

POLICY PAPER

Analiza prijedloga reforme
EU financiranja (2028. – 2034.)
i odgovor na Mišljenja Europskog
revizorskog suda (ERS) 09/2026 i 10/2026



HUP

Hrvatska udruga poslodavaca

SADRŽAJ

	STR
1 SAŽETAK	3
2 UVOD I KONTEKST	5
3 ANALIZA KLJUČNIH IZAZOVA	6
4 PREPORUKE ZA PROVEDBU	8
5 REAKCIJA NA MIŠLJENJE 10/2026 – PRAĆENJE RASHODA I USPJEŠNOSTI	9
6 ZAKLJUČAK	10

1

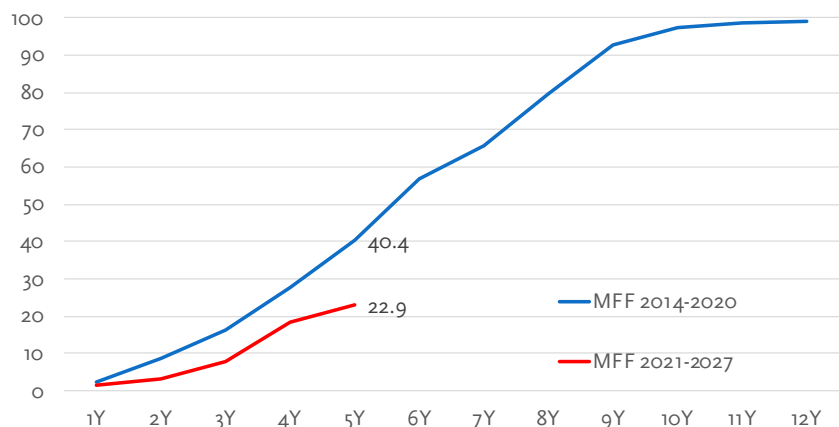
SAŽETAK

Prijedlog nove Uredbe o uspostavi Europskog fonda i okvira za praćenje uspješnosti predstavlja najradikalniju promjenu u arhitekturi proračuna EU-a u posljednja tri desetljeća. Iako su ciljevi – pojednostavljenje, harmonizacija i fokus na rezultate – svakako pozitivni ciljevi – u praksi oni potencijalno otkrivaju prisutnost tzv. „paradoksa pojednostavljenja“. Umjesto smanjenja kompleksnosti, takav pristup može generirati dodatne nejasnoće i operativne rizike ukoliko se ne provede na odgovarajući način. S druge strane, ukoliko bude pravilno implementiran, može zaista donijeti očekivanu vrijednost i poboljšanje.

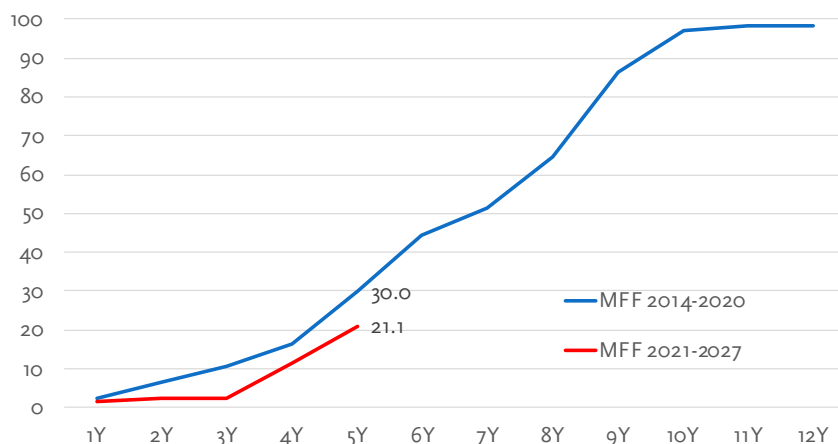
Spomenuti rizik pojednostavljenja odnosno mogućih nejasnih ili previše općenitih zahtjeva i pokazatelja nije isključivo administrativne naravi, već ukoliko nastupi izravno utječe na investicijsku sposobnost privatnog sektora, osobito u slučaju kapitalno intenzivnih projekata, gdje povećana neizvjesnost oko uvjeta financiranja i isplata može odgoditi ili obeshrabriti ulaganja.

Bez reforme upravljanja i snažnijeg usmjeravanja sredstava prema ulaganjima koja jačaju produktivnost, inovacije i konkurentnost privatnog sektora, EU fondovi u državama koje se intenzivno razvijaju i tako hvataju EU razinu razvijenosti neće ostvariti puni razvojni potencijal. Uspješnost budućeg okvira stoga se ne smije mjeriti samo administrativnim napretkom i apsorpcijom, nego prije svega stvarnim i dokazivim gospodarskim učinkom ulaganja.

CEE-10: Isplate iz Kohezijskog fonda (% ukupne omotnice)



Hrvatska: Isplate iz Kohezijskog fonda (% ukupne omotnice)



Smanjenje administrativnog tereta na razini Europske komisije ne bi trebalo dovesti do prelijevanja kompleksnosti i rizika na države članice i, što je najkritičnije, na krajnje korisnike u privatnom sektoru. Mogući rizici uključuju potencijalno ugroženu likvidnost korisnika zbog modela isplata temeljenog isključivo na rezultatima, strogo pravilo n+1 te gubitak sektorske specifičnosti u definiranju pokazatelja uspješnosti.

Poseban izazov predstavlja oslanjanje na nedovoljno jasno definirane rezultate, što generira značajnu pravnu nesigurnost za korisnike. Takav pristup može dovesti do neujednačene interpretacije između država članica i revizijskih tijela, nejasnih kriterija verifikacije etapa, pravodobnosti provedbe pojedinih dijelova projekata i ostvarenosti postavljenih projektnih ciljeva te povećanog rizika retroaktivnog osporavanja rezultata.

Dodatno, ograničena predvidivost isplata – zbog ovisnosti o vanjskim čimbenicima izvan kontrole korisnika – povećava rizik financijskih korekcija i povrata sredstava, uz istovremeno nedovoljno definirane mehanizme pravne zaštite.

UVOD I KONTEKST

Europska komisija predlaže spajanje kohezijske politike, poljoprivrede i novih prioriteta (poput obrane) u jedinstveni nacionalni plan po državi članici. Model se snažno oslanja na iskustva Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF), gdje se isplate vrše na temelju ispunjenja prekretnica (*milestones*) i ciljeva (*targets*).

