiguravanje uspostave jasnih, redovitih i strukturiranih kanala komunikacije između upravljačkih i provedbenih tijela
- jačanje kapaciteta Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU kao koordinacijskog tijela

Unaprjeđenje registra državnih potpora

- omogućavanje praćenja podataka iz registra državnih potpora u stvarnom vremenu

Oснаživanje institucionalnih kapaciteta

- interno jačanje kapaciteta - povećanje broja zaposlenih na deficitarnim mjestima u segmentu EU fondova u sustavu ili preraspodjelu postojećih zaposlenih stručnjaka unutar sustava državne uprave
- eksternalizacija određenih dijelova procesa – uključivanje vanjskih partnera koji bi pružali potporu relevantnim EU tijelima prilikom provedbe procesa dodjeljivanja sredstava EU fondova

Ubrzavanje procesa odobravanja zahtjeva za nadoknadu sredstava (ZNS)

- skraćivanje vremena čekanja na isplatu sredstava kroz reorganizaciju i optimizaciju procesa obrade ZNS-a
- uvesti praksu „čišćenja“ avansa isplaćenog korisniku (u skladu s ugovorom) kroz ZNS-ove koji se dostavljaju u zadnjih 6 mjeseci provedbe projekata

Za dodatne informacije molimo kontaktirajte: Američka gospodarska komora u Hrvatskoj

Andrea Doko Jelušić | Izvršna direktorica

T: 01 4836 777 | E: andrea.doko@amcham.hr