

Tematsko izvješće

Je li potpora EFRR-a malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine bila djelotvorna?



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

ISBN 978-92-872-1327-3
doi:10.2865/17045

© Europska unija, 2015.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće**Je li potpora EFRR-a
malim i srednjim
poduzećima u području
e-trgovine bila
djelotvorna?**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim
podstavkom UFEU-a)

Odlomak

Pojmovi i kratice

I-IV **Sažetak**

1-11 **Uvod**

1-3 **Zašto je e-trgovina važna?**

4-6 **Strategije za informacijsko društvo EU-a**

7-9 **Potpora Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) ulaganjima u e-trgovinu**

10-11 **Sustav upravljanja EFRR-om**

12-16 **Revizijski opseg i ciljevi**

17-62 **Opažanja**

17-27 **Operativnim programima (OP) država članica osiguran je dobar temelj za pružanje potpore malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine, no ne i za mjerenje uspješnosti**

18-19 Sve odabrane države članice sastavljale su operativne programe obuhvaćene revizijom u skladu s odgovarajućim regionalnim ili nacionalnim strategijama informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT)

20-27 U sve operativne programe obuhvaćene revizijom bile su uključene mjere u vezi s e-trgovinom i povezane ciljne vrijednosti i pokazatelji, no izmjenama potonjih u kasnoj fazi ponekad je otežana odgovarajuća procjena uspješnosti

28-51 **Upravljačka tijela bila su i u fazi odabira i u fazi praćenja više usmjerena na izlazne proizvode nego na rezultate**

29-43 Postupcima odabira projekata rijetko se vršila procjena jesu li odabrani oni projekti koji su imali najviše izgleda da doprinesu razvoju malih i srednjih poduzeća i/ili ciljevima informacijskog društva EU-a

44-51 Upravljačka tijela u većini slučajeva nisu bila u mogućnosti procijeniti učinak pojedinog projekta na razvoj malih i srednjih poduzeća

- 52–62 **Mala i srednja poduzeća općenito su neometano provodila projekte, ali ostvareni rezultati nisu uvijek dokazani**
- 53–57 **Izlazni proizvodi projekata općenito su bili u skladu s povezanom prijavom**
- 58–62 **Mnoga mala i srednja poduzeća navela su da su ostvarila koristi provedbom svojih projekata, no ostvareni rezultati nisu sustavno mjereni**
- 63–68 **Zaključci i preporuke**

Odgovori Komisije

B2B: Poslovanje između poduzeća, engl. *Business-to-Business*

B2C: Poslovanje između poduzeća i potrošača, engl. *Business-to-Consumer*

DAE: Digitalna agenda za Europu

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj: Europskim fondom za regionalni razvoj pruža se financijska pomoć za promicanje gospodarske i socijalne kohezije među regijama EU-a. Intervencije EFRR-a uglavnom se provode kroz operativne programe koji uključuju velik broj projekata.

EU: Europska unija

IKT: Informacijske i komunikacijske tehnologije

Izlazni proizvod: Ono što se proizvede ili ostvari resursima koji su dodijeljeni određenoj intervenciji (npr. bespovratna sredstva isplaćena malim i srednjim poduzećima, razvijene internetske stranice, kupljen informatički softver).

Mala i srednja poduzeća: Komisija definira mala i srednja poduzeća kao poduzeća koja imaju manje od 250 zaposlenika i čiji je godišnji promet manji od 50 milijuna eura i/ili čija bilanca ne prelazi 43 milijuna eura.

„Mrtvi teret“: „Mrtvi teret“ nastaje kada se izdvoje određena sredstva za potporu korisniku koji bi i bez pomoći postupio na isti način. U takvim se slučajevima ishod ne može pripisati određenoj politici, a pomoć isplaćena korisniku nema učinak. Stoga udio rashoda koji stvara mrtvi teret po definiciji nije djelotvoran jer ne pridonosi ostvarivanju ciljeva.

OP: Operativni program: dokument koji je odobrila Komisija, a u obliku je jasnog niza prioriteta koji sadržavaju višegodišnje mjere obuhvaćajući velik broj projekata.

Posredničko tijelo: Svako javno ili privatno tijelo ili služba koja djeluje pod odgovornošću upravljačkog tijela, ili koje izvršava dužnosti u ime tog tijela u vezi s korisnicima koji provode operacije.

Rezultat: Neposredne promjene za izravne korisnike na kraju njihovog sudjelovanja u intervenciji (npr. povećanje prometa, povećanje broja korisnika, povećanje postotka prodaje putem interneta, otvaranje radnih mjesta).

Učinak: Dugoročne društveno-gospodarske posljedice koje se mogu promatrati određeno vrijeme nakon dovršetka intervencije te koje mogu utjecati na izravne korisnike intervencije ili na neizravne korisnike koji nisu obuhvaćeni intervencijom, pri čemu utjecaj može biti pozitivan ili negativan.

Upravljačko tijelo: Nacionalno, regionalno ili lokalno tijelo vlasti ili javno ili privatno tijelo koje je država članica zadužila za upravljanje operativnim programom.

I

Tehnologije e-trgovine smatraju se načinom ubrzanja gospodarskog rasta, daljnjeg razvoja jedinstvenog tržišta i ubrzanja europskih integracija. Ovo je posebno važno u slučaju malih i srednjih poduzeća koja u usvajanju informacijskih i komunikacijskih tehnologija i dalje zaostaju za velikim poduzećima.

II

Komisija stoga pridaje sve veću važnost potrebi za poticanjem razvoja e-trgovine, posebno jednom od svojih vodećih inicijativa, Digitalnom agendom za Europu (DAE). Iz proračuna EFRR-a izdvojene su približno tri milijarde eura za promicanje uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine.

III

Revizija je bila usmjerena na pitanje je li potpora EFRR-a malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine bila djelotvorna te je zaključeno da je potpora EFRR-a projektima e-trgovine pridonijela povećanju dostupnosti poslovnih usluga na internetu. Međutim, nedostaci u praćenju onemogućili su procjenu mjere u kojoj je potpora pridonijela ostvarenju strategija informacijskih i komunikacijskih tehnologija EU-a i država članica te razvojnih ciljeva malih i srednjih poduzeća. Osim toga, nezadovoljavajući postupci odabira doveli su do sufinanciranja projekata koji nisu imali mnogo izgleda da ostvare vrijednost za uloženi novac.

IV

Sud stoga preporučuje Komisiji da:

- (a) osigura da joj države članice dostavljaju dosljedne i pouzdane informacije o napretku operativnih programa, i to ne samo u financijskom smislu, već i u pogledu uspješnosti, s posebnim naglaskom na pokazateljima rezultata i ciljnim vrijednostima;
- (b) ustraje na tome da se kriterijima i postupcima odabira koje su uspostavile države članice omogući da se među prijavama odaberu projekti kojima će se ostvariti najveća moguća dodana vrijednost u pogledu poticanja razvoja e-trgovine u malim i srednjim poduzećima i ostvarivanja ciljeva inicijative Digitalna agenda za Europu, istodobno osiguravajući da su takvi postupci prikladni za ciljne korisnike u pogledu vremena i administrativnih poslova koje iziskuju;
- (c) od upravljačkih tijela u državama članicama zahtijeva uspostavu upravljačkih alata u svrhu praćenja učinka bespovratnih sredstava na poslovni razvoj malih i srednjih poduzeća kojima se pruža potpora.

Zašto je e-trgovina važna?

01

Elektronička je trgovina (u daljnjem tekstu: e-trgovina) „prodaja ili kupnja roba ili usluga između poduzeća, kućanstava, pojedinaca ili privatnih organizacija s pomoću elektronskih transakcija koje se obavljaju putem interneta ili drugih računalnih mreža (za komunikaciju putem interneta)”¹.

02

Tehnologije e-trgovine smatraju se načinom ubrzavanja gospodarskog rasta, daljnjeg razvoja jedinstvenog tržišta i ubrzavanja europskih integracija. To je posebno važno za mala i srednja poduzeća, čiju ulogu u europskom gospodarstvu Vijeće, Europski parlament i Komisija opetovano naglašavaju, ali koja u usvajanju informacijskih i komunikacijskih tehnologija i dalje zaostaju za velikim poduzećima.

03

Promicanje uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija stoga je ključno za unaprjeđenje cjelokupnog razvoja i konkurentnosti, posebno u slučaju malih i srednjih poduzeća, kao i za otvaranje radnih mjesta², kako je navedeno i u nizu dokumenata Komisije³.

Strategije za informacijsko društvo EU-a

04

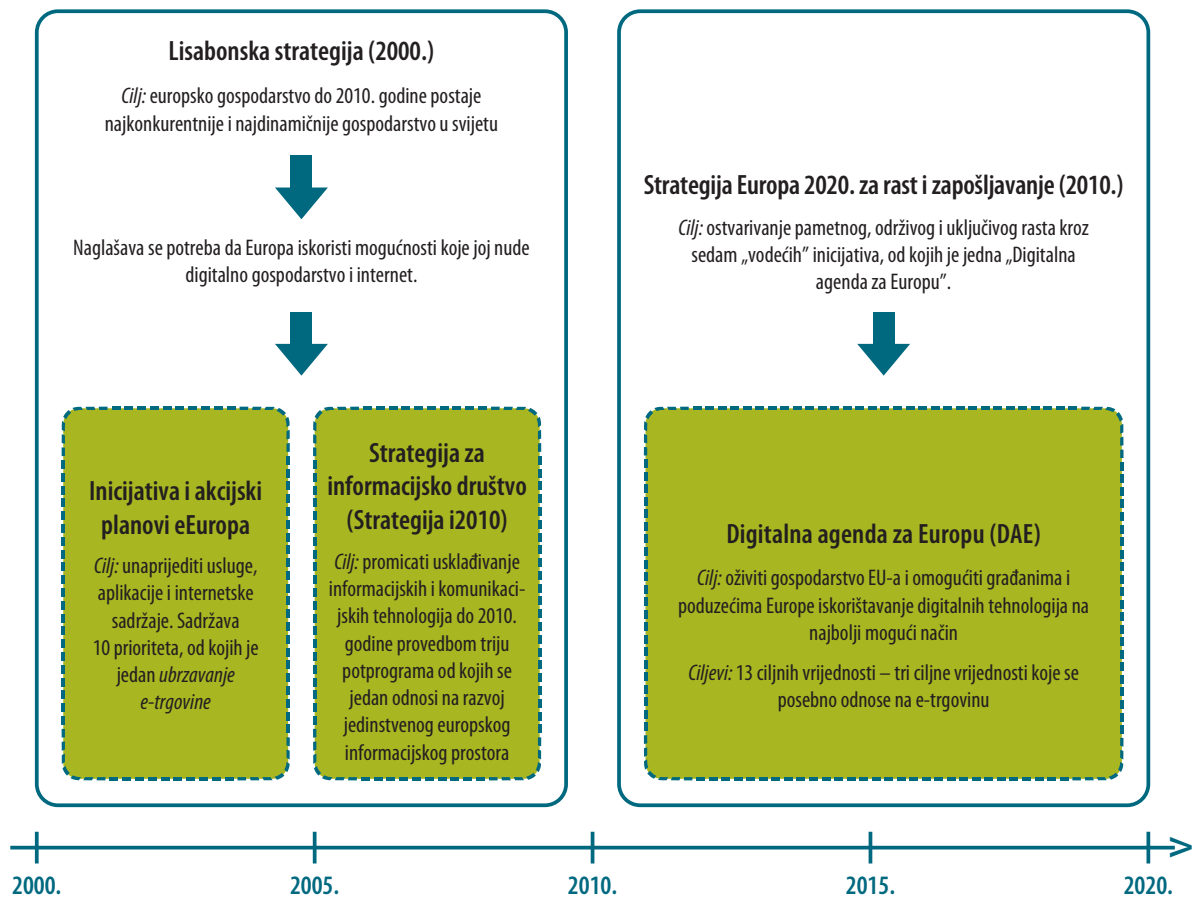
Komisija je od 2000. godine izradila nekoliko strategija za razvoj informacijskog društva u EU-u: pokrenula je inicijativu eEuropa⁴ i Strategiju za europsko informacijsko društvo 2010. (Strategija i2010)⁵ u okviru Lisabonske strategije, a 2010. godine pokrenula je Digitalnu agendu za Europu (DAE), koja predstavlja jednu od sedam vodećih inicijativa trenutačne strategije Europa 2020. usmjerene na rast i zapošljavanje (vidjeti *sluku 1.*).