- **Mišljenje 09/2026** upozorava na rizike odgovornosti i nedostatak fleksibilnosti u novom Europskom fondu.
- **Mišljenje 10/2026** kritizira previše uopćene pokazatelje koji bi mogli mjeriti proceduru (npr. donošenje zakona), a ne stvarni učinak na terenu.

To pitanje dobiva dodatnu težinu u svjetlu dosadašnje dinamike korištenja sredstava u aktualnom financijskom razdoblju. U prvih pet godina financijske omotnice 2021.–2027. državama skupine CEE-10 isplaćeno je 22,9% raspoloživih sredstava, u odnosu na 40,4% u prethodnom razdoblju, dok je Hrvatskoj isplaćeno 21,1%, u odnosu na 30% u ranijem ciklusu. Ti podaci upućuju da se rasprava o novom VFO-u više ne može svesti samo na veličinu alokacija, nego mora obuhvatiti i kvalitetu upravljanja, brzinu provedbe te sposobnost sustava da sredstva pretvori u stvarne razvojne učinke.



ANALIZA KLJUČNIH IZAZOVA

3.1. Paradoks pojednostavljenja i administrativni teret

Dok se broj programa i pokazatelja smanjuje na razini EU-a, operativna provedba ostaje podržana nacionalnim sustavima kontrole. Ovisno o načinu implementacije novog pristupa na nacionalnoj razini, postoji određena bojazan da će nacionalna administracija, u strahu od financijskih korekcija koje su potencijalno moguće u okvirima uopćenih pokazatelja, uvesti dodatne slojeve birokracije, čime se stvarna svrha reforme gubi na razini korisnika.

3.2. Model financiranja i rizici likvidnosti (*Cash-flow*)

Model isplate temeljen na rezultatima predstavlja važan iskorak prema učinkovitijem i strateški usmjerenom korištenju EU sredstava. Takav pristup ima potencijal potaknuti investicije, unaprijediti upravljačke prakse u javnom sektoru te dodatno ojačati produktivnost i konkurentnost gospodarstva. Posebno je značajno što isplate uvjetovane postizanjem rezultata usmjeravaju sredstva prema ulaganjima koja generiraju mjerljive ekonomske učinke, uključujući rast produktivnosti, inovacija i konkurentnosti privatnog sektora.

Međutim, prijelaz s modela povrata troškova na isplatu temeljenu isključivo na rezultatima može se pokazati neprikladnim za kapitalno intenzivne projekte (npr. digitalna i energetska infrastruktura, proizvodni pogoni), koji zahtijevaju značajna početna ulaganja i dugoročnu financijsku stabilnost.

U takvim slučajevima, model isplate temeljen na rezultatima generira izražen cash-flow rizik, budući da korisnici moraju unaprijed financirati cjelokupni investicijski ciklus, bez jasnog jamstva da će ostvareni rezultati biti priznati i isplaćeni. Dodatno, ostvarenje rezultata često ovisi o vanjskim čimbenicima (tržišni uvjeti, regulatorni okvir, opskrbi lanci), što povećava razinu neizvjesnosti.

Posljedično, takav pristup može dovesti do:

- smanjenog interesa privatnog sektora za sudjelovanje u EU programima
- ograničenog pristupa financiranju za mala i srednja poduzeća (MSP-ove)
- odgode ili odustajanja od provedbe kapitalno intenzivnih i industrijskih projekata



Dodatno, važno je osigurati da pokazatelji uspješnosti budu usmjereni na stvarne ekonomske učinke - poput povećanja produktivnosti, razine investicija i konkurentnosti gospodarstva - umjesto pretežito na proceduralne korake.

S obzirom na navedeno, za određene sektore i vrste projekata potrebno je predvidjeti prilagođene modele financiranja ili zaštitne mehanizme, kako bi se izbjegli rizici nelikvidnosti i pretjerane neizvjesnosti te osigurala održiva provedba investicija. Oni možda mogu uključivati značajnije pred-financiranje kako bi se pomoglo u realizaciji projekta i kako bi onda ostatak financiranja bio vezan uz ostvarene rezultate, posebno kad se rezultati mjere kroz ekonomske učinke.

3.3. Slabosti u okviru za mjerenje učinka

Prijedlog predviđa smanjenje broja pokazatelja (s 5000 na 900), ali oni postaju previše generički.

- **Problem:** Digitalna infrastruktura i specifične industrije (poput energetike ili drvne industrije/šumarstva) gube jasne mjerljive parametre. Rezultati se često poistovjećuju s administrativnim koracima, a ne sa stvarnim tržišnim ili društvenim učinkom.

3.4. Krutost pravila $n+1$

Predloženo skraćivanje rokova za iskorištenje sredstava na godinu dana ($n+1$) stvara ogroman pritisak na administrativne kapacitete i favorizira jednostavne, "brze" projekte nauštrb strateških, kapitalnih dugoročnih investicija.

PREPORUKE ZA PROVEDBU

I. Uvođenje hibridnog modela financiranja

Umjesto isključivog fokusa na prekretnice, potrebno je omogućiti kombinaciju predfinanciranja i isplata temeljenih na stvarnim troškovima (*actual cost model*) za infrastrukturne i tehnološki kompleksne projekte.

II. Zadržavanje pravila $n+2$ ili $n+3$

Kako bi se osigurala stabilnost provedbe i izbjeglo “stihijsko” trošenje novca samo da bi se zadovoljili rokovi, nužno je zadržati veću fleksibilnost u rokovima opoziva sredstava.

III. Sektorska granulacija pokazatelja

Standardizacija ne smije značiti unificiranost. Potrebno je definirati sektorske pokazatelje (npr. postotak pokrivenosti gigabitnom mrežom, uštede energije u proizvodnji, doprinos bioraznolikosti u šumarstvu, pokrivenost obnovljenom elektroenergetskom mrežom) koji odražavaju specifičnosti industrije. Korištenje pokazatelja samo sa, sada suženog, generičkog popisa ne bi bio korak u dobrom smjeru.

