REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike

EX ANTE PROCJENA ZA ODGOVARAJUĆU POTPORU IZ EUROPSKOG SOCIJALNOG FONDA PLUS PUTEM FINANCIJSKIH INSTRUMENATA 2021.-2027. – druga izmjena

Program „Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027.“

Završno izvješće

Pripremljeno od strane Upravljačkog tijela za Program „Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027.“,
Sektora za programiranje, financijsko upravljanje i provedbu financijskih instrumenata,
Službe za financijske instrumente
Ožujak, 2026.

ESF+ Učinkoviti ljudski potencijali

Sufinancira Europska unija

Sadržaj

POJMOVI I KRATICE **1**

SAŽETAK **4**

UVOD **6**

1. FINANCIJSKI INSTRUMENTI **10**

1.1. Obrazloženje za upotrebu financijskih instrumenata u ESF-u 13

1.1.1. Mikro i malo poduzetništvo 15

1.1.2. Sektor društvene ekonomije/društveno poduzetništvo 18

1.2. Mogućnosti za implementaciju financijskih instrumenata 22

2. ANALIZA POTENCIJALNIH KRAJNJIH PRIMATELJA I FINANCIJSKI PROIZVODI: PREGLED **24**

2.1. Mikro zajmovi za mikro i mala poduzeća 25

2.2. Zajmovi za subjekte društvene ekonomije 29

2.3. Potreba za različitim postupanjem prema ulagateljima 31

3. FINANCIJSKI INSTRUMENTI U PROGRAMU UČINKOVITI LJUDSKI POTENCIJALI 2021.-2027 ..... **32**

3.1. Procijenjeni učinak poluge te dodatnog javnog i privatnog doprinosa 33

POJMOVI I KRATICE

CEPOR	Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva
DP/SP	Društveno poduzeće/Socijalno poduzeće
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
EIB	Europska investicijska banka
EIF	Europski investicijski fond
EK	Europska komisija
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za regionalni razvoj
ESF/ESF+	Europski socijalni fond/Europski socijalni fond plus
ESI FONDOVI	Europski strukturni i investicijski fondovi
EU	Europska unija
EX-ANTE PROCJENA ZA ESF 2014.-2020.	Izvješće o Ex-ante procjeni za financijske instrumente, zapošljavanje i društveno poduzetništvo u okviru Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.“
FI	Financijski instrumenti
HAMAG-BICRO	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije
HBOR	Hrvatska banka za obnovu i razvitak
HOLDING FOND	Fond uspostavljen pod odgovornošću Upravljačkog tijela u okviru jednog ili više programa u svrhu provedbe jednog ili više posebnih fondova (engl. *holding fund*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1060).
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
KF	Kohezijski fond
KORISNIK	U kontekstu financijskih instrumenata, korisnik je tijelo koje provodi holding fond, odnosno, tamo gdje nema holding fond strukture, tijelo koje provodi poseban fond ili ako financijskim instrumentom upravlja upravljačko tijelo, upravljačko tijelo (engl. *beneficiary*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1060).
KRAJNJI PRIMATELJ	Pravna ili fizička osoba koja prima potporu iz fondova putem fonda za male projekte ili iz financijskog instrumenta (engl. *final recipient*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1060).
MIKROFINANCIRANJE	Uključuje jamstva, mikro kredite/zajmove, vlasnički i kvazivlasnički kapital u kombinaciji s popratnim uslugama poslovnog razvoja kao što su one koje se pružaju u obliku individualnog savjetovanja, osposobljavanja i mentorstva, proširenima na osobe i mikro poduzeća koja imaju poteškoća pri pristupu kreditima/zajmovima za profesionalne aktivnosti

	i aktivnosti kojima se ostvaruju prihodi/gospodarskih aktivnosti (engl. *microfinance*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1057).
MIKROPODUZEĆE	Poduzeće sa manje od 10 zaposlenika i godišnjim prometom ili ukupnom godišnjom bilancom koja ne premašuje 2 milijuna eura (engl. *microenterprise*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1057).
MROSP	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
MSP	Mala i srednja poduzeća
NPOO 2021.-2026.	Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.
OPERACIJA	U kontekstu financijskih instrumenta, programski doprinos financijskom instrumentu i naknadna financijska potpora koja se tim financijskim instrumentom omogućuje krajnjim primateljima (engl. *operation*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1060).
OPKK 2014.-2020.	Operativni program „Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“
OPULJP 2014.-2020.	Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.“
PODUZEĆE	Svaki subjekt koji se bavi ekonomskom djelatnošću, bez obzira na njegov pravni oblik (Europska komisija, Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike, *Vodič za korisnike o definiciji malih i srednjih poduzeća*, Ured za publikacije, 2020)
POSEBNI FOND	Fond kroz koji upravljačko tijelo ili holding fond osigurava financijske proizvode krajnjim primateljima (engl. *specific fund*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1060).
PRAVNI SUBJEKT	Fizička osoba ili pravna osoba osnovana i priznata kao takva na temelju prava Unije, nacionalnog prava ili međunarodnog prava, koja ima pravnu osobnost i sposobnost djelovati u svoje ime, ostvarivati prava i podlijegati obvezama, ili subjekt koji nema pravnu osobnost kako je navedeno u članku 197. stavku 2. točki (c) Financijske uredbe 2018/1046 (engl. *legal entity*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1057).
PROGRAMSKI DOPRINOS	Potpora financijskom instrumentu iz fondova i nacionalnog javnog i privatnog sufinanciranja, ako postoji (engl. *programme contribution*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1060).
PKK 2021.-2027.	Program „Konkurentnost i kohezija 2021.-2027.“
PULJP 2021.-2027.	Program „Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027.“
RH	Republika Hrvatska
SOCIJALNA INOVACIJA	Aktivnosti koje imaju socijalnu komponentu i u svojim ciljevima i u načinima postizanja istih, a osobito one aktivnosti koje se odnose na razvoj i provedbu novih ideja u vezi s proizvodima, uslugama, praksama i modelima, koja istodobno ispunjava socijalne potrebe i stvaraju nove socijalne veze ili suradnju između javnih organizacija, organizacija civilnog društva i/ili privatnih organizacija od koje korist ima društvo i

	koja povećava njegovu sposobnost djelovanja (engl. *social innovation*, članak 2. Uredbe (EU) br. 2021/1057).
SOP	Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje strukturnih i investicijskih fondova Europske unije za rast i radna mjesta u razdoblju 2021.-2027.
TPFI	Tijelo koje provodi financijski instrument
UREDBA ESF+	Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013
UREDBA (EU, EURATOM) 2018/1046	Financijska uredba (Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012)
UT	Upravljačko tijelo
UZO 1303/2013	Uredba o zajedničkim odredbama 1303/2013 (Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006)
UZO 2021/1060	Uredba o zajedničkim odredbama 2021/1060 (Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike)
VFO 2021.-2027.	Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.-2027.
ZSO	Zajednički strateški okvir

SAŽETAK

Ovaj sažetak donosi prikaz glavnih saznanja ex ante procjene uspostave i implementacije financijskih instrumenata kroz Program Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027. Ex ante procjena provedena je u razdoblju od siječnja 2021. do prosinca 2022. godine od strane Upravljačkog tijela Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. te Programa Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027., uz podršku Europske investicijske banke koja je u tom vremenu provodila studiju slučaja „*Enhancing the take-up of FIs under the ESF*“, a koja je uključivala analizu korištenja ESF financijskih instrumenata u šest država članica, među kojima je bila i Hrvatska.

Cilj ex ante procjene je izrada analize na temelju koje se može donijeti odluka Upravljačkog tijela o financiranju mjera potpore financijskim instrumentima.

Glavni izvori podataka koji su korišteni sastoje se od dokumenata Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., strateških dokumenata i planova[1], statističkih podataka, vanjskih studija[2] te ranije provedenih analiza. Navedeni sekundarni izvori podataka nadopunjeni su primarnim izvorima podataka dobivenima kroz sastanke održane s različitim akterima prilikom inicijalnih ispitivanja potrebe za financiranjem od strane Upravljačkog tijela, intervjue s ključnim dionicima i fokusnim skupinama te kroz provedene ankete[3].

U nastavku slijedi kratak pregled u skladu s odredbama Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (UZO 2021/1060), članka 58. *Financijski instrumenti*, stavka 3.:

- **Predloženi iznos programskog doprinosa financijskom instrumentu i procijenjeni učinak poluge:**
    - Predloženi iznos programskog doprinosa financijskom instrumentu unutar Programa Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027. iznosi 50 milijuna EUR
    - Procijenjeni učinak poluge kreće se između 0,55x i 1,09x
- **Predloženi financijski proizvodi koji će biti ponuđeni, uključujući moguću potrebu za različitim postupanjem prema ulagateljima:**
    - Nastavno na ulaganja definirana Programom Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027. i u svrhu podržavanja ciljanih skupina s najvećim nedostatkom u pristupu financijskim proizvodima, predloženi su sljedeći financijski proizvodi: mikro zajmovi za mikro i mala poduzeća i zajmovi za subjekte u društvenoj ekonomiji
    - Obzirom na kategoriju krajnjih primatelja ESF+ financijskih instrumenata te naglašenu socijalnu komponentu samog instrumenta, zbog naglašene rizičnosti ne očekuju se ulaganja iz privatnih izvora

[1] Primjerice Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Nacionalni planovi za razdoblje 2021.-2027.

[2] Primjerice studija slučaja Izvješće za Hrvatsku čiji su naručitelj Europska investicijska banka (EIB) i Europska komisija: Enhancing the take-up of Financial Instruments under the European Social Fund, fi-compass ESF, siječanj 2022.

[3] Fokus grupa s bankama, upitnik ispitivanja potreba društvenih poduzeća te ostali intervjui koji su održavani prilikom provođenja studije slučaja Izvješća za Hrvatsku čiji su naručitelj Europska investicijska banka (EIB) i Europska komisija: *Enhancing the take-up of Financial Instruments under the European Social Fund,* fi-compass ESF

- **Predložena ciljana skupina krajnjih primatelja:**
    - Mikro i mala poduzeća
    - Subjekti društvene ekonomije
- **Očekivani doprinos financijskog instrumenta ostvarenju specifičnih ciljeva:**
    - Implementacija financijskih instrumenata je planirana u sklopu prvog prioriteta Programa Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027. *Inkluzivno tržište rada i poticanje zapošljavanja*, posebnog cilja *a) Veći pristup zaposlenju i aktivacijske mjere za sve tražitelje zaposlenja, posebice mlade, osobito provedbom Garancije za mlade, za dugotrajno nezaposlene te skupine u nepovoljnom položaju na tržištu rada i za neaktivne osobe, kao i promicanjem samozapošljavanja i socijalne ekonomije*
    - Planirani financijski instrumenti bi trebali doprinijeti očuvanju starih i otvaranju novih radnih mjesta kroz poticanje investicija mikro i malih poduzeća za koje je ustanovljeno kako imaju poteškoća s dodatnim financiranjem svojih aktivnosti na širem tržištu
    - Planirani financijski instrumenti bi trebali doprinijeti ulaganju u održavanje poslovanja mikro i malih poduzeća te razvoju sektora društvene ekonomije

UVOD

Okvir za korištenje instrumenata kohezijske politike Europske unije (dalje u tekstu: EU) u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) u razdoblju 2021.-2027. reguliran je Sporazumom o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje strukturnih i investicijskih fondova Europske unije za rast i radna mjesta u razdoblju 2021.-2027. (dalje u tekstu: SOP). Sukladno Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2021. godine o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (dalje u tekstu: UZO 2021/1060), svaka država članica Europske unije obvezna je podnijeti SOP kojim se utvrđuje strateško usmjerenje za programiranje te mehanizmi za djelotvornu i učinkovitu upotrebu europskih strukturnih i investicijskih fondova u razdoblju od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2027. godine. Europska komisija (dalje u tekstu: EK) je usvojila SOP s RH 24. kolovoza 2022. godine. Sporazumom je opisana sveobuhvatna i koherentna strategija za promicanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije te prijelaz na zeleno i digitalno gospodarstvo uz pomoć sredstava iz proračuna EU koja su joj dodijeljena kroz višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.-2027 (dalje u tekstu: VFO 2021.-2027.).

Program Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027. (dalje u tekstu: PULJP 2021.-2027.) je plansko-programski dokument koji definira ključne prioritete za djelotvorno korištenje sredstava Europskog socijalnog fonda plus (dalje u tekstu: ESF+). Usvojen je 11. listopada 2022. godine Odlukom EK oznake C(2022) 7346 i predviđa ulaganja u ukupnoj vrijednosti od 2,27 milijardi eura (uključuje doprinos Unije i nacionalni doprinos) u ključna područja zapošljavanja, obrazovanja, socijalnog uključivanja te zdravstvene i dugotrajne skrbi. Financijski instrumenti koji su predmet ove ex ante procjene financirat će se kroz PULJP 2021.-2027., specifično kroz Prioritet 1 *„Inkluzivno tržište rada i poticanje zapošljavanja“*.

U skladu s odredbama UZO 2021/1060, članka 58. *Financijski instrumenti*, stavka 3., odgovarajuća potpora iz fondova putem financijskih instrumenata temelji se na ex ante procjeni za čiju je izradu odgovorno upravljačko tijelo (dalje u tekstu: UT). Ex ante procjena mora biti dovršena prije nego što UT-ovi dodijele programske doprinose instrumentima. Ex ante procjena obuhvaća najmanje sljedeće elemente:

a) predloženi iznos programskog doprinosa financijskom instrumentu i procijenjeni učinak poluge, koji su obuhvaćeni kratkim obrazloženjem

b) predložene financijske proizvode koji će biti ponuđeni, uključujući moguću potrebu za različitim postupanjem prema ulagateljima;

c) predloženu ciljanu skupinu krajnjih primatelja;

d) očekivani doprinos financijskog instrumenta ostvarenju specifičnih ciljeva.

Ex ante procjena može se revidirati ili ažurirati, može obuhvaćati dio državnog područja države članice ili cijelo državno područje te se može temeljiti na postojećim ili ažuriranim ex ante procjenama.

U kontekstu sadržaja ex ante procjene kao temelja za financiranje putem financijskih instrumenata, došlo je do promjene u razdoblju 2021.-2027. u odnosu na razdoblje 2014.-2020. godine. Sukladno Uredbi (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i

Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (dalje u tekstu: UZO 1303/2013), članku 37. *Financijski instrumenti*, stavku 2., potpora financijskih instrumenata temeljila se na ex ante procjeni kojom su ustanovljeni nefunkcioniranje tržišta ili neoptimalne investicije te razina potrebe za javnim investicijama, uključujući vrste financijskih instrumenata koji se namjeravaju poduprijeti. Takva ex ante procjena obavezno je uključivala:

a) analizu tržišnih nedostataka, neoptimalnih situacija za ulaganja te potreba za ulaganjima za područja politika i tematske ciljeve ili ulagačke prioritete s kojima se treba pozabaviti radi ostvarenja specifičnih ciljeva utvrđenih u okviru prioriteta te kojima će se pružiti potpora kroz financijske instrumente. Ta analiza temelji se na dostupnoj metodologiji dobrih praksi;

b) procjenu dodane vrijednosti financijskih instrumenata koji se razmatraju za potporu ESI fondova, usklađenost s ostalim oblicima javnih intervencija usmjerenih na isto tržište, moguće implikacije u pogledu državnih potpora, proporcionalnost predviđene intervencije i mjere za minimaliziranje narušavanja tržišta;

c) procjenu dodatnih javnih i privatnih sredstava koja će potencijalno privući financijski instrument, sve do razine krajnjeg primatelja (očekivani učinak poluge), uključujući, prema potrebi, procjenu potrebe za povlaštenom naknadom, kao i njezine razine, radi privlačenja drugog dijela sredstava privatnih ulagača i/ili opis mehanizama kojima će se koristiti za utvrđivanje potrebe i opsega takve povlaštene naknade, kao što su konkurentni ili odgovarajuće nezavisni procesi procjene;

d) procjenu naučenih lekcija iz sličnih instrumenata i ex ante procjena koje su države članice izvršile u prošlosti i načine primjene tih lekcija u budućnosti;

e) predloženu investicijsku strategiju, uključujući ispitivanje mogućih rješenja u vezi s provedbenim mehanizmima u smislu članka 38., predviđenu ponudu financijskih proizvoda, ciljane krajnje primatelje te, prema potrebi, predviđenu kombinaciju s bespovratnim potporama;

f) navedene očekivane rezultate i načine na koje se očekuje da će dotični financijski instrument doprinijeti ostvarivanju specifičnih ciljeva određenih u okviru relevantnog prioriteta koji uključuje pokazatelje za taj doprinos;

g) odredbe kojima se omogućuje da se ex ante procjena preispita i, prema potrebi, ažurira tijekom provedbe bilo kojeg financijskog instrumenta koji je proveden na temelju takve procjene kada tijekom faze provedbe UT smatra da ex ante procjena moguće više točno ne predstavlja tržišne uvjete prisutne u vrijeme provedbe.

Glavne razlike vidljive su kroz članak 22. *Sadržaj programa* UZO 2021/1060 koji se odnosi na razdoblje 2021.-2027. i to stavak 3. gdje se navodi kako se u svakom programu utvrđuje, između ostalog, i sljedeće: tržišni nedostaci, potrebe za ulaganjem, komplementarnost i sinergije s drugim oblicima potpore te prethodno stečeno iskustvo. Sve navedeno je u razdoblju 2014.-2020. bio obavezan sadržaj ex ante procjene, ali je u razdoblju 2021.-2027. izmješteno iz sadržaja ex ante procjene te postaje sastavnim dijelom sadržaja samog programa. Dakle, elementi koji se odnose na širi koncept procjene tržišta postaju dijelom procesa pripreme programa, dok elementi koji se odnose na uže procese uspostave i upravljanja financijskim instrumentima ostaju dijelom sadržaja ex ante procjene.

Prva ex ante procjena za područje poslovne konkurentnosti, zapošljavanja i društvenog poduzetništva izrađena je u razdoblju od rujna 2013. do rujna 2015. godine, u okviru projekta tehničke

pomoći *„Priprema budućih programskih dokumenata i pripadajuće zalihe projekata Operativnog programa Regionalna konkurentnost 2007.-2013*“. Za aktivno zapošljavanje je predložen instrument za poboljšanje pristupa nezaposlenih financijskom kapitalu putem mikro kredita, garancija i/ili povratnih potpora koje bi se trebale osigurati nezaposlenim pojedincima za pokretanje poslovanja. Za područje društvenog poduzetništva zaključeno je kako bi se financijski instrumenti mogli početi provoditi tek kad se stvori i potvrdi kritična masa održivih društvenih poduzeća.

Druga ex ante procjena izrađena je za potrebe programiranja financijskih instrumenata u sklopu Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. (dalje u tekstu: OPULJP 2014.-2020.) u razdoblju od travnja do lipnja 2018. godine[4]. Kao rezultat procjene predloženo je pet različitih financijskih proizvoda koji pokrivaju financiranje obrazovanja, zapošljavanja osoba s nedovoljnim radnim iskustvom, ublažavanje financijske isključenosti te financiranje društvenih poduzeća.

Budući da je prošao dulji vremenski period od posljednje ex ante procjene, a u međuvremenu je tržište doživjelo značajnije promjene, posebice u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 koja je započela 2020. godine i izazvala socijalne i ekonomske probleme, Upravljačko tijelo (dalje u tekstu: UT) je pristupio izradi ex ante procjene. Prema metodologiji EK i Europske investicijske banke (dalje u tekstu: EIB), kod donošenja odluke o tome hoće li ex ante biti izrađena od strane UT-a ili strane vanjskog stručnjaka u obzir se uzimaju administrativni kapaciteti i nezavisnost kao ključni čimbenici odluke.[5] S obzirom na dostatne administrativne kapacitete UT-a za PULJP 2021.-2027., Služba za financijske instrumente kao dio Sektora za programiranje, financijsko upravljanje i provedbu financijskih instrumenata pristupila je izradi dokumenta ex ante procjene. Neovisan aspekt osiguran je kroz suradnju s EIB-om. Naime, analiza tržišta (strana ponude i potražnje), tržišnih problema i postojećeg financijskog jaza provedena je u sklopu studije slučaja *„Enhancing the take-up of FIs under the ESF*“, čiji su naručitelj EIB i EK, a koja je uključivala analizu korištenja financijskih instrumenata unutar ESF-a kod šest država članica, među kojima je i Hrvatska. U provedbi studije sudjelovala je i tvrtka Ernst & Young Savjetovanje, koja u sklopu Okvirnog sporazuma za potporu savjetodavnim aktivnostima Europske investicijske banke (LOT 4 – Financijski instrumenti i investicijske platforme) surađuje s EIB-om i EK. Analiza za pojedinu državu ukazuje na prepreke koje su utjecale na (ne)mogućnost razvoja financijskih instrumenata u ESF-u u razdoblju 2014.-2020. te na područja koja su u idućoj financijskoj perspektivi 2021.-2027. prikladna za financiranje putem financijskih instrumenata. Analiza tržišta provedena u sklopu studije podloga je za elemente obavezne u sadržaju programa, odnosno ex ante procjeni, a sukladno propisanom s UZO 2021/1060.

Metode korištene u sklopu rada na studiji slučaja uključivale su analizu postojećih podataka (javno dostupnih dokumenata i informacija kao što su relevantni zakoni, statistički podaci i ostala literatura) i podataka prikupljenih od tijela državne i javne vlasti uključenih u sustav upravljanja i kontrole OPULJP-a 2014.-2020. i Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. (podaci o ustroju sustava i relevantnim pozivima za dodjelu bespovratnih sredstava). Također su organizirane dvije fokus-grupe koje su uključivale predstavnike tijela u sustavu upravljanja i kontrole OPULJP-a 2014.-2020. i Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. (dalje u tekstu: OPKK 2014.-2020.), financijskih posrednika, organizacija civilnoga društva (relevantnih komora), društvenih poduzeća i predstavnike EIB-a i EK kao naručitelja studije. Uz fokus grupe provedeni su i intervjui s predstavnicima državnih i komercijalnih banaka (Hrvatska banka za

[4] Izvješće o Ex-ante procjeni: sažetak Konačnog izvješća - financijski instrumenti, zapošljavanje i društveno poduzetništvo za Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014.-2020. (http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Ex-ante-procjena-ESF-2014-2020-Sa%C5%BEetak.pdf)

[5] Fi -compass: Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period – general methodology covering all thematic objectives (volume I). Europska komisija i Europska investicijska banka, travanj 2014.

obnovu i razvoj – HBOR, Erste i Steiermärkische banka i OTP banka). Cilj intervjua je bilo dobivanje informacija o standardima odobravanja kredita za sektor mikro, malih i srednjih poduzeća te poduzeća koja bi se mogla smatrati društvenim poduzećima, kreditnim uvjetima i uvjetima za odobrenje kredita. Informacije dobivene od banaka podloga su utvrđivanju postojećeg tržišnog jaza u pristupu financiranju za mikro, mala i srednja poduzeća te utvrđivanju prepreka koje novoosnovana poduzeća imaju prilikom financiranja svojih aktivnosti dužničkim instrumentima. Uz analizu provedenu u sklopu već spomenute studije slučaja, Služba za financijske instrumente je provela upitnik s ciljem prikupljanja osnovnih podataka o društvenim poduzećima u RH i njihovim financijskim potrebama. Ciljana skupina ispitanika bila su društvena poduzeća koja su bila korisnici bespovratnih sredstava dodijeljenih u okviru OPULJP-a 2014.-2020. Odgovori su prikupljani u razdoblju od 31. siječnja 2022. do 15. veljače 2022. godine. Uz rezultate upitnika, za dobivanje informacija o pristupu financijskim sredstvima za društvena poduzeća korišteni su i rezultati vrednovanja društvenog poduzetništva u sklopu OPULJP-a 2014.-2020. Također, dodatno je i Služba za financijske instrumente održala sastanke s nizom relevantnih aktera (državnim tijelima u sustavima upravljanja i kontrole EU fondova, predstavnicima društvenih poduzeća, potencijalnim financijskim posrednicima), a sve s ciljem dobivanja jasnijeg uvida u kojim bi se područjima mogli iskoristiti potencijali i mogućnosti za korištenje financijskih instrumenata kao modela financiranja u financijskom razdoblju 2021.-2027.

Upravljačko tijelo osnovalo je u veljači 2023. godine Radnu skupinu za koordinaciju uspostave i praćenje provedbe financijskih instrumenata u Programu Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027. (dalje u tekstu: Radna skupina). Radna skupina će djelovati kao koordinator na razini PULJP-a 2021.-2027. za aktivnosti vezane uz uspostavu i praćenje provedbe financijskih instrumenata s ciljem njihove djelotvorne i učinkovite implementacije, a članove Radne skupine čine predstavnici tijela uključenih u provedbenu strukturu za financijske instrumente, predstavnici ostalih dionika relevantnih za kvalitetnu provedbu financijskih instrumenata te stručnjaci koji imaju specifična znanja povezana s financijskim instrumentima i/ili potencijalnim područjem financiranja.

Jedna od zadaća Radne skupine uključuje i doprinos procesu izrade, odnosno ažuriranja ex ante procjene za korištenje financijskih instrumenata kako bi se osigurala kvaliteta i sveobuhvatnost same procjene te kako bi se raspravilo o sadržaju ex ante procjene i riješila potencijalna otvorena pitanja. Sastanak Radne Skupine na kojoj je tema rasprave bio nacrt Ex ante procjene za odgovarajuću potporu iz Europskog socijalnog fonda plus putem financijskih instrumenata 2021.-2027. održan je 17. veljače 2023. godine, a zaključci rasprave dio su konačne verzije ove Ex ante procjene.

1. FINANCIJSKI INSTRUMENTI

Prema UZO-u 2021/1060, članku 2., stavku 16., „*financijski instrument*“ znači oblik potpore koja se pruža putem strukture s pomoću koje se krajnjim primateljima pružaju financijski proizvodi. Nadalje, stavak 17. daje definiciju financijskog proizvoda, koji znači vlasnička ili kvazi vlasnička ulaganja, zajmove i jamstva, kako su definirani u članku 2. Financijske uredbe (dalje u tekstu: Uredba (EU, EURATOM) 2018/1046):

- „*zajam*“ znači sporazum koji obvezuje zajmodavca da zajmoprimcu učini dostupnim ugovoreni iznos novca na ugovoreno razdoblje i na temelju kojeg je zajmoprimac obvezan vratiti taj iznos u ugovorenom roku[6]
- „*jamstvo*“ znači pisana obveza preuzimanja odgovornosti za cijeli dug ili obvezu ili dio duga ili obveze treće strane, ili za uspješno ispunjavanje obveza od strane te treće strane, ako nastupi događaj koji aktivira to jamstvo, kao što je neplaćanje zajma[7]
- „*vlasničko ulaganje*“ znači pružanje kapitala trgovačkom društvu izravnim ili neizravnim ulaganjem radi stjecanja potpunog ili djelomičnog vlasništva nad tim trgovačkim društvom, pri čemu ulagatelj može preuzeti dio upravljačke kontrole nad trgovačkim društvom i imati pravo na udio u dobiti trgovačkog društva[8]
- „*kvazivlasničko ulaganje*“ znači vrsta financiranja rangirana između temeljnog kapitala i duga, s time da je rizičnija od nadređenog duga, a manje rizična od redovnog kapitala i koja se može strukturirati kao dug, koji uobičajeno nije osiguran te je podređen, a u nekim slučajevima može se pretvoriti u temeljni kapital ili u povlašteni kapital[9]

Izvješće EK „*Microfinance in the European Union: Market analysis and recommendations for delivery options in 2021-2027“*[10] navodi dvije definicije mikro zajma:

- Prva definicija je bila aktualna u razdoblju 2007.-2013. i 2014.-2020. te je pod mikro zajmom podrazumijevala zajam do 25.000 EUR pružen postojećim i potencijalnim mikro poduzetnicima u riziku od socijalne i financijske isključenosti.
- Druga definicija je iz Uredbe (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (dalje u tekstu: Uredba ESF+) koja pod mikrofinanciranjem podrazumijeva „*jamstva, mikro kredite, vlasnički i kvazi vlasnički kapital u kombinaciji s popratnim uslugama poslovnog razvoja kao što su one koje se pružaju u obliku individualnog savjetovanja, osposobljavanja i mentorstva, proširenima na osobe i mikro poduzeća koji imaju poteškoće pri pristupu kreditima za profesionalne aktivnosti i aktivnosti kojima se ostvaruju prihodi*“ – spomenuta definicija ne postavlja ograničenje iznosa zajma te uključuje zajmove (mikro) poduzećima (*enterprise lending*) te zajmove osobama (*social lending*).

U sklopu OPKK 2014.-2020. financiranog kroz Europski fond za regionalni razvoj (dalje u tekstu: EFRR) i Kohezijski fond (dalje u tekstu: KF), provodilo se deset financijskih instrumenata koji uključuju zajmove, jamstva te vlasnička ulaganja. Kada je riječ o mikro zajmovima, u sklopu OPKK 2014.-2020. izravno su se odobravali ESIF mikro investicijski zajmovi te ESIF mikro zajmovi za obrtna sredstva te su gospodarski subjekti mogli dobiti iznos u rasponu od 1.000 do 25.000 EUR. Ukupno su u razdoblju od 2016. do 2022. godine[11] unutar oba ESIF Mikro zajma (investicijskih i obrtnih) zaprimljena 3.064 zahtjeva, od kojih je isplaćeno 1.671

[6] Uredba (EU, EURATOM) 2018/1046, članak 2., stavak 40.
[7] Uredba (EU, EURATOM) 2018/1046, članak 2., stavak 34.
[8] Uredba (EU, EURATOM) 2018/1046, članak 2., stavak 25.
[9] Uredba (EU, EURATOM) 2018/1046, članak 2., stavak 52.
[10] Microfinance in the European Union: Market analysis and recommendations for delivery options in 2021-2027 – final report. Europska komisija (Opća uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost), svibanj 2020.
[11] Cut-off datum za podatke je 30. studeni 2022. godine (izvor: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU)

mikro zajmova (54,54 %) ukupne vrijednosti oko 32,8 milijuna EUR, što je 119,4 % od ukupne alokacije koja je iznosila 27,5 milijuna EUR. Od 1.671 mikro zajma, poduzetnici početnici činili su njih 35 %[12], što djelomično govori o važnosti ovakvog oblika podrške poduzetnicima u ranoj fazi djelovanja. U sklopu prethodno isplaćenih mikro zajmova ukupno je stvoreno oko 1.650 novih radnih mjesta. Prosječan iznos isplaćenog mikro zajma iznosio je oko 19.622 EUR[13].

U sljedećem operativnom razdoblju kroz Program Konkurentnost i kohezija 2021.–2027. (dalje u tekstu: PKK 2021.-2027.) putem zajmova će se financirati mikro, mala, srednja i velika poduzeća, u iznosima koji su veći od 25.000 EUR po pojedinačnom zajmu[14]. Unutar Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. (dalje u tekstu: NPOO 2021.-2026.), mikro, mali i srednji poduzetnici financirat će se izravnim mikro kreditima iznosa do 100.000 EUR, s napomenom kako sva ulaganja moraju biti u skladu s načelom *„do no significant harm"*[15]. Razgraničenje financiranja putem financijskih instrumenata kroz programe financirane EU sredstvima u razdoblju 2021.-2027. prikazano je u *Tablici 1*.

Tablica 1: Razgraničenje između financijskih instrumenata financiranih kroz EU programe u financijskom razdoblju 2021.-2027.

Financijski instrument	**OPKK 2014.-2020.**	**NPOO 2021.-2026.**	**ERDF (PKK 2021.-2027. i ITP 2021.-2027.)**	**ESF+ (PULJP 2021.-2027.)**
ESIF Ograničeno portfeljno jamstvo	**28 MEUR** provedba do 2023.	/	**30 MEUR** MSP do 500.000 EUR provedba od 01/2026.	/
ESIF Pojedinačno jamstvo bez subvencije (<10 MEUR)	**69 MEUR** provedba do 2023.	/	**20 MEUR** MSP do 10 MEUR provedba od 01/2026 .	/
ESIF Pojedinačno jamstvo sa subvencijom	**25 MEUR** provedba do 2023.	**13,15 MEUR** 2022.-2023.	/	/
Subvencija kamatne stope	**13 MEUR** provedba do 2020.		/	/
ESIF Mikro zajmovi (<25.000 EUR)	**27,5 MEUR** provedba do 2021.	/	/	/
ESIF Mali zajmovi (25.000-50.000 EUR)	**61,58 MEUR** provedba do 2019.	**40 MEUR** <100.000 EUR do 2022.	**50 MEUR**[1] MSP 25.000-100.000 EUR provedba 03/2024-02/2025.	/
COVID-19 zajmovi	**279 MEUR** provedba do 2021.	/	/	/
Socijalne usluge u zajednici	/	/	**11 MEUR** Udomitelji do 50.000 EUR provedba od 01/2026.	/

[12] Do 3 godine od osnivanja.

[13] Izračun prosječnog iznosa na temelju dostupnih podataka s mrežnih stranica HAMAG BICRO-a (https://hamagbicro.hr/financijski-instrumenti/kako-do-zajma/financirani-projekti/, pristup: prosinac 2022. – dostupni podaci zaključno sa 28.7.2021. godine za ESIF zajmove)

[14] Napomena: ESIF Mali zajmovi obustavljeni su 4. veljače 2025., dok su Mali zajmovi za žene poduzetnice i poduzetnike početnike obustavljeni 25. studenog 2025. (iskorištena dostupna alokacija)

[15] Sukladno značenju navedenom unutar Članka 17. Uredbe (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe (EU) 2019/2088, odnosno u skladu s točkom 9. Načelo „Ne nanosi značajnu štetu" Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026.

ITP Mali zajmovi za industrijsku tranziciju	/	/	**90 MEUR** MSP registrirani u regionalnim lancima vrijednosti do 100.000 EUR provedba od 03/2026	/
Mali zajmovi za žene poduzetnice i poduzetnike početnike	/	/	**17 MEUR** MSP do 100.000 EUR Otpis glavnice za zapošljavanje žena i mladih + S3 provedba 10/2025-11/2025 .	/
HAMAG-BICRO	**503,08 MEUR**	**53,15 MEUR**	**156 MEUR**	**/**
ESIF Krediti za rast i razvoj (100.000-13.000.000 EUR)	**110 MEUR** provedba do 2023.	/	/	/
Krediti za održivi turizam	**/**	/	**90 MEUR**[1] MSP koji gradi hotel do 7 MEUR provedba od 11/2024.	
Krediti za modernizaciju proizvodnje	**/**	/	**90 MEUR**[1] MSP koji gradi tvornicu do 3 MEUR provedba od 01/2025.	
ESIF Krediti za energetsku učinkovitost za javne zgrade	**29,95 MEUR** provedba do 2021.	/	/	/
ESIF Krediti za energetsku učinkovitost višestambenih zgrada“	/	/	**89 MEUR**[1] stanari provedba od 2027.	/
ESIF Krediti za energetsku učinkovitost za poduzetnike	/	/	**150 MEUR**[1] MSP + veliki za solare do 3 MEUR provedba od 03/2026.	/
ESIF Krediti za energetsku učinkovitost za javnu rasvjetu	**43,05 MEUR** provedba do 2023.	/	/	/
Izravni krediti HBOR-a iznad 100.000 eura	/	**65,8 MEUR**	/	/
Ustrojavanje fonda subvencija za MSP po kreditima u okviru postojećih kreditnih programa HBOR-a	/	**26,6 MEUR**	/	/
Ustrojavanje fonda subvencija za small midcap i velike subjekte po kreditima u okviru postojećih kreditnih programa HBOR-a	/	**26,6 MEUR**	/	/
Ustrojavanje fonda subvencija za javni sektor po kreditima u okviru postojećih kreditnih programa HBOR-a	/	**26,6 MEUR**	/	/

Jamstveni fond HBOR za mid-capse i velike (>10 MEUR)	/	**80 MEUR**	/	/
Razvoj novih / povećanje postojećih fondova rizičnog kapitala (PE-*Private Equity and VC-Venture capital*)	/	**30 MEUR**	/	/
ITP Urbani razvojni fond	/	/	**98 MEUR**[1] za JLPRS do 10 MEUR provedba od 06/2024.	/
HBOR	**183 MEUR**	**255,6 MEUR**	**517 MEUR**	/
ESIF Fond rizičnog kapitala – EIF (VC-*Venture Capital*)	**48,42 MEUR** 2019.-2023.	/	**60 MEUR** Za inovativne start-upe do 2 MEUR provedba od 1Q2025.	/
ESF+ Mikro zajmovi (<25.000 EUR) ESF+ Zajam za subjekte društvene ekonomije	**/**	/	**/**	**50 MEUR**[2] FI Mikro zajam = ožujak 2025., FI zajam za subjekte društvene ekonomije u kasnijem razdoblju[3] *Napomena: za društvena poduzeća - zajmovi većeg iznosa (ne isključivo mikro zajmovi)*
UKUPNO	**734,5 MEUR**	**308,75 MEUR**	**795 MEUR**	**50 MEUR**

[1] *otpis glavnice za zelenu i digitalnu dodanu vrijednost*
[2] *otpis glavnice za zapošljavanje ranjivih skupina i/ili upskilling/reskilling zaposlenika*
[3] *ovisno o uspostavi regulatornog okvira za sektor društvene ekonomije*

Sukladno studiji slučaja „*Enhancing the take-up of Financial Instruments under the European Social Fund*“, krajnji korisnici ESF-a u RH iznimno ovise o bespovratnim sredstvima. Među potencijalnim krajnjim primateljima financijskih instrumenata te relevantnih institucija prisutno je nedovoljno znanje vezano uz povratne instrumente i to je percipirano kao glavni razlog zašto nije došlo do implementacije financijskih instrumenata u operativnom razdoblju 2014.-2020. S obzirom kako su, u tom smislu, prisutne iste okolnosti za implementaciju financijskih instrumenata kroz PULJP 2021.-2027. biti će potrebno uložiti dodatan trud u podizanje svijesti i promocije korisnosti i prednosti financijskih instrumenata potencijalnim ESF+ krajnjim primateljima.

1.1. Obrazloženje za upotrebu financijskih instrumenata u ESF-u

Sukladno Izvješću EK za Hrvatsku za 2022. godinu[16] (dalje u tekstu: Izvješće EK), Hrvatsku je 2020. godine snažno pogodila kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 i dvama razornim potresima na području Zagreba i Petrinje, što je dovelo do pada realnog bruto domaćeg proizvoda (BDP) za 8,1 %. Međutim, hrvatsko gospodarstvo se snažno oporavilo od spomenutih kriza te se u 2021. godini realni BDP povećao za 10,2 %, dok se u 2022. godini očekuje rast od 3,4 %. Prema Programu konvergencije RH za razdoblje 2023.-

[16] Radni dokument službi Komisije - Izvješće za Hrvatsku za 2022. priloženo Preporuci Vijeća o nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2022. (SWD(2022) 613 final). Europska komisija, Bruxelles, 23.5.2022.

2025.[17], u 2022. godini se očekuje rast BDP-a od 3,0 %, u 2023. godini očekuje se ubrzanje rasta na 4,4 %, dok se u 2024. i 2025. godini također očekuje nastavak rasta, ali po usporavajućoj dinamici od 2,7 % i 2,5 %.

Izvješće EK također naglašava kako u Hrvatskoj postoje velike razlike u razini BDP-a među županijama, a posebno između glavnog grada i ostatka zemlje. Grad Zagreb je 2018. godine ostvario 34 % nacionalnog BDP-a, a prema posljednjem popisu stanovništva iz 2021. godine stanovništvo Zagreba je činilo 19,81 % ukupnog stanovništva Hrvatske. BDP po stanovniku u Zagrebu 2020. iznosio je 118 % prosjeka EU-a, a u županijama u istočnoj Hrvatskoj tek 36 % prosjeka EU-a. Zapravo, većina hrvatskog stanovništva (67 %) živi u područjima na kojima BDP po stanovniku iznosi manje od 60 % prosjeka EU-a. Podaci popisa stanovništva iz 2021. godine pokazuju kako je došlo do znatnog smanjenja ukupnog broja stanovnika Hrvatske na 3,89 milijuna stanovnika (smanjenje od 9,37 % u odnosu na popis iz 2011. godine). Zbog iseljavanja i starenja stanovništva siromašnije regije, posebno u istočnoj Hrvatskoj, zabilježile su znatno veće stope smanjenja stanovništva, što ima direktan utjecaj i na tržište rada (velike teritorijalne razlike u zapošljavanju).

Prema Izvješću EK, iako je stopa nezaposlenosti jedna od najnižih u proteklih deset godina (7,6 %), stopa zaposlenosti u Hrvatskoj za dobnu skupinu od 20 do 64 godine još je uvijek znatno ispod prosjeka EU (EU: 73,1 %; HR: 68,2 %). Najveći izazov je stopa zaposlenosti osoba s invaliditetom, jedna od najnižih u EU (2020: 36,9 %). Stopa mladih koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (NEET) od 2019. stalno raste (2019: 14,2 %; 2020: 14,6 %; 2021: 14,9 %). Uz navedeno, stopa zaposlenosti osoba koje su nedavno završile visoko obrazovanje (2020 - HR: 77,2 %; EU: 83,7 %) jedna je od najnižih u EU te se u razdoblju od 2019. do 2020. smanjila za 1,9 postotnih bodova.

Izvješće EK također spominje naglašeno zaostajanje stope zaposlenosti niskokvalificiranih radnika (42,1 % u 2021.) za stopama zaposlenosti srednje kvalificiranih (67,1 %) i visokokvalificiranih radnika (84,1 %) te dodaje kako nedostatak radne snage u određenim područjima djelatnosti ukazuje na potrebu za ciljanom prekvalifikacijom i usavršavanjem radne snage.

Sukladno Izvješću EK za Hrvatsku za 2025. godinu[18], inflacija u Hrvatskoj je znatno viša od prosjeka europodručja (2024: 4 % naspram 2,4 %). Prema podacima Eurostata i DZS-a, Hrvatska je doživjela značajne skokove inflacije: 2,6 % u 2021., 10,8 % u 2022., 8,0 % u 2023. i 4 % u 2024. godini, što znači da je opća razina cijena porasla za približno 25 % od 2020. godine. Dodatno, Izvješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj iz 2024. godine (CEPOR)[19] navodi kako je u 2023. godini sektor MSP-ova ostvario 54 % ukupnog prihoda i 46 % ukupnog izvoza, međutim, iako su prihodi mikro poduzeća nominalno rasli, visoka inflacija ozbiljno je nagrizla njihovu stvarnu snagu. Kada se nominalni rast korigira za stopu inflacije, sektor MSP-a u Hrvatskoj bilježi stvarni pad dodane vrijednosti od 5,9 %, što je znatno lošije od prosjeka EU7 (-1,6 %).

Cjenovni pritisci su najizraženiji upravo u sektorima u kojima mali poduzetnici i ranjive skupine najčešće pokreću poslovanje – u uslugama, turizmu i preradi hrane. Potrošačke cijene prerađenih prehrambenih proizvoda u Hrvatskoj rastu brže od proizvođačkih cijena, što ukazuje na to da su troškovi ulaznih sirovina za male prerađivače i ugostitelje iznimno visoki.

Uz navedeno, dodatni teret za mlada poduzeća predstavljaju visoke cijene energije te snažan rast plaća. Cijena električne energije za poslovne potrošače u Hrvatskoj u prvoj polovini 2024. bila je treća po visini

[17] Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2023.-2025. Vlada Republike Hrvatske, travanj 2022.
[18] Radni dokument službi Komisije – Izvješće za Hrvatsku za 2025. priloženo dokumentu Preporuka za Preporuku Vijeća o ekonomskoj, socijalnoj, strukturnoj i proračunskoj politici te politici zapošljavanja Hrvatske (COM(2025) 211 final). Europska komisija, Bruxelles, 4.6.2025.
[19] Izvješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2024., CEPOR - Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, travanj 2025.

u EU, što izravno ugrožava troškovnu konkurentnost novih poduzeća. Nominalne plaće skočile su za 15 % u 2024. godini. Za poduzetnika početnika to znači značajan porast troškova zapošljavanja prvog radnika.

Hrvatsko tržište rada bilježi rekorde, ali ti uspjesi zaobilaze najranjivije, čime se produbljuje dohodovna nejednakost. Jaz u zaposlenosti osoba s invaliditetom dosegnuo je značajan 41 postotni bod u 2024. godini, što je znatno više od prosjeka EU-a (24 postotna boda). Stopa zaposlenosti osoba bez srednje škole iznosi tek 41,3 %, dok je zaposlenost starijih radnika (55–64 godine) sa 53,9 % među najnižima u EU. Iako se udio mladih koji ne rade niti su u sustavu obrazovanja (NEET) smanjio na 10,6 %, oni i dalje nailaze na poteškoće pri pristupu stabilnim radnim mjestima. Za ove skupine, samozapošljavanje je često jedini put izlaska iz rizika od siromaštva, koji za njih iznosi preko 37 %.

1.1.1. Mikro i malo poduzetništvo

Mikro, mala i srednja poduzeća (dalje u tekstu: MSP) predstavljaju 99 % svih poduzeća u EU-u. Ona osiguravaju dvije trećine radnih mjesta u privatnom sektoru i zaslužna su za više od polovice cjelokupne dodane vrijednosti koju ostvaruju poduzeća u EU-u.[20] Prema *Izvješću o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj za 2021. godinu*[21] (dalje u tekstu: CEPOR izvješće), udio mikro i malih poduzeća u ukupnom broju poduzeća 2020. godine je iznosio 98,5 % (mikro poduzeća: 124.348, udio 89,5 %; mala poduzeća: 12.638, udio 9,1 %). Unatoč značajnim promjenama uvjeta poslovanja kao posljedice pandemije bolesti COVID-19, u 2020. godini ukupan broj mikro i malih poduzeća je i dalje rastao. Registrirano je novo 2.621 poduzeće što predstavlja rast za oko 2 % u odnosu na 2019. godinu. Najveći udio mikro poduzeća u ukupnom broju poduzeća imale su Istarska županija (92,5 %), Zadarska županija (91,4 %) i Primorsko – goranska županija (91,2 %), dok je najveći udio malih poduzeća u ukupnom broju poduzeća registriran u Virovitičko – podravskoj (14 %) i Brodsko – posavskoj županiji (13,4 %).

Nadalje, CEPOR izvješće navodi kako je u 2020. godini pod utjecajem pandemije bolesti COVID–19 došlo do smanjenja ukupnih prihoda kod svih kategorija poslovnih subjekata, od kojih je najveće smanjenje zabilježeno kod mikro poduzeća (23 %). Ukupni prihodi u malim poduzećima smanjili su se za 7 %.

Prema novoobjavljenom CEPOR Izvješću iz 2024. godine[22], MSP-ovi predstavljaju 99,7 % svih poduzeća u Hrvatskoj, što je blagi porast u odnosu na ranije razdoblje i potvrđuje njihovu ulogu kao apsolutne okosnice gospodarstva. U 2023. godini broj subjekata u sektoru MSP-a dosegnuo je 155.687, od čega mikro poduzeća čine 137.950 (88,3 %), a mala poduzeća 15.748 (10,1 %). U petogodišnjem razdoblju (2019. – 2023.) ukupan broj poduzeća porastao je za 15 %, što ukazuje na kontinuiranu otpornost i rast unatoč ranijim krizama.

MSP-ovi čine okosnicu gospodarstva, prvenstveno kroz učešće u zaposlenosti. Mikro i mala poduzeća zapošljavala su više od polovine svih zaposlenih u poslovnim subjektima u RH u 2020. godini (53,1 %). Mala poduzeća su u 2020. godini imala 244.445 zaposlenih (udio od 25,8 %), dok su mikro poduzeća u 2020. godini imala 258.644 zaposlenih (udio 27,3 %). Međutim, kako navodi CEPOR izvješće, zbog smanjenja prihoda pod utjecajem pandemije bolesti COVID-19, u 2020. godini je došlo do pada broja zaposlenih u sektoru mikro, malih i srednjih poduzeća za 5 % u odnosu na 2019. godinu čime je smanjen i njihov udio u ukupnom broju

[20] S internetske stranice *Informativni članci o Europskoj uniji - Europski parlament*: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/63/mala-i-srednja-poduzeca (pristup: prosinac 2022.)
[21] Izvješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2021.: Mala i srednja poduzeća u Hrvatskoj u uvjetima pandemije bolesti COVID-19, CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, ožujak 2022.
[22] Izvješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2024., CEPOR - Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, travanj 2025.

zaposlenih u poslovnim subjektima u Hrvatskoj za 2 postotna boda. Najveći pad prihoda imala su mikro poduzeća, što je bilo praćeno i najvećim brojem izgubljenih radnih mjesta (blizu 28.000), dok je u malim poduzećima izgubljeno oko 5.400 radnih mjesta.

Kada je riječ o pristupu izvorima financiranja, CEPOR izvješće navodi rezultate istraživanja o poduzetništvu Global Entrepreneurship Monitor (GEM), prema kojem se ta komponenta poduzetničke okoline u Hrvatskoj poboljšala i još više približila europskom prosjeku, što je u velikoj mjeri ostvareno zahvaljujući brojnim Vladinim programima pomoći poduzećima, kao i kreditnim sredstvima namijenjenim rastućim poduzećima. Međutim, CEPOR izvješće navodi rezultate OECD-ova izvještaja o inkluzivnom poduzetništvu u 2020. godini u Hrvatskoj, koje za tu vrstu poduzetništva naglašava još uvijek prisutne manjkavosti pristupa izvorima financiranja kao što su nedostatak programa za pojedine marginalne skupine, poput financiranja poslovnih pothvata migranata i seniora te nedovoljno savjetodavne pomoći i praćenja ostvarenih rezultata. Bankarski krediti su i dalje dominantan izvor financiranja poduzetničke aktivnosti u RH, i to većinom za obrtni kapital, a nedovoljna razvijenost financijskog tržišta djeluje ograničavajuće na potrebe financiranja poslovnih pothvata u najrizičnijim fazama, kao što su pokretanje i rast.

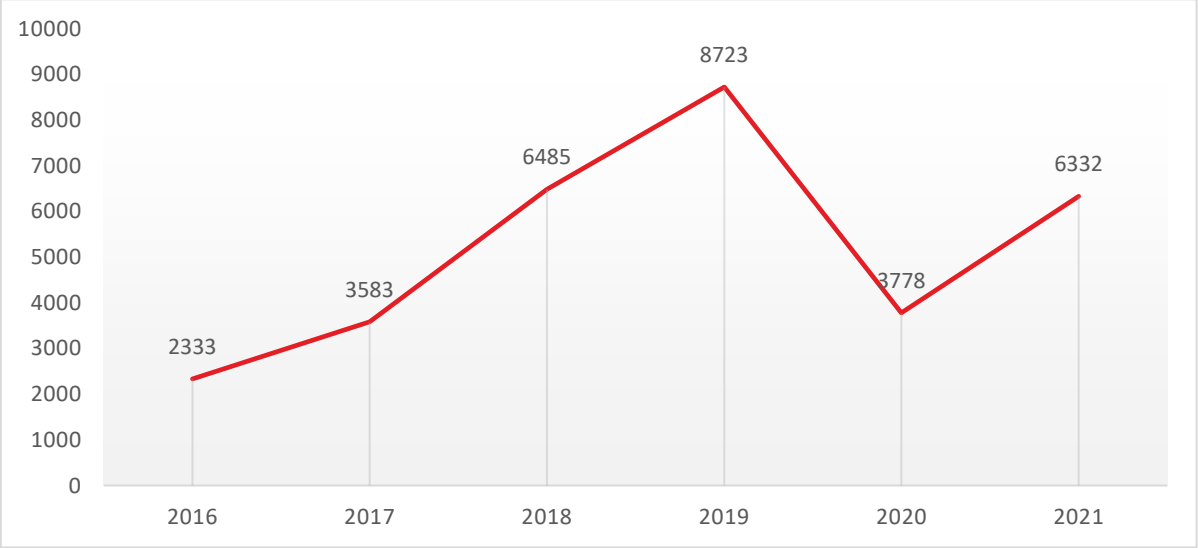
CEPOR Izvješće iz 2024. godine navodi da su, iako je financijsko okruženje stabilizirano uvođenjem eura, troškovi zaduživanja porasli, a bankarski standardi su pooštreni, što najviše pogađa najrizičnije skupine. CEPOR izvješće naglašava specifične izazove za određene kategorije ranjivih skupina, kao što su osobe starije životne dobi i osobe bez završene srednje škole. Za spomenute skupine zabilježen je nedostatak ciljanih programa, dok bankarski zajmovi ostaju usmjereni prvenstveno na obrtna sredstva, zanemarujući najrizičnije faze pokretanja posla. Dodatno, podaci pokazuju da osobe s nižom razinom obrazovanja rjeđe ulaze u poduzetništvo (TEA[23] indeks od samo 2,4 % u usporedbi s 12,2 % kod osoba sa srednjom školom). Ciljani instrumenti s odgovarajućim iznosom zajma omogućili bi im nabavu tehnologije koja može kompenzirati potencijalni nedostatak vještina. Identifikacija tržišnih problema preduvjet je za identifikaciju potrebe za potporom i daje uvid u jaz koji se ne može zadovoljiti samo s postojećim opcijama na tržištu. Sukladno dostupnoj literaturi te intervjuima provedenima s komercijalnim bankama[24] o njihovim iskustvima s poduzetnicima početnicima, identificirani su tržišni problemi koji ukazuju na opći nedostatak pristupa financijama kada govorimo o mikrofinanciranju. Primjerice zajmovi do 25.000 EUR smatraju se velikim administrativnim opterećenjem za komercijalne banke jer sama obrada zahtjeva treba jednak ulog resursa (ljudskih, materijalnih i ostalih) neovisno o iznosu zajma, a prinosi po manjim zajmovima nisu bankama u dovoljnoj mjeri kompenzirajući za navedene troškove obrade takvih zahtjeva. Također, zbog uvjeta financiranja koje nudi i postavlja komercijalno tržište (banke) veliki broj zahtjeva za kreditiranjem (otprilike 9 od 10 zahtjeva) završi odbijanjem zbog toga jer projekti/klijenti nisu bili prihvatljivi. Razlozi za neprihvatljivost uključuju niz razloga: niski postojeći ili budući otplatni potencijal (kreditna analiza), neodgovarajuće dozvole, troškovi projekta i slično (tehnička analiza), nezadovoljavajuće razine financijskih pokazatelja koje dovode do nemogućnosti ocjene boniteta tražitelja zajma, problem vlastitog učešća krajnjeg primatelja gdje komercijalne banke traže vlastito sudjelovanje u investiciji. Sve navedeno utječe na postojanje ograničenog pristupa financiranju za subjekte mikro i malog segmenta tržišta (koliko zbog činjenice da oni većinom traže manje iznose financijske potpore tj. fokusirani su na mikro financiranje, toliko i zbog činjenice da se niti ne odvaže na predaju zahtjeva za financiranjem prema komercijalnim bankama jer smatraju kako su njihove mogućnosti za dobivanje takvog financiranja ograničene).

[23] TEA indeks - Indeks ukupne poduzetničke aktivnosti (*Total Entrepreneurial Activity*)
[24] Podaci dobiveni u sklopu zajedničkog rada na studiji slučaja Izvješće za Hrvatsku čiji su naručitelj Europska investicijska banka (EIB) i Europska komisija: *Enhancing the take-up of Financial Instruments under the European Social Fund*, fi-compass ESF

Bitno je napomenuti i kako se, sukladno Izvješću EK za Hrvatsku za 2025. godinu, mlada poduzeća u Hrvatskoj još uvijek suočavaju s kroničnim nedostatkom nebankovnog financiranja. Tradicionalne banke i dalje dominiraju financijskim sustavom, ali njihovi kriteriji često isključuju subjekte bez povijesti poslovanja ili s niskim kolateralom.

Hrvatska je među zemljama kod kojih se osobe odlučuju na pokretanje poslovnog pothvata iz nužde dok su ujedno osobe koje to čine iz nužde (zarada za život, jer nema mogućnosti zaposlenja) rjeđe dobro pripremljene za poduzetničko djelovanje te često to vide kao privremeno rješenje.[25] Navedeno je indikativno vezano i uz potencijal samozapošljavanja (osobe se odlučuju na pokretanje poslovnog pothvata kako bi se samo zaposlile, odnosno zaradile za život jer nema drugih mogućnosti zaposlenja). Hrvatski zavod za zapošljavanje (dalje u tekstu: HZZ) dodjeljuje potporu za samozapošljavanje, jednu od mjera aktivne politike zapošljavanja, kojoj je cilj pružanje financijske podrške osobama prijavljenim u evidenciju nezaposlenih koje kroz realizaciju poduzetničkog pothvata rješavaju pitanje svoje nezaposlenosti. Grafikon 1 prikazuje broj novo uključenih korisnika u mjeru samozapošljavanja u razdoblju od 2016. do 2021., gdje se može uočiti kako je broj korisnika rastao sve do 2020. godine, kada je zbog pandemije bolesti COVID-19 mjera samozapošljavanja bila obustavljena u razdoblju od ožujka do srpnja 2020. godine.

Grafikon 1: Broj novo uključenih korisnika u mjeru Potpore za samozapošljavanje u razdoblju od 2016. do 2021. godine (izvor: HZZ, 2023.)



Financijski instrumenti smatraju se komplementarnima s mjerama aktivne politike zapošljavanja jer predstavljaju mogućnost zapošljavanja tražiteljima zaposlenja i neaktivnim osobama (onima koji nisu u registriranoj nezaposlenosti te samim time nisu ciljani u užem smislu kroz mjere aktivne politike zapošljavanja). Kao što je navedeno, poduzetništvo iz nužde je povezano s nedovoljnom pripremljenošću za pokretanje i vođenje poslovnog pothvata te ukazuje na to da je onima koji su pokrenuli poslovni pothvat zbog nužde (nedostatak mogućnosti zaposlenja) potrebno osigurati dodatnu edukaciju poslovnih vještina (npr., financijsko upravljanje, marketing, upravljanje ljudskim potencijalima i sl.). Kroz financijske instrumente mogu se osigurati i te dodatne usluge, koje će također biti komplementarne radionicama i savjetovanju koje pruža Hrvatski zavod za zapošljavanje pri dodjeli potpora za samozapošljavanje. Značajno prisustvo ljudi

[25] Sukladno CEPOR-ovom Izvješću *Što čini Hrvatsku (ne)poduzetničkom zemljom?* (Zagreb, 2021.) koje je izdano u okviru Global Entrepreneurship Monitor (GEM) istraživanja za Hrvatsku.

poduzetnički aktivnih zbog nužnosti određuje i sposobnost vođenja poslovnog pothvata kroz proces transformacije novih poduzetničkih pothvata u odrasla poduzeća[26]. Ovdje se očituje i mogućnost nadogradnje postojećih mjera na tržištu (primjerice mjere samozapošljavanja) financijskim instrumentom u vidu daljnje potpore poduzetnicima početnicima/mladim poduzećima na način da s novim investicijama prođu kroz navedeni proces transformacije i postanu samostalni na tržištu (samim time zadrže posao koji su sami stvorili te povećaju potencijal stvaranja novih radnih mjesta svog poduzeća). Uz komplementarnost bi se kod navedenog moglo razmatrati i povećanje potencijala ostalih mjera za poticanje zapošljavanja, jer ukoliko poduzeće opstane na tržištu i ostvari određenu samostalnost te mogućnost za korištenje mjera aktivne politike zapošljavanja, kroz korištenje tih mjera pretpostavljeno će povećati i zapošljavanje ciljanih skupina tih mjera (poduzeća koja opstanu na tržištu mogu koristiti mjere aktivne politike zapošljavanja za poslodavce, kao što su potpore za zapošljavanje ili za usavršavanje/osposobljavanje, što će dodatno povećati zapošljavanje osoba u nepovoljnom položaju ili vještine zaposlenika).

Obzirom na nedostatne financijske izvore i činjenicu da su mnoga od tih mladih poduzeća osnovana iz nužde i slijedom nezaposlenosti/neiskustva osnivača istih, potencijalna rješenja za jačanje poslovanja i stvaranje njihove održivosti leže u davanju početnih zajmova i održavanju poslovnih treninga, povezivanju s drugim poduzetnicima početnicima i partnerima te mentorstvu i pomoći oko procjene poslovnih planova (ono što EK u Izvješću o mikrofinanciranju naziva *enterprise lending* – vidjeti dio 1. Financijski instrumenti ovog dokumenta).

Bitno je dodati kako, sukladno analizama prikazanim u predmetnom Izvješću o mikrofinanciranju, financijski jaz za mikro zajmove u Hrvatskoj iznosi 160 milijuna EUR te se u razdoblju 2020.-2027. prognozira godišnji rast potražnje za mikro zajmovima po stopi od 1,5-2,5 %. Dodatno, Izvješće napominje kako manjak specifično određenih pragova za mikrofinanciranje u ESF+ uredbi (npr. 25.000 EUR) omogućava pružateljima mikrozajmova da kvalitetnije zadovolje potrebe (mikro)poduzetnika jer se kupovna moć razlikuje među državama članicama EU, kao i iznosi za pokretanje poslovanja ili održavanje (rasta) postojećeg.

1.1.2. Sektor društvene ekonomije/društveno poduzetništvo

Tržište ulaganja u subjekte društvene ekonomije/društveno poduzetništvo[27] (dalje u tekstu: DP) je u Republici Hrvatskoj još uvijek u svojim začecima. Ciljevi Strategije razvoja društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2015. do 2020. godine[28] ostali su neostvareni te je samim time i povezanom tržištu otežan rast i razvoj. Subjektima društvene ekonomije u RH smatraju se različite vrste subjekata (primjerice organizacije civilnog društva[29], zadruge, poduzeća i obrti i ostalo) i ne postoje procjene broja tih subjekata temeljene na službenoj evidenciji. Smatra se kako nedostatak administrativnog i pravnog okvira otežava dobivanje svih relevantnih informacija iz područja društvene ekonomije te su dostupne procjene iz različitih izvješća i studija, od kojih svako ima drugačiji pristup analizi tog segmenta tržišta. Dostupni podaci dolaze iz više različitih izvora, odnosno proizlaze iz analiza koje su provođene s različitim ciljevima te podaci nisu konsolidirani unutar jedne cjelovite i sustavne analize.

[26] Prema TEA indeksu (Indeks ukupne poduzetničke aktivnosti - Total Entrepreneurial Activity – TEA - kombinira broj osoba koje pokušavaju pokrenuti vlastiti posao i broj osoba koje su vlasnici/manageri u nekom aktivnom poduzeću, ne starijem od 42 mjeseca) poduzeća starija od 42 mjeseca smatraju se odraslim poduzećima.

[27] U tekstu se pojmovi društvene ekonomije i društvenog poduzetništva koriste kao sinonimi.

[28] Strategija razvoja društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Zagreb, travanj 2015.

[29] Prema studiji slučaja Izvješće za Hrvatsku čiji su naručitelj Europska investicijska banka (EIB) i Europska komisija: *Enhancing the take-up of Financial Instruments under the European Social Fund,* fi-compass, ESF najčešći oblik formiranja društvenog poduzeća je kroz organizacije civilnog društva, koje, ili osnuju svoje poduzeće (obično je to u formi zadruge ili tvrtke koja tada svoju dobit vraća organizaciji koja ju je osnovala), ili se one same počnu baviti gospodarskom djelatnošću.

Nedostatak regulatornog okvira temeljni je uzrok tržišnih slabosti povezanih sa sektorom društvenog poduzetništva/društvene ekonomije. Manjak formalne definicije društvene ekonomije te s njom povezanih kriterija raspoznavanja subjekata društvene ekonomije dovodi do nerazumijevanja i neprepoznavanja tog sektora na tržištu. Uzevši u obzir da se javno financiranje određenog sektora temelji na pravnom okviru koji regulira taj sektor, u nedostatku takvog okvira izostaje prilagođeno i usmjereno financiranje koje posljedično osnažuje taj sektor i povećava njegovu vidljivost. Dakle, u nedostatku regulatornog okvira za društvenu ekonomiju, izostat će financijska podrška iz nacionalnih izvora, dok će potencijalno financiranje iz privatnih izvora (npr. komercijalne banke) ovisiti o tome prepoznaju li banke koncept društvenog poduzetništva i njegov potencijal te jesu li voljne razviti vlastitu kreditnu politiku za financiranje društvene ekonomije, čak i u nedostatku regulatornog okvira.

U kontekstu navedenih izazova neadekvatnog regulatornog okvira i nerazvijenog tržišta ulaganja u subjekte društvene ekonomije, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike zatražilo je i dobilo podršku Europske komisije kroz Instrument tehničke pomoći (*Technical Support Instrument 2025 (TSI) – Multi-country project on Developing the Social Economy*) te je jedno od pet korisnika (zajedno s korisnicima iz Francuske, Grčke, Portugala i belgijske regije Valonije) projekta „*Supporting the development of the social economy as a driver of growth*“ koji je je službeno započeo s provedbom 26. lipnja 2025. godine (očekivano trajanje je dvije godine). Uz zajedničke aktivnosti, za svaku zemlju korisnicu definirani su specifični ciljevi i s njima povezane relevantne aktivnosti. Jedan od ciljeva za Ministarstvo kao korisnika je razvoj temelja za uspostavu strateškog okvira za sektor društvene ekonomije koji uključuje definiciju društvene ekonomije i kriterije za prepoznavanje subjekata društvene ekonomije, uključujući definiciju društvenih poduzeća, temeljene na relevantnim povijesnim podacima i dokumentima.

U sklopu zajedničkog rada na studiji slučaja za Hrvatsku „*Enhancing the take-up of Financial Instruments under the European Social Fund*“, iz intervjua provedenih s komercijalnim bankama može se zaključiti da postoji informacijska asimetrija u odnosu na razumijevanje koncepta društvene ekonomije. Samo jedna od ispitanih banaka ima uspostavljenu vlastitu kreditnu politiku za financiranje društvenog poduzetništva te je kroz intervju višestruko i snažno naglasila potrebu za nacionalnim regulatornim okvirom koji bi nedvosmisleno odredio definiciju i kriterije tog sektora. Manjak regulatornog okvira predstavlja velik problem jer cijeli jedan sektor nije prepoznat, što znači da nije niti financiran, dok s druge strane izostaje i prilagodba ostalih politika važnih za razvoj društvenog poduzetništva, a to su porezna politika i javna nabava. Potrebno je naglasiti kako ostale ispitane banke ne prepoznaju koncept društvenog poduzetništva, odnosno nemaju razvijenu vlastitu kreditnu politiku za njegovo financiranje.

Manjak regulatornog okvira, a time i neprepoznavanje sektora društvene ekonomije dovodi i do nedostatka jasnih i preciznih informacija o broju subjekata društvene ekonomije u Hrvatskoj, što znači da se ne može nedvosmisleno zaključiti kolika je veličina tog sektora. U proteklih desetak godina proveden je niz analiza, od kojih je svaka rezultirala drugačijim brojem subjekata društvene ekonomije. Prema Izvješću EK o mapiranju društvenih poduzeća u Hrvatskoj[30], u 2018. godini spomenut je broj od 526 društvenih poduzeća različitih pravnih oblika. Međutim, taj broj je također okviran i ne temelji se na preciznom regulatornom okviru koji podrazumijeva jasne kriterije prepoznavanja subjekata društvene ekonomije.

S obzirom na specifičnost sektora društvene ekonomije (fokus na ostvarivanje društvenih/socijalnih ciljeva), ona se na komercijalnom tržištu suočavaju s još većim poteškoćama u odnosu na standardna

[30] Social enterprises and their ecosystems in Europe – 2019. Country report: Croatia. Europska komisija, veljača 2019.

poduzeća. Zaključci (ključni nalazi) Završnog izvješća o provedenom vrednovanju društvenog poduzetništva[31] ukazuju da je nedostatak pristupa financijama i dalje jedna od najznačajnijih prepreka za pokretanje, rast i održivost društvenih poduzeća u Hrvatskoj. Dodatno, sukladno ključnim nalazima vrednovanja potrebno je razviti sustavan pristup i jasne strateške smjernice razvoja svih elemenata ekosustava društvenog poduzetništva u RH. Navedeno podrazumijeva poticajan zakonodavni okvir, učinkovite javne institucije i privatne organizacije kao stupove nefinancijske podrške, definirane i dostatne inovativne i postojeće oblike financijske podrške (bespovratna sredstva i financijski instrumenti), kontinuirana istraživanja i statističko praćenje razvoja sektora, mjerenje utjecaja i promociju društvenog poduzetništva. Ključnu ulogu u ovom procesu treba imati institucija nadležna za razvoj društvenog poduzetništva u RH. Institucija koja će biti nadležna za razvoj društvenog poduzetništva u RH treba inicirati proces izrade i usvajanja općeg zakona o društvenim poduzećima te kao prvu aktivnost razviti službenu evidenciju društvenih poduzeća kako bi se osigurali zajedničko razumijevanje svih ključnih dionika i šire javnosti te prostor za pokretanje novih akcija unapređenja ekosustava društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj. Prema studiji slučaja „*Enhancing the take-up of Financial Instruments under the European Social Fund*" također se smatra kako bi nejasan zakonodavni okvir, zajedno s nepostojanjem registra subjekata društvene ekonomije, mogao omesti razvoj financijskih instrumenata u ovom sektoru, jer je otežano dizajniranje odgovarajuće financijske ponude za takve subjekte.

U zaključcima Završnog izvješća o provedenom vrednovanju društvenog poduzetništva govori se i o tome kako je u budućim pozivima za subjekte društvene ekonomije potrebno osigurati besplatnu nefinancijsku podršku (upravljanje projektima, razvoj poslovanja) i mentorstvo s ciljem razvoja poslovnih modela, a nakon provedbe izraditi analizu doprinosa ovih projekata kreiranju novih socijalnih i poduzetničkih aktivnosti i doprinosa promicanju zapošljavanja ranjivih skupina u zajednicama kako bi se finalno procijenio utjecaj projekata na ekosustav društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj. Također, za društveno-poduzetničke pothvate koji uvode na tržište nove usluge i /ili proizvode potrebno je osigurati veća financijska sredstva i omogućiti kombinaciju različitih izvora financiranja (bespovratna i povratna sredstva). Naglašeno je i kako je potrebno alocirati više sredstava za uređenje poslovnih prostora, nabavu opreme, financiranje poslovnog i organizacijskog razvoja (digitalna transformacija, internet marketing), no i dalje osiguravati dostatna sredstva za edukacijske i promocijske aktivnosti, zapošljavanje te testiranje društveno-poduzetničkih ideja.

Kroz održane sastanke s predstavnicima društvenih poduzeća[32] zaključeno je da postoji prostor i interes za financijske instrumente, posebice kada se govori o financiranju subjekata društvene ekonomije u fazi razvoja kojima je zbog visokog rizika teško prikupiti početni kapital kod klasičnih banaka. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (dalje u tekstu: MROSP), Uprava za upravljanje operativnim programima Europske unije kao UT provelo je i upitnik s ciljem prikupljanja osnovnih podataka o subjektima društvene ekonomije u Hrvatskoj i njihovim financijskim potrebama. Ciljana skupina ispitanika bili su korisnici bespovratnih sredstava pružanih kroz Operativni program „*Učinkoviti ljudski potencijali*" 2014.-2020. (132 korisnika). Odgovori su prikupljani u razdoblju od 31. siječnja 2022. do 15. veljače 2022. U tom razdoblju zaprimljeno je 70 odgovora (53 %).

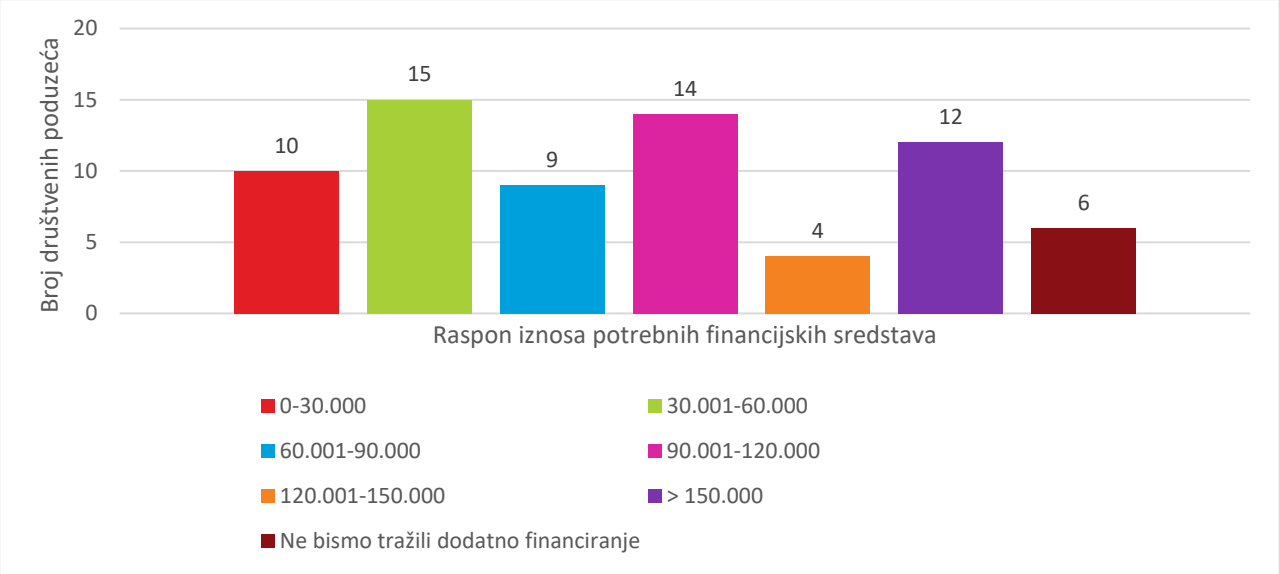
[31] Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., Grupa 7: Vrednovanje društvenog poduzetništva, Završno izvješće o provedenom vrednovanju, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, listopad 2021. (http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/11/Zavrs%CC%8Cno-izvjes%CC%8Cc%CC%81e_vrednovanje-dru%C5%A1tvenog-poduzetni%C5%A1tva.pdf, pristup: studeni 2022.)

[32] Sastanci održavani s različitim akterima prilikom inicijalnih ispitivanja potrebe za financiranjem od strane Upravljačkog tijela, Uprave za upravljanje operativnim programima Europske unije.

Analizom prikupljenih podataka zaključeno je kako je većina subjekata društvene ekonomije prema vrsti poslovnog subjekta udruga (37 %) te društvo s ograničenom odgovornošću (36 %). Većina ispitanika se identificirala kao mikro poduzeće s obzirom na veličinu organizacije, odnosno imaju manje od 10 zaposlenih, godišnji promet ili ukupnu godišnju bilancu manju ili jednaku 2 milijuna eura. Prema uzorku ispitanih društvenih poduzetnika 12 % je mlađe od 3 godine, dok je 87 % starije od 3 godine. U rasponu od 3-5 godina je 27 %, 6-10 godina 23% te starije od 11 godina 37 %.

Glavni izvori financiranja su javno financiranje te prihodi od tržišne djelatnosti. Od 70 ispitanih poduzetnika, njih 49 (70 %) nije pokušalo ostvariti kreditiranje kod komercijalnih banaka, dok ih 12 (17 %) nije ostvarilo uvjete. Glavni razlozi neostvarenja kreditiranja bili su nedovoljna kreditna sposobnost uz tržišne kamate, nepovjerenje komercijalnih banaka, gospodarski subjekt nije smatran pogodnim za financiranje, nemogućnost osiguranja kolaterala te niska razina dobiti. Samo sedam (10 %) je uspješno ostvarilo kreditiranje u traženom iznosu. Iznos primljenih kredita je u najvećoj mjeri bio do 50.000 EUR. Potreba ispitanika za dodatnim financiranjem u naredne dvije godine prikazana je u grafikonu 2.

Grafikon 2: Potreba ispitanika za dodatnim financiranjem u naredne dvije godine prema rasponu financijskih sredstava i broju subjekata društvene ekonomije (u EUR).



Subjekti društvene ekonomije bi u najvećoj mjeri (57 %) koristili opciju bespovratnih sredstava za dio poslovanja koji nije profitabilan. Također, velik dio njih (38 ispitanika) bi koristio i opciju otpisivanja dijela glavnice u slučaju zapošljavanja osoba pripadnika ranjivih skupina ili u slučaju *upskilling-a/reskilling-a* zaposlenika. Kada je riječ o nefinancijskoj podršci, 20 ispitanika ne bi koristilo tu mogućnost. Ostali (71 %) bi koristili *mentoring* iz sljedećih područja: financijsko poslovanje (34), razvoj poslovnog plana (26), promidžba i vidljivost (29), edukacije povezane s vještinama umrežavanja (24) te upravljanje ljudskim potencijalima (20). Planirana financijska ulaganja u naredne dvije godine u najvećoj mjeri bi se odnosila na opremu, ulaganje u razvoj proizvoda, edukacije, ulaganje u inovacije te repromaterijal. Ujedno, 48 ispitanika, odnosno 69 % planira zaposliti nove djelatnike u idućih 12 mjeseci. Isto tako 94 % ispitanika koji planiraju zaposliti nove djelatnike bi zaposlilo osobe u nepovoljnom položaju na tržištu rada (primjerice osobe mlađe od 24 godine, osobe starije od 50 godina, osobe bez završenog srednjoškolskog obrazovanja, osobe koja je pripadnik romske nacionalne manjine i dr.) ili osobe s invaliditetom.

U sklopu spomenutog projekta „*Supporting the development of the social economy as a driver of growth*“ financiranog kroz Instrument tehničke pomoći (*Technical Support Instrument 2025 (TSI) – Multi-country project on Developing the Social Economy*), drugi cilj projekta za Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike je uspostavljanje financijskog instrumenta za subjekte društvene ekonomije – sustavno mapiranje tržišta, analiza nedostataka i primjena najboljih EU praksi te izrada izvješća s preporukama za dizajn specifičnih financijskih proizvoda (zajmova, jamstava i/ili vlasničkih ulaganja) te akcijski plan za njihovu provedbu, u svrhu postizanja sustavnog i usmjerenog financiranja sektora društvene ekonomije.

U području financiranja subjekata društvene ekonomije, jaz u financiranju procijenjen je na gotovo 1 milijardu EUR godišnje u cijeloj Europi, dok je u području mikrofinanciranja taj jaz procijenjen na 12,9 milijardi EUR godišnje u cijeloj EU.[33]

1.2. Mogućnosti za implementaciju financijskih instrumenata

Sukladno članku 58. *Financijski instrumenti*, stavku 1. UZO 2021/1060 upravljačka tijela mogu pružiti programski doprinos iz jednog ili više programa postojećim ili novoosnovanim financijskim instrumentima uspostavljenima na nacionalnoj, regionalnoj, transnacionalnoj ili prekograničnoj razini te koje izravno provodi upravljačko tijelo, ili je ono odgovorno za njihovo provođenje, koji doprinose postizanju specifičnih ciljeva. Člankom 59. *Provedba financijskih instrumenata* UZO-a 2021/1060 propisano je nekoliko načina provedbe financijskih instrumenata. Sukladno predmetnom članku 59., stavku 1. UT može izravno provoditi financijski instrument[34] dok je stavkom 2. propisano kako financijski instrumenti koji se provode u okviru odgovornosti UT-a[35] mogu biti ulaganje programskih sredstava u kapital pravnog subjekta i zasebni blokovi financiranja ili fiducijarni računi.

S obzirom na osjetljivu tržišnu klimu te novinu koja bi se implementacijom ESF+ financijskih instrumenata uvela na tržište, samoj implementaciji je potrebno pristupiti pažljivo i u pomno razrađenim koracima koji su usklađeni s mogućnošću ostvarenja ciljeva određenih PULJP-om 2021.-2027. Trenutno je na raspolaganju nekoliko opcija koje zadovoljavaju uvjete navedene u članku 59. Uredbe. Prema predmetnom članku 59., stavku 3., UT može izravno dodijeliti ugovor za provedbu financijskog instrumenta:

a) EIB-u;

b) međunarodnim financijskim institucijama čiji je dioničar država članica;

c) banci u javnom vlasništvu odnosno instituciji u javnom vlasništvu koja je osnovana kao pravni subjekt koji izvršava financijske aktivnosti na profesionalnoj osnovi i koja ispunjava sve sljedeće uvjete:

   i. nema izravnog sudjelovanja privatnog kapitala, uz iznimku oblika sudjelovanja privatnog kapitala koji nemaju značajke kontroliranja i blokiranja, a koji se zahtijevaju nacionalnim zakonodavnim odredbama, u skladu s Ugovorima, i koji ne izvršavaju odlučujući utjecaj na relevantnu banku ili instituciju, uz iznimku oblika sudjelovanja privatnog kapitala kojima se ne daje pravo utjecanja na odluke u pogledu svakodnevnog upravljanja financijskim instrumentom koji prima potporu iz fondova;

[33] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Izgradnja gospodarstva za ljude: akcijski plan za socijalnu ekonomiju (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12743-EU-action-plan-for-social-economy_en, pristup: studeni 2022.)

[34] Financijski instrumenti koje izravno provodi upravljačko tijelo mogu pružati samo zajmove ili jamstva. Upravljačko tijelo utvrđuje uvjete za programski doprinos financijskom instrumentu u strateškom dokumentu koji uključuje elemente utvrđene u Prilogu X UZO 2021/1060.

[35] Biraju se natječajnim postupkom u skladu s primjenjivim pravom ili izravnom dodjelom ugovora.

ii. djeluje na temelju mandata u okviru javne politike koji joj je dalo relevantno tijelo države članice na nacionalnoj ili regionalnoj razini, koja, kao sve ili dio svojih aktivnosti, uključuje obavljanje aktivnosti gospodarskog razvoja kojima se doprinosi ciljevima fondova;

iii. obavlja, isključivo ili kao dio svojih aktivnosti, aktivnosti gospodarskog razvoja doprinoseći ciljevima fondova u regijama, područjima politika ili sektorima kojima pristup financiranju iz tržišnih izvora nije općenito dostupan ili dostatan;

iv. djeluje bez prvenstvenog usmjerenja na ostvarivanje maksimalne dobiti, već osigurava dugoročnu financijsku održivost svojih aktivnosti;

v. odgovarajućim mjerama u skladu s primjenjivim pravom osigurava da izravna dodjela ugovora iz točke b) ne rezultira nikakvom izravnom ili neizravnom koristi za komercijalne aktivnosti;

vi. podliježe nadzoru neovisnog tijela u skladu s primjenjivim pravom,

d) drugim tijelima, koja su također obuhvaćena područjem primjene članka 12. Direktive 2014/24/EU.

Subjekti koji bi zadovoljili uvjete i kojima bi UT mogao izravno dodijeliti ugovor za provedbu su Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (dalje u tekstu: HAMAG-BICRO) i Hrvatska banka za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR). HAMAG-BICRO je u prethodnom operativnom razdoblju dodjeljivao te i dalje dodjeljuje, zajmove i jamstva iz sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj te Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (dalje u tekstu: EPFRR). Konkretno, radi se o financijskim proizvodima ESIF mikro i mali investicijski zajmovi, zajmovi za obrtna sredstva te jamstva iz EFRR te mikro i mali zajmovi za ruralni razvoj, zajmovi za obrtna sredstva i jamstva iz EPFRR. HAMAG-BICRO posjeduje gotova tehnička rješenja te definirane postupke prijave (primjerice online prijava putem mrežnih stranica HAMAG-BICRO-a) na željene financijske proizvode te znanja i kapacitete za odabir prihvatljivih prijava. HBOR provodi izravna kreditiranja te kreditiranja u suradnji s poslovnim bankama i leasing društvima. HBOR je također u prethodnom operativnom razdoblju dodjeljivao te i dalje dodjeljuje, zajmove za investicijska ulaganja i obrtna sredstva većih iznosa iz sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj te Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj. Posjeduje veliko iskustvo u provedbi niza financijskih proizvoda iz ESI fondova (npr. ESIF krediti za rast i razvoj, ESIF krediti za energetsku učinkovitost u zgradama javnog sektora, ESIF krediti za javnu rasvjetu, EPFRR Obrtna sredstva za ruralni razvoj, Investicijski krediti za ruralni razvoj).

Ako tijelo koje je UT odabrao provodi holding fond, to tijelo može odabrati druga tijela za provedbu posebnih fondova. U slučaju financijskih instrumenata koji se provode u okviru odgovornosti UT-a (ulaganje programskih sredstava u kapital pravnog subjekta i zasebni blokovi financiranja ili fiducijarni računi) uvjeti za programske doprinose utvrđuju se u sporazumima o financiranju[36], a tijela koja provode dotične financijske instrumente[37] podupiru krajnje primatelje, uzimajući pritom u obzir ciljeve programa i potencijal za financijsku održivost ulaganja, kako je obrazloženo poslovnim planom ili jednakovrijednim dokumentom. Također, odabir krajnjih primatelja mora biti transparentan te njime ne smije dolaziti do sukoba interesa.

[36] Sporazumi o financiranju se u skladu s člankom 59., stavkom 5. UZO 2021/1060 sklapaju između: a) propisno ovlaštenih predstavnika upravljačkog tijela i tijela koje provodi holding fond, prema potrebi i b) propisno ovlaštenih predstavnika upravljačkog tijela ili, ako je primjenjivo, tijela koje provodi holding fond i tijela koje provodi posebni fond i uključuju element utvrđene u Prilogu X UZO 2021/1060.

[37] Ili u kontekstu jamstava, tijelo koje pruža temeljne zajmove (članak 59., stavak 7. UZO 2021/1060).

2. ANALIZA POTENCIJALNIH KRAJNJIH PRIMATELJA I FINANCIJSKI PROIZVODI: PREGLED

Preporuke EK za RH identificiraju prioritetna područja ulaganja i okvirne uvjete za učinkovitu provedbu kohezijske politike u programskom razdoblju 2021.– 2027. godine. Glavni izazovi identificirani na tržištu rada su niska razina zaposlenosti i aktivnosti, posebno među starijim radnicima, ženama, mladima, Romima, osobama s invaliditetom i osobama nižih kvalifikacija. Cilj planiranih financijskih instrumenata je doprinos povećanju razine zaposlenosti i otvaranju novih radnih mjesta, s posebnim fokusom na navedene skupine. Fondom ESF+ trebalo bi se promicati i fleksibilne mogućnosti usavršavanja i stjecanja novih vještina. Kroz prikazanu shemu financijskog instrumenta bi se, osim primjerice razvoja poduzetničkih vještina, omogućio *upskilling*/*reskilling* zaposlenika koji kroz intervenciju financijskim instrumentom ima dodanu vrijednost jer je direktno vezan uz investiciju koja se financira i potiče, između ostalog, da postojeći zaposlenici budu u toku s promjenama tog radnog mjesta.

Nastavno na ulaganja definirana PULJP-om 2021.-2027. i u svrhu podržavanja ciljanih skupina s najvećim nedostatkom u pristupu financijskim proizvodima, sljedeći su financijski proizvodi identificirani kao najpotrebniji[38]:

a) mikro zajmovi za mikro i mala poduzeća i

b) zajmovi za subjekte u društvenoj ekonomiji.

Članak 58., stavak 5. UZO-a 2021/1060 navodi kako se financijski instrumenti mogu kombinirati s programskom potporom u obliku bespovratnih sredstava u operaciji jedinstvenog financijskog instrumenta, u okviru jedinstvenog sporazuma o financiranju, ako oba različita oblika potpore pruža tijelo koje provodi financijski instrument. U tom se slučaju na tu operaciju jedinstvenog financijskog instrumenta primjenjuju pravila primjenjiva na financijske instrumente. Programska potpora u obliku bespovratnih sredstava mora izravno biti povezana i potrebna za financijski instrument i ne smije premašivati vrijednost ulaganja koja se podupiru financijskim proizvodom.[39] Spomenute mogućnosti omogućavaju značajno pojednostavljivanje i bržu proceduru dodjele sredstava, čime se poduzetnicima omogućava dugoročnije planiranje poslovanja. Kombinacije financijskog instrumenta i bespovratnih sredstava prepoznate kao potencijalna mogućnost pri provedbi predloženih financijskih proizvoda i ciljanih skupina su sljedeće[40]:

- kombinacija financijskih instrumenata i bespovratnih sredstava za tehničku potporu – tehnička potpora se može odnositi na aktivnosti podrške poslovnom razvoju (obuka i podučavanje s ciljem razvoja poslovnih vještina krajnjih primatelja)
- kombinacija financijskih instrumenata i bespovratnih sredstava temeljenih na izvedbi (*performance-based grants*) – krajnjem primatelju se otpisuje dio primljenog financijskog proizvoda nakon ispunjenja unaprijed dogovorenih obveza (npr. otpisivanje dijela glavnice mikro zajma u slučaju zapošljavanja osoba pripadnika ranjivih skupina ili u slučaju unaprjeđenja vještina zaposlenika – *upskilling/reskilling*)

[38] Prema studiji slučaja Izvješće za Hrvatsku čiji su naručitelj Europska investicijska banka (EIB) i Europska komisija: *Enhancing the take-up of Financial Instruments under the European Social Fund,* fi-compass, ESF

[39] Sukladno odredbama UZO-a 2021/1060, u slučajevima kombinirane potpore (koja se dodjeljuje sukladno članku 58., stavku 4. i 5.) za svaki se izvor potpore vodi zasebna evidencija. Ukupni iznos svih oblika kombinirane potpore ne smije premašivati ukupni iznos dotične stavke rashoda. Bespovratna sredstva ne mogu se koristiti za nadoknadu potpore primljene iz financijskih instrumenata, a financijski instrumenti ne mogu se upotrebljavati za pretfinanciranje bespovratnih sredstava.

[40] Combination of financial instruments and grants under shared management funds in the 2021-2027 programming period – factsheet, fi-compass, svibanj 2021.

- kombinacija financijskih instrumenata i kapitalnih bespovratnih sredstava (*capital grants*) – bespovratna sredstva se mogu iskoristiti za dio poslovanja koji nije profitabilan (npr. kod subjekata društvene ekonomije koji imaju problem s financijskom održivošću)

Bitno je istaknuti kako Uredba (EU, EURATOM) 2024/2509 propisuje kako se financijskim instrumentima ne narušava tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu te su oni usklađeni s propisima o državnim potporama[41.] Predloženi financijski instrumenti mogu se strukturirati tako da budu u skladu s *de minimis* (potpora male vrijednosti) ili pravilima iz Uredbe o skupnom izuzeću (engl. GBER)[42] kojom se zemlje članice EU oslobađaju od obveze prijavljivanja državnih potpora prema EK, po uvjetom da se ispune svi kriteriji iz iste. Potporu male vrijednosti Zakon o državnim potporama (NN 47/14, 69,17 na snazi od 22. srpnja 2017.), člankom 2. definira kao potporu uređenu važećom uredbom Europske unije koja zbog svoga iznosa ne narušava ili ne prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja i ne utječe na trgovinu između država članica Europske unije te ne predstavlja državnu potporu iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Financijski posrednik mora ispunjavati sve obveze izvješćivanja[43] u vezi potpora male vrijednosti (*de minimis* potpore) i kompatibilnih državnih potpora u skladu s odredbama iz relevantne regulative EK[44], odnosno s važećim uredbama u trenutku izvješćivanja i u skladu sa važećim Zakonom o državnim potporama. Određivanje bruto ekvivalenta bespovratnih sredstava (Gross Grant Equivalent - GGE)[45] za svakog krajnjeg primatelja također bi trebalo biti u nadležnosti odabranog financijskog posrednika.

2.1. Mikro zajmovi za mikro i mala poduzeća

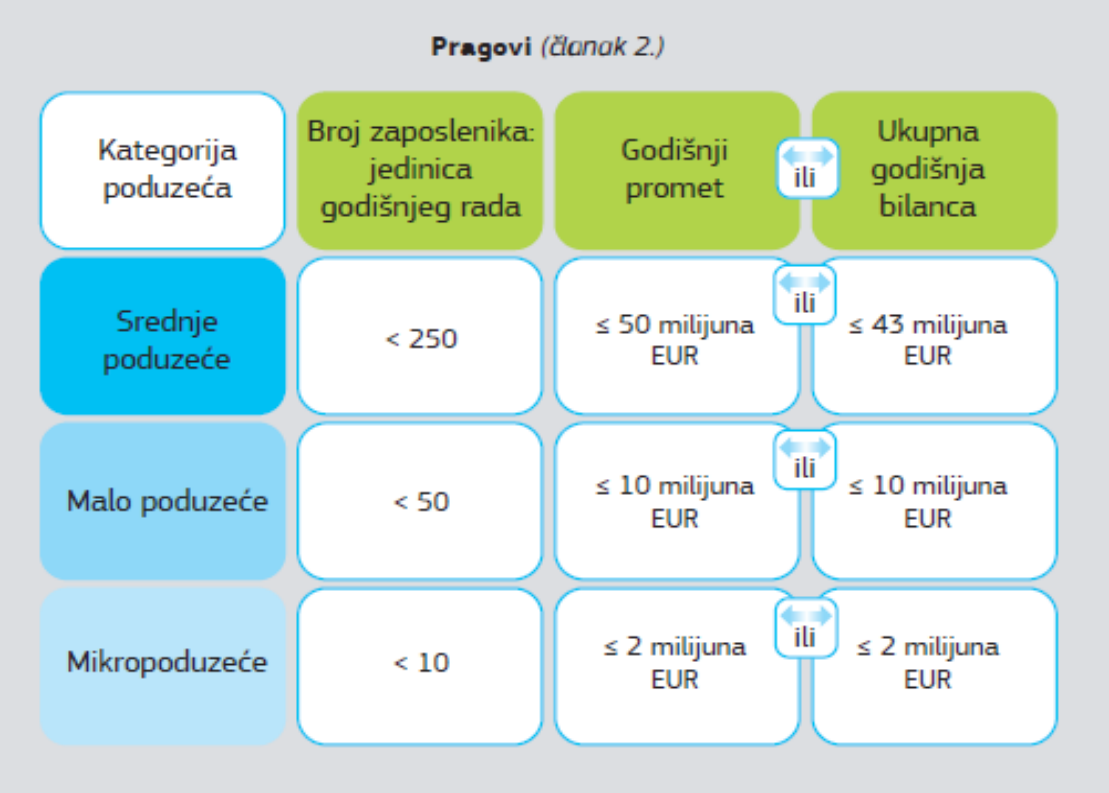
S ciljem da se sredstva iz namjenskih mjera potpore dodjeljuju samo onim poduzećima kojima su stvarno potrebna izdana je Preporuka o MSP-ovima[46]. Nastavno na navedeno, *Vodič za korisnike o definiciji malih i srednjih poduzeća* izdala je Europska komisija 2020. godine kako bi se, između ostalog, europskim, nacionalnim, regionalnim i lokalnim državnim službenicima koji izrađuju različite programe i upravljaju njima, obrađuju zahtjeve i povjeravaju ispunjavaju li poduzeća uvjete prihvatljivosti za potporu olakšalo prepoznavanje pravih MSP-ova. Prema *Vodiču* definicija malih i srednjih poduzeća se primjenjuje na sve politike, programe i mjere za mala i srednja poduzeća koje Europska komisija razvija i kojima upravlja te na one vrste državnih potpora za koje ne postoje primjenjive *ad hoc* smjernice. Također, u *Vodiču* se navodi kako nije jednostavno odlučiti je li poduzeće u kategoriji malih i srednjih poduzeća ili ne. Kada se utvrđuje je li poduzeće u kategoriji malih i srednjih poduzeća, njegova veličina (zaposlenici, promet i ukupna bilanca) nisu jedini čimbenici koje treba uzeti u obzir. Kako je navedeno, poduzeće može biti malo, ali ako ima pristup znatnim dodatnim resursima (npr. zato što je u vlasništvu većeg poduzeća, s njime je povezano ili u partnerskom odnosu), možda ne ispunjava uvjete za kategoriju malog i srednjeg poduzeća.

U slučaju poduzeća sa složenijom strukturom može biti potrebna posebna analiza za svaki pojedini slučaj, jer, kako navodi *Vodič*, važno je utvrditi koja su poduzeća pravi MSP-ovi jer je njima potrebna pomoć

[41] Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, članak 212., stavak 2., točka c.
[42] Uredba (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora
[43] Zakon o državnim potporama (NN 47/14, 19/17), članak 14.
[44] Uredba Komisije (EU) 2023/2391 od 4. listopada 2023. o izmjeni uredbi (EU) br. 717/2014, (EU) br. 1407/2013, (EU) br. 1408/2013 i (EU) br. 360/2012 u pogledu de minimis potpora za preradu i stavljanje na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture te Uredbe (EU) br. 717/2014 u pogledu ukupnog iznosa de minimis potpora dodijeljenih jednom poduzetniku, njezina razdoblja primjene i drugih pitanja i Uredba (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora
[45] Iznos koji bi bio dodijeljen da je potpora bila dodijeljena korisniku u obliku bespovratnih sredstava, prije poreza ili drugih naknada.
[46] Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (2003/361/EC), Official Journal L 124, 20 May 2003 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32003H0361, pristup: prosinac 2022.)

zbog suočavanja MSP-ova s jedinstvenim nizom problema: tržišni neuspjesi (pravi MSP-ovi često se suočavaju s tržišnim neuspjesima koji mogu nastati u područjima kao što su financije, istraživanje, inovacije ili propisi u području zaštite okoliša, što čini okruženje u kojem rade i natječu se s drugim sudionicima još zahtjevnijima) i strukturne prepreke (MSP-ovi često trebaju prevladati strukturne prepreke kao što su manjak upravljačkih i tehničkih vještina, krutost tržišta rada i ograničeno znanje o prilikama za međunarodno širenje).

Slika 1: Prikaz kriterija razvrstavanja subjekata u sektoru malih i srednjih poduzeća (izvor: Vodič za korisnike o definiciji malih i srednjih poduzeća, str. 11., sukladno članku 2. Preporuke o MSP-ovima)



Također, *Vodič* ističe kako je s obzirom na relativno ograničena sredstva, važno zadržati prednosti programa potpora za prave MSP-ove te države članice mogu dobrovoljno primjenjivati definiciju, uz napomenu kako EK, EIB te EIF pozivaju da se definicija primjenjuje što je više moguće.

Kriteriji razvrstavanja subjekata u sektoru malih i srednjih poduzeća u Hrvatskoj su definirani Zakonom o računovodstvu i Zakonom o poticanju razvoja malog gospodarstva. Kategorizacija poduzeća temeljena na Zakonu o računovodstvu (NN 85/24, 145/24, 151/25 na snazi od 31. prosinca 2025.) je definirana člankom 5. *Razvrstavanje poduzetnika* gdje je definirano kako se poduzetnici razvrstavaju na mikro, male, srednje i velike ovisno o pokazateljima utvrđenima na zadnji dan poslovne godine koja prethodi poslovnoj godini za koju se sastavljaju financijski izvještaji. Pokazatelji na temelju kojih se razvrstavaju poduzetnici su iznos ukupne aktive, iznos netoprihoda i prosječan broj radnika tijekom poslovne godine. Prema navedenom Zakonu mikro poduzetnici su oni koji prelaze granične pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta: 1) ukupna aktiva 450.000 EUR, 2) netoprihod 900.000 EUR , 3) prosječan broj radnika tijekom poslovne godine – 10 radnika; mali poduzetnici su oni koji nisu mikro poduzetnici i ne prelaze granične pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta: 1) ukupna aktiva 5.000.000 EUR, 2) netoprihod 10.000.000 EUR, 3) prosječan broj radnika tijekom poslovne godine – 50 radnika; srednji poduzetnici su oni koji nisu ni mikro ni mali poduzetnici

i ne prelaze granične pokazatelje u dva od tri sljedeća uvjeta: 1) ukupna aktiva 25.000.000 EUR; 2) netoprihod 50.000.000 EUR , 3) prosječan broj radnika tijekom poslovne godine – 250 radnika dok su veliki poduzetnici ustvari poduzetnici koji prelaze granične pokazatelje u najmanje dva od tri uvjeta iz definicije srednjih poduzetnika; kreditne institucije, društva za osiguranje, leasing-društva, mirovinska društva i ostalo navedeno u Zakonu.

Kategorizacija poduzeća temeljena na Zakonu o poticanju razvoja malog gospodarstva (NN 29/02, 63/07, 53/12, 56/13, 121/16 na snazi od 31. prosinca 2016.) je definirana člankom 3. prema kojem se prema veličini razlikuju mikro, mali i srednji subjekti malog gospodarstva. Prema navedenom Zakonu mikro subjekti malog gospodarstva su fizičke i pravne osobe iz članka 2.[47] tog Zakona koje: 1) prosječno godišnje imaju zaposleno manje od 10 radnika, 2) prema financijskim izvješćima za prethodnu godinu ostvaruju godišnji poslovni prihod u iznosu protuvrijednosti do 2.000.000 EUR, ili imaju ukupnu aktivu ako su obveznici poreza na dobit, odnosno imaju dugotrajnu imovinu ako su obveznici poreza na dohodak, u iznosu protuvrijednosti do 2.000.000 EUR; mali subjekti malog gospodarstva su fizičke i pravne osobe iz navedenog članka 2. tog Zakona koje: 1) prosječno godišnje imaju zaposleno manje od 50 radnika, 2) prema financijskim izvješćima za prethodnu godinu ostvaruju godišnji poslovni prihod u iznosu protuvrijednosti do 10.000.000 EUR, ili imaju ukupnu aktivu ako su obveznici poreza na dobit, odnosno imaju dugotrajnu imovinu ako su obveznici poreza na dohodak, u iznosu protuvrijednosti do 10.000.000 EUR te su srednji subjekti malog gospodarstva fizičke i pravne osobe iz navedenog članka 2. tog Zakona, čiji je godišnji prosječni broj radnika, ukupni godišnji promet ili zbroj bilance, odnosno dugotrajna imovina veća od utvrđenih kod malih subjekata malog gospodarstva.

Mikro poduzeća obično zadovoljavaju svoje potrebe za zaduživanjem kroz prekoračenja, kratkoročne kreditne linije ili kreditne kartice. Mikro zajmovi financirani u okviru ESF+-a trebali bi se koristiti za potporu poslovnom razvoju postojećih i stvaranju novih poduzeća te (samo)zapošljavanju, kao obliku podrške poslovnim subjektima koji su obično isključeni iz tradicionalnog bankarstva. Slijedom navedenog, prihvatljivi prijavitelji za mikro zajmove bila bi mikro i mala poduzeća prema zadanim uvjetima, ali i fizičke osobe od kojih bi se tražilo da prije potpisivanja ugovora o zajmu do definiranog roka registriraju poduzeće i zaposle se u njemu, odnosno da zadovolje sve uvjete koji se traže od ostalih prijavitelja.

Tablica niže prikazuje indikativnu strukturu osnovnih obilježja mikro zajma kojim bi se pružila potpora mikro i malim poduzećima prihvatljivima za financiranje kroz PULJP 2021.-2027.

Tablica 2: Prikaz temeljnih obilježja predloženog zajma za mikro i mala poduzeća

Zajam za mikro i mala poduzeća[48]	
Ukupna alokacija	Početna alokacija do 30 milijuna EUR financiranih kroz PULJP 2021.-2027.
Iznos pojedinačnog zajma	do 50.000 EUR[49]

[47] Malo gospodarstvo u smislu Zakona čine subjekti u poduzetništvu i obrtu koji: 1) zapošljavaju prosječno godišnje manje od 250 radnika, 2) u poslovanju su neovisni, odnosno autonomni subjekti koji nisu klasificirani kao partnerski subjekti te povezani subjekti, sukladno Preporuci Komisije 2003/361/EC od 6. svibnja 2003. godine, 3) prema financijskim izvješćima za prethodnu godinu ostvaruju godišnji poslovni prihod u iznosu protuvrijednosti do 50.000.000 EUR, ili imaju ukupnu aktivu ako su obveznici poreza na dobit, odnosno imaju dugotrajnu imovinu ako su obveznici poreza na dohodak, u iznosu protuvrijednosti do 43.000.000 EUR

[48] Prema studiji slučaja Izvješće za Hrvatsku čiji su naručitelj Europska investicijska banka (EIB) i Europska komisija: *Enhancing the take-up of Financial Instruments under the European Social Fund,* fi-compass, ESF

[49] Sukladno izvješću EK *Microfinance in the European Union: Market analysis and recommendations for delivery options in 2021-2027*, više od jedne trećine pružatelja mikrofinanciranja u Europi već nudi zajmove veće od 25.000 EUR kako bi zadovoljili rastuće potrebe svojih klijenata

Kamatna stopa	Smanjena kamatna stopa u odnosu na kamatnu stopu koja se nudi primateljima kredita pod komercijalnim, redovnim uvjetima
Prihvatljivi izdaci[50]	Ulaganja u dugotrajnu imovinu (materijalna i nematerijalna imovina)
Krajnji primatelji	Mikro poduzeća i mala poduzeća[51] (mlada poduzeća[52], vlasnici - pripadnici ranjive skupine)
Rok otplate	Duži rok otplate u odnosu na komercijalnu ponudu
Poček	Duži poček u odnosu na komercijalnu ponudu
Mogućnosti kombinacije bespovratnih sredstava i financijskog instrumenta	**Kombinacija financijskih instrumenata i bespovratnih sredstava za tehničku potporu:** Tehnička pomoć u obliku obuke za poduzetništvo i aktivnosti podrške poslovnom razvoju. Cilj treninga trebao bi biti stjecanje poduzetničkih vještina, s fokusom na praktične vještine upravljanja poslovanjem kao što su poslovno i financijsko planiranje te osnovne računovodstvene vještine. **Kombinacija financijskih instrumenata i bespovratnih sredstava temeljenih na izvedbi (*performance-based grants*):** Krajnjem primatelju se otpisuje dio primljenog financijskog proizvoda nakon ispunjenja unaprijed dogovorenih obveza koje mogu uključivati zaposlenje osoba – pripadnika ranjivih skupina i/ili *upskilling/reskilling* postojećih zaposlenika.

Sukladno Izvješću EK (vidi poglavlje 1.1. Obrazloženje za upotrebu financijskih instrumenata u ESF+-u), kategorije ranjivih skupina koje se preporuča uzeti u obzir pri određivanju krajnjih primatelja – vlasnika pripadnika ranjivih skupina te pri određivanju kategorija ranjivih skupina za zapošljavanje koje omogućava otpis dijela financijskog proizvoda su sljedeće:

- osobe s invaliditetom,
- osobe u dobi od 18 do dana kada navršavaju 30 godina života,
- osobe u dobi iznad 55 godina života,
- osobe bez završenog osnovnoškolskog obrazovanja,
- osobe bez završenog srednjoškolskog obrazovanja,
- žene,
- nacionalne manjine.

[50] Prema članku 58. stavku 2. UZO 2021/1060, financijskim instrumentima se pruža potpora krajnjim primateljima samo za ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu te radni kapital, za koja se očekuje da će biti financijski održiva i za koja nije dostupno dostatno financiranje iz tržišnih izvora. Takva potpora mora biti u skladu s primjenjivim pravilima Unije o državnim potporama.

[51] Na zajam se mogu javiti i fizičke osobe koje u trenutku podnošenja zahtjeva za zajam nemaju registrirani vlastiti gospodarski subjekt već planiraju isti osnovati

[52] Poslovni subjekt koji se nalazi u vlasništvu fizičke ili pravne osobe koja do trenutka podnošenja zahtjeva nije bila većinski vlasnik subjekta koji se prijavljuje i drugih pravnih subjekata, kao niti suvlasnik drugog poslovnog subjekta s udjelom većim od 30% kumulativno dulje od 36 mjeseci

Budući da je zapošljavanje gore spomenutih kategorija ranjivih skupina jedan od značajnih izazova na tržištu rada, mogućnost kombinacije financijskog instrumenta i bespovratnih sredstava temeljenih na izvedbi može imati pozitivan utjecaj na rješavanje tog izazova kroz financijski poticaj krajnjim primateljima u slučaju zapošljavanja osobe pripadnika/ce navedenih kategorija.

2.2. Zajmovi za subjekte društvene ekonomije

Subjekti društvene ekonomije su poslovni subjekti čije se poslovanje temelji na načelima socijalne, ekonomske i okolišne održivosti te se većina viška prihoda reinvestira u daljnje poslovanje poduzeća. EK je taj segment poduzetništva prepoznala kao iznimno bitan alat za postizanje niza strateških ciljeva, s posebnim naglaskom na područje zapošljavanja. Isto se očituje u Uredbi ESF+ u kojoj specifični cilj koji se odnosi na unaprjeđenje pristupa zaposlenju uključuje i promicanje socijalne ekonomije. Potrebno je naglasiti kako je društvena ekonomija prepoznata kao najadekvatniji i najotporniji društveno-ekonomski model u uvjetima narušene socioekonomske situacije (kao što je bila pandemija bolesti COVID-19).

Europska komisija je u svojoj „Inicijativi za društveno poslovanje“ („*Social Business Initiative*“)[53] pojmovno definirala koncept društvenog poduzeća/subjekta društvene ekonomije kao poduhvat:

1. čiji primarni cilj je postići društveni utjecaj, a ne stvaranje dobiti za vlasnike i dioničare;
2. koji koristi ostvarenu dobit primarno za ispunjavanje tih društvenih ciljeva;
3. koji djeluje na odgovoran, transparentan i inovativan način, poglavito uključujući zaposlenike, klijente i ostale dionike na koje utječe gospodarska aktivnost tog poduzeća.

Sukladno definiciji iz Uredbe ESF+ društveno poduzeće znači poduhvat, neovisan od svoje pravne forme, koji uključuje poduzeća/subjekte društvene/socijalne ekonomije ili fizičke osobe koje[54]:

1. u skladu s ugovorom o osnivanju, statutom ili drugim pravnim dokumentom koji bi mogao dovesti do odgovornosti na temelju pravila države članice u kojoj socijalno/društveno poduzeće ima sjedište, kao glavni socijalni/društveni cilj ima postizanje mjerljivih i pozitivnih društvenih učinaka, što može uključivati i okolišne učinke, a ne stvaranje dobiti za druge svrhe te pruža usluge ili isporučuje robu koji stvaraju društveni povrat ili primjenjuje metode proizvodnje dobara ili usluga sa socijalnim/društvenim ciljevima;
2. dobit prvenstveno koristi za postizanje svog glavnog socijalnog cilja i posluje u skladu s unaprijed određenim postupcima i pravilima kako bi se osiguralo da raspodjela dobiti ne dovodi u pitanje glavni socijalni/društveni cilj;
3. podrazumijeva upravljanje istim na poduzetnički, participativni, odgovorni i transparentni način, u prvom redu uključivanjem radnika, klijenata i dionika na koje njegove poslovne aktivnosti imaju utjecaj.

Subjekti društvene ekonomije su zbog svog specifičnog načina poslovanja (fokus na ostvarivanje društvenih ciljeva) prepoznati kao zasebna kategorija poslovnih subjekata na tržištu te trenutno za njih ne postoje specijalizirani financijski proizvodi koji bi bili financirani iz EU fondova, prvenstveno zbog manjka regulatornog okvira koji bi dao jasnu definiciju i kriterije prepoznavanja takvih subjekata. Na tržištu postoje

[53] The Social Business Initiative of the European Commission, Ref. Ares (2015)5946494, 18.12.2015.
[54] Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013, članak 2., stavak 1., točka 13.

pokušaji pojedinačnih banaka za razvojem takvih specijaliziranih financijskih proizvoda, ali takve ponude i dalje odudaraju od prihvatljive financijske ponude s povoljnim uvjetima koja bi bila namijenjena specifičnim potrebama subjekata društvene ekonomije.

Subjekti društvene ekonomije, svojom kombinacijom socijalnih i ekonomskih ciljeva te usmjeravanjem na postizanje određenog društvenog učinka, mogu značajno pridonijeti poboljšanim mogućnostima i uvjetima rada za osobe koje su najudaljenije od tržišta rada. Mjere koje podupiru društvenu ekonomiju moraju biti osmišljene na način da osiguraju održivost i razvoj postojećih društvenih poduzeća kroz koja se već ostvaruju društveni učinak i koristi, kao i ekonomski povrati. Tablica ispod prikazuje osnovna indikativna obilježja zajma koji bi mogao ispuniti potrebe svih subjekata društvene ekonomije, neovisno o njihovoj veličini ili razvijenosti te na taj način doprinijeti širem društveno-ekonomskom razvoju.

Tablica 3: Prikaz temeljnih obilježja predloženog zajma za subjekte društvene ekonomije

Zajam za subjekte društvene ekonomije	
Ukupna alokacija	Početna alokacija do 20 milijuna EUR financiranih kroz PULJP 2021.-2027.
Iznos pojedinačnog zajma	Ustanovit će se naknadno[55]
Kamatna stopa	Smanjena kamatna stopa u odnosu na kamatnu stopu koja se nudi primateljima kredita pod komercijalnim, redovnim uvjetima
Prihvatljivi izdaci[56]	Ulaganja u dugotrajnu imovinu (materijalna i nematerijalna imovina)
Krajnji primatelji	Subjekti društvene ekonomije[57]
Rok otplate	Duži rok otplate u odnosu na komercijalnu ponudu
Poček	Duži poček u odnosu na komercijalnu ponudu
Moguća kombinacija bespovratnih sredstava i financijskog instrumenta	**Kombinacija financijskih instrumenata i bespovratnih sredstava za tehničku potporu:** Tehnička pomoć u obliku obuke za poduzetništvo i aktivnosti podrške poslovnom razvoju. Cilj treninga trebao bi biti stjecanje poduzetničkih vještina, s fokusom na praktične

[55] Iznos pojedinačnog zajma ustanovit će se po uspostavi regulatornog okvira za sektor društvene ekonomije, koji će omogućiti dodatni uvid u stanje i potrebe subjekata društvene ekonomije. Dodatno, u obzir će se uzeti i rezultati TSI projekta *„Supporting the development of the social economy as a driver of growth"* financiranog kroz Instrument tehničke pomoći (TSI), odnosno izvješće s preporukama za dizajn specifičnih financijskih proizvoda u svrhu postizanja sustavnog i usmjerenog financiranja sektora društvene ekonomije.

[56] Prema članku 58. stavku 2. UZO 2021/1060, financijskim instrumentima se pruža potpora krajnjim primateljima samo za ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu te radni kapital, za koja se očekuje da će biti financijski održiva i za koja nije dostupno dostatno financiranje iz tržišnih izvora. Takva potpora mora biti u skladu s primjenjivim pravilima Unije o državnim potporama.

[57] Bitno je naglasiti kako u ovom trenutku ne postoji institucionalni i regulatorni okvir za definiranje društvenih poduzeća. Do trenutka kada se taj okvir uspostavi, za definiranje subjekata društvene ekonomije koristiti će se relevantna EU regulativa.

	vještine upravljanja poslovanjem kao što su poslovno i financijsko planiranje te osnovne računovodstvene vještine. **Kombinacija financijskih instrumenata i bespovratnih sredstava temeljenih na izvedbi (*performance-based grants*):** Krajnjem primatelju se otpisuje dio primljenog financijskog proizvoda nakon ispunjenja unaprijed dogovorenih obveza koje mogu uključivati zaposlenje osoba – pripadnika ranjivih skupina[58] i/ili *upskilling/reskilling* postojećih zaposlenika. **Kombinacija financijskih instrumenata i kapitalnih bespovratnih sredstava (*capital grants*):** Korištenje bespovratnih sredstava za dio investicije koja ne stvara prihod/nije *cost-saving* dio investicije[59], odnosno korištenje kombinacije za financiranje investicija subjekata društvene ekonomije za koje se signalizira kako imaju problem s financijskom održivošću (niska profitabilnost i visok rizik)

2.3. Potreba za različitim postupanjem prema ulagateljima

Člankom 61. UZO-a 2021/1060 omogućeno je različito postupanje prema ulagateljima:

1. Potpora iz fondova financijskim instrumentima uložena u krajnje primatelje i sve vrste prihoda nastalih takvim ulaganjima, uključujući vraćena sredstva, koji se mogu pripisati potpori iz fondova, mogu se upotrebljavati za različito postupanje prema ulagateljima koji rade u skladu s načelom tržišnog gospodarstva s pomoću primjerene podjele rizika i dobiti, uzimajući u obzir načelo dobrog financijskog upravljanja.
2. Razina takvog različitog postupanja ne premašuje onu koja je potrebna za stvaranje poticaja za privlačenje privatnih sredstava, kako je utvrđeno natjecateljskim postupkom ili neovisnom procjenom.

Navedeno nije primjenjivo za financijske proizvode predložene u ovom dokumentu s obzirom da su ESF+ (mikro)zajmovi povezani sa specifičnim rizicima, tj. odnose se na financiranje novih i/ili inovativnih oblika poslovanja s naglašenom društvenom komponentom i nema značajnih poticaja privatnim ulagačima da sudjeluju u dodatnom ulaganju.

[58] Preporuča se kategorije ranjivih skupina na temelju kojih se može odrediti otpis dijela zajma gledati na osnovu primarne kategorije za koju treba biti zadovoljen uvjet pripadnosti: osoba s invaliditetom, osoba u dobi od 18 do navršenih 25 godina života, osoba u dobi iznad 55 godina života, osoba bez završenog osnovnoškolskog obrazovanja ili osoba bez završenog srednjoškolskog obrazovanja te sekundarne kategorije ranjive skupine gdje se povećava otpis ako je zadovoljen kumulativ pripadnosti (osoba treba pripadati i primarnoj i sekundarnoj skupini kako bi se ostvario uvjet za veći otpis): hrvatski branitelji, nacionalne manjine i žene.

[59] Combination of financial instruments and grants under shared management funds in the 2021-2027 programming period – factsheet, fi-compass, svibanj 2021., str. 12

3. FINANCIJSKI INSTRUMENTI U PROGRAMU UČINKOVITI LJUDSKI POTENCIJALI 2021.-2027.

Financijska alokacija programskog doprinosa za financijski instrument planirana je u sklopu PULJP-a 2021.-2027., unutar Prioriteta 1. Inkluzivno tržište rada i poticanje zapošljavanja, posebnog cilja *a) veći pristup zaposlenju i aktivacijske mjere za sve tražitelje zaposlenja, posebice mlade, a osobito provedbom Garancije za mlade, za dugotrajno nezaposlene te skupine u nepovoljnom položaju na tržištu rada i za neaktivne osobe, kao i promicanjem samozapošljavanja i socijalne ekonomije*. U ukupnom iznosu od 381 milijuna eura planiranom za posebni cilj, udio planiranih sredstava za financijski instrument[60] nešto je veći od 13 %. Za određivanje iznosa alokacije za ESF+ financijske instrumente korišteni su primarno podaci HAMAG BICRO-a kao financijskog posrednika u provedbi financijskih instrumenata u OPKK 2014.-2020. te podaci o apsorpciji sredstava na pozivima za društvene poduzetnike u sklopu OPULJP-a 2014.-2020.

Financijski instrumenti financirani kroz PULJP 2021.-2027. trebali bi ispuniti glavne ciljeve ESF+ Uredbe. Jedan od ciljeva ESF-a+ navodi promicanje zapošljavanja aktivnim intervencijama kojima se omogućuju integracija i ponovna integracija na tržište rada, posebice mladih i provedbom ojačane Garancije za mlade, dugotrajno nezaposlenih osoba, skupina u nepovoljnom položaju na tržištu rada i neaktivnih osoba te promicanjem samozapošljavanja i socijalne/društvene ekonomije. U sklopu prvog prioriteta PULJP-a 2021.-2027. planira se implementacija financijskih instrumenata koji će doprinijeti očuvanju starih i otvaranju novih radnih mjesta kroz poticanje investicija mikro i malih poduzeća za koje je ustanovljeno kako imaju poteškoća s dodatnim financiranjem svojih aktivnosti na širem tržištu. Dodatno, planirani financijski instrumenti izravno će doprinijeti ulaganju u otvaranje i održavanje poslovanja mikro i malih poduzeća te razvoju društvenog poduzetništva, što su također prioritetna ulaganja u sklopu cilja politike br. 4 Europa s istaknutijom socijalnom komponentom provedbom Europskog stupa socijalnih prava u Smjernicama EK za ulaganja financirana sredstvima iz Kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027. za Hrvatsku.[61]

Napredak financijskih instrumenata pratiti će se kroz broj dodijeljenih zajmova. Doprinos zapošljavanju pripadnika ranjivih skupina i otvaranju novih radnih mjesta poticat će se provedbom financijskih instrumenata (mikro zajmova uz kombinaciju s bespovratnim sredstvima) kojima će se financirati održavanje/proširenje mikro, malih i, u slučaju društvenog poduzetništva, srednjih poduzeća.

U sklopu Operativnog programa "Konkurentnost i kohezija" 2014.-2020. financiranog iz EFRR-a i KF-a provodili su se ESIF mikro zajmovi, međutim, iako određeni broj krajnjih primatelja ESIF mikro zajmova ispunjava kriterije koje ga svrstavaju u ESF+ ciljanu skupinu te su potencijalni primatelji i ESF+ mikro zajma (poduzetnici početnici), postoje značajne razlike između ciljane skupine za ESF+ financijske instrumente i EFRR financijske instrumente. ESF+ FI stavljaju naglasak na pripadnike ranjivih skupina (kao vlasnike poduzeća i kao osobe na koje je fokusirano zapošljavanje) te su stoga kompleksniji za uspostavu zbog niza dodatnih kriterija vezanih uz dodjelu zajmova u odnosu na EFRR. Također, kod sagledavanja doprinosa bitno je uzeti u obzir da u Hrvatskoj nedostaje regulatorni okvir kojim bi se definiralo područje društvene ekonomije, odnosno kriteriji prepoznavanja subjekata društvene ekonomije. Neprepoznavanje društvenog poduzetništva dovodi i do nedostatka jasnih i preciznih informacija o broju subjekata društvene ekonomije u Hrvatskoj, što znači da se ne može nedvosmisleno zaključiti kolika je veličina tog sektora. Broj takvih subjekata može se promijeniti u budućnosti kada se očekuje ojačanje institucionalne jedinice koja će biti zadužena za

[60] U ukupnom iznosu od 50 milijuna EUR.

[61] Prilog D radnog dokumenta službi Komisije - Izvješće za Hrvatsku 2019. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža (SWD(2019) 1010 final) priložen dokumentu Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskoj središnjoj banci i Euroskupini, Europski semestar 2019.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011 COM(2019) 150 final, Europska komisija, Bruxelles, 27.2.2019.

uspostavu zakonodavnog okvira i registra subjekata društvene ekonomije. Ovisno o definiciji i kriterijima koji će biti raspisani u zakonskoj regulativi određivat će se koja će subjekti moći ući u registar te se može dogoditi da subjekti koje se sada smatra društvenima možda neće ispunjavati kriterije, odnosno neće ih se moći nazivati društvenima dok ne usklade svoje poslovanje s novim kriterijima. Također se može dogoditi da je broj subjekata društvene ekonomije viši nego što se trenutačno smatra jer neki poslovni subjekti koji posluju sukladno društveno-poduzetničkim principima trenutačno nisu svjesni koncepta društvenog poduzetništva niti toga da ih se može svrstati u tu kategoriju.

3.1. Procijenjeni učinak poluge te dodatnog javnog i privatnog doprinosa

Učinak poluge predstavlja omjer ukupnih nadoknadivih sredstava raspoloživih za dodjelu krajnjim primateljima i ukupnih EU sredstava alociranih za financijski instrument u PULJP-u 2021.-2027.[62] Obzirom na kategoriju krajnjih primatelja ESF+ financijskih instrumenata te naglašenu socijalnu komponentu samog instrumenta, nije realno očekivati maksimalni učinak poluge veći od 1x kao ni visoku razinu javnih i privatnih doprinosa. Javni i/ili privatni doprinos u provedbi ESF+ financijskih instrumenata u ovom razdoblju je moguć, no očekivanja od istog su minimalna.

Poluga financijskog instrumenta može varirati ovisno o raspodjeli financijskog instrumenta između financijskog proizvoda i bespovratnih sredstava. Ukupan iznos financijskog instrumenta umanjen za iznos naknada za upravljanje tijelima koje provode financijski instrument (maksimalno 7% u slučaju zajmova[63]) predstavlja minimalan iznos nadoknadivih sredstava raspoloživih za dodjelu krajnjim primateljima. U nastavku je prikazan izračun procijenjenog maksimalnog i minimalnog učinka poluge:

iznos sredstava raspoloživ za dodjelu krajnjim primateljima =

ukupan iznos financijskog instrumenta - iznos naknada za upravljanje tijelima koje provode financijski instrument

Procijenjeni maksimalni učinak poluge =

$$= \frac{\text{iznos nadoknadivih sredstava raspoloživih za dodjelu krajnjim primateljima}}{\text{EU doprinos iz ESF+ fonda}} =$$

$$= \frac{50 \text{ milijuna EUR} - 3{,}27 \text{ milijuna EUR}}{(50 \text{ milijuna EUR} - 3{,}27 \text{ milijuna EUR}) \times 85\%} = \frac{46{,}73 \text{ milijuna EUR}}{39{,}72 \text{ milijuna EUR}} = 1{,}18$$

U slučaju kombinacije financijskog instrumenta s programskom potporom u obliku bespovratnih sredstava te maksimalnog postizanja zadanih rezultata i otpisa dijela glavnice kredita do 50%, iznos nadoknadivih sredstava pruženih krajnjim primateljima iznosi 46,73 milijuna EUR x 50% =23,37 milijuna EUR, podijeljen s doprinosom iz fondova ((50 milijuna EUR – 3,27 milijuna EUR) x 85% = 39,72 milijuna EUR), učinak poluge iznosi 0,59.

[62] Sukladno informaciji od strane EK, dio formule za izračun učinka poluge koji se odnosi na EU doprinos iz fondova (nazivnik) ne uključuje iznos naknada za upravljanje tijelima koje provode financijski instrument

[63] Sukladno članku 68., stavku 4. UZO 2021/1060 ako se tijela koja provode **posebni fond** biraju izravnom dodjelom ugovora na temelju članka 59. stavka 3., iznos troškova i naknada za upravljanje plaćenih tim tijelima koji se može prijaviti kao prihvatljivi rashod podliježe pragu od najviše 7% ukupnog iznosa programskih doprinosa isplaćenih krajnjim primateljima u zajmovima. Prema istom članku/stavku UZO 2021/1060 (članak 68., stavak 4.), ako se tijela koja provode **holding fond** biraju izravnom dodjelom ugovora na temelju članka 59. stavka 3., iznos troškova i naknada za upravljanje plaćenih tim tijelima koji se može prijaviti kao prihvatljivi rashod podliježe pragu od najviše 5 % ukupnog iznosa programskih doprinosa isplaćenih krajnjim primateljima u zajmovima.

Procijenjeni minimalni učinak poluge =

$$= \frac{\text{iznos nadoknadivih sredstava raspoloživih za dodjelu krajnjim primateljima}}{\text{doprinos iz ESF+ fonda}} =$$

$$= \frac{(50 \text{ milijuna EUR} - 3{,}27 \text{ milijuna EUR}) * 50\%}{(50 \text{ milijuna EUR} - 3{,}27 \text{ milijuna EUR}) \text{ x } 85\%} = \frac{46{,}73 \text{ milijuna EUR} * 50\%}{39{,}72 \text{ milijuna EUR}} = \frac{23{,}37 \text{ milijuna EUR}}{39{,}72 \text{ milijuna EUR}} = 0{,}59$$

Slijedom navedenog, procijenjeni učinak poluge očekuje se između 0,59x i 1,18x.

Iako se preporučuje, doprinos financijskih posrednika vlastitim sredstvima ili bilo kojim drugim javnim ili privatnim sredstvima nije obvezan. Stoga, ostaje mogućnost da UT uspostavi financijski instrument financiran isključivo sredstvima ESF+-a. Obzirom na kategoriju krajnjih primatelja ESF+ financijskih instrumenata, nije realno za očekivati visoku razinu drugih javnih i privatnih doprinosa.