05

Digitalna agenda za Europu temelji se na Strategiji i2010. U njoj se naglašava koliko je važno da su joj EU i države članice stalno predani kao cjelina, uključujući i predanost na regionalnoj razini⁶. Sastoji se od mjera koje su podijeljene u stupove⁷. Jedan od stupova („jedinstveno digitalno tržište”) usmjeren je, između ostalog, na *pojednostavnjenje internetskih i prekograničnih transakcija*. Tri od 13 ciljeva ovog stupa odnose se na e-trgovinu, a jedan je posebno usmjeren na mala i srednja poduzeća, tj. na povećanje udjela malih i srednjih poduzeća koja nude prodaju i kupnju putem interneta na 33 % do 2015. godine⁸. Najnoviji pregled rezultata Digitalne agende pokazuje da se broj malih i srednjih poduzeća koja nude prodaju i kupnju putem interneta lagano povećava: zabilježeno je povećanje s redom 12 % i 24 % u 2009. godini na 14 % i 26 % u 2013. godini.

- 1 Zajednička definicija Eurostata i OECD-a.
- 2 Smatra se da se zahvaljujući internetskom gospodarstvu za svako izgubljeno radno mjesto otvori 2,6 novih te na njega otpada 25 % neto otvorenih radnih mjesta (smatra se da je to bio slučaj u Francuskoj u razdoblju od 1995. do 2010. godine). McKinsey, „Impact d'internet sur l'économie française" (Utjecaj interneta na francusko gospodarstvo), ožujak 2011.
- 3 COM(2010) 245 završna verzija/2 od 26. kolovoza 2010. – *A Digital Agenda for Europe* (Digitalna agenda za Europu); COM(2011) 777 završna verzija od 15. studenoga 2011. – Program rada Komisije za 2012. godinu; COM(2013) 739 završna verzija od 22. listopada 2013. – Program rada Komisije za 2014. godinu.
- 4 COM(99) 687 završna verzija od 8. prosinca 1999. – *eEurope – An information society for all* (eEuropa – informacijsko društvo za sve).
- 5 COM(2005) 229 završna verzija od 1. lipnja 2005. – *i2010 – A European Information Society for growth and employment* (i2010 – europsko informacijsko društvo za rast i zapošljavanje).
- 6 COM(2010) 245 završna verzija/2., str. 7.
- 7 U 2010. godini, Digitalna agenda za Europu obuhvaćala je 101 mjeru razvrstanu u 7 stupova. Komisija je u okviru ažuriranja u 2012. godini usvojila sedam novih prioriteta i 31 dodatnu mjeru.
- 8 Druge dvije ciljne vrijednosti odnose se na povećanje broja pojedinaca koji obavljaju kupnju putem interneta na 50 % te na 25 % za pojedince koji obavljaju prekograničnu kupnju putem interneta do 2015. godine.

Slika 1. Strategije za informacijsko društvo EU-a



Izvor: Europski revizorski sud.

06

Osim toga, Komisija je u siječnju 2012. godine usvojila komunikaciju o e-trgovini i internetskim uslugama s ciljem udvostručavanja količine e-trgovine u EU-u do 2015. godine⁹.

9 Cilj je bio do 2015. godine udvostručiti udio e-trgovine u maloprodaji (3,4 % u 2010. godini) i udio internetskog sektora u europskom BDP-u (manje od 3 % u 2010. godini). COM(2011) 942 završna verzija od 11. siječnja 2012. – „A coherent framework for building trust in the Digital Single Market for e-commerce and online services“ (Usklađeni okvir za izgradnju povjerenja u jedinstveno digitalno tržište za e-trgovinu i internetske usluge).

Potporna Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) ulaganjima u e-trgovinu

07

U programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine, strateškim smjernicama Zajednice¹⁰ naglašena je važnost toga da poduzeća, a posebno mala i srednja poduzeća, uvedu informacijske i komunikacijske tehnologije s ciljem povećanja proizvodnje i promicanja otvorenog i konkurentnog digitalnog gospodarstva. Srednjoročnim pregledom Lisabonske strategije¹¹ također je naglašena važnost da se u sve gospodarske sektore u što većoj mjeri uvedu informacijske i komunikacijske tehnologije te važnost uloge koju bi kohezijska politika mogla imati u poticanju prihvaćanja informacijskih i komunikacijskih tehnologija.

08

Proračun EFRR-a namijenjen poticanju uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća za programsko razdoblje 2007.–2013., u koji su uključena ulaganja u e-trgovinu, iznosi otprilike tri milijarde eura, odnosno, 11 % potpore usmjerene izravno na mala i srednja poduzeća i 21 % potpore usmjerene na informacijske i komunikacijske tehnologije. Prema Komisijinim podacima, do studenoga 2013. godine za odabrane je projekte dodijeljeno 57 % navedenog proračuna, što ukazuje na nisku stopu apsorpcije u usporedbi sa stopom od 85 % za sve strukturne fondove zajedno (vidjeti odlomke 24. i 27.).

09

Nisu dostupni podatci o iznosima koji su ciljano dodijeljeni za ulaganja u e-trgovinu budući da kategorijama izvješćivanja koje su utvrđene u uredbama¹² nije propisano zasebno

izvješćivanje o potpori u području e-trgovine. Osim toga, kategorija rashoda koja obuhvaća potporu u području e-trgovine također uključuje i obrazovanje, osposobljavanje, umrežavanje te druge usluge i aplikacije malih i srednjih poduzeća.

Sustav upravljanja EFRR-om

10

EFRR je jedan od fondova kohezijske politike. Fondovi kohezijske politike provode se putem višegodišnjih programa u okviru mehanizma podijeljenog upravljanja Komisije i država članica. Na temelju prijedloga država članica, Komisija za svako programsko razdoblje odobrava operativne programe (OP) i okvirne financijske planove koji obuhvaćaju doprinose EU-a i nacionalne doprinose.

11

Projekte financirane iz OP-a odabiru upravljačka tijela, a provode ih fizičke osobe, udruge, privatna ili javna poduzeća te lokalna, regionalna i nacionalna javna tijela.

- 10 Odluka Vijeća 2006/702/EZ od 6. listopada 2006. o strateškim smjernicama Zajednice za koheziju (SL L 291, 21.10.2006., str. 11.).
- 11 COM(2005) 24 završna verzija od 2. veljače 2005. – „*Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy.*” (Zajedničkim radom do rasta i zaposlenja. Novi početak za Lisabonsku strategiju.)
- 12 Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 i Uredba Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i Uredbe (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj.

12

Sud je ispitao je li potpora EFRR-a malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine bila djelotvorna. Revizija je bila usmjerena na tri glavna pitanja:

- jesu li operativni programi koje su izradile države članice i koje je odobrila Komisija pružali dobar temelj za učinkovitu potporu mjerama u vezi s e-trgovinom za mala i srednja poduzeća?
- jesu li upravljačka tijela pravilno odabrala i pratila projekte e-trgovine?
- jesu li projekti e-trgovine koje je sufinancirao EFRR uspješno provedeni i jesu li njima pružene mjerljive koristi malim i srednjim poduzećima koja su primala potporu?

13

Revizija je bila usmjerena na potporu koju je EFRR pružio u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine te je njome obuhvaćeno pet operativnih programa iz sljedeće četiri države članice: Grčka („Digitalno usklađivanje“, engl. *Digital Convergence*), Italija (Piemonte i Emilia-Romagna), Poljska („Inovativno gospodarstvo“, engl. *Innovative Economy*) i Ujedinjena Kraljevina (Nizinski i gorski predjeli Škotske, engl. *Lowlands and Uplands of Scotland*). Na ove je programe zajedno otpadao iznos od 1,6 milijardi eura (51 %) iz proračuna EFRR-a izdvojenog za uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća.

14

Navedene države članice odabrane su jer su njihovi operativni programi uključivali mjere u vezi s e-trgovinom, kao i na temelju raspodjele proračunskih sredstava i iznosa rezerviranih za uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća.

15

Revizijskim radom obuhvaćeno je sljedeće:

- pregled Komisijinog strateškog okvira za e-trgovinu i informacijsko društvo;
- ispitivanje nacionalnih i povezanih regionalnih strateških dokumenata o e-trgovini koje su odabrane države sastavile za razdoblje od 2007. do 2013. godine, kao i analiza povezanih operativnih programa;
- posjeti nacionalnim i regionalnim tijelima odgovornima za upravljanje operativnim programima u odabranim državama članicama;
- terensko ispitivanje 30 projekata¹³ koji se provode barem dvije godine kako bi se mogla izvršiti procjena njihova učinka. Ukupni prihvatljivi troškovi projekata obuhvaćenih revizijom kretali su se između otprilike 1 800 eura i 527 000 eura (doprinos EFRR-a navedenim iznosima kretao se između 12 % i 74 %). Tri projekta imala su oblik nefinancijske pomoći, tj. bila su usmjerena na pružanje usluga savjetovanja;
- studijski posjet regiji u kojoj se provodio tzv. „Sustav vaučera za inovacije u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija“ (engl. „*ICT voucher scheme*“) (vidjeti **okvir 2.**), pilot projekt koji je Komisija nedavno uvela, radi procjene ove alternativne uporabe EFRR-a i njezine usporedbe s postupcima odabira u okviru kojih su projekti obuhvaćeni revizijom odabrani i provedeni.

16

Revizijski dokazi prikupljeni su putem razgovora s osobljem iz Komisije i država članica te s voditeljima projekata.

13 Potrebno je napomenuti da su u Ujedinjenoj Kraljevini (Nizinski i gorski predjeli Škotske) postojale dvije razine provedbe projekata (projekti donatora projekata i projekti malih i srednjih poduzeća). U navedenu brojčanu vrijednost uključeni su samo projekti malih i srednjih poduzeća.

Operativnim programima (OP) država članica osiguran je dobar temelj za pružanje potpore malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine, no ne i za mjerenje uspješnosti

17

Sud je ispitao sljedeće:

- (a) jesu li države članice svoje operativne programe sastavljale u skladu s relevantnim strategijama u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija;
- (b) jesu li u operativnim programima utvrđeni odgovarajući ciljevi i mjere za zadovoljavanje utvrđenih potreba, kao i prikladne ciljne vrijednosti i pokazatelji za praćenje uspješnosti programa.

Sve odabrane države članice sastavljale su operativne programe obuhvaćene revizijom u skladu s odgovarajućim regionalnim ili nacionalnim strategijama informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT)

18

Pri sastavljanju operativnih programa, sve odabrane države članice primjenjivale su strateški okvir koji je zadovoljavao njihove potrebe u pogledu uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija / informacijskog društva, kao i razvoja i konkurentnosti malih i srednjih poduzeća. Međutim, od ispitanih strategija, jedino je grčka strategija bila toliko sveobuhvatna da je uključila i organizacijski ustroj u kojem su odgovornosti raspoređene uzimajući u obzir provedbu strateških ciljeva te potrebne i dostupne resurse.

19

Navedene strategije naknadno su u obzir uzela i upravljačka tijela u operativnim programima, iako se one izričito spominju samo u talijanskom (Emilia-Romagna) i grčkom operativnom programu. Nadalje, samo se grčko upravljačko tijelo od samog početka programskog razdoblja izravno pozivalo na strategije za informacijsko društvo EU-a. Kada je u svibnju 2010. godine pokrenuta inicijativa Digitalna agenda za Europu, jedno upravljačko tijelo u Ujedinjenoj Kraljevini uzelo ju je u obzir te prilagodilo svoj operativni program u skladu s Agendom (vidjeti odlomak 23. i *okvir 1.*).