IV. Inkluzivnost u evaluaciji i kontroli

Predlaže se uključivanje javno-pravnih tijela i strukovnih udruženja (poput HUP-a ili sektorskih komora) u proces kontrole i evaluacije. Vanjski stručnjaci mogu ubrzati proceduru i osigurati kvalitetu rezultata bolje od opće administracije.

V. Jasno definiranje “EU dodane vrijednosti”

„EU dodana vrijednost“ treba biti operativno i jasno definirana kroz konkretne, mjerljive kriterije, a ne kroz opće formulacije koje bi samo zapravo unosile dodatnu nejasnoću i manjak konkretnosti.

Kriteriji za odabir projekata trebaju nedvosmisleno prepoznati digitalnu suverenost, prekograničnu povezanost i energetska neovisnost kao strateške prioritete, uz razmatranje minimalnih ulaganja u navedene sektore.

REAKCIJA NA MIŠLJENJE 10/2026 – PRAĆENJE RASHODA I USPJEŠNOSTI

Reforma EU financiranja mora biti usmjerena na potrebe gospodarstva i krajnjih korisnika, a ne isključivo na pojednostavljenje administrativnih odnosa između Europske komisije i država članica. Pojednostavljenje mora biti vidljivo u praksi – kroz stvarno smanjenje administrativnog opterećenja, veću stabilnost uvjeta i predvidivost provedbe na razini svakog korisnika.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da formalne promjene često ne rezultiraju stvarnim pojednostavljenjem, već se zbog revizijskih rizika i straha od financijskih korekcija dodatno povećava kompleksnost sustava na nacionalnoj razini. Stoga je nužno definirati pojednostavljenje kroz konkretne i mjerljive kriterije koje će sami korisnici osjetiti.

Pojednostavljenje bi trebalo biti definirano kroz konkretne i mjerljive kriterije (npr. smanjenje broja traženih dokumenata, kraće trajanje evaluacije, stabilnost uvjeta poziva, a osobito kroz smanjenje broja naknadnih izmjena pravila), kako bi se osiguralo da reforme imaju stvarni učinak na korisnike.

Istovremeno, pitanje likvidnosti i pravne sigurnosti predstavlja ključni preduvjet za sudjelovanje privatnog sektora. Model financiranja temeljen dominantno na rezultatima, bez adekvatnih mehanizama predfinanciranja ili troškovnog pristupa, prenosi nerazmjerni financijski rizik na korisnike – osobito na MSP-ove i kapitalno intenzivne projekte – te može dovesti do smanjenog interesa i izostanka najkvalitetnijih projekata.

Kako bi se osigurala učinkovitost i atraktivnost EU financiranja, potrebno je uspostaviti uravnotežen model koji kombinira predfinanciranje, povrat stvarnih troškova i elemente financiranja temeljenog na rezultatima, uz jasno definirane i pravno predvidive uvjete isplate.

ZAKLJUČAK

Reakcija HUP-a Mišljenje 09/2026 i Mišljenje 10/2026 Europskog revizorskog suda o prijedlozima za VFO 2028.–2034.

1. Svrha dokumenta

Ovaj policy paper predstavlja stav Povjerenstva za EU fondove (dalje: Povjerenstvo) ispred Hrvatske udruge poslodavaca na dva ključna mišljenja Europskog revizorskog suda (dalje: ERS) objavljena u kontekstu novog Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2028.–2034.: Mišljenje 09/2026 o prijedlogu uredbe o uspostavi Europskog fonda te Mišljenje 10/2026 o prijedlogu uredbe o okviru za praćenje proračunskih rashoda i uspješnosti te drugih horizontalnih pravila za programe i aktivnosti Unije. Oba mišljenja odnose se na samu arhitekturu budućeg proračuna EU-a, način programiranja, logiku isplata, pokazatelje uspješnosti i upravljački okvir.

HUP smatra da su ta mišljenja osobito važna za Hrvatsku jer potvrđuju velik dio problema na koje struka i korisnici EU fondova već dulje upozoravaju: prekomjernu složenost, nejasna pravila, slabu predvidivost sustava, rizik formalističkog praćenja umjesto mjerenja stvarnih rezultata te opasnost da se administrativno opterećenje i odgovornost dodatno prebacuju na države članice, upravljačka tijela i krajnje korisnike. Upravo su ti problemi prepoznati i u radu HUP-a tijekom 2025. godine te ugrađeni u Plan rada za 2026., u kojem su administrativno rasterećenje, veća transparentnost, jača uloga privatnog sektora i aktivno uključivanje struke u pripremu novog VFO-a istaknuti kao ključni prioriteti.

2. Zašto su mišljenja 09/2026 i 10/2026 posebno važna

Mišljenje 09/2026 odnosi se na prijedlog Europskog fonda koji bi, prema prijedlogu Komisije, objedinio niz dosad odvojenih instrumenata i politika u jedinstveni okvir za razdoblje 2028.–2034. ERS naglašava da je riječ o temeljnoj promjeni u odnosu na dosadašnju arhitekturu VFO-a: predloženi fond obuhvaća oko 865 milijardi EUR u tekućim cijenama, odnosno gotovo 44% predloženog proračuna EU-a, uz mogućnost dodatnih 150 milijardi EUR zajmova državama članicama. Prijedlog predviđa jedinstveni nacionalni i regionalni partnerski plan po državi članici, kao i pomak od modela nadoknade prihvatljivih troškova prema modelu isplata temeljenih na unaprijed definiranim ključnim etapama i ciljevima, inspiriranom Mehanizmom za oporavak i otpornost.



Mišljenje 10/2026 odnosi se na horizontalni okvir za praćenje rashoda i uspješnosti, dakle na samu logiku kojom bi se u budućnosti mjerilo što je EU financiranjem postignuto. ERS u tom mišljenju ističe da prijedlog ide u smjeru usklađivanja i smanjenja broja pokazatelja, ali istodobno upozorava na ozbiljne slabosti: široko definirana i ponekad preklapajuća područja intervencije, pokazatelje koji se u pojedinim slučajevima odnose na proceduralne korake umjesto na stvarne rezultate, nepostojanje dovoljno razrađenih metodologija za polazne i ciljne vrijednosti te činjenicu da za približno četvrtinu područja intervencije nisu utvrđeni pokazatelji rezultata. ERS također upozorava da u prijedlog nisu uključeni pokazatelji učinka, zbog čega postoji rizik da će se mjeriti napredak provedbe, a ne ostvarenje ciljeva EU-a.