Primjer prikladne izmjene u skladu s novom inicijativom EU-a: Ujedinjena Kraljevina (Nizinski i gorski predjeli Škotske)

Operativni program za nizinske i gorske predjele Škotske izmijenjen je u ožujku 2011. godine kako bi obuhvatio mjere koje su više usmjerene na ciljeve nove vodeće inicijative EU-a, Digitalne agende za Europu.

Izmjena je izvršena kako bi se uključila potpora širokopojasnom internetu za ruralna mala i srednja poduzeća i kako bi se digitalna strategija škotske vlade uskladila s Digitalnom agendom za Europu.

U sve operativne programe obuhvaćene revizijom bile su uključene mjere u vezi s e-trgovinom i povezane ciljne vrijednosti i pokazatelji, no izmjenama potonjih u kasnoj fazi ponekad je otežana odgovarajuća procjena uspješnosti

20

Sva su upravljačka tijela u svoje operativne programe uključila mjere za promicanje e-trgovine, bilo izričito u kontekstu malih i srednjih poduzeća ili u sklopu opsežnijih mjera povezanih s elektroničkim poslovanjem i uvođenjem informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća, te su na taj način programe usmjerila na potrebe koje su utvrđene u povezanim strategijama (vidjeti odlomak 18.).

21

Komisija je, s druge strane, ocijenila analize potreba koje su sadržavali operativni programi te provjerila jesu li utvrđene ciljne vrijednosti bile u skladu s povezanim analizama te jesu li doprinosile politikama EU-a.

22

Sva upravljačka tijela utvrdila su vlastite pokazatelje izlaznih proizvoda za mjere u vezi s e-trgovinom koje su opisane u operativnim programima te su sva tijela izuzev jednog utvrdila i pokazatelje rezultata (vidjeti sliku 2.), kao i ciljne vrijednosti koje su s njima povezane. Oni su na početku pružali dobar temelj za praćenje provedbe programa. No, samo su dva operativna programa (Italija (Piemonte) i Grčka) obuhvatila pokazatelj „e-trgovina za poduzeća” predviđen Digitalnom agendom za Europu. Raznolikost pokazatelja onemogućila je bilo kakvo objedinjavanje podataka koje bi moglo poslužiti za pružanje informacija na višoj razini.

23

Sud je utvrdio da je Komisija u razdoblju od 2009. do 2013. godine odobrila nekoliko izmjena u svih pet ispitanih operativnih programa. Međutim, u tri slučaja (Grčka, Italija (Piemonte) i Poljska) izmjenama operativnih programa pred kraj programskog razdoblja, tj. 2012. i/ili 2013. godine, došlo je do promjene pokazatelja (također vidjeti odlomak 19.)¹⁴.

14 Operativni program za Piemonte izmijenjen je četiri puta (u 2009., 2010., 2012. i 2013. godini), dok je grčki operativni program izmijenjen dva puta (2011. i 2012. godine), no pokazatelji su izmijenjeni samo jednom, i to u oba slučaja u 2012. godini. U Poljskoj su izmjene izvršene u 2012. i 2013. godini te su u oba slučaja izmijenjeni i pokazatelji.

Slika 2. Detalji i izmjene pokazatelja uspješnosti i ciljnih vrijednosti e-trgovine koji su korišteni u ispitanim operativnim programima



Tekst / brojčane vrijednosti navedene masnim slovima: trenutačno se primjenjuju
Tekst / brojčane vrijednosti navedene običnim slovima: više se ne primjenjuju

24

Naime, pokazatelji rezultata i/ili njihove ciljne vrijednosti znatno su izmijenjeni, što je otežalo procjenu stvarnih rezultata provedbe projekta. Kada je došlo do izmjene ciljnih vrijednosti (operativni programi u Grčkoj, Italiji (Piemonte) i Poljskoj), prethodne i nove vrijednosti nije bilo moguće usporediti zbog promjena u definiciji pokazatelja (operativni programi u Grčkoj i Poljskoj) ili mjernoj jedinici (operativni programi u Grčkoj i Italiji (Piemonte)), a izmjene nisu uvijek bile opravdane smanjenjem proračuna ili vanjskim čimbenicima. U dva su slučaja izmjene uzrokovane niskom potražnjom ponuđenih aktivnosti, što je također dovelo do niske razine apsorpcije sredstava (također vidjeti odlomke 8. i 27.).

25

Sud smatra da su takve promjene pri kraju programskog razdoblja (kada su stvarna postignuća već bila poznata) ugrozile objektivno mjerenje djelotvornosti operativnih programa u razvoju e-trgovine. Unatoč tome, Komisija je odobravanjem izmjena operativnih programa 2012. i 2013. godine prihvatila navedene promjene.

26

Osim toga, većina Komisijinih aktivnosti u vezi s praćenjem operativnih programa bila je usmjerena na informacije u vezi s financijama, koje jesu važne, ali nedovoljne za procjenu stvarno ostvarenog napretka. Usto, kategorizacija financijskih podataka o kojima su dva upravljačka tijela (u Grčkoj i Ujedinjenoj Kraljevini) izvješćivala Komisiju nije bila jasna jer projekti e-trgovine nisu uvijek bili pravilno razvrstani, odnosno, nisu bili u skladu s troškovnikom utvrđenim Uredbom Vijeća¹⁵.

27

Komisija od 2003. godine ulaže napore u izdavanje¹⁶ vodiča čiji je cilj promicati uporabu instrumenata politika u području uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća, što obuhvaća i e-trgovinu. Osim toga, Komisija je 2013. godine predložila i alternativnu inicijativu kojom bi se malim i srednjim poduzećima olakšala provedba projekata informacijskih i komunikacijskih tehnologija, tj. „Sustav vaučera za inovacije u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija” (vidjeti *okvir 2.*). Cilj inicijative bio je poboljšati sporu apsorpciju sredstava koja su izdvojena u svrhu rješavanja pitanja uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća¹⁷.

15 Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.).

16 Npr. vodič „*Regional Policy for Smart Growth of SMEs*” (Regionalna politika za pametan rast malih i srednjih poduzeća) i vodič „*Digital Agenda Toolbox*” (Alati za digitalnu agendu) koji su dostupni na stranicama platforme za pametnu specijalizaciju kojom upravlja Komisijin Zajednički istraživački centar na adresi <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/guides>.

17 Stope apsorpcije za mjere promicanja uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija u malim i srednjim poduzećima bile su daleko ispod prosjeka EFRR-a.

Sustav vaučera za inovacije u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija – alternativni program potpore malim i srednjim poduzećima

Sustav vaučera za inovacije u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija pojednostavnjeni je program za pomoć malim i srednjim poduzećima u modernizaciji njihovog trenutnog poslovanja uvođenjem informacijskih i komunikacijskih tehnologija. U praksi se njime malim i srednjim poduzećima pruža manja kreditna linija za kupnju gotovih rješenja ili usluga od akreditiranih dobavljača. Programom se malim i srednjim poduzećima nastoji pružiti brzu pomoć te umanjiti njihovu administrativnu opterećenost.

Nad programom se od 2013. godine vrši ispitivanje u dvjema španjolskim regijama. U regiji u kojoj je pilot projekt u naprednijoj fazi (Murcia), postupak od objave poziva do datuma odobrenja bespovratnih sredstava traje 2 mjeseca. Osim toga, prema podatcima upravljačkog tijela, administrativni troškovi manji su od 10 %.

Međutim, Sud je utvrdio dva nedostatka. Kao, prvo, nije posvećeno dovoljno pažnje osiguravanju da se financiranje projekta temelji na potražnji malih i srednjih poduzeća (a ne na potražnji pružatelja usluga informacijskih i komunikacijskih tehnologija) te, kao drugo, od malih i srednjih poduzeća koja primaju potporu nisu zatraženi pokazatelji rezultata, čime je onemogućena procjena stvarnog učinka provedbe projekta.

Upravljačka tijela bila su i u fazi odabira i u fazi praćenja više usmjerena na izlazne proizvode nego na rezultate

- (b) da se uspješnost projekta prati i tijekom i nakon provedbe kako bi se procijenio doprinos projekata razvoju malih i srednjih poduzeća te ostvarivanju strateških ciljeva.

28

Sud je ispitao jesu li upravljačka tijela osigurala:

- (a) da postupkom odabira dobiju dovoljno informacija o obrazloženju poduzeća za određeno ulaganje te o tome može li se provedbom projekta doprinijeti ostvarivanju ciljeva operativnih programa, omogućujući ostvarivanje najvećeg mogućeg učinka financijskih sredstava EFRR-a s ciljem pružanja dodane vrijednosti u pogledu unaprjeđenja razvoja malih i srednjih poduzeća i davanja doprinosa provedbi strategija za informacijsko društvo EU-a;

Postupcima odabira projekata rijetko se vršila procjena jesu li odabrani oni projekti koji su imali najviše izgleda da doprinesu razvoju malih i srednjih poduzeća i/ili ciljevima informacijskog društva EU-a

Pri procjeni prijava projekata upravljačka tijela rijetko su zahtijevala prilaganje poslovnog plana ili utvrđivanje mjerljivih ciljnih vrijednosti

29

Uredbe o EFRR-u nisu propisivale uključivanje poslovnih planova ili drugih mjerljivih financijskih ili poslovnih ciljnih vrijednosti u operativne programe obuhvaćene programskim razdobljem od 2007. do 2013. godine. No, kada je riječ o procjeni održivosti i primjerenosti poduzetničkih pothvata, takav se uvjet smatra dobrom praksom. Među ispitanim operativnim programima, samo su dva upravljačka tijela (u Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini) zahtijevala da se uz prijavu projekta dostave i poslovni planovi, no to nisu činila sustavno. Slijedom toga, samo je šest od 30 poduzeća čiji su projekti ispitani dostavilo poslovni plan ili druge mjerljive financijske ili poslovne ciljne vrijednosti (vidjeti **okvir 3.**).

30

Osim šest podnositelja prijave koji su dostavili poslovni plan, još je 8 od 30 poduzeća čiji su projekti obuhvaćeni revizijom u svoje prijave projekata uključilo mjerljive poslovne ciljne vrijednosti, čime je osiguran čvrst temelj za praćenje projekta (vidjeti odlomke 44. do 46.).

31

U slučaju preostalih 16 ispitanih projekata (od 30), nadležno upravljačko tijelo nije raspolagalo prikladnim informacijama o obrazloženju poduzeća za ulaganje. Točnije, u predmetnim slučajevima informacije koje su zahtijevala upravljačka tijela nisu uključivale poslovni plan ili bilo kakve mjerljive ciljne vrijednosti za poslovanje.

Okvir 3.

Primjer uključivanja sveobuhvatnog poslovnog plana u prijavu projekta

U Poljskoj se za sve projekte koji su financirani u okviru mjere usmjerene na promicanje rješenja temeljenih na suradnji dvaju poduzeća (engl. *Business-to-Business*, B2B) tražilo dostavljanje sveobuhvatnog poslovnog plana uz prijavu projekta.

U poslovnom su planu trebale biti navedene detaljne informacije koje su uključivale opis poduzeća, opis projekta (sastavni dijelovi projekta, obrazloženje za predloženo ulaganje, detalji o financijskim, tehničkim i ljudskim resursima potrebnima za provedbu projekta), očekivane koristi (uključujući ciljeve, mjerljive pokazatelje izlaznih proizvoda i rezultata te ciljne vrijednosti) i financijske informacije o poduzeću (bilanca, račun dobiti i gubitka te izvještaj o novčanom toku).

Takve detaljne informacije pružile su temelj za dobro razumijevanje obrazloženja projekta te slijedom toga i za odabir najučinkovitijih projekata.

U određenim slučajevima projektima obuhvaćenim revizijom nisu ostvareni ciljevi povezane mjere predviđeni operativnim programima

32

Pet sufinanciranih projekata u Grčkoj od onih obuhvaćenih revizijom nije bilo u skladu s ciljevima povezane mjere predviđenima operativnim programima. Iako je u operativnom programu naglašena potreba za pružanjem potpore mikropoduzećima i malim poduzećima, pozivi na podnošenje prijedloga na temelju kojih su odabrani projekti koji su obuhvaćeni revizijom omogućili su i velikim poduzećima da se prijave za sufinanciranje (vidjeti okvir 4.).

33

U vezi s mjerom u okviru jednog operativnog programa (Poljska), čiji je cilj bio podupirati novoosnovana poduzeća u pružanju usluga putem interneta, Sud je utvrdio da je u fazi odabira jedini dokaz koji je bio potreban kako bi se potvrdilo da je riječ o novoosnovanom poduzeću bio izvod iz registra poslovnih subjekata na kojem je naveden datum osnivanja poduzeća. Navedeni kriterij odabira stoga je bilo lako zaobići. Točnije, od pet projekata obuhvaćenih revizijom koji su primali potporu u okviru navedene mjere, dva su zapravo obuhvaćala nove pravne oblike poduzeća koja su prethodno već postojala i koja su ili prestala poslovati ili su znatno ograničila svoje poslovanje, a zatim ga prenijela na novoosnovano poduzeće. Poduzetnici su odlučili uspostaviti novo poduzeće koje je zadovoljavalo kriterije prihvatljivosti kako bi primali sufinancirana sredstva EFRR-a. Ovim zaobilaženjem navedenog kriterija prihvatljivosti umanjena je djelotvornost predmetne mjere.

Okvir 4.

Odabir projekata koji nisu bili u skladu s ciljevima povezane mjere predviđenima operativnim programima

U operativnom programu u Grčkoj izričito je naglašena potreba za pružanjem potpore mikropoduzećima u sektoru turizma te su utvrđene mjere s ciljem ispunjavanja ove potrebe, koja je bila u velikoj mjeri zastupljena u području primjene operativnog programa i u kojoj je razina usvajanja informacijskih i komunikacijskih tehnologija bila posebno niska. Za mnoga od ciljnih poduzeća procjenom je utvrđena slaba ili nikakva prisutnost na internetu. Potpora takvim mikropoduzećima također je bila usmjerena na ublažavanje učinka sezonskog turizma u Grčkoj povećanjem gospodarskih aktivnosti koje su održive tijekom cijele godine.

Međutim, načinom na koji su sastavljeni pozivi na podnošenje prijedloga nisu posebno naglašena mikropoduzeća, kao ni mala poduzeća. To je dovelo do ishoda u kojem su i veliki hoteli primali financijska sredstva (četiri od sedam poduzeća koja su procijenjena za sektor turizma bila su dijelom najuspješnijih hotelskih lanaca u Grčkoj).

Predmetni su hoteli imali i dobro uhodani poslovni model koji se temelji na dva glavna dijela: prodaji putem putničkih agencija (zbog koje je izravna prodaja putem interneta bila od manje važnosti) te oslanjanju na sezonsku prirodu poslovanja (posluju šest mjeseci u godini). Provedba sufinanciranih projekata nije imala učinka na navedeni poslovni model, iako je to bio jedan od ciljeva utvrđenih u operativnom programu i njegovim smjernicama.

Nezadovoljavajući postupci odabira doveli su do sufinanciranja projekata za koje nije izgledno da će ostvariti vrijednost za uloženi novac

34

Uočene su razlike u postupcima odabira operativnih programa obuhvaćenih revizijom, posebice u pogledu vrsta projekata, gornjih granica financiranja i postupaka odabira (vidjeti *sliku 3.*)¹⁸.

18 Postupak odabira u Ujedinjenoj Kraljevini (Škotskoj) obuhvaćao je dvije faze. U prvoj fazi, upravljačko tijelo primjenjivalo je postupak u dva dijela kako bi odabralo sponzore projekta (posrednike). Prvi dio postupka omogućio je upravljačkom (ili posredničkom) tijelu da utvrdi zadovoljava li projekt kriterije prihvatljivosti operativnog programa. Uspješne prijave

Slika 3. Različiti sustavi odabira projekata e-trgovine po državi članici

	Vrsta potpore	Gornja granica ulaganja	Postupak odabira
OP			
Piemonte (Italija) Emilia-Romagna (Italija)	Izravna ulaganja u mala i srednja poduzeća	Do 200 000 eura	Ocjenjivanje prijava na temelju evaluacije kriterija u vezi sa sadržajem (koju provode vanjski stručnjaci)
Digitalno usklađivanje (Grčka)	Izravna ulaganja u mala i srednja poduzeća	Ovisno o sustavu: do 40 000 eura (projekti u vezi s turizmom) ili 200 000 eura (projekti u vezi s maloprodajom)	Po redoslijedu podnošenja zahtjeva na temelju zadovoljavanja uvjeta prihvatljivosti
Nizinski i gorski predjeli Škotske (Ujedinjena Kraljevina)	Financijska sredstva za posrednike (sponzore projekata)	Bespovratna sredstva: do 200 000 eura i/ili bez financijske potpore: usluge savjetovanja	Projekte malih i srednjih poduzeća odabiru sponzori projekata: po redoslijedu podnošenja zahtjeva na temelju zadovoljavanja uvjeta prihvatljivosti
Inovativno gospodarstvo (Poljska)	Izravna ulaganja u mala i srednja poduzeća	Do 200 000 eura	Do 2010.: načelo „prvi po redoslijedu“ na temelju zadovoljavanja uvjeta prihvatljivosti Od 2010.: ocjenjivanje prijava na temelju evaluacije bitnih kriterija

Izvor: Europski revizorski sud.

35

Većina postupaka odabira provodila se na temelju načela dodjele financijskih sredstava na temelju redosljeda podnošenja zahtjeva te su se u navedenim postupcima primjenjivali kriteriji prihvatljivosti koje je bilo lako zadovoljiti. Do 2010. godine samo su u dva od pet operativnih programa u Italiji (Piemonte, Emilia-Romagna) upravljačka tijela koristila kvalitativan postupak odabira utemeljen na ključnim kriterijima, rangiranjem prijava i evaluaciji koju provode stručnjaci. Poljska je 2010. godine odlučila izmijeniti svoje postupke odabira i uvesti u postupak odabira kvalitativnu evaluaciju prijedloga.

36

Nedostatak zahtjevnih kriterija i odabira prijava na temelju usporedbe zajedno s nepostojanjem sveobuhvatnih informacija o poduzećima u prijavama projekata dovelo je u više od jedne trećine slučajeva do sufinanciranja projekata koji su nudili malu ili nikakvu vrijednost za uloženi novac:

(a) U Grčkoj su četiri projekta, koja su se sastojala od izrade internetske stranice s mogućnošću vršenja rezervacija putem interneta, bila suvišna. Poduzeća su već raspolagala internetskim stranicama s mogućnošću vršenja rezervacija prije provedbe projekta. Osim toga, izrađene internetske stranice bile su istog izgleda kao i internetske stranice koje su otvorili drugi hoteli istog lanca, koje je također sufinancirao EFRR (uz iste ili vrlo slične troškove) u okviru istog poziva na podnošenje prijedloga.

(b) Prema navodima vlasnika projekata, deset od 30 sufinanciranih projekata obuhvaćenih revizijom (svih 10 iz Italije (Emilia-Romagna i Piemonte) ili Grčke¹⁹) bilo je moguće provesti i bez javnog sufinanciranja. Osim toga, provedba pet od navedenih 10 projekata započela je daleko prije obavijesti o dodjeli bespovratnih sredstava. Tri projekta bila su započela i prije nego su poduzeća podnijela zahtjev za sufinanciranje. Svi navedeni projekti predstavljaju „mrtvi teret“.

(c) U jednoj državi članici (Ujedinjenoj Kraljevini) sponzori projekata su, osim ili umjesto bespovratnih sredstava, korisnicima pružali i savjete. U slučaju triju projekata malih i srednjih poduzeća koja su primala savjete, prema navodima vlasnika projekata, učinak potpore EFRR-a bio je zanemariv budući da su sva tri poduzeća razvila vlastitu strategiju e-trgovine te neovisno i o vlastitom trošku osigurala prisutnost na internetu. U dva od navedenih slučajeva savjeti ni na koji način nisu pomogli malim i srednjim poduzećima te su ih ona stoga smatrala beskorisnima.

projekata zatim su obrađene u drugom dijelu postupka, u kojem se vršila evaluacija prijava na temelju posebnih kriterija te zatim ponderiranje. U drugu fazu općeg postupka odabira bili su uključeni sponzori projekata koji su bili odabrani za pružanje potpore malim i srednjim poduzećima na temelju načela redosljeda podnošenja zahtjeva.

¹⁹ Uključujući četiri projekta navedena u odlomku 36. točki (a).

Postupci odabira trajali su predugo u određenim slučajevima

37

Prosječno vrijeme potrebno za odobrenje projekata obuhvaćenih revizijom (vremensko razdoblje od objave poziva na podnošenje prijedloga do dodjele bespovratnih sredstava) trajalo je u slučaju triju od pet revidiranih projekata dulje od šest mjeseci (u Grčkoj i Italiji (Emilia-Romagna i Piemonte)). To je moglo utjecati na podnositelje prijave koji nisu mogli prikupiti dovoljno kapitala te im je zapravo još više bila potrebna javna financijska potpora te stoga nisu mogli provesti projekte.

38

Kašnjenja od nekoliko mjeseci samo su djelomično objašnjena činjenicom da je postupak odabira uključivao evaluaciju koju su provodili stručnjaci i usporedbu zaprimljenih prijava na temelju niza kriterija u vezi sa sadržajem. To je bio slučaj u Italiji, gdje je prosječno vrijeme potrebno za odabir projekta trajalo osam mjeseci (OP za regiju Emilia-Romagna) ili 14 mjeseci (OP za regiju Piemonte).

39

Međutim, kašnjenja od sedam mjeseci bilo je teško opravdati kada su se postupci odabira temeljili na redoslijedu podnošenja zahtjeva bez ocjenjivanja sadržaja i usporedbe prijava, kao što je bilo u Grčkoj (OP „Digitalno usklađivanje“). Slični postupci trajali su između dva i četiri mjeseca u Ujedinjenoj Kraljevini (OP za nizinske i gorske predjele Škotske) ili Poljskoj (OP „Inovativno gospodarstvo“).

40

Trajanje postupka odabira u okviru grčkog operativnog programa može se usporediti i s trajanjem postupka u pilot projektu za inicijativu „Sustav vaučera za inovacije u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija“, budući da su putem oba projekta financirani slični projekti s gotovim rješenjima, točno utvrđeni na regionalnoj razini, na temelju redoslijeda podnošenja zahtjeva. U okviru pilot projekta za vaučere za odabir vrlo sličnih projekata bilo je potrebno manje od jedne trećine vremena nego u Grčkoj (vidjeti okvir 2.).

U većini država članica postupcima odabira nije u dovoljnoj mjeri uzeta u obzir prekogranična dimenzija

41

Na početku programskog razdoblja, u svim postojećim državama članicama izuzev Grčke (u kojoj je to bilo obvezno) postupcima odabira u okviru kojih su odabrani projekti obuhvaćeni revizijom nije uzeto u obzir pitanje prekograničnih internetskih usluga, iako je to bio važan čimbenik u pogledu ostvarivanja integriranijeg unutarnjeg digitalnog tržišta (kako je navedeno u Strategiji i2010 i naglašeno u Digitalnoj agendi za Europu) (također vidjeti odlomak 5.). Poljska je 2010. godine, nakon pregleda postupka i kriterija odabira koje primjenjuje, u predmetni operativni program kao kriterij odabira uvela „međunarodnu dimenziju projekta“ (ponudu prekograničnih usluga).