Za HUP to znači da se rasprava o novom VFO-u više **ne može voditi samo kao rasprava o raspoloživim iznosima i sektorskim alokacijama. Važna pitanja postaju i: kakva će biti pravila, koliko će biti provediva, tko će nositi operativni i financijski rizik te hoće li se budući sustav doista pojednostavniti za korisnike ili će se samo formalno presložiti na razini Komisije i država članica.** Ta pitanja posebno su važna za Hrvatsku, gdje je praksa već pokazala niz izazova: od neujednačenih tumačenja i prekomjerne dokumentacije, preko pojedinih tehničkih manjkavosti sustava, do sporih evaluacija i čestih promjena uvjeta tijekom provedbe.

3. Opći stav na oba mišljenja

HUP podržava intenciju pojednostavljenja, veće usklađenosti i većeg naglaska na rezultatima. Smanjenje broja pokazatelja, jedinstveniji okvir izvješćivanja i veća usporedivost podataka među fondovima mogu biti korak naprijed. Isto vrijedi i za potrebu da se definicije poput operacije, mjere, korisnika i primatelja usklade, jer postojeće razlike stvaraju nepotrebne nejasnoće u provedbi i izvješćivanju.

HUP dijeli temeljnu poruku Europskog revizorskog suda: pojednostavljenje neće imati stvarnu vrijednost ako se svodi samo na novu terminologiju, novi institucionalni dizajn ili novu razinu agregiranja pravila, dok opterećenje na nacionalnoj, regionalnoj i korisničkoj razini ostaje isto ili raste.

ERS izričito navodi da bi se pojednostavljenje moglo ostvariti prvenstveno između Komisije i država članica, dok bi administrativno opterećenje za države članice, regije i korisnike moglo ostati nepromijenjeno ili se čak povećati. To je za HUP ključno pitanje i izravno se podudara s iskustvom članova na hrvatskom tržištu.

4. Reakcija na Mišljenje 09/2026 – Europski fond

4.1. Jedinstvena omotnica: više koherentnosti ili više složenosti?

Europski revizorski sud upozorava da prijedlog jedinstvenog fonda objedinjuje politike koje imaju različite ciljeve, različite vremenske horizonte i različite logike provedbe, čime se povećava rizik veće složenosti i kompromisa između prioriteta. HUP smatra da je taj rizik realan i da ga ne treba podcjenjivati. Dostavljeni komentari članova povjerenstva idu još korak dalje i upozoravaju da **uključivanje “sigurnosti i obrane” u istu jedinstvenu omotnicu može dodatno potisnuti razvojne i kohezijske prioritete**, osobito za manje razvijene i tranzicijske regije koje i dalje trebaju ostati jasno prioritete.

HUP smatra da bi Hrvatska trebala zagovarati da se razvojna i kohezijska logika novog VFO-a ne razvodni uključivanjem prioriteta koji imaju drukčiju političku i financijsku prirodu. To ne znači negiranje važnosti sigurnosti i obrane, nego zahtjev da se ti prioriteti uređuju u okviru koji neće ugroziti predvidivost i razvojnu funkciju sredstava usmjerenih na koheziju, konkurentnost, privatni sektor, inovacije i regionalni razvoj. U protivnom postoji opasnost da “fleksibilnost” zapravo postane mehanizam za preraspodjelu sredstava bez dovoljno jasnih zaštitnih mehanizama za gospodarstvo i manje razvijene regije, uz dodatni naglasak na „brzo“ trošenje sredstava umjesto na njihovu stvarnu učinkovitost i dugoročni razvojni učinak. To je osobito relevantno u kontekstu predloženog Europskog fonda za konkurentnost (ECF), koji bi trebao povezati postojeće instrumente EU financiranja različitih faza inovacija i industrijskog razvoja, uključujući Horizon Europe, IPCEI i InvestEU. Iako takav pristup može ojačati javno-privatna ulaganja u strateške industrije, postoji realan rizik da objedinjavanje instrumenata različite logike dodatno poveća složenost sustava i oteža praćenje rezultata, osobito ako pokazatelji ostanu preopćeniti ili proceduralno orijentirani.

4.2. Pojednostavljenje mora biti mjerljivo iz perspektive korisnika

Jedna od najvažnijih poruka iz dostavljenih materijala jest pitanje: što točno znači pojednostavljenje, kako se postiže i kako se prenosi na korisnike? ERS upozorava da bi opterećenje na razini korisnika moglo ostati nepromijenjeno ili porasti, a mnogi članovi HUP-a izričito primjećuju da se u prijedlogu pojednostavljenje često pojavljuje više kao deklarativni cilj nego kao skup konkretnih rješenja.

HUP smatra da Hrvatska u pregovorima mora zagovarati mjerljivo pojednostavljenje na razini krajnjeg korisnika: manje dokumentacije, proporcionalnije uvjete prijave, jasnija pravila, manje naknadnih tumačenja, stabilnije uvjete poziva i manje institucionalnih slojeva.



U praksi se uočava više primjera nesrazmjera između složenosti prijavne dokumentacije i iznosa potpore, kao i neujednačenih tumačenja pravila, kratkih rokova i opće proceduralne neizvjesnosti. Administrativno opterećenje pritom predstavlja jedan od ključnih izazova, uz jasnu potrebu da se dokumentacija prilagodi stvarnoj prirodi poziva i visini potpore.

4.3. Isplate prema etapama i ciljevima: rizik ako definicije nisu jasne

ERS upozorava da model isplata temeljen na unaprijed definiranim etapama i ciljevima može funkcionirati **samo ako su ti elementi vrlo precizno definirani, usporedivi i objektivno provjerljivi**. U suprotnom nastaju rizici različitih interpretacija među državama članicama, slabija usporedivost, pravna nesigurnost i otežana revizija.

To je jedno od ključnih mjesta gdje se Mišljenje 09/2026 i mišljenje naših članova gotovo potpuno podudaraju. Poduzetnici upozoravaju da su plaćanja po etapama (milestones) i ciljevima (targets) vrlo rizična ako kriteriji nisu dobro definirani, odnosno slabo definirani ciljevi i etape otežavaju procjenu ispunjenja i otvaraju prostor za različita tumačenja.

HUP smatra da Hrvatska treba inzistirati na tome da se etape, ciljevi i uvjeti za isplatu u novom sustavu definiraju precizno, mjerljivo i tako da budu prilagođeni vrsti intervencije. Ako to neće biti moguće postići na razini između EU Komisije i države članice, onda isto treba razraditi vrlo detaljno barem interno unutar države članice i to već u samom pozivu, a za potrebe izvještavanja prema EU Komisiji ići na agregaciju rezultata prema manje konkretnim, generičkim pokazateljima. Posebno je važno izbjeći situaciju u kojoj se isplate vežu uz formalni napredak ili proceduralne korake, a ne uz stvarne ishode.

ERS izrijeком upozorava da predloženi model fokus stavlja na napredak provedbe i outpute, a ne na rezultate, te da ne postoje odgovarajući zaštitni mehanizmi u vezi s procjenama troškova i podacima o javnim rashodima po operaciji.

4.4. Pravilo n+1, procjene troškova i novi upravljački slojevi

ERS ističe da n+1 pravilo može pojačati disciplinu i ubrzati apsorpciju, ali i povećati pritisak na administrativne kapacitete država članica, posebno u prvim godinama razdoblja, kada se novi sustavi tek budu prilagođavali. Poduzetnici upozoravaju da je to visok rizik, a HUP taj rizik smatra posebno relevantnim za Hrvatsku, s obzirom na već postojeće probleme s dugotrajnim evaluacijama i institucionalnom potkapacitiranošću.



Dodatni problem je pitanje procjene troškova. ERS upozorava da su potrebne robusne procjene troškova, a poduzetnici opravdano ističu da procjene sličnih mjera mogu znatno varirati ovisno o tržišnim uvjetima, unatoč jedinstvenom tržištu EU-a. To je posebno važno za industriju, zelenu tranziciju, istraživanje i razvoj te projekte s izraženom inflacijskom i tržišnom komponentom.

HUP stoga smatra da Hrvatska treba zagovarati fleksibilniji i realističniji pristup procjenama troškova, uz jasna pravila korekcija i ažuriranja.

ERS nadalje upozorava da prijedlog možda podcjenjuje opseg prilagodbe upravljačkih i kontrolnih sustava te predviđa mogućnost uspostave više upravljačkih tijela, agencija za plaćanja, revizijskih tijela i, po potrebi, koordinacijskog tijela.

HUP smatra da to otvara opravdanu zabrinutost da bi novi model, umjesto racionalizacije, mogao dovesti do dodatnih institucija, dodatnih državnih rashoda i dodatne složenosti za same korisnike.

5. Reakcija na Mišljenje 10/2026 – praćenje rashoda i uspješnosti

5.1. Pozitivan smjer, ali nedovoljno operativan okvir

Dostavljeni komentari poduzetnika vrlo precizno zahvaćaju srž problema: prijedlog ide u dobrom smjeru u pogledu harmonizacije i pojednostavljenja, ali ostavlja previše otvorenih pitanja da bi već sada predstavljao dovoljno operativan i pouzdan okvir. ERS upozorava na široko definirana područja intervencije, indikatore koji u nekim slučajevima odražavaju proceduralne korake, nedostatak korelacije između područja intervencije i ciljeva politika te nedovoljno razrađene metodologije za određivanje polaznih i ciljnih vrijednosti. HUP dijeli tu ocjenu.

Pozitivno je to što se pokušava uspostaviti jedinstveniji okvir izvješćivanja i smanjiti broj pokazatelja, ali pojednostavljenje neće imati vrijednost ako ne bude popraćeno jasnim pravilima, minimalnim obveznim sadržajem izvješća i dovoljno kvalitetnim pokazateljima rezultata i učinka u odnosu na generički pripremljene općenite pokazatelje koji mogu možda funkcionirati na razini EU Komisija – nacionalna država, ali nisu primjereni za odnos između nacionalne države i korisnika. ERS izrijekom navodi **da za približno četvrtinu područja intervencije nisu utvrđeni pokazatelji rezultata te da nisu utvrđeni pokazatelji učinka**, što otežava evaluaciju u kasnijim fazama i povećava rizik da će se mjeriti provedbeni napredak, a ne ostvarenje ciljeva EU-a.

5.2. Standardizacija da, ali ne bez fleksibilnosti

HUP podržava veću usporedivost podataka među državama članicama i među fondovima. Međutim, unaprijed definirani, obvezni i razmjerno generički pokazatelji za sve države članice mogu umanjiti fleksibilnost i prilagodbu programima i pozivima. U mnogim tipovima poziva, osobito onima koji se odnose na istraživanje i razvoj, inovacije, društvene intervencije ili složnije investicije, nije realistično unaprijed zadati identične pokazatelje za sve situacije.

Zato HUP smatra da Hrvatska treba zagovarati dvostupanjski pristup: ograničen broj ključnih, standardiziranih pokazatelja na razini EU-a radi usporedivosti, uz mogućnost prilagodbe na razini pojedine intervencije, sektora i vrste poziva. Takav pristup odgovorio bi i na upozorenje poslodavaca da prevelika standardizacija outputa i rezultata u nekim područjima može smanjiti interes i broj kvalitetnih projekata zbog različitih početnih pozicija korisnika.

5.3. Godišnje izvješće o uspješnosti mora imati jasnu strukturu

Jedno od važnijih upozorenja iz Mišljenja 10/2026 odnosi se na godišnje izvješće o uspješnosti. ERS pozdravlja jedinstveno izvješće, ali upozorava da njegov sadržaj nije detaljno utvrđen te da postoji rizik da neće obuhvatiti sve relevantne informacije koje su trenutno dostupne kroz sektorska izvješća. HUP smatra da je ovdje potrebno izričito podržati zahtjev za standardizacijom sadržaja, strukture i minimalnog opsega takvog izvješća, upravo kako se ne bi izgubile bitne informacije i kako bi izvješća bila usporediva, korisna i primjenjiva u upravljanju.

To je i jedna od ključnih poruka poslodavaca: bez precizno definiranog sadržaja postoji rizik neujednačenog izvješćivanja i gubitka relevantnih informacija. HUP podupire taj stav i smatra da bi Hrvatska trebala zagovarati minimalne obvezne standarde za strukturu i sadržaj godišnjeg izvješća, uključujući prikaz financijskog napretka, ostvarenje rezultata, odstupanja, kvalitetu podataka i povezanost s ciljevima politike.