42

Samo je sedam od 22 poduzeća čiji su projekti ispitani i u kojima su prekogranične transakcije bile opravdane stvarno i provelo projekt koji im je omogućio izradu internetskih stranica ili prilagodbu postojećih kako bi se mogle vršiti prekogranične transakcije. Još su četiri poduzeća već imala na raspolaganju takvu sastavnicu u okviru trgovačkog društva ili skupine trgovačkih društava kojoj su pripadali. Stoga pola poduzeća koja su mogla ostvariti koristi prekogranične e-trgovine provedbom odgovarajućih projekata nije iskoristilo priliku da to i učini.

43

Deset od 23 poduzeća čiji su projekti obuhvaćeni revizijom i od kojih je bilo opravdano očekivati višejezične internetske stranice raspolagalo je internetskim stranicama na dva ili više jezika. Od tih 10 poduzeća, dva su raspolagala višejezičnim internetskim stranicama i prije provedbe projekta. Preostalih je osam ovu mogućnost prvi put imalo kao rezultat provedbe projekata.

Upravljačka tijela u većini slučajeva nisu bila u mogućnosti procijeniti učinak pojedinog projekta na razvoj malih i srednjih poduzeća

Za više od polovice projekata obuhvaćenih revizijom nije postojala obveza izvješćivanja o bilo kakvim ciljnim vrijednostima usmjerenima na rezultate

44

Sva su upravljačka tijela od malih i srednjih poduzeća koja su primala sredstva zahtijevala dostavljanje izvješća o napretku provedbe njihovih projekata te su im izvješća, ovisno o trajanju projekta, dostavljana ili po završetku projekta ili i tijekom i nakon provedbe projekta. Međutim, u 16 od 30 ispitanih slučajeva informacije su se odnosile samo na fizički dovršetak projekta, tj. na kupnju i/ili razvoj potrebnih informatičkih rješenja. Osim toga, izvješća nisu sadržavala informacije o trajanju jedne trećine projekata obuhvaćenih revizijom.

45

Nadležna upravljačka tijela (u Grčkoj, Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini) nisu zahtijevala ciljne vrijednosti usmjerene na rezultate ni za jedan od predmetnih 16 projekata. Jedine informacije koje su upravljačka tijela tražila i korisnici dostavljali odnosile su se na stvarne troškove projekta i ostvarene izlazne proizvode.

46

Za ostalih 14 projekata upravljačka su tijela tražila detaljno praćenje podataka o poslovanju kako bi mogla procijeniti neposredni učinak provedbe projekta na razvoj poduzeća. U slučaju jednog upravljačkog tijela, plaćanja su bila povezana s uspješnošću projekta (vidjeti *okvir 5*).

47

Nakon što je provedba projekta dovršena u potpunosti, sustavno su praćenje jedino obavljali jedno upravljačko tijelo (Poljska) i jedan sponzor projekta (Ujedinjena Kraljevina), koje je bilo obvezno u skladu s ugovorima o bespovratnim sredstvima koje su potpisali. Ostala upravljačka tijela nisu raspolagala dostatnim informacijama kako bi ocijenila djelotvornost pružene potpore u davanju doprinosa razvoju sufinanciranih poduzeća i/ili utvrđenih ciljeva strategija.

Okvir 5.

Primjer upravljanja usmjerenog na rezultate: povezivanje plaćanja s uspješnošću

U Poljskoj su plaćanja bila povezana s ostvarenjem ciljnih vrijednosti rezultata poslovanja. Kada ciljne vrijednosti nisu bile ostvarene, posredničko tijelo imalo je mogućnost smanjiti iznos bespovratnih sredstava.

To je bio slučaj u jednom od procijenjenih projekata, u kojem se nedovoljna uspješnost (nije ostvarena očekivana ciljna vrijednost prihoda) odražavala u smanjenju javne financijske potpore predmetnim projektima za 5 %.

U određenim slučajevima bilježenje uspješnosti projekata sustavima za praćenje nije bilo pouzdano

48

U slučaju svih ispitanih upravljačkih tijela osim jednog, mala i srednja poduzeća dostavljala su informacije o uspješnosti u obliku standardiziranog izvješća. Međutim, jedno upravljačko tijelo (Italija (Emilia-Romagna)) nije raspolagalo takvim standardiziranim

oblikom, što znači da su se dostavljena izvješća znatno razlikovala u pogledu kvalitete, budući da je svako poduzeće samo odabiralo o čemu će izvješćivati i na koji način. To je, s druge strane, značilo da upravljačko tijelo nije bilo u mogućnosti procijeniti je li projekt uspješno dovršen. Jedan korisnik, na primjer, nije prijavio da jedan od sastavnih dijelova projekta (košarica za kupnju putem interneta) nije izrađen, a upravljačko tijelo nije ništa poduzelo po tom pitanju, iako je bila riječ o dijelu sufinanciranog projekta.

49

U slučaju drugih dvaju upravljačkih tijela (u Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini), podatci uneseni u sustav za praćenje nisu bili potpuno pouzdani i/ili razumljivi:

- (a) u Italiji (Piemonte), upravljačko tijelo nije provjerilo točnost dostavljenih podataka. U dva od četiri procijenjena projekta informacije unesene u sustav sadržavale su pogreške (u jednom slučaju u vezi s pokazateljem izlaznih proizvoda, a u drugom u vezi s brojem zaposlenika u jednom od sufinanciranih poduzeća);
- (b) u Ujedinjenoj Kraljevini (Nizinski i gorski predjeli Škotske), nedovoljno dobro definirani pokazatelji koje je utvrdilo upravljačko tijelo doveli su do toga da ih je svaki sponzor projekta drugačije tumačio te stoga izvješćivanje o napretku nije bilo dosljedno.

Praćenje ekonomične uporabe financijskih sredstava EU-a ponekad je bilo otežano zbog nedostatka podataka

50

U Ujedinjenoj Kraljevini (Nizinski i gorski predjeli Škotske), poduzeća su primala potporu putem posrednika (tj. sponzora projekata). Posrednici su u određenim slučajevima pružali pomoć koja nije bila u financijskom obliku, tj. koja je obuhvaćala pružanje savjeta ili usluga savjetovanja (također vidjeti odlomak 36. točku (c)).

51

U dva slučaja administrativni troškovi za posrednike bili su znatni, osobito u usporedbi s troškovima pilot projekta za inicijativu „Sustav vaučera za inovacije u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija“ (vidjeti **okvir 2.**). U drugim državama članicama bilo je moguće utvrditi točan iznos isplaćen malim i srednjim poduzećima za uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija, ali u ovom slučaju nije bio jasan točan iznos financijskih sredstava EFRR-a koja su stvarno bila namijenjena pružanju potpore korisnicima (vidjeti **okvir 6.**).

Okvir 6.

Nedostatak informacija o ekonomičnosti administrativnih troškova koji su nastali zbog posrednika

Upravljačko tijelo u Škotskoj provodilo je projekte putem posrednika, tj. sponzora projekata.

S obzirom na to da su upravo posrednička tijela pružala potporu u obliku savjetovanja malim i srednjim poduzećima, na administrativne troškove, uključujući plaće, otpadao je znatan udio rashoda za koje je izvršen povrat: jedan sponzor projekta upotrijebio je 55 % svoga proračuna za plaće i dodatnih 18 % za promidžbene aktivnosti, dok je u slučaju drugog sponzora projekta na plaće otpadalo 82 % ukupnog proračuna. Međutim, zbog nepostojanja bilo kakvih raspoloživih podataka, Sud nije bio u mogućnosti zaključiti jesu li predmetna financijska sredstva upotrijebljena na ekonomičan način. Nadalje, jedan posrednik nije bio u mogućnosti dokumentirati količinu vremena ili rada utrošenog na pružanje savjeta nekima od malih i srednjih poduzeća kojima je pružao potporu.

Mala i srednja poduzeća općenito su neometano provodila projekte, ali ostvareni rezultati nisu uvijek dokazani

52

Sud je ispitao sljedeće:

- (a) jesu li provedba i održavanje projekata bili u skladu s početnim planom;
- (b) jesu li željene gospodarske koristi provedbe projekta ostvarene i izmjerene.

Izlazni proizvodi projekata općenito su bili u skladu s povezanom prijavom

53

U većini slučajeva projekti su provedeni u okviru proračuna i bez većih kašnjenja. Kada je došlo do prekoračenja proračuna, bilo je riječ o malim iznosima koji nisu utjecali na iznos javnog sufinanciranja. Upravljačka tijela obaviještena su o kašnjenjima te su ih odobrila u svim projektima.

54

U 25 od 30 projekata obuhvaćenih revizijom, izlazni proizvodi ostvareni su u skladu s planom te su bili u funkciji:

- (a) 17 poduzeća koja su primila sredstva postalo je prisutno na internetu nakon izrade internet-skih stranica, od čega ih je devet imalo i mogućnost prodaje putem interneta;

- (b) dodatnih osam poduzeća već je bilo zastupljeno na internetu prije provedbe projekta, ali je odlučilo izraditi nove internetske stranice ili ažurirati postojeće.

U četiri od navedenih 25 slučajeva razvojne promjene u području e-trgovine bile su dio opsežnijih projekata usmjerenih na digitalizaciju unutarnjih postupaka poduzeća (e-poslovanje).

55

Provedbom preostalih pet projekata obuhvaćenih revizijom (u Grčkoj, Italiji (Piemonte) i Poljskoj) nisu ostvareni željeni izlazni proizvodi. U jednom projektu, poduzeće se nije koristilo aplikacijom koja je razvijena. Daljnja četiri projekta, usprkos razvoju i uvođenju informatičkih aplikacija, nisu uspjela pronaći svoju tržišnu nišu ili su se suočila s tehničkim poteškoćama (vidjeti odlomak 57).

56

Iako u većini projekata na početku nije bio predviđen proračun za održavanje informatičkih usluga (takav proračun bio je predviđen samo u četiri projekta), to nije predstavljalo problem ni za jedno od poduzeća za čije je projekte izvršena procjena. Točnije, informatički softver općenito je bio osmišljen na takav način da se njime osiguraju niski troškovi održavanja i korisnicima omogućiti da sami izvrše nadogradnju ili izmjene na sustavu (to je bio slučaj u 14 projekata).

57

Gotovo nijedno poduzeće nije imalo većih tehničkih poteškoća tijekom ili nakon provedbe. Informatičke aplikacije koje su razvijene bile su u funkciji te nije bilo prekida u njihovom radu. Iznimke, koje su bile prisutne u malom broju, bile su sljedeće: dva poduzeća u Grčkoj čijim internetskim stranicama i/ili stranicama za vršenje rezervacija nije bilo moguće pristupiti i tri druga poduzeća u Poljskoj i Italiji koja nisu pronašla svoju tržišnu nišu te stoga nisu imala korisnike. U ovim trima slučajevima održivost projekta nije bila povezana isključivo s održavanjem informatičkog sustava: jedan projekt nije bio dovršen, a u druga dva projekta poduzeća su se pribojavala da svoje gospodarske aktivnosti neće moći nastaviti nakon zakonskog razdoblja održivosti.

Mnoga mala i srednja poduzeća navela su da su ostvarila koristi provedbom svojih projekata, no ostvareni rezultati nisu sustavno mjereni**58**

Od 30 poduzeća za čije je projekte izvršena procjena, od jedva njih pola zatraženo je dostavljanje ciljnih vrijednosti za rezultate (također vidjeti odlomke 44. do 46.). Od 14 projekata čije su prijave obuhvaćale ciljne vrijednosti za rezultate koji su se pratili, rezultati su ostvareni u osam slučajeva. Ciljne vrijednosti za rezultate sastojale su se od povećanja prometa, povećanja broja korisnika, povećanja postotka prodaja putem interneta i/ili otvaranja radnih mjesta.

59

Za drugu polovicu poduzeća koja su primala potporu EFRR-a za razvoj e-trgovine nije bilo moguće utvrditi poveznicu između primljenih uloženi sredstava i razvoja poslovanja koji je poduzeće ostvarilo.

60

Trinaest poduzeća navelo je da su na temelju provedbe svog projekta povećala učinkovitost, no samo je jedno u svojoj prijavi projekta imalo utvrđenu povezanu ciljnu vrijednost. Od navedenih 13 poduzeća, samo su četiri bila u mogućnosti izmjeriti navedeno povećanje učinkovitosti. Šest poduzeća nije povezalo sufinancirane internetske stranice sa svojim internim softverom za poslovanje, što je značilo da je svaku zaprimljenu rezervaciju bilo potrebno ručno unijeti u njihove interne sustave.

61

Većina sufinanciranih projekata nije uključila otvaranje radnih mjesta među ciljeve. Međutim, osam projekata imalo je ciljnu vrijednost povezanu s otvaranjem radnih mjesta koje su poduzeća navela kao ciljnu vrijednost za rezultate u svojim prijavama projekata.

62

Svih je osam projekata ostvarilo svoju ciljnu vrijednost. Dodatnih pet poduzeća navelo je da je zaposlilo jednu ili više osoba zbog provedbe projekta, što su četiri poduzeća mogla i opravdati. Pola poduzeća za čije je projekte izvršena procjena organiziralo je osposobljavanje svog osoblja za uporabu informatičkih aplikacija koje su razvijene u okviru projekta. Osposobljavanje je prilagođeno kako bi zadovoljilo potrebe pojedinačnih poduzeća koja su ga zatražila te stoga nisu izdavane potvrde o završenom osposobljavanju. Također je bilo uobičajeno i osposobljavanje na radnom mjestu.

63

Tehnologije e-trgovine smatraju se načinom ubrzanja gospodarskog rasta, daljnjeg razvoja jedinstvenog tržišta i ubrzanja europskih integracija. Komisija stoga pridaje sve veću važnost potrebi za poticanjem razvoja e-trgovine, posebno jednom od svojih vodećih inicijativa, Digitalnom agendom za Europu (DAE). Iz proračuna strukturnih fondova EU-a izdvojene su tri milijarde eura za promicanje uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine.

64

Revizija je bila usmjerena na pitanje je li potpora EFRR-a malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine bila djelotvorna te je zaključeno da je potpora EFRR-a projektima e-trgovine pridonijela povećanju dostupnosti poslovnih usluga na internetu. Međutim, nedostaci u praćenju onemogućili su procjenu mjere u kojoj je potpora pridonijela ostvarenju strategija informacijskih i komunikacijskih tehnologija EU-a i država članica te razvojnih ciljeva malih i srednjih poduzeća. Osim toga, nezadovoljavajući postupci odabira doveli su do sufinanciranja projekata koji nisu imali mnogo izgleda da ostvare vrijednost za uloženi novac.

65

Operativnim programima država članica (OP) osiguran je dobar temelj za pružanje potpore malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine. Operativni programi obuhvaćali su mjere povezane s e-trgovinom koje su bile u skladu s potrebama na nacionalnoj i regionalnoj razini, kako je utvrđeno u njihovim odgovarajućim strategijama informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Međutim, konkretno mjerenje ostvarenog napretka ponekad je bilo ugroženo činjenicom da su pokazatelji i ciljne vrijednosti

mijenjani, i to često na kraju programskog razdoblja i ponekad bez odgovarajućeg opravdanja. Osim toga, pri podnošenju izvješća Komisiji, rashodi povezani s projektima e-trgovine nisu uvijek bili prikazani u ispravnoj kategoriji, što je otežalo ukupnu procjenu. Komisija je 2013. godine poduzela mjere u vezi sa sporom apsorpcijom sredstava tako što je predložila alternativni način uporabe strukturnih fondova za promicanje uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća putem „Sustava vaučera za inovacije u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija”. No, Komisija nije posvetila dovoljno pažnje praćenju uspješnosti koje je neophodno za evaluaciju stvarno ostvarenog napretka (odlomci 18. do 27.).

66

Upravljačka su tijela i u fazi odabira i u fazi praćenja bila više usmjerena na izlazne proizvode nego na rezultate. Zbog ograničene prirode kriterija odabira ponekad su financirani svi projekti koji su zadovoljavali uvjete dokle god su financijska sredstva bila dostupna, ne uzimajući u obzir moguću dodatnu vrijednost sa stajališta malih i srednjih poduzeća koja su u razvoju ili ciljeve informacijskog društva EU-a (odlomci 29. do 43.). Usto, upravljačka tijela u većini slučajeva nisu bila u mogućnosti procijeniti učinak pojedinog projekta na razvoj malih i srednjih poduzeća. Konačno, u dvije odabrane države članice upravljačka tijela nisu provela potrebne provjere pouzdanosti podataka unesenih u sustav (odlomci 44. do 51.).

67

Mala i srednja poduzeća općenito su neometano provodila projekte te su izlazni proizvodi uglavnom bili u skladu s povezanom prijavom. Mnoga mala i srednja poduzeća navela su da su ostvarila koristi provedbom projekata, no rezultati su izmjereni u manje od pola projekata obuhvaćenih revizijom. U tim je slučajevima utvrđeno da su postojale koristi za više od pola predmetnih malih i srednjih poduzeća (odlomci 53. do 62.).

68

Sud stoga preporučuje sljedeće:

1. preporuka

Komisija bi trebala osigurati da joj države članice dostavljaju dosljedne i pouzdane informacije o napretku operativnih programa, i to ne samo u financijskom smislu, već i u pogledu uspješnosti. U tu svrhu trebala bi:

- (a) procijeniti relevantnost predloženih pokazatelja rezultata, kako pri odobravanju operativnih programa tako i pri naknadnim izmjenama;
- (b) izraditi sustav praćenja na takav način da se napredak u ostvarivanju svih utvrđenih ciljnih vrijednosti može pravodobno mjeriti i da se mogu vršiti usporedbe u različitim razdobljima;
- (c) predložiti standardne pokazatelje koji su relevantni za ciljeve strategije EU-a za e-trgovinu.

2. preporuka

Komisija bi trebala ustrajati na tome da se kriterijima i postupcima odabira koje su uspostavile države članice omogući da se među prijavama odaberu projekti kojima će se ostvariti najveća moguća dodana vrijednost u pogledu poticanja razvoja e-trgovine u malim i srednjim poduzećima i ostvarivanja ciljeva inicijative Digitalna agenda za Europu, istodobno osiguravajući da su takvi postupci prikladni za ciljne korisnike u pogledu vremena i administrativnih poslova koje iziskuju.

Nadležna tijela u državama članicama pri odabiru projekata trebala bi, po potrebi, od podnositelja prijave zahtijevati da:

- (a) obrazlože potrebu za provedbom predmetnog projekta, po mogućnosti u obliku dovoljno detaljnog i realističnog poslovnog plana;
- (b) dokažu financijsku održivost projekta;
- (c) dokažu potrebu za javnom financijskom potporom kako bi se izbjegli rashodi koji predstavljaju „mrtvi teret“;
- (d) poticati vlasnike projekata da razmotre prekograničnu dimenziju svog poslovanja kako bi se u potpunosti iskoristile mogućnosti jedinstvenog tržišta.

Zaključci i preporuke

3. preporuka

Komisija bi od upravljačkih tijela u državama članicama trebala zahtijevati uspostavu upravljačkih alata sa svrhom praćenja učinka bespovratnih sredstava na poslovni razvoj malih i srednjih poduzeća kojima se pruža potpora. Posebno bi trebala zahtijevati sljedeće:

- (a) utvrđivanje osnovne skupine pouzdanih pokazatelja s povezanim ciljnim vrijednostima u ugovorima o bespovratnim sredstvima koji će se mjeriti i kasnije pratiti, ne samo nakon što je projekt proveden i u funkciji, nego i u kasnijoj fazi, kada je izgledno da je ostvaren puni učinak projekta;
- (b) kada god je to prikladno, uvođenje mehanizma kojim bi se osiguralo da su plaćanja povezana s uspjehom i koji bi omogućio izmjene plaćanja u slučaju ozbiljne nedovoljne uspješnosti;
- (c) provedbu potrebnih provjera i kontrola kako bi se osigurala pouzdanost i dosljednost podataka koji se unose u sustav.

II. sudsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda gospodin Henri GRETHEN, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourg 12. studenoga 2014.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Sažetak

III

Komisija pozdravlja ocjenu Suda.

Komisija smatra da se zahvaljujući djelotvornosti potpore EFRR-a projektima e-trgovine omogućuje povećavanje dostupnosti poslovnih usluga na internetu.

U novim uredbama o Europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESIF) za razdoblje 2014.–2020. pitanje praćenja na razini izrade programa rješava se jačanjem usmjerenosti na rezultate i intervjenske logike uvođenjem *ex ante* uvjeta. U slučaju ulaganja u e-trgovinu potrebni su posebni *ex ante* uvjeti u obliku strateškog okvira politike za digitalni rast.

IV (a)

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija zahtijeva od upravljačkih tijela da za razdoblje 2007.–2013. izvijeste o provedbi programa u skladu s primjenjivim uredbama o EFRR-u.

U programima ESIF-a za razdoblje 2014.–2020. veći će se naglasak stavljati na rezultate utemeljene na ciljevima. Na razini prioritetne osi pokazateljima će biti obuhvaćena ukupna uspješnost u okviru osi, ali ne pojedinačni ostvareni rezultati svih vrsta djelovanja koje bi mogle biti uključene u tu os.

IV (b)

Komisija prihvaća preporuku i zatražit će od država članica da poduzmu odgovarajuće mjere.

„Osnovna načela odabira operacija” i „pokazatelji izlaznih proizvoda, uključujući kvantificiranu ciljnu vrijednost” moraju biti dio programa ESIF-a za razdoblje 2014.–2020. i podliježu pregovorima s Komisijom. Vrsta načela za odabir i detaljnih kriterija za odabir ovisit će o posebnom cilju i kontekstu sufinanciranog ulaganja.

Od država članica u kojima su u tim područjima utvrđeni nedostaci traži se da u programu (*ex ante* uvjeti, plan djelovanja) opišu koje mjere nadležna tijela planiraju poduzeti za unaprjeđenje postupaka za odabir projekata i smanjenje administrativnog opterećenja korisnika. Ako je primjenjivo, potiče se države članice da tehničku pomoć upotrebljavaju na proaktivan i usredotočen način za predviđena unaprjeđenja.

Osim toga, Komisija će savjetovati upravljačka tijela da preporuke Europskog revizorskog suda uključe u postupak odabira i kriterije za odabir projekata za digitalni rast.

IV (c)

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Komisija se u načelu posebno slaže da se uvede mehanizam kojim se osigurava povezanost plaćanja s ostvarenim rezultatima. Međutim, moglo bi biti teško povezati plaćanja iz EFRR-a namijenjena za e-trgovinu s rezultatima.

Uvod

05

Komisija ističe da je udio MSP-ova koji kupuju putem interneta općenito mnogo veći, a prosjek EU-a od 26 % mnogo je bliži cilju. Taj relativni uspjeh djelomično je rezultat više početne točke. Osim toga, putem interneta je jednostavno kupovati, ali je teško prodavati jer je potrebno uspostaviti platformu na kojoj postoji mehanizam plaćanja i isporuke.

09

Komisija dijeli zabrinutost Suda zbog niske stope apsorpcije sredstava za uporabu IKT-a. Komisija je stoga izradila i dijeli¹ smjernice u cilju promicanja uporabe alata politike za uporabu IKT-a u MSP-ovima, uključujući e-trgovinu. Primjerice, kao dio „pametnog vodiča za inovacije u području usluga“, vodiča za „pametan rast MSP-ova“, vodiča za „internacionalizaciju MSP-ova“, vodiča „Alati Digitalne agende“ za drukčiji digitalni rast kojim se jačaju metode pružanja potpore i Nacrta za kupone za inovacije u području IKT-a iz nastavka teksta. Komisija i preko svoje tehničke pomoći osigurava pristup stručnjacima za digitalni rast².