5.4. Proceduralni pokazatelji nisu dovoljni

ERS i članovi Povjerenstva jednako upozoravaju na rizik proceduralizacije mjerenja uspješnosti. Ako se uspjeh projekta ili programa mjeri prvenstveno brojem donesenih akata, uspostavljenih struktura, formalno podržanih korisnika ili izvršenih koraka, tada se ne dobiva stvarna slika učinka na gospodarstvo, produktivnost, konkurentnost, zelenu tranziciju ili društvene rezultate. U svezi toga naši članovi upozoravaju na slabu povezanost financiranja i stvarnih rezultata te na nedostatak pokazatelja rezultata i učinka te naglašavaju potrebu da se očekivani rezultati kvantificiraju, primjerice kroz uštede energije, povećanje produktivnosti ili smanjenje emisija.



HUP zato smatra da se budući okvir mora odmaknuti od formalističkih pokazatelja kad god je to moguće. Istodobno, u određenim vrstama poziva, prethodno definiranje kvalitetnih pokazatelja rezultata može biti vrlo zahtjevno, zbog čega je nužno zadržati određenu razinu fleksibilnosti. Rješenje nije u odustajanju od rezultata, nego u boljem dizajnu sustava pokazatelja i većem uključivanju struke u njihovo definiranje.

Za Hrvatsku je pritom osobito važno da se uspješnost korištenja EU fondova ne mjeri prvenstveno apsorpcijom sredstava ili formalnim napretkom provedbe, nego njihovim doprinosom rastu produktivnosti, investicijama, konkurentnosti i izvoznim sposobnostima gospodarstva, a osobito reformom javnog i državnog sektora u cilju povećanja njegove efikasnosti.

5.5. Horizontalna načela: stvarni doprinos, a ne formalno označavanje

Mišljenje 10/2026 i dostavljeni komentari članova Povjerenstva upozoravaju da snažan naglasak na horizontalnim načelima može, u dijelu poziva, dovesti do formalnog, a ne stvarnog doprinosa tim ciljevima. Horizontalni prioriteti poput klime, okoliša, jednakih mogućnosti ili društvenog doprinosa moraju ostati važni, ali se njihova primjena mora temeljiti na relevantnosti i proporcionalnosti. Ako nisu stvarno povezani s intervencijom, njihovo “ugrađivanje” samo zbog formalnog zadovoljavanja kvota ili koeficijenata može proizvesti više administracije nego stvarne vrijednosti.

5.6. Podaci o javnim rashodima i evaluacijski kapaciteti

ERS izrijeком upozorava na problem nedostatka informacija o javnim rashodima za intervencije koje se podupiru iz proračuna EU-a, iako su takve informacije važne za procjenu učinkovitosti i ekonomičnosti.

HUP ovdje otvara vrlo važno pitanje: tko će i kako uopće provoditi evaluaciju rezultata te postoje li nacionalni kapaciteti za performance auditing.

HUP smatra da Hrvatska mora snažno uložiti u digitalne, postojeće analitičke i evaluacijske kapacitete, bez kojih novi model neće biti održiv.

To nije teorijsko pitanje. HUP je višekratno upozoravao na dugotrajne evaluacijske postupke i institucionalnu potkapacitiranost kao jedan od glavnih izazova sustava te tražio praćenje učinkovitosti evaluacija i osiguravanje dodatnih kapaciteta iz postojećih djelatnika. HUP stoga smatra da Hrvatska u nacionalnim stajalištima mora inzistirati na edukaciji kadrova i izgradnji digitalnih rješenja za praćenje rezultata u stvarnom vremenu.

6. Hrvatski razvojni kontekst i iskustva provedbe EU fondova

6.1. Zašto je veća alokacija prema privatnom sektoru nužna za Hrvatsku

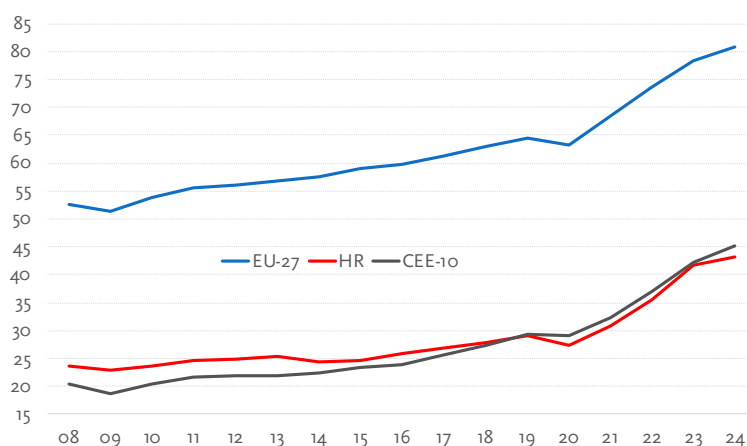
Uz upravljačke slabosti sustava, hrvatski razvojni kontekst pokazuje da je pitanje usmjerenosti sredstava prema privatnom sektoru strateški ključno. U aktualnom VFO-u i NPOO-u gospodarstvu je usmjereno oko 2,7 milijardi EUR bespovratnih sredstava, odnosno približno 11% ukupne financijske omotnice, dok prema procjenama Europske komisije tek oko 5% sredstava hrvatskog NPOO-a izravno cilja MSP-ove.

To je nedostatno s obzirom na strukturne slabosti gospodarstva. Hrvatska ostvaruje tek oko 53% prosječnog BDV-a po zaposlenom na razini EU-a, uz izražen vanjskotrgovinski deficit, zbog čega bez snažnijeg usmjeravanja EU sredstava u tehnologiju, inovacije, digitalizaciju i internacionalizaciju poduzeća nije realno očekivati ubrzanje rasta produktivnosti i smanjenje razvojnog jaza.

Posebnu pozornost pritom je potrebno posvetiti srednje kapitaliziranim poduzećima (mid-cap), koja često ostaju izvan ciljanih mjera za MSP-ove, iako imaju ključnu ulogu u skaliranju poslovanja, rastu produktivnosti i jačanju izvozne konkurentnosti. Trenutni okvir EU financiranja nedovoljno prepoznaje ovu skupinu poduzeća, što ograničava njihov pristup potporama upravo u fazi kada prelaze iz srednje razvijenih u međunarodno konkurentne sustave te se uključuju u europske lance vrijednosti.

Podaci o dosadašnjem interesu poduzetnika potvrđuju da problem nije u manjku kvalitetne potražnje za ulaganjima. U okviru Strategije pametne specijalizacije u razdoblju 2021.–2024. objavljeno je 35 poziva vrijednih 619 milijuna EUR, pri čemu je već ugovoreno 560 milijuna EUR kroz 1.920 projekata. To pokazuje da poduzetnici imaju snažan interes za inovacijske i razvojne projekte kada su instrumenti jasno postavljeni i pravodobno dostupni.

Bruto dodana vrijednost po zaposlenom ('000 EUR)





Iskustva centraliziranih fondova dodatno potvrđuju važnost takvog usmjerenja. Programi poput Horizon Europe pokazuju da ulaganja u inovacije imaju snažan multiplikativni razvojni učinak, zbog čega je za Hrvatsku ključno ne samo povećati alokaciju prema poduzetnicima unutar nacionalnih omotnica, nego i sustavno jačati kapacitete domaćih tvrtki za sudjelovanje u centraliziranim EU instrumentima.

6.2. Hrvatsko iskustvo potvrđuje upozorenja Europskog revizorskog suda

Najveća vrijednost hrvatskih poslodavaca u ovoj raspravi jest što upozorenja Europskog revizorskog suda može potvrditi konkretnim iskustvima iz prakse. HUP je i kroz svoju gransku udrugu HUP EUPRO više puta dokumentirao niz primjera u kojima su korisnici i konzultanti nailazili na neproporcionalnu i prekomjernu dokumentaciju, neujednačena tumačenja pravila, promjene uvjeta bez dovoljne pravne sigurnosti, tehničke manjkavosti sustava e-Kohezija, nepredvidive rokove i spore obrade.

Iskustvo naših članova je od iznimne važnosti jer pokazuje da pitanje pojednostavljenja nije apstraktno. Ako se novi okvir ne postavi pažljivo, isti ili slični problemi mogu se multiplicirati na razini cijelog budućeg VFO-a: korisnici će se suočiti s većim rizikom, države članice s dodatnim pritiskom, a stvarna apsorpcija može biti ugrožena. Fokus mora biti na pravodobnom planiranju objava, smanjenju administrativnog opterećenja, jačanju institucionalne suradnje i aktivnom uključivanju stručne zajednice u izradu hrvatskih stajališta za VFO 2028.–2034.

7. Stajališta HUP-a

Na temelju mišljenja Europskog revizorskog suda, dostavljenih mišljenja članova Povjerenstva i iskustva iz hrvatske prakse temeljem izvješća HUP EUPRO-a, HUP zauzima sljedeća stajališta:

1. Novi VFO mora zadržati jasnu razvojnu logiku i ne smije dopustiti da se kohezijska i razvojna sredstva „razvodne“ unutar preširoke jedinstvene omotnice. Prioritet manjih, tranzicijskih i manje razvijenih regija mora ostati jasno zaštićen, a obrambeni i sigurnosni prioriteti trebaju biti uređeni na način koji neće potiskivati razvojne investicije.
2. Pojednostavljenje mora biti dokazivo na razini korisnika. To znači manje i proporcionalnije prijavne dokumentacije, manje formalizma, više pravne sigurnosti, manje naknadnih promjena pravila i više konzistentnosti u tumačenjima. Ako korisnik ne osjeti rastećenje, pojednostavljenje nije ostvareno.



3. Model isplata temeljen na rezultatima mora biti pažljivo dizajniran. Potrebni su jasno definirani milestones and targets, ali i mehanizmi koji neće ugroziti likvidnost korisnika. HUP stoga predlaže hibridni model koji kombinira predfinanciranje i isplate vezane uz rezultate, kako bi se smanjio cash-flow pritisak na poduzetnike i investicijske projekte.
4. Sustav pokazatelja mora biti uravnotežen: standardiziran tamo gdje je to potrebno radi usporedivosti (na EU razini), ali fleksibilan tamo gdje priroda intervencije to zahtijeva (na razini poziva). Bez takve ravnoteže postoji rizik da će se izgubiti i kvaliteta i interes prijavitelja.
5. Godišnje izvješće o uspješnosti mora imati jasno propisan sadržaj i obvezne minimalne elemente, a ne ostati preopćenit instrument. Bez toga će se gubiti relevantne informacije i otežavati evaluacija.
6. Horizontalna načela treba primjenjivati smisleno i proporcionalno. U protivnom postoji rizik formalnog zadovoljavanja ciljeva bez stvarnog doprinosa. U okvirima snažne globalne konkurencije EU ima šanse za prosperitet samo ako i sama postane vrlo konkurentna i usmjerena na one rezultate koji stvaraju mjerljivu vrijednost.
7. Novi okvir zahtijeva ozbiljno ulaganje u upravljačke, evaluacijske i digitalne kapacitete, po mogućnosti bez novih i dodatnih zapošljavanja. Bez toga će države članice teško nositi novi model, a razlike u nacionalnim sustavima dodatno će produbiti neujednačenu provedbu.
8. Hrvatska mora sustavno uključiti stručnu i korisničku perspektivu u programiranje novog VFO-a. HUP je u više navrata već zatražio aktivno uključivanje u proces izrade partnerskih planova i nacionalnih stajališta za razdoblje 2028.–2034., a taj zahtjev ovim policy paperom dodatno potvrđujemo.
9. Novi VFO mora snažnije usmjeriti sredstva prema privatnom sektoru. Bez vidljivije alokacije prema poduzetnicima, osobito za inovacije, digitalizaciju, internacionalizaciju i tehnološku transformaciju, Hrvatska teško može ubrzati rast produktivnosti i smanjenje razvojnog jaza. Bez toga, ostajemo potencijalno u neodrživoj poziciji u kojoj se nalazimo protekle dvije godine, kada $\frac{3}{4}$ našeg gospodarskog rasta dolazi iz javnog sektora i javnih investicija. Jedino realni rast konkurentnosti privatnog sektora može biti održivi model dugoročnog rasta i konvergencije našeg životnog standarda i gospodarskog učinka prema EU razini.



10. Hrvatska mora sustavno jačati sudjelovanje domaćih tvrtki u centraliziranim fondovima EU, jer upravo ti instrumenti postaju sve važniji izvor financiranja industrijske transformacije, novih tehnologija i inovacija. To se neće dogoditi deklarativnim poticanjem njihovog uključenja nego prije svega nizom aktivnosti i instrumenata koji im u tome mogu pomoći. Od raznih edukacijskih i promotivnih aktivnosti te povezivanja s EU partnerima preko dostupnosti sredstava za plaćanje specifičnog znanja potrebnog za uspješno apliciranje na takve, visoko konkurentne, pozive.

8. Preporuke za hrvatska nacionalna stajališta

HUP predlaže da Republika Hrvatska u daljnjim raspravama prema Europskoj komisiji, Vijeću i Europskom parlamentu zagovara sljedeće:

1. **Jasno razdvajanje razvojnih i sigurnosno-obrambenih prioriteta** unutar budućeg proračunskog okvira, uz zaštitu kohezijske logike i prioriteta manje razvijenih regija.
2. **Snažnije usmjeravanje kohezijske politike prema privatnom sektoru**, uz cilj da se najmanje 30% sredstava iz svih dostupnih EU instrumenata u razdoblju 2028-2034 dodjeljuje kroz otvorene pozive za projekte poduzetnika koji podižu produktivnost i konkurentnost, a osobito za ulaganja u tehnologiju, inovacije, digitalizaciju, internacionalizaciju i industrijsku transformaciju.
3. **Uspostavu programa potpore za uključivanje hrvatskih poduzeća u centralizirane fondove EU**, uključujući Horizon Europe, STEP, IPCEI i budući ECF, kroz savjetodavnu podršku, razvoj projektnih partnerstava i jačanje kapaciteta za pripremu i provedbu projekata.
4. **Definiciju pojednostavljenja kroz konkretne pokazatelje za korisnike**, uključujući smanjenje broja dokumenata, kraće rokove evaluacije, stabilnija pravila i manji broj naknadnih izmjena.
5. **Precizno definirane etape, ciljeve i uvjete plaćanja**, uz standarde pravne sigurnosti, objektivne provjerljivosti i prilagodbu sektorskim razlikama. Ovo konkretno znači da generički pokazatelji koji će se koristiti za izvješćivanje prema EU Komisiji trebaju biti samo agregatni pokazatelji, dok za svaki pojedini poziv treba razviti specifične i primjenjive jasne i konkretne pokazatelje.
6. **Hibridni model financiranja** koji kombinira predfinanciranje i isplate temeljene na rezultatima kako bi se zaštitila likvidnost korisnika.
7. **Obvezni minimalni standard za godišnje izvješće o uspješnosti**, uključujući sadržaj, strukturu, kvalitetu podataka i povezanost s ciljevima politike.



8. **Kombinaciju standardizacije i fleksibilnosti u pokazateljima**, s ograničenim skupom temeljnih EU indikatora (agregatnih) i mogućnošću prilagodbe na razini intervencija (specifičnih za svaki poziv).
9. **Jačanje nacionalnih evaluacijskih i analitičkih postojećih kapaciteta**, uključujući ulaganje u digitalne alate za praćenje rezultata u stvarnom vremenu i razvoj stručnjaka za performance auditing.
10. **Uvođenje i prepoznavanje kategorije srednje kapitaliziranih poduzeća (mid-cap)**, koja danas često ostaju izvan ciljanih mjera za MSP-ove, a istovremeno nemaju pristup instrumentima dostupnim velikim sustavima. Prilagodba uvjeta sudjelovanja za ovu skupinu ključna je za poticanje skaliranja, jačanje izvozne konkurentnosti i uključivanje u europske lance vrijednosti.
11. **Formalizirano uključivanje stručne zajednice i korisnika** u programiranje VFO-a 2028.–2034., uključujući savjetodavne mehanizme u kojima će HUP imati aktivnu ulogu.



9. Zaključak

Mišljenja 09/2026 i 10/2026 Europskog revizorskog suda potvrđuju da je rasprava o novom VFO-u došla do točke na kojoj više nije dovoljno govoriti samo o alokacijama i prioritetima.

U središtu rasprave sada moraju biti i pravila: kako će se definirati rezultati, kako će se kontrolirati ostvarenje ciljeva, kako će se zaštititi likvidnost korisnika, kako će se izbjeći dodatna složenost i kako će se osigurati da pojednostavljenje bude stvarno, a ne deklarativno. ERS je u oba mišljenja vrlo jasno upozorio da bez dodatne razrade, veće jasnoće i boljih zaštitnih mehanizama postoji ozbiljan rizik da novi sustav ne ostvari željene učinke.

HUP smatra da Hrvatska mora u toj raspravi nastupiti proaktivno, argumentirano i na temelju iskustva s terena. HUP je tijekom 2025. godine već otvorio niz pitanja koja su sada potvrđena i na razini EU institucija.

Ovaj Policy paper zato nije samo reakcija na mišljenja Europskog revizorskog suda, nego i poziv hrvatskim institucijama da stručnu i korisničku perspektivu ugrade u nacionalnu poziciju kroz uključivanje HUP-a u oblikovanje hrvatskih pregovaračkih stajališta za novi VFO.

Jednako tako, bez snažnijeg usmjeravanja sredstava prema ulaganjima privatnog sektora koja podižu produktivnost, inovacijsku sposobnost i izveznu konkurentnost, EU fondovi u Hrvatskoj neće ostvariti puni razvojni potencijal i teško će dovesti do održive razvojne pozicije za naše gospodarstvo i naše društvo u cjelini.

POSITION PAPER: Analiza prijedloga reforme EU financiranja (2028. – 2034.) i odgovor na Mišljenja Europskog revizorskog suda (ERS) 09/2026 i 10/2026 autorski je rad članova HUP Povjerenstva za EU fondove.

Prilikom korištenja navoda ili podataka molimo navesti izvor: Hrvatska udruga poslodavaca, HUP Povjerenstvo za EU fondove, svibanj 2026.

Dodatne informacije:

hup@hup.hr

www.hup.hr



HUP

Hrvatska udruga poslodavaca

Radnička cesta 37a
10 000 Zagreb