Komisija je u 2003. pokrenula i Europsku mrežu za potporu e-poslovanju za MSP-ove (eBSN) kao platformu za koordinaciju politike namijenjenu nacionalnim i regionalnim donositeljima odluka i stručnjacima za javnu politiku u području e-poslovanja. To uključuje inicijativu za promicanje pametne uporabe IT-a i integracije MSP-ova u globalne industrijske vrijednosne lance³.

1 Vidjeti: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/guides>.

2 Kao što je učinjeno u razdoblju 2013.–2014. u slučaju Mađarske, Grčke i Italije.

3 Vidjeti: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/ebsn/what/index_en.htm.

Opažanja

18

Komisija pozdravlja ocjenu Suda u vezi sa strateškim okvirom uspostavljenim u svim državama članicama u kojima je provedena revizija. Osim toga, Komisija ističe da se novom uredbom o ESIF-u osigurava bolji okvir za uspješnost i usmjerenost na rezultate za razdoblje 2014.–2020. (vidjeti odgovor pod točkom IV.b).

22

U Uredbi o programima za razdoblje 2007.–2013. ne postoji zahtjev o uporabi standardiziranih pokazatelja koji se upotrebljavaju u svrhe praćenja. Osim toga, ne postoji ni poseban osnovni pokazatelj za e-trgovinu.

„Pokazateljem rezultata“ obuhvaćeni su rezultati koji se očekuju nakon provedbe određene aktivnosti. Stoga se države članice odlučuju za pokazatelj rezultata kojima se najbolje mjeri uspješnost poduzetih aktivnosti. Iako je moguće standardizirati pokazatelje izlaznih proizvoda, pokazatelji rezultata izrađeni su „po mjeri“ i odražavaju cilj koji se želi ostvariti.

Zajednički odgovor na stavke 23 i 25

Upravljačka tijela mijenjaju pokazatelje rezultata u cijelom programskom razdoblju. Komisija ističe da, u slučaju da država članica zatraži izmjenu programa, nužno je preispitati i odgovarajuće pokazatelje u programu. U slučaju velikog odstupanja treba istražiti razloge takvog odstupanja za svaki pojedini slučaj. Europska komisija pregovara o izmjenama i traži da upravljačko tijelo dostavi dobro opravdanje. Pokazatelji rezultata ažuriraju se prema gore (ako razina ambicije i dalje može biti viša) i prema dolje (ako gospodarska stvarnost i napredak ostvaren na terenu nisu ovisili o upravljačkom tijelu).

U pogledu Grčke, nedavna izmjena OP-a o digitalnoj konvergenciji iz prosinca 2012. u prvom se redu odnosila na znatno (otprilike 300 milijuna eura) smanjenje proračunskih sredstava za jačanje OP-a za konkurentnost. To je smanjenje neizbježno utjecalo na vrijednost pokazatelja koji su se u skladu s time morali usavršiti i prilagoditi.

24

Izmjene pokazatelja u OP-u za inovativno gospodarstvu u Poljskoj izvršene su početkom 2011. Uzimajući u obzir činjenicu da je OP odobren krajem 2007. i da su prvi pozivi na podnošenje ponuda objavljeni u 2008. i 2009., izmjene su izvršene čim je bilo moguće nakon prvih iskustava u provedbi te mjere u sredini programskog razdoblja uz odgovarajuće obrazloženje koje je dostavilo upravljačko tijelo.

26

Iako je Komisija nadležnim tijelima dostavila smjernice (vidjeti bilješku br. 6) o načelima za kategorizaciju informacijskog sustava, za klasifikaciju rashoda i dalje je odgovorno upravljačko tijelo.

Okvir 2.

U kontekstu Europskog fonda za regionalni razvoj „kupon za inovacije u području IKT-a” mehanizam je isporuke kojim se omogućuje obraćanje mikro- i MSP-ovima na način kojim se smanjuje njihovo administrativno opterećenje. Ne postoji jedinstveno rješenje za sve. Svaki će program razvijati i provoditi regionalna i lokalna tijela u obliku bespovratnih sredstava ili financijskih instrumenata u skladu s relevantnim posebnim čimbenicima kao što su mogućnosti i intenzitet IKT-a u svakoj regiji, njegova integracija s ostalim mjerama za upravljanje inovacijama, sposobnost za upravljanje programom, prethodno iskustvo u pružanju potpore takvim mjerama ili potreba za unaprjeđenjem uporabe IKT-a u MSP-ovima.

Upućivanjem na načelo supsidijarnosti i u skladu s podijeljenim upravljanjem, države članice i regije moraju odlučiti hoće li pokrenuti program kupona za inovacije u području IKT-a u okviru svojih OP-ova. Komisija trenutačno potiče regije da prihvate program u svojim strategijama za inovacije i digitalni rast.

Komisija se slaže i s potrebom za podržavanje programa potpore utemeljene na potražnji kojim će se zadovoljavati poslovne potrebe MSP-ova.

Međutim iz dosad stečenog iskustva u regijama može se zaključiti da MSP-ovi često nemaju dovoljno znanja kako bi mogli točno utvrditi tehnologiju/rješenje u području IKT-a koje bi odgovaralo njihovom poslovnom konceptu i da im je potrebna pomoć za utvrđivanje i oblikovanje njihove potražnje za IKT-om te za izradu odgovarajućeg poslovnog plana. Davanje savjeta za analizu i utvrđivanje pravog poslovnog rješenja u području IKT-a za MSP-ove također je dio inicijative kupona.

Budući da je inicijativa s kuponima eksperimentalna i s obzirom na ograničeno trajanje njezine provedbe, do danas nisu dostupni pokazatelji o rezultatima. Ti će podaci biti dostupni Komisiji na sljedećim sastancima odbora za praćenje predviđenima za sredinu 2015.

Na razini programa važno je naglasiti da za programsko razdoblje 2007.–2013. nisu uspostavljeni pokazatelji rezultata, već pokazatelji izlaznih proizvoda. Međutim upravljački odbori svejedno će tražiti te podatke.

29

U skladu s podijeljenim upravljanjem, za uspostavu detaljnih kriterija za odabir i za odabir projekata odgovorne su države članice. To znači da kod odabira projekata e-trgovine upravljačko tijelo odlučuje mora li zahtjevu priložiti i poslovni plan (ili druge podatke u skladu s ciljevima OP-a) i što zahtjev mora sadržavati. Upravljačko tijelo provjerava i kvalitetu prijedloga projekta i prateće dokumentacije (npr. kvaliteta poslovnih planova).

31

U skladu s podijeljenim upravljanjem, za uspostavu detaljnih kriterija za odabir i za odabir projekata odgovorne su države članice. To znači da kod odabira projekata e-trgovine upravljačko tijelo odlučuje mora li se kao dio zahtjeva predstaviti i poslovni plan (ili drugi podaci u skladu s ciljevima OP-a) i što zahtjev mora sadržavati. Upravljačko tijelo provjerava i kvalitetu prijedloga projekta i prateće dokumentacije (npr. kvaliteta poslovnih planova).

Odgovor Komisije na stavak 32 i okvir 4.

Komisija ističe da je svjesna slučaja opisanog u stavku 32. i okviru 4. Komisija i države članice poduzele su odgovarajuće korektivne mjere.

33

Komisija ističe da u pregovorima o programima ESIF-a za razdoblje 2014.–2020. pažljivo analizira „osnovna načela odabira“ operacija, kao dio OP-ova, kako bi se osiguralo da oni odgovaraju posebnim ciljevima i vrstama operacija⁴.

35

Komisija smatra da upravljačko tijelo (ili delegirano posredničko tijelo) mora zadržati dovoljno dokaza kako bi moglo posvjedočiti da je postupak odabira transparentan i ispunjuje kriterije koje je utvrdio Odbor za praćenje programa.

36 (a)

Komisija ističe da je svjesna navedenog slučaja. Komisija i države članice poduzele su odgovarajuće korektivne mjere.

36 (b)

U vezi s talijanskim projektima i kako su opisala nadležna tijela država članica, poziv je izrađen u skladu s Uredbom (EZ) br. 1998/2006 („de minimis“). U toj Uredbi nije predviđen zahtjev poticajnog učinka, za razliku od drugih mehanizama potpore. Pozivom su ipak retroaktivni rashodi ograničeni na 1. siječnja 2008. i nisu produženi na 1. srpnja 2007., što bi bilo moguće.

4 Članak 96. stavak 2. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama: iii. opis vrste i primjera aktivnosti koje treba podržati u svakom prioritetu ulaganja te njihov očekivani doprinos specifičnim ciljevima iz točke i., uključujući osnovna načela odabira operacija te, prema potrebi, utvrđivanje osnovnih ciljnih skupina, specifičnih ciljnih teritorija i vrsta korisnika, te planirano korištenje financijskih instrumenata i velikih projekata.

37

Komisija se slaže sa Sudom i u odgovarajućim će slučajevima postaviti pitanje trajanja postupka odabira projekata u odborima za praćenje programa u cilju osiguranja odobrenih i bržih postupaka.

40

Komisija ističe razliku u intenzitetu intervencija između grčkog OP-a i pilot projekta „Kupona za inovacije u području IKT-a” koja se u slučaju grčkog OP-a kreće od 40 000 do 200 000 eura, a u slučaju pilot projekata od 5 000 eura do 7 500 eura. Time bi se mogla objasniti i razlika u trajanju postupka odabira.

Nadalje, regija Murcia temeljila je svoj pilot projekt kupona za inovacije u području IKT-a na opsežnom iskustvu s izradom i provedbom kupona za inovacije te njihovim upravljanjem.

41

Prekogranična dimenzija ovisi o prirodi poslovanja. Poduzeća mogu biti lokalna i stoga su isključene prekogranične djelatnosti. Zbog budućeg širenja poslovanja možda će biti potrebno prilagoditi *web*-mjesto i dodati višejezične značajke.

Komisija u okviru programa EFRR-a za razdoblje 2014.–2020. ustraje na važnosti internacionalizacije MSP-ova jer se na temelju analize može zaključiti da su MSP-ovi aktivni izvan svojih nacionalnih granica obično skloniji tržišnom natjecanju⁵.

⁵ Vidjeti na primjer http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/support_measures/internationalisation/report_internat_en.pdf.

43

Prevođenje *web*-mjesto može se predvidjeti kada se na ciljnom tržištu pojave poslovne prilike. Međutim nastali troškovi mogli bi premašivati dodatne koristi koje ovise o prirodi poslovanja.

Zajednički odgovor na stavke 44 i 45

U Uredbi koja se primjenjuje na programe u razdoblju 2007.–2013. ne postoji zahtjev o standardiziranim pokazateljima koji se upotrebljavaju u svrhe praćenja. Osim toga, ne postoji poseban osnovni pokazatelj za e-trgovinu.

Analiza dostavljenih izvješća o napretku u provedbi projekta provodi se na razini države članice. U skladu s pravnim osnovama, Komisija daje smjernice za poboljšanje upravljanja projektom.

„Pokazateljem rezultata” obuhvaćeni su rezultati koji se očekuju nakon provedbe određene aktivnosti. Stoga se države članice odlučuju za pokazatelj rezultata kojim se najbolje mjeri uspješnost poduzetih aktivnosti. Iako je pokazatelje izlaznih proizvoda moguće standardizirati, pokazatelji rezultata izrađeni su „po mjeri” i odražavaju cilj koji se želi ostvariti.

47

Sustavno praćenje potpuno provedenih projekata može se smatrati dobrom praksom, ali nije obvezno u skladu s uredbama.

Upravljačka tijela trebala bi provoditi evaluacije u cilju ocjene djelotvornosti, učinkovitosti i učinka programa. U evaluaciji se ocjenjuje kako se potporom iz Fondova pridonijelo ciljevima za svaki prioritet.

49 (a)

Komisija potvrđuje problem, ali upućuje na učinke gospodarske/financijske krize čije su posljedice visoka stopa propadanja poduzeća i povlačenje iz financiranih projekata te općenito produljenje rokova provedbe intervencija. U cilju rješavanja te krize, nadležna tijela pokrajine Piemonte usmjerila su svoje napore (uključujući praćenje) na ubrzanje apsorpcije sredstava.

Upravljačko tijelo provodi niz inicijativa usmjerenih na okončanje ove „hitne“ situacije i ponovnu uspostavu redovnog, stabilnog i redovitog obavljanja aktivnosti računalnog upravljanja svim informacijama koje se odnose na stanje napretka financiranih projekata.

49 (b)

Komisija potvrđuje da bi se relevantni pokazatelji trebali definirati na odgovarajući način kako bi upravljačko tijelo moglo objediniti podatke na razini OP-a.

Taj je problem riješen u novim uredbama o ESIF-u za razdoblje 2014.–2020.

Okvir 6.

Projekti nad kojima je izvršena revizija uglavnom se odnose na pružanje stručnih savjeta posrednika i usluga potpore novim i postojećim poduzećima. Stoga su plaće glavni troškovni element bespovratnih sredstava.

Osim toga, troškovi marketinga nastali su zbog događanja za umrežavanje koja su se organizirala kako bi se nova poduzeća mogla susreti s uspješnim poduzetnicima. Nova su poduzeća imala koristi od tih događanja jer su se poslovne prilike javile naknadno.

58

Vidjeti odgovor Komisije za stavak 22. o većoj usmjerenosti na rezultate u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014.–2020.

Komisija ističe i da se u razdoblju 2014.–2020. izvješćivanje Komisije o rezultatima ne odnosi na svaki pojedini projekt, već na ukupne rezultate za program/os.

60

Komisija ističe da, u skladu s podijeljenim upravljanjem, pojedinosti obveza izvješćivanja za korisnike, uključujući kvantitativne i kvalitativne ciljeve, i razmatranja o troškovima prikupljanja podataka i izvješćivanja u odnosu na količinu potpore definira upravljačko tijelo u skladu s OP-om i njegovim ciljevima.

Zaključci i preporuke

64

Komisija pozdravlja ocjenu Suda. Komisija smatra da se zahvaljujući djelotvornosti potpore projektima e-trgovine iz EFRR-a povećala dostupnost poslovnih usluga na internetu. U novim uredbama o Europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESIF) za razdoblje 2014.–2020. pitanje praćenja na razini izrade programa rješava se jačanjem usmjerenosti na rezultate i intervencijske logike uvođenjem *ex ante* uvjeta. U slučaju ulaganja u e-trgovinu potrebni su posebni *ex ante* uvjeti u obliku strateškog okvira politike za digitalni rast.

65

U Uredbi o programima za razdoblje 2007.–2013. ne postoji zahtjev o uporabi standardiziranih pokazatelja u svrhe praćenja. Osim toga, ne postoji poseban osnovni pokazatelj za e-trgovinu kojim bi se omogućilo praćenje uspješnosti.

Također, ako država članica zatraži izmjenu programa, nužno je preispitati i odgovarajuće pokazatelje u programu.

Drugo, iako je Komisija nadležnim tijelima dostavila smjernice⁶ o načelima za kategorizaciju informacijskog sustava, za klasifikaciju rashoda i dalje je odgovorno upravljačko tijelo.

Komisija ističe eksperimentalni karakter inicijative „Program kupona za inovacije u području IKT-a“. Na temelju dosadašnjeg stečenog iskustva u regijama čini se da postoji stvarna potreba za takvom inicijativom u cilju poticanja potražnje MSP-ova. S obzirom na ograničeno trajanje provedbe, do danas nisu dostupni pokazatelji rezultata. Ti će podaci biti dostupni Komisiji na sljedećim sastancima odbora za praćenje predviđenima za sredinu 2015.

66

Komisija smatra da se novom uredbom o ESIF-u osigurava bolji okvir za uspješnost i usmjerenost na rezultate za razdoblje 2014.–2020.

Komisija u pregovorima o programima ESIF-a za razdoblje 2014.–2020. pažljivo analizira „osnovna načela odabira“ operacija, kao dio OP-ova, kako bi se osiguralo da oni odgovaraju posebnim ciljevima i vrstama operacija⁷.

67

Komisija pozdravlja ocjenu Suda.

6 Napomena sa smjernicama iz 2009. http://ec.europa.eu/employment_social/sfc2007/quick-guides/sfc2007_reporting_categorisation_data_Note_Art_11.pdf - Pitanja i odgovori prvi put objavljeni u 2009. i revidirani u 2012. http://ec.europa.eu/employment_social/sfc2007/quick-guides/categorisation_faq_rev201202.pdf – „Potiče se razumna uporaba kodeksa, uključujući uporabu nacionalnih konvencija i definicija, ako je moguće.“... Komisija nije predložila usklađene definicije, već će rado dati svoje mišljenje o svakom pitanju koje nastane.

7 Članak 96. stavak 2. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama: iii. opis vrste i primjera aktivnosti koje treba podržati u svakom prioritetu ulaganja te njihov očekivani doprinos specifičnim ciljevima iz točke i., uključujući osnovna načela odabira operacija te, prema potrebi, utvrđivanje osnovnih ciljnih skupina, specifičnih ciljnih teritorija i vrsta korisnika, te planirano korištenje financijskih instrumenata i velikih projekata.

Preporuka 1.

Za razdoblje 2007.–2013. Komisija zahtijeva od upravljačkih tijela da izvijeste o provedbi programa u skladu s primjenjivim uredbama o EFRR-u.

Međutim u programima ESIF-a za razdoblje 2014.–2020. veći će se naglasak stavljati na rezultate utemeljene na ciljevima. Na razini prioritetne osi pokazateljima će biti obuhvaćena ukupna uspješnost, ali ne pojedinačni ostvareni rezultati svih vrsta djelovanja koje bi mogle biti uključene u tu os.

Preporuka 1. (a)

Komisija prihvaća potrebu za ocjenjivanjem relevantnosti predloženih pokazatelja rezultata pri odobranju OP-ova i pri izvršenju naknadnih izmjena.

Preporuka 1. (b)

Komisija prihvaća preporuku.

U razdoblju 2014.–2020., u okviru jačanja usmjerenosti na rezultate, traži se da se u programima jasno definiraju zajednički pokazatelji izlaznih proizvoda i oni specifični za programe (s ciljnim vrijednostima) i pokazatelji rezultata kojima će se mjeriti ostvareni napredak prema promjenama koje se nastoje ostvariti ulaganjima (s osnovnim i ciljnim vrijednostima). Informacije o napretku ostvarenom u provedbi programa dostavljat će se Komisiji svake godine (počevši od 2016.) čime će se omogućiti praćenje tijekom vremena. Te će informacije biti strukturirane, omogućavat će analizu, usporedbu i okupljanje te ih Komisija planira objaviti.

Preporuka 1. (c)

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Komisija se slaže da je važno pratiti učinak bespovratnih sredstava. Međutim pokazatelji odabrani za praćenje napretka neće se standardizirati. Oni će ovisiti o posebnim ciljevima svakog OP-a. Pokazateljima koji se moraju upotrebljavati odražavaju se različite potrebe i politički odgovori regija/država članica.

Međutim u strateški okvir politike za digitalni rast uključeni su standardni pokazatelji za mjerenje napretka intervencija u područjima IKT-a, kako je predviđeno u *ex ante* uvjetima 2.1. Priloga XI. Uredbi o zajedničkim odredbama.

Preporuka 2.

Komisija prihvaća preporuku i zatražit će od država članica da poduzmu odgovarajuće mjere.

„Osnovna načela odabira operacija” i „pokazatelji izlaznih proizvoda, uključujući kvantificiranu ciljnu vrijednost” moraju biti dio programâ ESIF-a za razdoblje 2014.–2020. i podliježu pregovorima s Komisijom. Vrsta načela za odabir i detaljnih kriterija za odabir ovisit će o posebnom cilju i kontekstu sufinanciranog ulaganja. Od država članica u kojima su u tim područjima utvrđeni nedostaci traži se da u programu (*ex ante* uvjeti, plan djelovanja) opišu koje mjere nadležna tijela planiraju poduzeti za unaprjeđenje postupaka za odabir projekata i smanjenje administrativnog opterećenja korisnika. Ako je primjenjivo, potiče se države članice da tehničku pomoć upotrebljavaju na proaktivan i usredotočen način za predviđena unaprjeđenja.

Osim toga, Komisija će savjetovati upravljačka tijela da u postupak odabira i kriterije za odabir projekata za digitalni rast uključe preporuke Europskog revizorskog suda.

Komisija napominje da je ova preporuka upućena državama članicama i ističe da bi pojedini trebale odgovarati posebnom kontekstu svakog OP-a.

Preporuka 2. (a)

Komisija postavlja takva pitanja u kontekstu pregovorâ o nacrtu programa ESIF-a koji moraju uključivati podatke o načelima za odabir operacija. Vrsta načela za odabir i detaljni kriteriji za odabir ovisit će o posebnom cilju, vrsti i obujmu intervencije te kontekstu ulaganja. To možda neće u svim slučajevima potpore e-trgovini značiti da je obavezno dostaviti poslovni plan.

Preporuka 2. (b)

Komisija se slaže da se doprinos EFRR-a treba temeljiti na analizi troškova i koristi iz koje je uočljiva financijska održivost projekta. To je predmet zahtjeva za odabir koji su utvrdili odbori za praćenje u državama članicama.

Preporuka 2. (d)

Komisija promiče internacionalizaciju MSP-ova jer MSP-ovi koji su aktivni na međunarodnoj razini stvaraju više radnih mjesta i inovativniji su od MSP-ova koji posluju samo na domaćem tržištu⁸. Uredbama o ESIF-u za razdoblje 2014.–2020. stoga se potiče i suradnja izvan programskog područja OP-ova (vidjeti članak 70. stavak 2. Uredbe o zajedničkim odredbama). Kod utvrđivanja jesu li posebni poticaji za prekogranične dimenzije projekata primjereni, treba uzeti u obzir posebne ciljeve i vrste djelovanja u okviru programa.

⁸ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/market-access/internationalisation/index_en.htm#h2-5.

Preporuka 3. (a)

Komisija prihvaća preporuku. U pravnom okviru za razdoblje 2014.–2020. propisani su pokazatelji rezultata u programima na razini prioritetne osi i pokazatelji izlaznih proizvoda na razini operacija tijekom razdoblja izrade programa.

Preporuka 3. (b)

Komisija se u načelu slaže, ali u praksi ne može prihvatiti preporuku. Na rezultate projekata e-trgovine mogu utjecati vanjski čimbenici koji ne mogu biti poznati unaprijed. Iz tog bi razloga moglo biti teško povezivati plaćanja iz EFRR-a za e-trgovinu s rezultatima.

Preporuka 3. (c)

Komisija prihvaća preporuku da se od država članica zatraži da uspostave nužne provjere i kontrole kojima će osigurati pouzdanost i dosljednost podataka unesenih u sustave praćenja.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili poster/karte:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Preplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

EU posljednjih godina sufinancira projekte e-trgovine u kontekstu kohezijske politike uz potporu Europskog fonda za regionalni razvoj. Europski revizorski sud u ovom izvješću na temelju revizije uzorka projekata e-trgovine u Grčkoj, Italiji, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini koje je sufinancirao EU procjenjuje jesu li navedeni projekti bili uspješni u pružanju potpore uvođenju informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poslovanje malih i srednjih poduzeća.

Sud je zaključio da je potpora EFRR-a projektima e-trgovine pridonijela povećanju dostupnosti poslovnih usluga na internetu. Međutim, Sud je zaključio i da su nedostaci u praćenju onemogućili procjenu mjere u kojoj je potpora pridonijela ostvarenju strategija EU-a i država članica u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija te razvojnih ciljeva malih i srednjih poduzeća.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije