

Potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost za bolje poslovno okruženje

Preporuke za pojedinu zemlju uzimaju se u obzir tek djelomično, no neki prvi rezultati doprinijeli su napretku u njihovoj provedbi



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 21. | **Glavne poruke**

01 – 07. | Zašto je ovo područje važno

08. – 21. | Nalazi i preporuke Suda

22. – 71. | **Detaljnije o opažanjima Suda**

22. – 47. | Mjerama u okviru RRF-a samo se djelomično savladavaju izazovi u poslovnom okruženju

22. – 26. | Svim državama članicama iznesene su potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja, no te se potpreporuke razlikuju po svojoj prirodi i opsegu

27. – 29. | Područje politike „poslovno okruženje” nije jasno definirano i ne primjenjuje se dosljedno

30. – 44. | Mjerama u okviru RRF-a samo se djelomično savladavaju izazovi u poslovnom okruženju utvrđeni u preporukama za pojedinu zemlju

45. – 47. | Neki strukturni izazovi u poslovnom okruženju nisu savladani ili su savladani tek u manjoj mjeri

48. – 71. | Došlo je do kašnjenja u reformama poslovnog okruženja, ali neki početni rezultati doprinijeli su napretku u provedbi preporuka za pojedinu zemlju

49. – 50. | U provedbi većine reformi došlo je do kašnjenja

51. – 61. | Reformama su općenito postignuta planirana ostvarenja, ali dosad je samo trećina njih polučila znatne rezultate

62. – 71. | Reforme u okviru RRF-a djelomično su doprinijele napretku u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Poveznice na dodatne tehničke informacije dostupne na platformi otvorenih podataka Suda

Prilog III. – Procjena ostvarenja dovršenih reformi u državama članicama iz uzorka

Prilog IV. – Procjena rezultata dovršenih reformi u državama članicama iz uzorka

Prilog V. – Napredak u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju

Prilog VI. – Relevantnost povezanih reformi u okviru RRF-a za Komisijinu ocjenu napretka u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja u državama članicama iz uzorka

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

- 01** „Poslovno okruženje” kombinacija je unutarnjih i vanjskih čimbenika koji utječu na osnivanje, razvoj i poslovanje poduzeća. Ti čimbenici mogu biti gospodarske, tehnološke, sociološke, društvene, kulturne i administrativne prirode (vidjeti ključne čimbenike na [slici 1.](#)).

Slika 1. | Ključni čimbenici koji doprinose kvaliteti poslovnog okruženja



Izvor: Sud.

- 02.** Ograničenja kretanja i mjere ograničavanja socijalnih kontakata, uvedeni radi borbe protiv pandemije bolesti COVID-19, snažno su poremetili poslovanje i trgovinu u EU-u. Taj je poremećaj bio kratkoročan i uglavnom je trajao tijekom 2020., nakon čega su se 2021. gospodarske aktivnosti opet pojačale.

- 03.** Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 Europski parlament i Vijeće odobrili su u veljači 2021. Uredbu (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (Uredba o RRF-u) u vrijednosti od 650 milijardi eura. Cilj je Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) ublažavanje gospodarskih posljedica pandemije bolesti COVID-19 i poticanje održivog gospodarskog oporavka pružanjem potpore državama članicama u provedbi sveobuhvatnih reformi i ulaganja.
- 04.** Kako bi primile potporu iz RRF-a, države članice morale su dostaviti planove za oporavak i otpornost, koji uključuju niz mjera (reformi ili ulaganja), kao i ključne etape i ciljne vrijednosti za te mjere. U skladu s Uredbom o RRF-u odobrenje tih planova uvjetovano je njihovom jasnom povezanošću s europskim semestrom¹. Konkretno, očekivalo se da će se reformama i ulaganjima utvrđenim u početnim planovima za oporavak i otpornost doprinijeti djelotvornom savladavanju svih ili znatnog dijela izazova utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju. Preporuke za pojedinu zemlju općenito su podijeljene na tematske potpreporuke za pojedinu zemlju. Za većinu su država članica one uključivale izazove u poslovnom okruženju.
- 05.** Cilj revizije koju je proveo Sud bio je analizirati je li se mjerama u okviru RRF-a doprinijelo djelotvornom savladavanju glavnih izazova u poslovnom okruženju utvrđenih u okviru europskog semestra i navedenih u preporukama za pojedinu zemlju.
- 06.** Konkretnije, Sud je:
- o razmotrio savladavaju li se reformama i ulaganjima uključenim u planove za oporavak i otpornost svih država članica i povezanim s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja izazovi utvrđeni u okviru europskog semestra te u kojoj mjeri;
 - o ispitao je li 25 reformi poslovnog okruženja u četirima državama članicama (Bugarska, Španjolska, Cipar i Austrija) iz njegovog uzorka provedeno kako je planirano, i to u smislu vremenskog okvira, opsega i postignuća, te kakav je bio njihov učinak na Komisijinu ocjenu napretka u provedbi preporuka za pojedinu zemlju. Te su četiri države članice odabrane na temelju broja preporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja za 2019. i 2020. te broja reformi poslovnog okruženja financiranih iz RRF-a.

¹ Članak 18. stavak 4. točka (b) i članak 19. stavak 3. točka (b) [Uredbe o RRF-u](#).

- 07.** Revizijskim aktivnostima Suda obuhvaćeno je razdoblje od veljače 2020. do travnja 2025. i one su se uglavnom temeljile na pregledu relevantnih dokumenata i na razgovorima s Komisijom. Uključivale su i razgovore s nadležnim nacionalnim tijelima i drugim relevantnim dionicima koji su održani tijekom revizijskih posjeta državama članicama iz uzorka. Ovim izvješćem Sud nastoji doprinijeti tekućoj raspravi o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje nakon 2027., osobito u pogledu eventualnih budućih instrumenata koji se temelje na financiranju koje nije povezano s troškovima. Dodatne osnovne informacije i pojedinosti o revizijskom pristupu navedene su u [Prilogu I.](#)

Nalazi i preporuke Suda

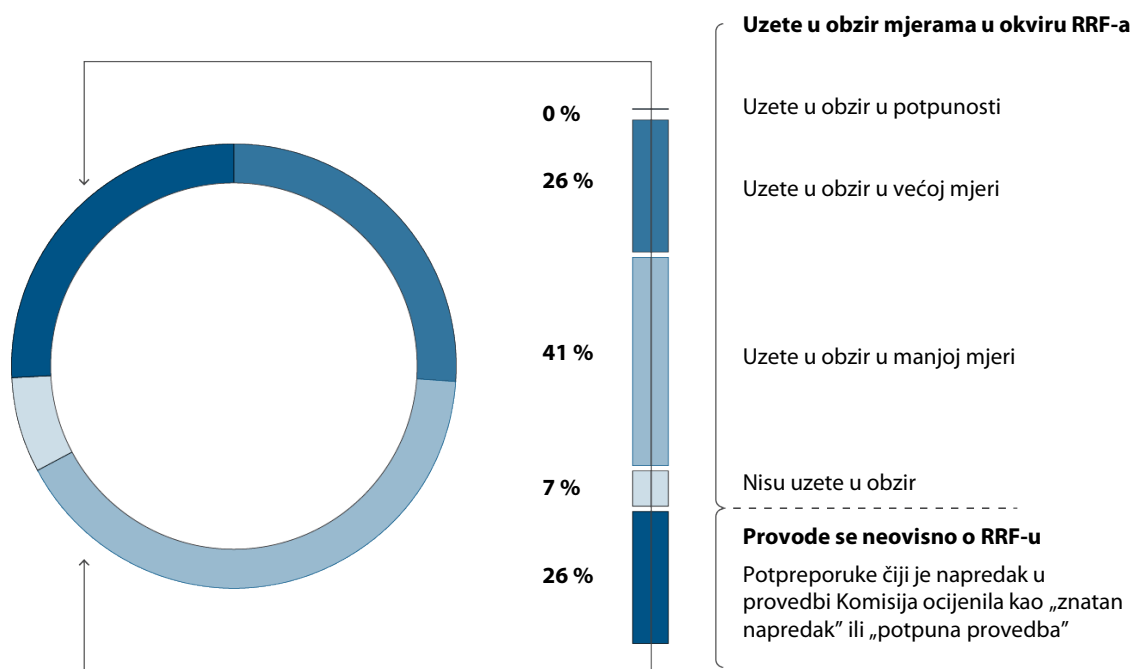
- 08.** Sud općenito zaključuje da se mjerama u okviru RRF-a samo djelomično savladavaju izazovi utvrđeni u okviru europskog semestra koji su povezani s područjem politike „poslovno okruženje”, ali i da su neki prvi rezultati doprinijeli napretku u provedbi preporuka za pojedinu zemlju u tom području.
- 09.** U skladu s Uredbom o RRF-u reformama i ulaganjima utvrđenim u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost mora se doprinijeti provedbi svih ili znatnog dijela preporuka za pojedinu zemlju. Iako se u reformama i ulaganjima uključenim u planove za oporavak i otpornost uzimaju u obzir dvije trećine potpreporuka za pojedinu zemlju za 2019. i 2020., gotovo polovica potpreporuka uzeta je u obzir tek u manjoj mjeri, a nijedna potpreporuka nije uzeta u obzir u potpunosti. Osim toga, neki strukturni problemi utvrđeni u potpreporukama za pojedinu zemlju i dalje se ne rješavaju. Međutim, dovršenim reformama poslovnog okruženja u četirima državama članicama iz uzorka općenito su postignuta očekivana ostvarenja, no znatni rezultati mogu se dokazati samo u okviru jedne trećine tih reformi. Reformama u okviru RRF-a djelomično se doprinijelo poboljšanim ocjenama koje je Komisija dala za napredak u provedbi relevantnih potpreporuka za pojedinu zemlju.

Mjerama u okviru RRF-a samo se djelomično savladavaju izazovi u poslovnom okruženju

- 10.** Sud je razmotrio potpreporuke za pojedinu zemlju za 2019. i 2020. iznesene svim državama članicama u području politike „poslovno okruženje” i utvrdio da se potpreporuke za pojedinu zemlju za 2019. često odnose na ponavljajuće strukturne probleme, dok je većina potpreporuka za pojedinu zemlju za 2020. usmjerena na ublažavanje učinka pandemije bolesti COVID-19 na poduzeća (odlomci [22](#) – [26](#)).

- 11.** Unatoč tomu što i europski semestar i RRF uključuju područje politike „poslovno okruženje”, Sud je utvrdio nedosljednosti u načinu na koji je Komisija definirala i primjenjivala to područje politike. Na primjer, većina mjera u okviru RRF-a u području politike „poslovno okruženje” nije bila povezana s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja. Zbog tog je manjka usklađenosti teže procijeniti uzimaju li se RRF-om u obzir relevantne potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja po pojedinačnim područjima politike i u kojoj mjeri te obaviti evaluaciju postignuća intervencija u odgovarajućim područjima politike (odlomci [27 – 29](#)).
- 12.** Sud je na temelju svoje procjene zaključio da se gotovo dvije trećine potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja uzimaju u obzir u mjerama u okviru RRF-a. Međutim, gotovo polovica njih (41 %) uzima se u obzir tek u manjoj mjeri, a nijedna se ne uzima u obzir u potpunosti. Sud stoga zaključuje da se RRF-om samo djelomično savladavaju izazovi povezani s poslovnim okruženjem i utvrđeni u okviru europskog semestra. Istodobno su 2024. bili ostvareni znatan napredak u provedbi ili potpuna provedba za otprilike četvrtinu potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja, i to neovisno o RRF-u (vidjeti [sliku 2.](#) i odlomke [30 – 42](#)).

Slika 2. | Opseg u kojem su uzete u obzir pojedinačne potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja



Izvor: Sud.

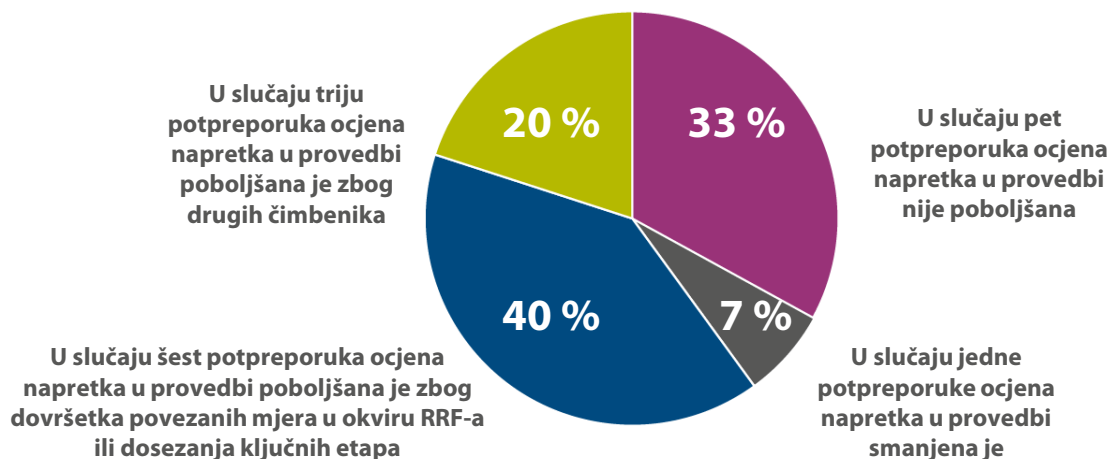
- 13.** Pri razmatranju obuhvaćenosti različitih tematskih područja vidljivo je da se potpreporuke za pojedinu zemlju u većini tih područja uzimaju u obzir i u okviru RRF-a i izvan njega (vidjeti odlomak [43](#) i [sliku 6.](#)). Međutim, postoje razlike među tematskim područjima, na primjer:
- o u trima tematskim područjima u slučaju većine potpreporuka za pojedinu zemlju ostvaren je znatan napredak u provedbi ili su one u potpunosti provedene izvan okvira RRF-a („poboljšanje pristupa financiranju”, „pojednostavnjenje poreznih sustava” i „provedba programa nakon isteka pomoći”);
 - o u preostalim trima tematskim područjima većina se potpreporuka za pojedinu zemlju barem djelomično uzima u obzir u mjerama u okviru RRF-a, ali veći dio njih tek u manjoj mjeri („promicanje privatnih ulaganja”, „smanjenje regulatornog ili administrativnog opterećenja” i „druga opća potpora rastu i konkurentnosti”).
- 14.** Pri konsolidaciji tih rezultata na razini država članica Sud je utvrdio da je obuhvaćenost u većini država članica na nižoj razini: u sedam se država članica reformama ili ulaganjima financiranim iz RRF-a potpreporuke za pojedinu zemlju za 2019. i 2020. uzimaju u obzir u većoj mjeri. Međutim, u većini se država članica (u 16 od njih 27) u mjerama u okviru RRF-a potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja uzimaju u obzir tek u manjoj mjeri, a ni u jednoj se državi članici ne uzimaju u obzir u potpunosti (vidjeti odlomke [44](#) – [47](#)).

Došlo je do kašnjenja u provedbi reformi poslovnog okruženja, ali neki početni rezultati doprinijeli su napretku u provedbi preporuka za pojedinu zemlju

- 15.** Većina reformi u okviru RRF-a u četiri države članice iz uzorka koje su povezane s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja i čiji je dovršetak bio planiran do lipnja 2024. nije provedena u rokovima navedenim u odgovarajućim provedbenim odlukama Vijeća. Od toga je otprilike jedna trećina njih (36 %) dovršena sa zakašnjenjem od više od šest mjeseci, a nešto više od četvrtine (28 %) još nije bilo dovršeno do travnja 2025., kada je Sud završio svoje terenske aktivnosti. Budući da provedba mjera mora biti dovršena do kraja kolovoza 2026., daljnjim kašnjenjima ugrožava se dovršetak provedbe mjera, pa time i postizanje rezultata (odlomci [48](#) – [50](#)).

- 16.** Provedbom dovršenih reformi općenito su postignuta očekivana ostvarenja jer su dosegnete relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti, i to uglavnom donošenjem i stupanjem na snagu zakona. Nadalje, Sud je ujedno zaključio da su njima postignuti rezultati, pri čemu je u jednoj trećini slučajeva (29 %) riječ o znatnim rezultatima, dok su u polovici slučajeva (47 %) rezultati ograničeni. Za preostalu četvrtinu reformi (24 %) države članice nisu mogle dostaviti dokaze da su rezultati ostvareni u skladu s glavnim ciljem mjere. U nekim je slučajevima nedostatak dokazanih rezultata posljedica rane faze provedbe; u drugim slučajevima države članice nisu prikupljale te informacije. Za većinu su dovršenih reformi države članice utvrdile pokazatelje za procjenu rezultata mjera tijekom vremena iako to nisu bile zakonski obvezne učiniti. Međutim, Sud napominje da, čak i kad je riječ o reformama kojima su postignuti znatni rezultati, mogući utjecaj i dugoročni učinci na poslovno okruženje ovise o nekoliko čimbenika i mogu biti slabiji zbog ograničenog vremenskog okvira ili ograničenog opsega mjera, njihove slabe povezanosti s relevantnim područjem politike ili rizika od nazadovanja u provedbi mjera u okviru RRF-a (odlomci [51 – 61](#)).
- 17.** Do kraja 2024. države članice postigle su znatan napredak u provedbi ili potpunu provedbu 29 potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja za 2019. i 2020. od njih 82. Međutim, u provedbi oko dviju trećina potpreporuka za pojedinu zemlju i dalje je zabilježen samo određeni ili ograničeni napredak (vidjeti odlomke [62 – 64](#)). Nadalje, Sud napominje da trećina država članica nije ostvarila nikakav napredak. Samo je jedna država članica u potpunosti provela sve svoje potpreporuke u području poslovnog okruženja za 2019. i 2020., ali to je učinila bez ikakve potpore iz RRF-a (vidjeti odlomak [65](#)). Sud je utvrdio i da to nije izolirani slučaj. Naime, kako je prikazano na [slici 2.](#) u prethodnom dijelu teksta, u slučaju četvrtine potpreporuka za pojedinu zemlju ostvaren je znatan napredak u provedbi ili potpuna provedba bez ikakve potpore iz RRF-a. Prema mišljenju Suda mjere u okviru RRF-a i dalje vode do sporog napretka u provedbi preporuka za pojedinu zemlju, iako je stanje bolje nego u području tržišta rada.
- 18.** Analiza učinka mjera u okviru RRF-a koju je Sud proveo u četirima državama članicama iz uzorka pokazuje da su te mjere samo djelomično doprinijele napretku u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju. Naime, Komisija je poboljšala ocjenu provedbe za 9 potpreporuka za pojedinu zemlju (na Cipru te u Španjolskoj i Austriji) od njih 15, za pet je potpreporuka ocjena napretka u provedbi ostala ista, a za jednu je potpreporuku ta ocjena snižena. Komisija je navela da su mjere u okviru RRF-a doprinijele napretku u provedbi šest potpreporuka za pojedinu zemlju s poboljšanom ocjenom, a napredak u provedbi preostalih triju potpreporuka za pojedinu zemlju (od kojih se dvije odnose na Bugarsku) dobio je višu ocjenu zbog čimbenika izvan RRF-a. Nadalje, Sud napominje da je i provedba četiriju ulaganja u državama članicama iz uzorka doprinijela višoj ocjeni napretka u provedbi relevantnih potpreporuka za pojedinu zemlju (vidjeti [sliku 3.](#) i odlomke [66 – 70](#)).

Slika 3. | Napredak u provedbi 15 potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja u četirima odabranim državama članicama i čimbenici koji su doprinijeli tom napretku



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

- 19.** Provedba RRF-a trenutačno je u tijeku i Sud napominje da bi države članice do kolovoza 2026. trebale dovršiti znatan broj reformi i ulaganja u okviru RRF-a povezanih s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja (odlomak [71](#)).

Preporuke Suda

- 20.** Sud je u tematskom izvješću [10/2025](#) o reformama tržišta rada u okviru RRF-a iznio četiri preporuke, od kojih se tri ujedno odnose na područje politike „poslovno okruženje” s istim vremenskim okvirom:
- (a) zajamčiti da su ključni izazovi utvrđeni u preporukama za pojedinu zemlju u dovoljnoj mjeri obuhvaćeni pri osmišljavanju instrumenata povezanih s reformama i/ili preporukama za pojedinu zemlju;
 - (b) uspostaviti okvir za procjenjivanje rezultata reformi pri pripremi zakonodavnih prijedloga za buduće instrumente; i
 - (c) ocijeniti doprinos mjera u okviru RRF-a provedbi preporuka za pojedinu zemlju.

- 21.** Usto, kad je riječ o definiciji i upotrebi područja politike, uključujući područje politike „poslovno okruženje”, Sud iznosi sljedeću preporuku:



Preporuka 1.

Koncept „područja politike” potrebno je upotrebljavati na usklađen i dosljedan način u svim instrumentima EU-a i u okviru europskog semestra

Kako bi se zajamčila dosljednost informacija o uspješnosti (na primjer za potrebe europskog semestra ili višegodišnjeg financijskog okvira), Komisija bi trebala raspolagati jedinstvenim skupom jasno definiranih područja politike te usklađenom i dosljednom metodologijom za povezivanje izazova, ciljeva, mjera, financiranja i pokazatelja uspješnosti s jednim područjem politike ili s više njih.

Ciljni rok provedbe: pri osmišljavanju instrumenata u okviru kojih se upućuje na područja politike za sljedeći višegodišnji financijski okvir.

Detaljnije o opažanjima Suda

Mjerama u okviru RRF-a samo se djelomično savladavaju izazovi u poslovnom okruženju

Svim državama članicama iznesene su potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja, no te se potpreporuke razlikuju po svojoj prirodi i opsegu

- 22.** U kontekstu europskog semestra i na temelju Komisijine analize Vijeće donosi preporuke za pojedinu zemlju i traži od država članica kojima su preporuke upućene da poduzmu mjere za savladavanje utvrđenih izazova. U skladu s Uredbom o RRF-u nacionalni planovi za oporavak i otpornost trebali bi doprinijeti savladavanju svih izazova utvrđenih u postojećim preporukama za pojedinu zemlju ili znatnog dijela tih izazova².
- 23.** Svim su državama članicama 2019. i 2020. iznesene potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja u kojima se općenito odražavaju specifični izazovi u poslovnom okruženju s kojima se one suočavaju. U te je dvije godine Komisija povezala ukupno 82 potpreporuke za pojedinu zemlju s područjem politike „poslovno okruženje” (vidjeti poveznicu [\(1\)](#) na popis potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja za svaku državu članicu u [Prilogu II.](#)).

² Članak 18. stavak 4. točka (b) i članak 19. stavak 3. točka (b) [Uredbe o RRF-u](#).

- 24.** Sud je za potrebe analize razvrstao potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja za 2019. i 2020. po tematskim područjima na temelju njihova glavnog usmjerenja (vidjeti [tablicu 1.](#)).

Tablica 1. | Potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja za 2019. i 2020.

Tematska područja za preporuke za pojedinu zemlju povezane s područjem politike „poslovno okruženje“	Broj potpreporuka za pojedinu zemlju		
	2019.	2020.	Ukupno
Promicanje privatnih ulaganja	1	27	28
Poboljšanje pristupa financiranju i potpora likvidnosti	2	19	21
Smanjenje regulatornog ili administrativnog opterećenja	9	6	15
Pojednostavnjenje poreznih sustava	1	2	3
Provedba mjera u okviru programa nakon isteka pomoći	1	1	2
Druga opća potpora rastu i konkurentnosti	6	7	13
Ukupan broj mjera	20	62	82

Izvor: Sud, na temelju glavnog usmjerenja preporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja.

- 25.** Iz prethodne tablice vidljivo je i da je raspodjela potpreporuka za pojedinu zemlju u okviru tih tematskih područja bila različita 2019. i 2020.:
- o u potpreporukama za pojedinu zemlju za 2019. općenito se upućuje na ponavljajuće strukturne izazove s kojima se države članice već godinama suočavaju, npr. smanjenje administrativnog opterećenja ili uklanjanje regulatornih ograničenja ili općenito podupiranje rasta i konkurentnosti;
 - o s druge strane, većina se potpreporuka za pojedinu zemlju za 2020. uglavnom odnosi na posljedice pandemije. To uključuje preporuke za poticanje privatnih ulaganja i omogućavanje pristupa financiranju i potporama za likvidnost poduzeća. Tim se „kriznim“ potpreporukama za pojedinu zemlju objašnjava naglo povećanje broja potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja (s 20 za 2019. na 62 za 2020.).

26. Kad je riječ o izazovima povezanim s poslovnim okruženjem utvrđenim u preporukama za pojedinu zemlju za 2022. i 2023. (vidjeti poveznicu [\(1\)](#) u *Prilogu II.*), analiza koju je proveo Sud pokazala je sljedeće:

- o pet država članica³ nije primilo nijednu dodatnu potpreporuku za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja 2022. ili 2023.;
- o za preostale 22 države članice⁴ iznesene su dodatne potpreporuke u pogledu:
 - promicanja daljnjih ulaganja u određene sektore (10 potpreporuka u šest država članica⁵) – mjere kojima se uzimaju u obzir te potpreporuke uključene su u planove za oporavak i otpornost svih država članica kojima su one upućene;
 - reforme upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu na Cipru (dvije potpreporuke za pojedinu zemlju) – prema informacijama iz plana za oporavak i otpornost ta će se reforma uglavnom uzeti u obzir mjerama izvan okvira RRF-a;
 - obnovljivih izvora energije (43 potpreporuke za pojedinu zemlju u 22 države članice) – mjere kojima se uzimaju u obzir te potpreporuke za pojedinu zemlju uključene su u planove za oporavak i otpornost devet⁶ država članica kojima su upućene. Budući da u tom području trenutačno provodi reviziju, Sud nije detaljno procjenjivao u kojem se opsegu tim mjerama uzimaju u obzir preporuke za pojedinu zemlju.

³ Bugarska, Latvija, Litva, Malta, Rumunjska.

⁴ Belgija, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Cipar, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska, Švedska.

⁵ Njemačka, Grčka, Francuska, Nizozemska, Poljska, Švedska.

⁶ Belgija, Češka, Grčka, Španjolska, Malta, Austrija, Poljska, Portugal, Finska.

Područje politike „poslovno okruženje” nije jasno definirano i ne primjenjuje se dosljedno

- 27.** U kontekstu interne koordinacije procesa europskog semestra Komisija je definirala 37 područja politike za preporuke za pojedinu zemlju (svaku preporuku povezala je s jednim od tih područja politike ili ponekad s dvama). Međutim, kad je riječ o RRF-u, Komisija nije iskoristila ta područja politike, nego je podijelila šest stupova utvrđenih u Uredbi o RRF-u na 52 područja politike, pri čemu je svaku reformu ili ulaganje označila kao povezane s najviše dvama područjima politike.
- 28.** Iako i europski semestar i RRF uključuju područje politike koje se naziva „poslovno okruženje”, sam taj koncept nije jasno definiran. Zbog toga je Sud utvrdio nedosljednosti u načinu na koji ga je Komisija primijenila. Primjerice:
- Komisija nije povezala gotovo dvije trećine (63 %) mjera u okviru RRF-a koje se odnose na područje politike „poslovno okruženje” s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja;
 - slično tomu, potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja uglavnom se uzimaju u obzir mjerama u okviru RRF-a koje su označene kao mjere povezane s drugim područjima politike RRF-a (ukupno s 38 područja politike).
- 29.** Zbog tih je nedosljednosti teže procijeniti uzimaju li se reformama i ulaganjima u okviru RRF-a u obzir relevantne potpreporuke za pojedinu zemlju te obaviti evaluaciju postignuća intervencija u odgovarajućim područjima politike, uključujući „poslovno okruženje”. Sud je u jednom od svojih prethodnih izvješća⁷ iznio slično opažanje za još jedno područje politike.

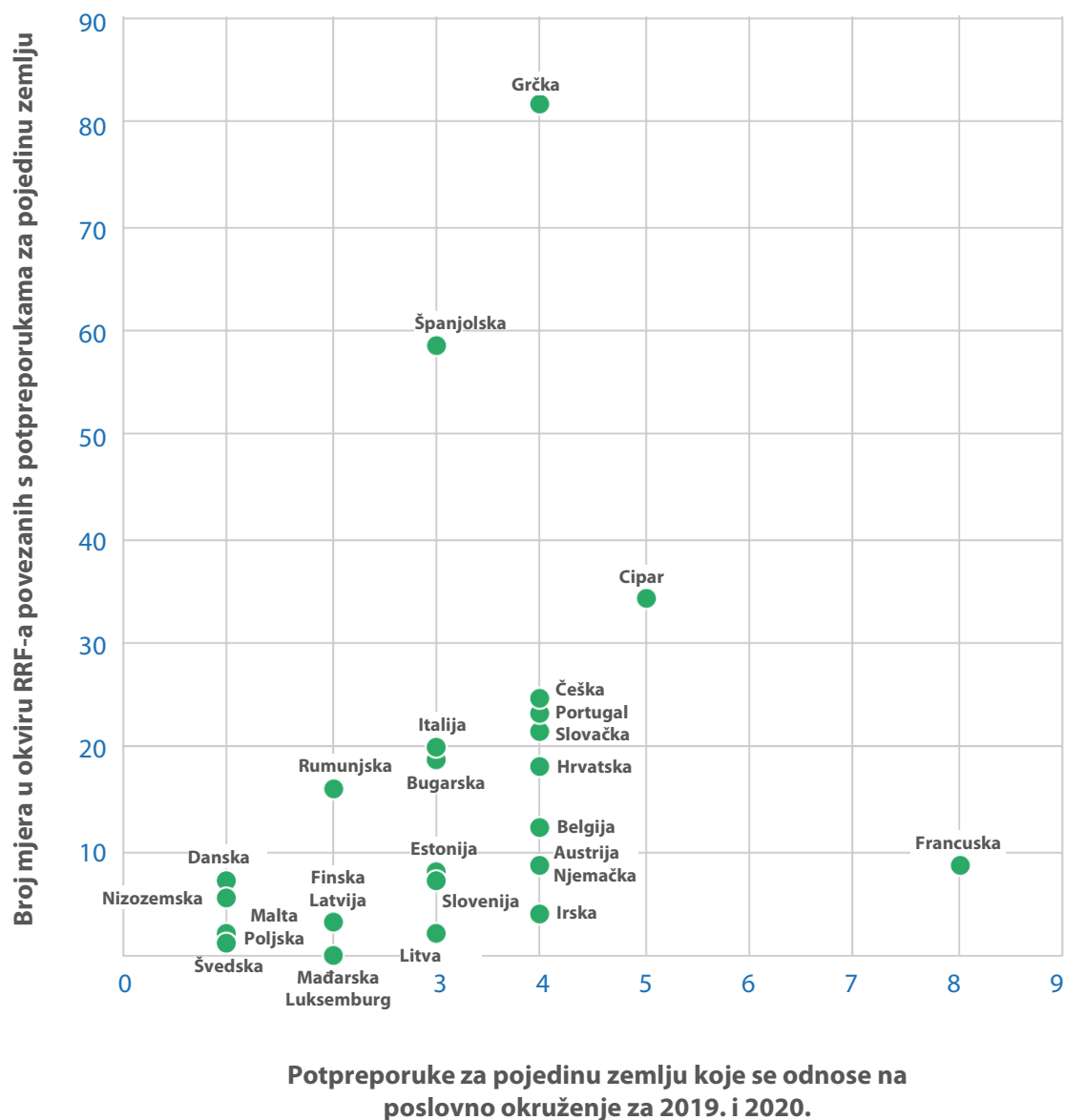
⁷ Tematsko izvješće 10/2025, odlomak 32.

Mjerama u okviru RRF-a samo se djelomično savladavaju izazovi u poslovnom okruženju utvrđeni u preporukama za pojedinu zemlju

- 30.** Sud je u svojoj analizi razmotrio mjere u okviru RRF-a u svim državama članicama (157 reformi i 254 ulaganja) koje je Komisija povezala s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja. Kao što je to prethodno navedeno, u slučaju većine njih riječ je o mjerama koje su označene kao mjere povezane s drugim područjima politike u okviru RRF-a. Sud ih je u okviru svoje procjene ipak uzeo u obzir zbog njihove važnosti za potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja (za popis relevantnih reformi i ulaganja vidjeti poveznicu [\(2\)](#) u *Prilogu II.*).
- 31.** Na [slici 4.](#) prikazan je pregled broja potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja za 2019. i 2020. i s njima povezanih mjera u okviru RRF-a za svaku državu članicu. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost znatno se razlikuju i u pogledu ukupnog broja uključenih mjera u okviru RRF-a i u pogledu udjela reformi i ulaganja. Mogući su razlozi za te razlike priroda i opseg preporuka za pojedinu zemlju i mjera uključenih u njihove planove za oporavak i otpornost, ali i ukupan iznos sredstava primljenih iz RRF-a. Sud napominje da su tri države članice⁸ koje su u svoje planove za oporavak i otpornost uključile više od 30 mjera u velikoj mjeri uzele u obzir potpreporuke koje su im upućene (vidjeti [sliku 7.](#)).

⁸ Grčka, Španjolska, Cipar.

Slika 4. | Mjere u okviru RRF-a i potpreporuke za pojedinu zemlju povezane s politikama poslovnog okruženja



Izvor: Sud.

- 32.** Sud je za svaku od 82 potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja u relevantnim državama članicama procijenio u kojoj se mjeri s pomoću 157 reformi i 254 ulaganja u okviru RRF-a povezanih s tim potpreporukama savladavaju utvrđeni izazovi.

33. Sud je svoju procjenu temeljio na zahtjevima utvrđenim u Uredbi o RRF-u, u kojoj se navodi sljedeće:

- o planovi za oporavak i otpornost trebaju biti usklađeni s relevantnim izazovima i prioritetima koji su specifični za pojedinu zemlju i utvrđeni u kontekstu europskog semestra⁹;
- o u svakom planu za oporavak i otpornost mora se detaljno objasniti način na koji se tim planom doprinosi djelotvornom savladavanju svih ili znatnog dijela izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju¹⁰, „tako da se očekuje da će se povezani izazovi savladavati ili biti obuhvaćeni na drugi način na koji se znatno doprinosi njihovu savladavanju”¹¹;
- o Komisija bi trebala ocijeniti relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, što uključuje i odgovor na pitanje očekuje li se da će se tim planovima doprinijeti djelotvornom savladavanju svih ili znatnog dijela izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju¹².

34. Sud je prethodno utvrdio da ni u Uredbi o RRF-u ni na razini Komisije nije definirano što znači da se doprinosi provedbi „znatnog dijela” preporuka za pojedinu zemlju niti je li taj zahtjev potrebno ispuniti za svako područje politike ili za plan za oporavak i otpornost u cjelini¹³. To znači da je svaka procjena toga uzima li se ulaganjima i reformama uključenim u plan za oporavak i otpornost u obzir znatan dio preporuka za pojedinu zemlju i dalje u određenoj mjeri predmet prosudbe.

⁹ Članak 17. stavak 3. Uredbe o RRF-u.

¹⁰ Članak 18. stavak 4. točka (b) Uredbe o RRF-u.

¹¹ Komisija, SWD(2021) 12 final, dio 1., odjeljak 2., stranica 8.

¹² Članak 19. stavak 3. točka (b) Uredbe o RRF-u.

¹³ Tematsko izvješće 21/2022, odlomak 53.

- 35.** Prije donošenja planova za oporavak i otpornost Komisija je mapirala doprinos komponenti planova za oporavak i otpornost, odnosno skupa reformi i ulaganja, provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju te je provela kvalitativnu procjenu. Na temelju toga Komisija je u svim slučajevima zaključila da su regulatorni zahtjevi za doprinos „djelotvornom svladavanju svih ili znatnog dijela izazova utvrđenih u relevantnim preporukama državama članicama” zadovoljeni¹⁴.
- 36.** Komisija je tek nakon odobrenja planova za oporavak i otpornost provela dodatno, detaljnije mapiranje, povezujući svaku mjeru s jednom potpreporukom za pojedinu zemlju ili s više njih. Iako to u skladu s Uredbom o RRF-u nije bilo potrebno za ocjenu planova za oporavak i otpornost, Sud smatra da je to primjerena razina za ispitivanje toga jesu li preporuke za pojedinu zemlju u dovoljnoj mjeri uzete u obzir mjerama u okviru RRF-a i za utvrđivanje onih koje nisu¹⁵.
- 37.** Komisijino mapiranje radi utvrđivanja kojim su se reformama i ulaganjima u okviru RRF-a trebale uzeti u obzir pojedinačne potpreporuke za pojedinu zemlju pokazalo je sljedeće:
- za 52 potpreporuke za pojedinu zemlju od njih 82 (64 %) ocijenjeno je da se uzimaju u obzir reformama u okviru RRF-a;
 - za 15 potpreporuka za pojedinu zemlju (18 %) ocijenjeno je da se uzimaju u obzir ulaganjima u okviru RRF-a; a
 - za 15 potpreporuka za pojedinu zemlju (18 %) ocijenjeno je da nisu uzete u obzir nijednom mjerom u okviru RRF-a. Međutim, moguće je da su one uzete u obzir drugim mjerama poduzetima izvan okvira RRF-a.
- 38.** Sud je proširio Komisijino mapiranje na razini mjera tako što je procijenio koliko se mjerama u okviru RRF-a povezanim sa svakom od potpreporuka za pojedinu zemlju doista savladavaju utvrđeni izazovi. Sud je tu procjenu temeljio na opisu svake mjere te na odgovarajućim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima navedenim u prilogu provedbenoj odluci Vijeća. Konkretno, Sud je svaku potpreporuku za pojedinu zemlju razvrstao u jednu od sljedećih pet kategorija:
- potpreporuka za pojedinu zemlju „**nije uzeta u obzir**” ako se nijednom od mjera u okviru RRF-a ne rješava nijedan problem utvrđen u toj potpreporuci ili ako nijedna reforma nije povezana s tom potpreporukom;

¹⁴ Radni dokumenti službi u kojima se ocjenjuju planovi za oporavak i otpornost za svaku državu članicu.

¹⁵ Tematsko izvješće [10/2025](#), odlomci 35. i 36. i tematsko izvješće [21/2022](#), odlomci 49. i 50.

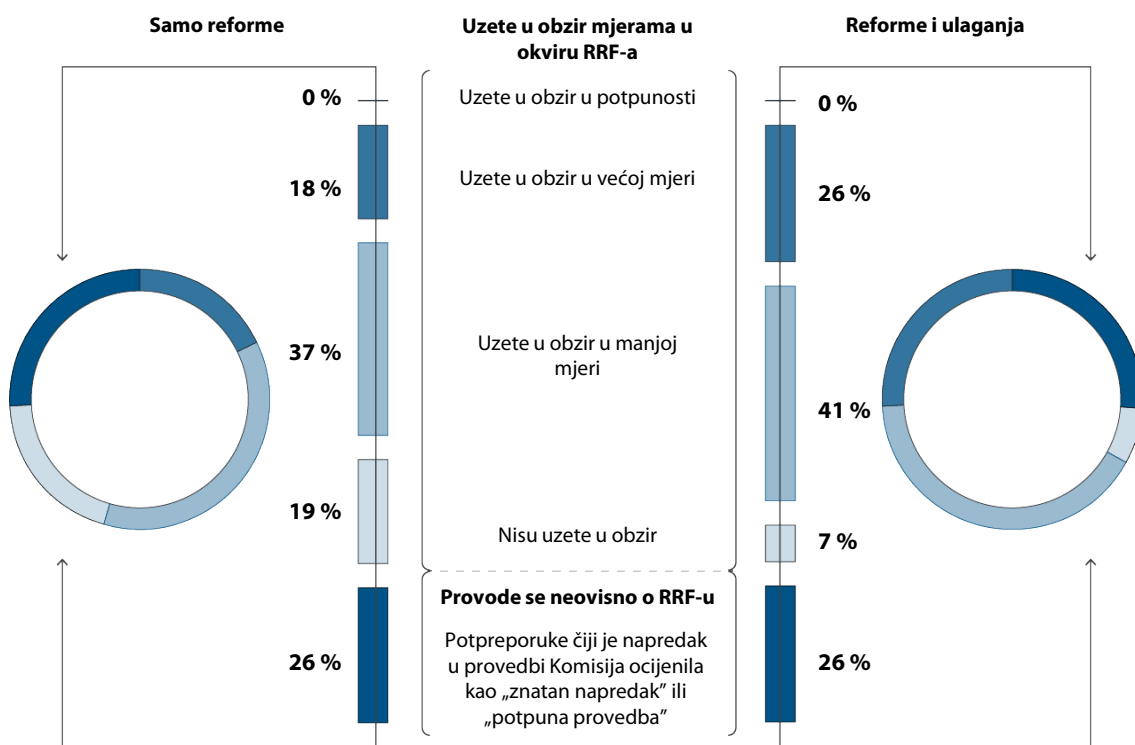
- potpreporuka za pojedinu zemlju „uzeta je u obzir u manjoj mjeri” ako se mjerama u okviru RRF-a ne rješavaju važni problemi utvrđeni u toj potpreporuci;
- potpreporuka za pojedinu zemlju „uzeta je u obzir u većoj mjeri” ako se mjerama u okviru RRF-a ne rješava samo nekoliko manjih problema utvrđenih u toj potpreporuci;
- potpreporuka za pojedinu zemlju „uzeta je u obzir u potpunosti” ako se mjerama u okviru RRF-a rješavaju svi problemi utvrđeni u toj potpreporuci; i
- potpreporuke za pojedinu zemlju u čijoj je provedbi, prema Komisijinoj procjeni, ostvaren znatan napredak ili koje su u potpunosti provedene bez ijedne mjere u okviru RRF-a.

39. Sud je o okviru svoje analize utvrdio da je reformama u okviru RRF-a u većoj mjeri uzeta u obzir petina potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja (18 %), dok je u manjoj mjeri uzeta u obzir trećina potpreporuka (37 %). Sud napominje i da otprilike petina potpreporuka (19 %) uopće nije uzeta u obzir u reformama u okviru RRF-a te da nijedna potpreporuka za pojedinu zemlju nije uzeta u obzir u potpunosti.

40. Sud je utvrdio da ti postotci blago rastu kad se u obzir uzmu i povezana ulaganja u okviru RRF-a. Tad se udio potpreporuka za pojedinu zemlju koje su u većoj mjeri uzete u obzir u ulaganjima ili reformama u okviru RRF-a povećava s 18 % na 26 %, a udio preporuka koje su uzete u obzir u manjoj mjeri s 37 % na 41 %. Istodobno udio potpreporuka za pojedinu zemlju u pogledu kojih nije ostvaren znatan napredak u provedbi i koje nisu uzete u obzir ni u jednoj mjeri u okviru RRF-a pada s 19 % na 7 %.

41. Naposljetku, Komisijino praćenje provedbe potpreporuka za pojedinu zemlju pokazuje da je otprilike četvrtina potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja (26 %) napredovala do provedbe u znatnoj mjeri ili potpune provedbe bez potrebe za mjerama u okviru RRF-a (vidjeti [sliku 5.](#)).

Slika 5. | Stupanj u kojem su uzete u obzir pojedinačne potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja



Izvor: Sud.

- 42.** U [okviru 1.](#) navedeni su primjeri potpreporuka za pojedinu zemlju i mjera u kojoj su te potpreporuke uzete u obzir.

Okvir 1.

Potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja i opseg u kojem su uzete u obzir u povezanim mjerama u okviru RRF-a

Potpreporuka za pojedinu zemlju koja je u većoj mjeri uzeta u obzir u okviru RRF-a

U jednoj potpreporuci za Portugal za 2020.¹⁶ poziva se na potporu upotrebi digitalnih tehnologija radi povećanja konkurentnosti poduzeća smanjenjem manjka digitalnih vještina, promicanjem digitalizacije malih i srednjih poduzeća (MSP) i povećanjem inovacijskih kapaciteta poduzeća. Plan za oporavak i otpornost sadržavao je četiri reforme i devet ulaganja čiji je cilj bio modernizirati sustave obrazovanja i strukovnog osposobljavanja, uključujući jačanje digitalnih vještina, te poticati suradnju između obrazovnih ustanova i poduzeća kako bi se bolje odgovorilo na potrebe poduzeća.

¹⁶ Potpreporuka za pojedinu zemlju 2.4 za 2020.

Sud smatra da se tim mjerama može smanjiti manjak digitalnih vještina.

Međutim, reforma za bolju suradnju između visokoškolskih ustanova, javnih tijela i poduzeća važna je, ali ne i dovoljna za potpuno rješavanje strukturnog problema koji se odnosi na inovacijski kapacitet poduzeća, utvrđenog u preporuci za pojedinu zemlju.

Sud stoga zaključuje da je u tim mjerama potpreporuka za Portugal uzeta u obzir u većoj mjeri.

Potpreporuka za pojedinu zemlju koja je u povezanim mjerama u okviru RRF-a uzeta u obzir u manjoj mjeri

Cilj je jedne potpreporuke za Belgiju za 2020.¹⁷ poboljšati poslovno okruženje, npr. smanjenjem velikog administrativnog i regulatornog opterećenja i pojednostavljenjem složenih poreznih i radnih propisa.

Relevantne mjere u okviru RRF-a (četiri reforme i šest ulaganja) povezane s tom potpreporukom za pojedinu zemlju djelomično su usmjerene na digitalizaciju za poduzeća i brže administrativne postupke. Međutim, Belgija nije uključila mjere u okviru RRF-a kojima bi se uzeli u obzir drugi elementi te potpreporuke, koji se odnose na oporezivanje, ograničenu fleksibilnost radnog zakonodavstva i regulatorno opterećenje u području usluga.

S obzirom na važnost tih neriješenih problema, Sud smatra da je predmetna potpreporuka za pojedinu zemlju u povezanim mjerama uzeta u obzir tek u manjoj mjeri.

Potpreporuka za pojedinu zemlju nije uzeta u obzir ni u jednoj povezanoj mjeri u okviru RRF-a

Bugarskoj¹⁸, Estoniji¹⁹, Litvi²⁰ i Luksemburgu²¹ 2020. iznesene su potpreporuke za pojedinu zemlju kojima se od njih traži da promiču privatna ulaganja radi poticanja gospodarskog oporavka. Međutim, te potpreporuke nisu uzete u obzir nijednom povezanom reformom ili ulaganjem u okviru RRF-a iako u njihovoj provedbi nije ostvaren znatan napredak.

¹⁷ Potpreporuka za pojedinu zemlju 3.2 za 2020.

¹⁸ Potpreporuka za pojedinu zemlju 3.4 za 2020.

¹⁹ Potpreporuka za pojedinu zemlju 3.2 za 2020.

²⁰ Potpreporuka za pojedinu zemlju 3.3 za 2020.

²¹ Potpreporuka za pojedinu zemlju 3.3 za 2020.

Potpreporuka za pojedinu zemlju provedena bez reformi i ulaganja u okviru RRF-a

Cilj jedne potpreporuke za Francusku za 2020.²² bio je zajamčiti djelotvornu provedbu mjera za potporu likvidnosti poduzeća (uglavnom MSP-ova). Kako bi se postupilo u skladu s tom potpreporukom za pojedinu zemlju, u francuski je plan za oporavak i otpornost uvršteno samo jedno ulaganje, bez ijedne reforme.

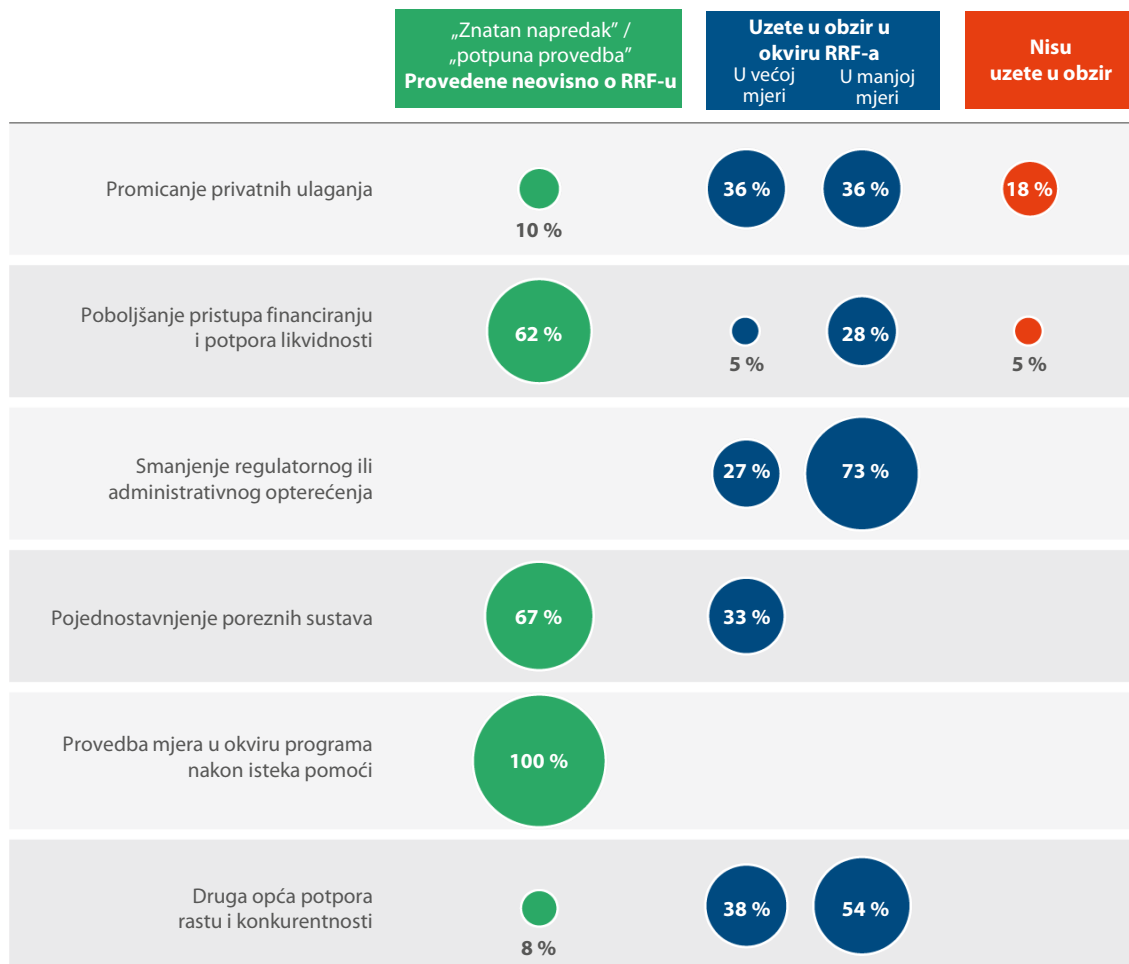
Međutim, potpreporuka je došla do statusa *potpune provedbe* prije nego što su francuska tijela provela ulaganje. Stoga je ta potpreporuka za pojedinu zemlju provedena bez potrebe za bilo kakvom mjerom u okviru RRF-a.

43. Kad je riječ o tematskim područjima kojima su obuhvaćene potpreporuke za pojedinu zemlju (vidjeti [sliku 6.](#)), Sud je primijetio sljedeće:

- u većini tematskih područja potpreporuke za pojedinu zemlju uzimaju se u obzir kombinacijom mjera u okviru RRF-a i drugim nacionalnim mjerama izvan tog okvira (uz iznimku mjera u okviru programa nakon isteka pomoći, koje se uzimaju u obzir samo u mjerama izvan okvira RRF-a);
- u trima tematskim područjima u slučaju većine potpreporuka za pojedinu zemlju ostvaren je znatan napredak u provedbi ili su one u potpunosti provedene izvan okvira RRF-a („poboljšanje pristupa financiranju”, „pojednostavnjenje poreznih sustava” i „provedba programa nakon isteka pomoći”);
- za preostala tri tematska područja većina se potpreporuka za pojedinu zemlju barem djelomično uzima u obzir u mjerama u okviru RRF-a, no veći dio njih tek u manjoj mjeri („promicanje privatnih ulaganja”, „smanjenje regulatornog ili administrativnog opterećenja” i „druga opća potpora rastu i konkurentnosti”).
- jedino je tematsko područje u kojem se potpreporuke za pojedinu zemlju uzimaju u obzir isključivo u mjerama izvan okvira RRF-a „provedba programa nakon isteka pomoći”, dok je tematsko područje u kojem se potpreporuke za pojedinu zemlju uzimaju u obzir isključivo u mjerama u okviru RRF-a „smanjenje regulatornog ili administrativnog opterećenja”.

²² Potpreporuka za pojedinu zemlju 3.1 za 2020.

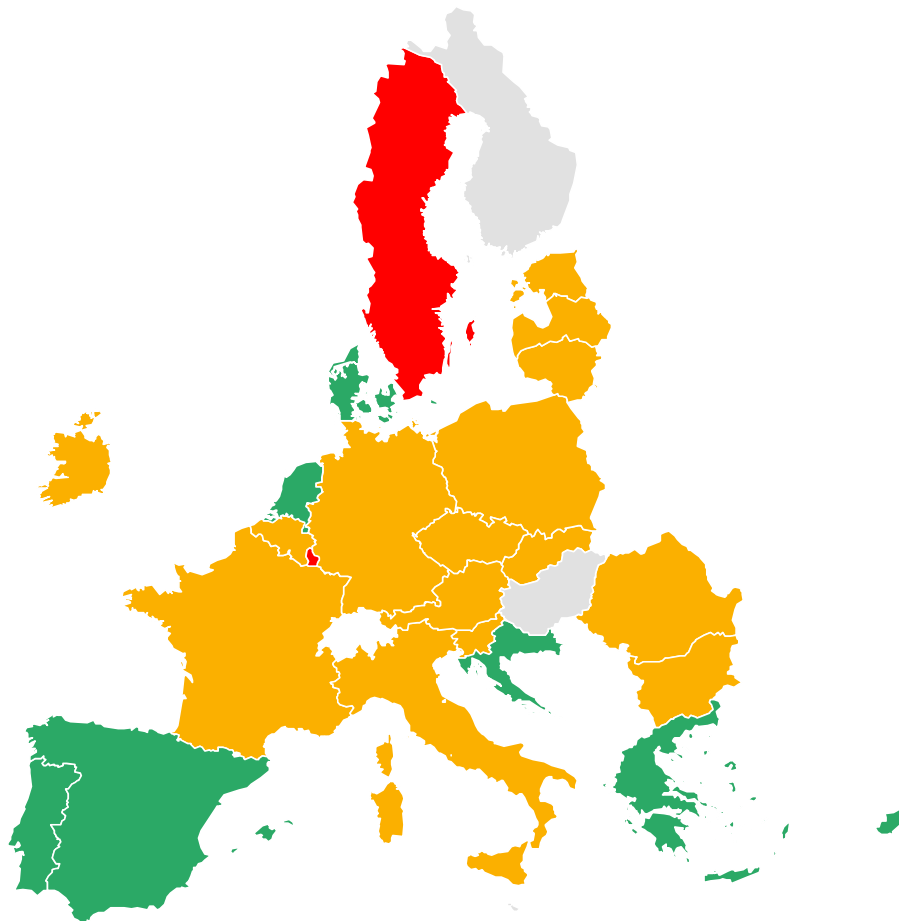
Slika 6. | Opseg u kojem se mjerama uzimaju u obzir različite potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja, po tematskim područjima



Izvor: Sud.

- 44.** Sud je na temelju analize stupnja provedbe pojedinačnih potpreporuka za pojedinu zemlju konsolidirao rezultate za svaku državu članicu. U toj se procjeni uzima u obzir broj potpreporuka za pojedinu zemlju u svakoj kategoriji (uzeta je u obzir u potpunosti / uzeta je u obzir u većoj mjeri / uzeta je u obzir u manjoj mjeri / nije uzeta u obzir) te njihova relevantnost i relativna važnost za područje politike „poslovno okruženje” u predmetnoj državi članici. Općenito, Sud zaključuje da su u više od polovice država članica (u 16 država članica od njih 27) potpreporuke za pojedinu zemlju tek u manjoj mjeri uzete u obzir reformama i ulaganjima u okviru RRF-a koje su povezane s tim potpreporukama. Na [slici 7.](#) Sud iznosi pregled obuhvaćenosti potpreporuka za svaku državu članicu. U [Prilogu II.](#) nalazi se poveznica [\(3\)](#) na detaljnu procjenu koju je proveo Sud o opsegu u kojem se reformama u okviru RRF-a uzima u obzir svaka od potpreporuka za pojedinu zemlju u svakoj državi članici.

Slika 7. | Konsolidirana procjena obuhvaćenosti potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja reformama i ulaganjima u okviru RRF-a na razini država članica



	Potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja ne uzimaju se u obzir nijednom se reformom ili ulaganjem	Luksemburg i Švedska
	Potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja uzimaju se u obzir u manjoj mjeri povezanim reformama i ulaganjima u okviru RRF-a	Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Irska, Francuska, Italija, Latvija, Litva, Malta, Austrija, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Slovačka
	Potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja uzimaju se u obzir u većoj mjeri povezanim reformama i ulaganjima u okviru RRF-a	Danska, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Cipar, Nizozemska i Portugal
	Potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja u potpunosti se uzimaju u obzir povezanim reformama i ulaganjima u okviru RRF-a	Nijedna država članica
	U provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja ostvaren je znatan napredak ili potpuna provedba bez doprinosa povezanih reformi ili ulaganja u okviru RRF-a	Mađarska i Finska

Izvor: Sud.

Neki strukturni izazovi u poslovnom okruženju nisu savladani ili su savladani tek u manjoj mjeri

- 45.** Uredba o RRF-u odnosi se na ulaganja i reforme, ali oni u njoj nisu definirani. U [smjernicama](#)²³ državama članicama o planovima za oporavak i otpornost Komisija je napomenula da je cilj mjera u okviru RRF-a, a posebno reformi, „strukturno promijeniti parametre” i time doprinijeti strukturnim promjenama.
- 46.** Sud napominje da se opseg i ambicije mjera u okviru RRF-a razlikuju. Iako je u slučaju nekoliko reformi kojima se uzimaju u obzir potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja doista postojao potencijal da se njima savladaju strukturni izazovi, drugim se reformama vjerojatno neće „postići promjene i poboljšanja sa znatnim utjecajem i dugoročnim učincima”, u skladu sa smjernicama Komisije²⁴. Primjeri se nalaze u [okviru 2.](#)

Okvir 2.

Reforme s potencijalom za savladavanje strukturnih izazova

Austrija – paket za novoosnovana (*start-up*) poduzeća: cilj je reforme uvesti novi pravni oblik poduzeća koji je prikladniji za novoosnovana (*start-up*) poduzeća i inovativne MSP-ove tako što će se ulagačima i zaposlenicima ponuditi fleksibilna raspodjela dionica i budući porezni poticaji. Uz ostale reforme u tom području austrijska tijela predviđaju da će se do kraja 2028. osnovati znatan broj novih poduzeća (7 500), što će doprinijeti bržem pokretanju i rastu poslovanja. Sud smatra da se time djelomično doprinosi provedbi pripadajućih potpreporuka za pojedinu zemlju za 2019. i 2020. kojima se poziva na podupiranje rasta poduzeća i poslovanja.

Reforma kojom se vjerojatno neće savladati strukturni izazovi

Cipar – politike za poticanje pristupa javno financiranim istraživačkim infrastrukturama i laboratorijima: cilj je reforme optimizirati upotrebu javno financirane istraživačke infrastrukture u poslovnoj zajednici (npr. laboratoriji, oprema i alati, specijalizirane informacije, područja stručnosti i usluge) za olakšavanje suradničkih partnerstava u istraživačkom i inovacijskom okruženju. Ta je reforma namijenjena poticanju privatnih ulaganja.

²³ Komisija, SWD(2021) 12, dio 1./2., str. 14.

²⁴ Ibid.

Ona uključuje razvoj e-platforme s popisom svih 19 javnih istraživačkih ustanova, uključujući njihovu istraživačku infrastrukturu i osobu za kontakt. Sud smatra da je razvoj e-platforme tek neizravno povezan s pozivom iz pripadajuće potpreporuke za 2020. da se potaknu privatna ulaganja na Cipru i da se njime vjerojatno neće odgovoriti na taj poziv.

- 47.** Sud je u jednom od prethodnih tematskih izvješća²⁵ utvrdio da su planovi za oporavak i otpornost općenito doprinijeli provedbi u slučaju većine preporuka za pojedinu zemlju za 2019. i 2020. Istodobno, Sud je naglasio da neki važni elementi preporuka za pojedinu zemlju, pri čemu je uglavnom riječ o strukturnim izazovima, i dalje nisu obuhvaćeni tim planovima. To vrijedi i za područje politike „poslovno okruženje”, pri čemu neke potpreporuke za pojedinu zemlju koje se odnose na strukturne izazove uopće nisu uzete u obzir ili su uzete u obzir tek u manjoj mjeri. U njih se ubrajaju:
- potpreporuke za pojedinu zemlju za 2019. čiji je cilj smanjenje regulatornog i administrativnog opterećenja za poduzeća u Belgiji, Češkoj, Njemačkoj, Francuskoj, Austriji i Sloveniji koje su uzete u obzir tek u manjoj mjeri;
 - potpreporuke za pojedinu zemlju za 2020. čiji je cilj promicanje privatnih ulaganja u Bugarskoj, Češkoj, Estoniji, Litvi, Luksemburgu i Švedskoj koje nisu uzete u obzir.

Došlo je do kašnjenja u reformama poslovnog okruženja, ali neki početni rezultati doprinijeli su napretku u provedbi preporuka za pojedinu zemlju

- 48.** U ovom odjeljku Sud procjenjuje jesu li reforme u okviru RRF-a povezane s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja u četirima državama članicama (Bugarska, Španjolska, Cipar i Austrija) provedene kako je planirano. Sud je u svrhu procjene odabrao 25 reformi u četirima nacionalnim planovima za oporavak i otpornost koje su trebale biti dovršene do kraja 2024. Sud je provjerio jesu li države članice doseglye njihovu konačnu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost u roku navedenom u prvobitnoj provedbenoj odluci Vijeća i njezinim naknadnim ažuriranjima iz 2023. Iako je rok dovršetka u provedbenoj odluci Vijeća samo okviran, njime se pružaju korisne informacije o mogućim kašnjenjima. U analizi koju je proveo Sud nisu uzeta u obzir ulaganja jer je većina njih po planu trebala biti dovršena nakon tog datuma.

²⁵ Tematsko izvješće [21/2022](#), odlomak 53.

U provedbi većine reformi došlo je do kašnjenja

49. Analiza koju je Sud proveo pokazuje da je za sedam reformi od njih 25 (28 %) prijavljeno da su dovršene u roku iz provedbene odluke Vijeća. Za 11 je reformi (44 %) prijavljeno da su dovršene kasnije nego što je prvotno planirano, pri čemu je devet reformi kasnilo više od šest mjeseci. Za preostalih sedam reformi (28 %) nije prijavljeno da su dovršene do travnja 2025. kada je Sud završio svoje revizijske aktivnosti na terenu (vidjeti [tablicu 2.](#)).

Tablica 2. | Stanje provedbe reformi iz uzorka kojima se uzimaju u obzir potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja do travnja 2025.

Države članice iz uzorka	Broj reformi koje je u skladu s izvornom provedbenom odlukom Vijeća trebalo dovršiti do srpnja 2024.	Reforme za koje su države članice prijavile da su dovršene								Reforme koje još nisu dovršene	
		Dovršene u roku navedenom u provedbenoj odluci Vijeća		Kraće kašnjenje (≤ šest mjeseci)		Kašnjenje (> 6 i ≤ 12 mjeseci)		Duže kašnjenje (> 12 dvanaest mjeseci)			
Austrija	5	-	0 %	-	0 %	1	20 %	4	80 %	-	0 %
Bugarska	10	4	40 %	-	0 %	2	20 %	-	0 %	4	40 %
Cipar	6	-	0 %	2	33 %	1	17 %	1	17 %	2	33 %
Španjolska	4	3	75 %	-	0 %	-	0 %	-	0 %	1	25 %
Ukupno	25	7	28 %	2	8 %	4	16 %	5	20 %	7	28 %
		18 (72 %)								7 (28 %)	

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

50. Kad je riječ o reformama u čijoj je provedbi došlo do kašnjenja duljeg od šest mjeseci (uključujući one koje nisu bile dovršene u vrijeme u koje je Sud provodio reviziju), dani razlozi za kašnjenja različite su prirode i uključuju izostanak političkog dogovora, administrativne izazove ili tehničke komplikacije. Do dovršetka terenskih revizijskih aktivnosti Suda samo je Austrija dovršila sve reforme u okviru RRF-a povezane s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja. Budući da provedba mjera mora biti dovršena do kraja kolovoza 2026., daljnjim kašnjenjima ugrožava se dovršetak provedbe mjera, pa time i postizanje rezultata.

Reformama su općenito postignuta planirana ostvarenja, ali dosad je samo trećina njih polučila znatne rezultate

- 51.** U skladu s Financijskom uredbom i vlastitom metodologijom Sud kategorizira postignuća ostvarena određenom reformom ili ulaganjem u području politike „poslovno okruženje” kako je opisano u nastavku.
- **Ostvarenje:** ono što je postignuto ili ostvareno reformom ili ulaganjem, kao što su donošenje zakonodavnog akta kojim se uvodi porezni poticaj, smanjuje administrativno opterećenje ili uklanjaju ograničenja kojima se narušava tržišno natjecanje.
 - **Rezultat:** neposredan učinak reforme ili ulaganja nakon njihova dovršetka, kao što su osnivanje novih poduzeća u okviru posebnih programa ili povećana ulaganja poduzeća u ciljana područja povezana s pruženim poticajima.
 - **Učinak:** opsežnije dugoročne posljedice, kao što su povećan pristup mogućnostima financiranja ili privatnim ulaganjima, ukupni gospodarski rast i konkurentnost.

- 52.** Sud je ispitao opseg u kojem su reformama poslovnog okruženja u okviru RRF-a koje su trebale biti dovršene do lipnja 2024. postignuta očekivana ostvarenja i rezultati. Sud je svoju procjenu temeljio na pregledu dokumentacije o očekivanim postignućima utvrđenim u provedbenoj odluci Vijeća i dokazima koje su države članice pružile tijekom posjeta Suda i kasnijih interakcija.

Gotovo svim dovršenim reformama u okviru RRF-a postignuta su planirana ostvarenja

- 53.** Sud je procijenio jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti (koje u slučaju odabranih reformi odgovaraju ostvarenjima) dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Provedena analiza pokazala je da su se u okviru provedbe 17 od 18 reformi dovršenih do travnja 2025. postigla planirana ostvarenja. *Prilog III.* sadržava detaljnu analizu ostvarenja za svaku od tih 18 reformi. Konkretno:
- u provedbi 17 reformi dosegnute su sve ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u početnim planovima te su stoga postignuta očekivana ostvarenja (na primjer, donošenje ili stupanje na snagu zakona);
 - za jednu je reformu Sud zaključio da u okviru njezine provedbe nisu postignuta sva planirana ostvarenja jer je ključna etapa dostignuta samo djelomično iako je Komisija ocijenila da je ona dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri.

- 54.** Naposljetku, iako su u provedbi dovršenih reformi iz uzorka uglavnom postignuta njihova ostvarenja jer su dosegnute njihove ključne etape i ciljne vrijednosti, postoje određena opća ograničenja:
- Kako je navedeno u prvom dijelu opažanja u ovom izvješću (vidjeti odlomke [22](#) – [26](#)), reforme se razlikuju po svojem opsegu i prirodi, a u nekim slučajevima dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ne mora nužno dovesti do strukturnih promjena u poslovnom okruženju predmetne države članice.
 - Kao što je Sud primijetio u prethodnim izvješćima²⁶, ključne etape i ciljne vrijednosti reformi ograničene su na mjerenje ostvarenja. To vrijedi i za područje poslovnog okruženja. Kad je riječ o reformama iz uzorka, sve ključne etape i ciljne vrijednosti odnose se na ostvarenja, uglavnom donošenje određenog zakona. Stoga je uvjet za plaćanje ispunjen čim se donese zakon koji sadržava sve potrebne elemente, a ne kad se zakonom ostvare učinci.
- 55.** Kad je riječ o dodanoj vrijednosti RRF-a, predstavnici relevantnih ministarstava u četirima posjećenim državama članicama naveli su da su mnoge reforme već prije uspostave RRF-a bile razmatrane ili utvrđene kao moguće mjere za savladavanje važnih izazova iz preporuka za pojedinu zemlju. Međutim, prema njihovu mišljenju, financijska potpora iz RRF-a imala je važnu ulogu u jamčenju toga da se reforme zaista provedu i da se provedu u tom trenutku.

Trećina dovršenih reformi polučila je znatne rezultate

- 56.** Sud je za 17 reformi za koje je smatrao da su do travnja 2025. dosegnute sve njihove ključne etape i ciljne vrijednosti procijenio postoje li dokazi su provedbom povezanih mjera ostvareni rezultati ili učinci. Za provedbu procjene Sud je informacije koje su države članice dostavile o rezultatima svake reforme klasificirao kao:
- „**nema rezultata**” ako nije bilo moguće dostaviti dokaze o rezultatima;
 - „**ograničeni rezultati**” ako su ostvareni rezultati znatno manji u odnosu na glavni cilj reforme, kako je opisano u provedbenoj odluci Vijeća ili drugoj relevantnoj popratnoj dokumentaciji; i
 - „**znatni rezultati**” ako su rezultati barem općenito u skladu s glavnim ciljem reforme, kako je opisano u provedbenoj odluci Vijeća i drugoj relevantnoj popratnoj dokumentaciji.

²⁶ Tematsko izvješće [21/2022](#), odlomak 88.; tematsko izvješće [26/2023](#), odlomak 48.

- 57.** Na temelju analize koju je proveo Sud smatra da su u okviru pet reformi od njih 17 postignuti znatni rezultati, dok su postignuća u okviru osam reformi bila ograničena. Države članice nisu mogle pružiti dokaze o postizanju rezultata u skladu s glavnim ciljem reforme u okviru RRF-a za nešto manje od četvrtine dovršenih reformi (četiri od njih 17). U [okviru 3.](#) iznesen je primjer za svaku od navedenih kategorija.

Okvir 3.

Rezultati ostvareni reformama u okviru RRF-a povezanim s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja

Znatni rezultati

U Bugarskoj je reforma „Učinkovita upotreba radiofrekvencijskog spektra” bila usmjerena na poboljšanje spremnosti 5G mreža te promicanje njihova ubrzanog uvođenja. Ta se reforma sastojala od stupanja na snagu uredbe o smanjenju naknada za radiofrekvencijski spektar i dovršetka dodjele tog spektra te je polučila znatne rezultate, pri čemu se prema indeksu gospodarske i društvene digitalizacije koji je objavila Komisija pokrivenost 5G mrežom povećala s 0 % 2020. na 67 % 2023.

Ograničeni rezultati

U Austriji je u okviru reforme „Jačanje vlasničkog kapitala”, kojom se djelomično uzima u obzir potpreporuka za pojedinu zemlju za 2019. o potpori rastu poduzeća, donesena uredba o dokapitalizaciji, kojom je stavljena na raspolaganje milijarda eura za konverziju nepodmirenih kredita osiguranih jamstvom u vlasnički kapital. Više od tri godine nakon stupanja na snagu reforme tržišna potražnja za mjerama dokapitalizacije bila je niska te su nadležna tijela zaprimila 18 zahtjeva za odgodu naplate potraživanja proizašlih iz nenaplaćenih kredita u ukupnom iznosu od oko 2,5 milijuna eura.

U okviru iste reforme austrijska tijela donijela su i Zakon o fondu poduzetničkog kapitala kako bi se olakšalo stjecanje vlasničkog kapitala ili udjela u trgovačkim društvima. Rezultati ovise i o potražnji ulagača u srednjem i dugom roku. Na temelju tog zakona, koji je stupio na snagu 2023. nakon 18 mjeseci kašnjenja zbog dugotrajnih političkih pregovora, dosad nije osnovano nijedno investicijsko društvo s promjenjivim temeljnim kapitalom.

Slijedom navedenog Sud zaključuje da iako se njome pruža cjelovita struktura za jačanje vlasničkog kapitala, predmetnom reformom dosad su postignuti vrlo ograničeni rezultati.

Nema dokaza o rezultatima

Na Cipru se reforma „Poticaji za promicanje spajanja i preuzimanja”, povezana s potpreporukama za pojedinu zemlju za 2019. i 2020. o pristupu financiranju za MSP-ove, sastoji od akcijskog plana koji uključuje posebne poticaje za promicanje spajanja ili preuzimanja poduzeća kako bi se poduzeća proširila i postala konkurentnija.

Iako je reformom postignuto planirano ostvarenje, odnosno odobrenje akcijskog plana u kolovozu 2023., to dosad nije polučilo nikakve rezultate. Na primjer, u listopadu 2024. nisu postojali programi dodjele bespovratnih sredstava, iako je to bio jedan od ciljeva reforme.

58. Postoji nekoliko razloga zbog kojih su rezultati bili ograničeni ili ih nije bilo.

- Na reforme mogu utjecati čimbenici koji su izvan kontrole nacionalnih tijela. Među ostalim, to mogu biti gospodarske promjene.
- Države članice nisu pratile rezultate nekih reformi ili nisu definirale odgovarajuće pokazatelje za mjerenje rezultata.
- Za postizanje rezultata potrebno je vrijeme. To se posebno odnosi na strukturne reforme, koje često podrazumijevaju donošenje ili izmjenu zakona. Međutim, da bi učinci pravnih promjena bili vidljivi na terenu, ponekad je potrebno da proteknu mjeseci i godine. Od 10 reformi iz uzorka Suda za koje ne postoje dokazi o rezultatima ili su ti dokazi ograničenog opsega njih osam dovršeno je tek 2023. ili 2024. te je stoga možda prerano da pokažu znatne rezultate.

59. Iako se Uredbom o RRF-u od država članica ne zahtijeva izrijekom da utvrde posebne pokazatelje rezultata, oni su neizostavni za procjenu uspješnosti. Za razliku od reformi tržišta rada²⁷, analiza koju je proveo Sud pokazala je da su nacionalna tijela, iako u planovima za oporavak i otpornost nisu bili utvrđeni pokazatelji rezultata, primijenila pokazatelje za mjerenje i procjenu ostvarenja ciljeva za većinu dovršenih reformi (13 od njih 17).

60. U [tablici 3.](#) prikazan je pregled rezultata analize koju je Sud proveo u vezi sa 17 dovršenih reformi u okviru RRF-a, a u [Prilogu IV.](#) nalazi se detaljna analiza svake pojedine reforme.

²⁷ Tematsko izvješće [10/2025](#), odlomak 65.

Tablica 3. | Rezultati dovršenih reformi poslovnog okruženja u okviru RRF-a u četirima odabranim državama članicama

Država članica	Broj reformi						
	Znatni rezultati		Ograničeni rezultati		Nema rezultata		Ukupno
Bugarska	1	20 %	3	60 %	1	20 %	5
Španjolska	1	33 %	2	67 %	-	0 %	3
Cipar	1	25 %	1	25 %	2	50 %	4
Austrija	2	40 %	2	40 %	1	20 %	5
Ukupno	5	29 %	8	47 %	4	24 %	17

Napomena: Sud se usredotočuje na rezultate jer je prerano za procjenu učinka. Za definiciju različitih kategorija vidjeti odlomak [56](#).

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

61. Nadalje, Sud napominje da, čak i kad je riječ o reformama kojima su postignuti znatni rezultati, postoji niz čimbenika o kojima ovise mogući utjecaj i dugoročni učinci na poslovno okruženje i koji ih mogu umanjiti, primjerice:

- **Ograničeni vremenski okvir:** neke od reformi trebale su djelovati tijekom ograničenog razdoblja kako bi se ublažili socioekonomski šokovi uzrokovani pandemijom. Primjer su takve reforme španjolske „Mjere poduzete 2020. i 2021. za ublažavanje posljedica pandemije bolesti COVID-19”, odnosno niz mjera odgode plaćanja poreza uvedenih tijekom 2020. i 2021. Tom su reformom ostvareni znatni rezultati tijekom pandemije jer je više od 1,5 milijuna samozaposlenih radnika i poduzeća iskoristilo tu potporu. Međutim, čini se da njezini učinci nisu dugoročni. Naime, iako je u toj fazi pružanja potpore došlo do smanjenja broja prijedloga za otvaranje stečajnog postupka, od kraja 2021. do 2024. taj je broj općenito porastao i dosegnuo najvišu razinu u više od desetljeća²⁸.

²⁸ Eurostat – Tromjesečne registracije novih poduzeća i stečajne prijave – statistički podatci.

- **Ograničeni opseg reforme:** iako neke reforme daju znatne rezultate, nije vjerojatno da će ti rezultati znatno utjecati na napredak u provedbi relevantne potpreporuke za pojedinu zemlju jer se tim reformama tek u manjoj mjeri savladavaju u njoj utvrđeni izazovi. Jedan je od primjera iz uzorka koji je sastavio Sud ciparska reforma „Poticaji za ulaganja i ljudski kapital u području istraživanja i inovacija” kojom je uveden niz poticaja za privlačenje ulaganja u inovativna poduzeća i stranih talenata na temelju dvaju viznih programa. Iako su reformom postignuti znatni rezultati, malo je vjerojatno da će se njome znatno poboljšati pristup financiranju za MSP-ove.
- Prilično **slaba povezanost između reforme i poslovnog okruženja:** to se, primjerice, odnosi na austrijsku reformu „Nacionalna strategija financijskog obrazovanja”. Budući da je cilj te reforme izraditi nacionalnu strategiju financijskog obrazovanja i okvir kompetencija radi povećanja razina financijskog obrazovanja u školama i za mlade, ona je uže povezana s obrazovanjem nego s poslovnim okruženjem.
- **Nazadovanje u provedbi mjera u okviru RRF-a, osobito reformi:** Uredbom o RRF-u predviđeno je da se korektivne mjere u vezi s nazadovanjem mogu provesti do 31. prosinca 2026., dokad će Komisija izvršiti posljednje isplate na temelju zahtjeva za plaćanje²⁹. U Uredbi se ne navode posljedice eventualnog nazadovanja do kojeg je došlo nakon procjene konačnog zahtjeva za plaćanje, a drugi postojeći pravni okviri ne omogućuju Komisiji da taj rizik djelotvorno otkloni jer se korektivne mjere iz zakonskih razloga smiju primijeniti samo u specifičnim slučajevima.

Reforme u okviru RRF-a djelomično su doprinijele napretku u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju

- 62.** Komisija svake godine u proljetnom paketu europskog semestra objavljuje svoju ocjenu napretka u provedbi svake potpreporuke za pojedinu zemlju. Za ocjenjivanje razine njihove provedbe upotrebljava pet kategorija: „nije ostvaren napredak”, „ograničeni napredak”, „određeni napredak”, „znatan napredak” i „potpuna provedba”.
- **„Nije ostvaren napredak”:** država članica nije najavila ni donijela mjere kojima bi se uzela u obzir relevantna preporuka.

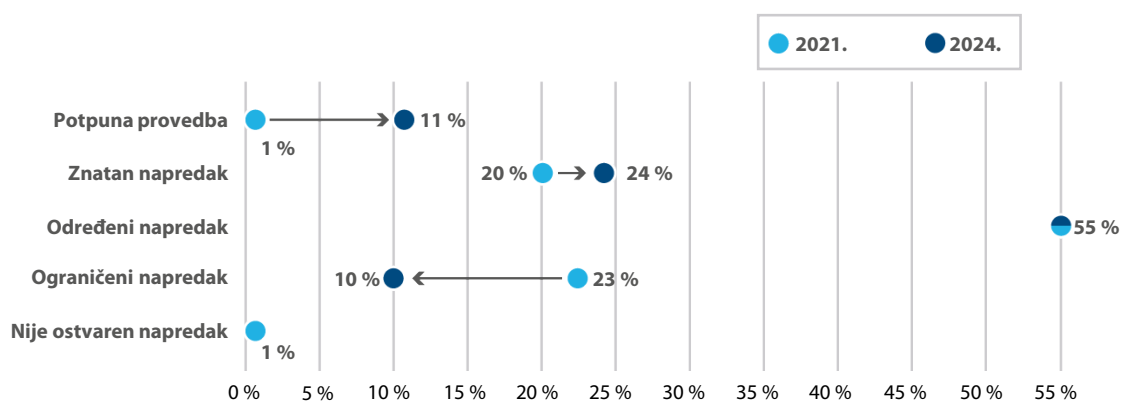
²⁹ Članak 24. stavci 1. i 3. Uredbe o RRF-u.

- „**Ograničeni napredak**”: država članica najavila je određene mjere kojima se uzima u obzir relevantna preporuka za pojedinu zemlju, ali one se čine nedostatnima ili su njihovo donošenje ili njihova provedba ugroženi.
- „**Određeni napredak**”: država članica najavila je ili donijela mjere kojima se uzima u obzir relevantna preporuka za pojedinu zemlju. Te su mjere obećavajuće, no nisu još sve provedene, a u slučaju nekih od njih provedba nije sigurna.
- „**Znatan napredak**”: država članica donijela je mjere i većinu njih provela.
- „**Potpuna provedba**”: država članica donijela je i provela mjere kojima se na odgovarajući način uzima u obzir relevantna preporuka za pojedinu zemlju.

63. Kako je utvrđeno u okviru [europskog semestra](#)³⁰, u Komisijinoj ocjeni provedbe preporuka za pojedinu zemlju uzimaju se u obzir sve nacionalne politike, stoga ona ne počiva samo na mjerama u okviru RRF-a.

64. Općenito, analiza Komisijine ocjene koju je Sud proveo daje neujednačenu sliku stope napretka u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju (promjena statusa provedbe prema ocjeni Komisije) u razdoblju 2021. – 2024. Udio potpreporuka za pojedinu zemlju u čijoj je provedbi ostvaren znatan napredak ili koje su u potpunosti provedene povećao se s 21 % 2021. na 35 % 2024. Međutim, za otprilike dvije trećine potpreporuka za pojedinu zemlju i dalje je zabilježen samo određen ili ograničen napredak (vidjeti [sliku 8.](#) i [Prilog V.](#)).

Slika 8. | Status provedbe potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja za 2019. i 2020. do travnja 2024.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

³⁰ Uredba (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru, uvodne izjave 10. i 12. te članak 16.

- 65.** Nadalje, Sud napominje da u osam država članica od njih 27 nije bilo promjena u statusu napretka u provedbi³¹, a stanje se u jednoj državi članici u stvarnosti pogoršalo³². Kad je riječ o potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja za 2019. i 2020., samo ih je jedna država članica³³ provela u potpunosti, a jedna druga³⁴ u znatnoj mjeri, ali bez ikakve potpore iz RRF-a. Prema mišljenju Suda iz toga se može zaključiti da mjere u okviru RRF-a i dalje vode do sporog napretka u provedbi preporuka za pojedinu zemlju, iako je stanje bolje nego u području tržišta rada³⁵.
- 66.** Sud je za četiri odabrane države članice analizirao i u kojoj su mjeri reforme u okviru RRF-a povezane s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja utjecale na Komisijinu ocjenu napretka u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju. Učinio je to na način da je prvo utvrdio potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja u čijoj je provedbi ostvaren napredak u razdoblju 2021. – 2024. Zatim je na temelju informacija iz Komisijine ocjene provjerio je li to poboljšanje posljedica reformi poslovnog okruženja u okviru RRF-a provedenih u tim četirima državama članicama.
- 67.** Četirima državama članicama iz uzorka koji je sastavio Sud sveukupno je izneseno 15 potpreporuka za pojedinu zemlju. Za njih je 9 Komisija tijekom posljednjih četiriju godina poboljšala ocjenu, za pet je utvrdila da nije ostvaren napredak u provedbi, dok je za jednu potpreporuku za pojedinu zemlju smanjila svoju ocjenu napretka u provedbi. Osim toga, Sud je utvrdio da Komisija za šest potpreporuka za pojedinu zemlju od njih devet s poboljšanom ocjenom provedbe u trima državama članicama smatra da su s njima povezane reforme u okviru RRF-a doprinijele tom napretku. Na razini država članica jedina je iznimka bila Bugarska, za koju Komisija u svojoj ocjeni nije uputila ni na jednu reformu u okviru RRF-a povezanu s dvjema potpreporukama za pojedinu zemlju s poboljšanom ocjenom napretka u provedbi. Nadalje, Sud napominje da se dvije poboljšane ocjene, jedna za Španjolsku i jedna za Cipar, odnose i na ulaganja (ukupno četiri), koja su, iako još nisu dovršena, djelomično doprinijela napretku u provedbi odgovarajućih potpreporuka za pojedinu zemlju (vidjeti [sliku 3.](#)).

³¹ Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Italija, Litva, Malta, Švedska.

³² Nizozemska.

³³ Finska.

³⁴ Mađarska.

³⁵ Tematsko izvješće [10/2025](#), odlomak 67. i Prilog V.

68. Usto, u slučaju dviju potpreporuka za pojedinu zemlju od njih šest s poboljšanom ocjenom napretka mjere u okviru RRF-a utjecale su na Komisijinu ocjenu na način da je ta ocjena promijenjena s „ograničeni napredak” u „određeni napredak”. U preostalim četirima slučajevima ocjena je poboljšana u „znatan napredak” ili „potpuna provedba” (vidjeti [tablicu 4.](#) i [okvir 4.](#)).

Tablica 4. | Promjene u Komisijinoj ocjeni potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja zbog povezanih mjera u okviru RRF-a, lipanj 2024.

Država članica	Potpreporuke za pojedinu zemlju								
	Potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja	Nema poboljšanja (2021 – 2024.)	Smanjena ocjena napretka u provedbi (2021. – 2024.)	Poboljšanje (2021. – 2024.)	Broj poboljšanja koja se odnose na doprinose povezanih reformi i ulaganja u okviru RRF-a				
					Ukupan broj poboljšanja (2021. – 2024.)	S ograničenog napretka na određeni napredak	S ograničenog napretka na znatan napredak	S određenog napretka na znatan napredak	Sa znatnog napretka na potpunu provedbu
Bugarska	3	-	1	2	-	-	-	-	-
Španjolska	3	1	-	2	2	1	-	1	-
Cipar	5	2	-	3	2	1	1	-	-
Austrija	4	2	-	2	2	-	-	1	1
Ukupno	15	5	1	9	6	2	1	2	1

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Okvir 4.

Mjere u okviru RRF-a koje su doprinijele poboljšanju ocjene provedbe potpreporuke za pojedinu zemlju s „ograničeni napredak” na „znatan napredak”

Cipru je 2019. iznesena potpreporuka za pojedinu zemlju u skladu s kojom je ta zemlja trebala zajamčiti pouzdane i brze sustave za upis i prijenos prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretnine. Komisija je ocijenila da je do 2023. u provedbi te potpreporuke postignut „ograničen napredak”.

Ciparskim planom za oporavak i otpornost bila je predviđena reforma za uklanjanje neučinkovitosti u sustavu upisa i prijenosa prava vlasništva. Reforma je sadržavala tri ključne etape i jednu ciljnu vrijednost, koje su se odnosile na rješavanje tekućih predmeta za upis prava vlasništva, proširenje nove politike izdavanja lokacijskih i građevinskih dozvola, preispitivanje Zakona o prostornom uređenju te izmjenu Zakona o prodaji nekretnina.

Dosadašnja postignuća uključuju izmijenjen Zakon o prodaji nekretnina te donošenje proširene nove politike izdavanja lokacijskih i građevinskih dozvola kako bi se omogućilo elektroničko podnošenje zahtjeva za izdavanje tih dozvola.

Komisija je 2024. na temelju mjera poduzetih u okviru te reforme do te godine poboljšala svoju ocjenu napretka u provedbi te potpreporuke za pojedinu zemlju na „znatan napredak”. Sud je u okviru revizijskih aktivnosti potvrdio da je ta reforma doista doprinijela napretku u provedbi te potpreporuke za pojedinu zemlju.

Mjere u okviru RRF-a koje su doprinijele poboljšanju ocjene napretka u provedbi potpreporuke za pojedinu zemlju s „ograničeni napredak ” na „određeni napredak”

Španjolskoj je 2020. iznesena potpreporuka za pojedinu zemlju koja se odnosi na promicanje privatnih ulaganja radi poticanja gospodarskog oporavka. Komisija je ocijenila da je u njezinoj provedbi do 2021. postignut „ograničeni napredak”.

Komisija je ocijenila napredak koji je ostvaren u promicanju privatnih ulaganja s pomoću povezanih mjera u okviru RRF-a u ključnim sektorima:

- ulaganje u promicanje transformacije strateških sektora koji su ključni za industrijsku tranziciju Španjolske, kao što su automobilske, zrakoplovne i pomorske vrijednosne lance (ulaganje ES-C[C12]-I[I2] – Program za poticanje konkurentnosti i industrijske održivosti);
- reforma za povećanje konkurentnosti turističkog sektora (ES-C[C14]-R[R1] – Kraljevski dekret o provedbi Državnog financijskog fonda za konkurentnost u turizmu).

Komisija je 2022. poboljšala svoju ocjenu napretka u provedbi te potpreporuke za pojedinu zemlju s „ograničeni” na „određeni” napredak. Sud je u okviru revizijskih aktivnosti potvrdio da je ta reforma već doprinijela napretku u provedbi te potpreporuke za pojedinu zemlju.

- 69.** Za razliku od potpreporuka za pojedinu zemlju u području tržišta rada³⁶, u većini slučajeva u kojima poboljšava ocjenu napretka u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju Komisija navodi da su reforme u okviru RRF-a povezane s tim potpreporukama doprinijele napretku u njihovoj provedbi. Analizom koju je proveo Sud potvrđeno je da je šest dovršenih reformi doista doprinijelo napretku u provedbi odgovarajućih potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja. Osim toga, još su se tri reforme, čija provedba nije u potpunosti dovršena, ali su u njoj dosegnute važne ključne etape, također smatrale važnim čimbenicima poboljšane ocjene napretka u provedbi (vidjeti *Prilog VI.*).

³⁶ Tematsko izvješće 10/2025, odlomak 71.

- 70.** Sud je za šest potpreporuka za pojedinu zemlju s poboljšanom ocjenom zbog doprinosa reformi u okviru RRF-a koje su s njima povezane zaključio da je taj doprinos u trima slučajevima bio znatan, a u preostalim trima djelomičan jer su za poboljšanje bile potrebne i druge mjere, u okviru RRF-a ili izvan njega, koje nisu bile povezane s odgovarajućom potpreporukom za pojedinu zemlju (vidjeti [tablicu 5.](#)).

Tablica 5. | Poboljšana ocjena napretka u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja i opseg u kojem su reforme doprinijele poboljšanoj ocjeni za države članice iz uzorka

Države članice iz uzorka	Broj poboljšanih ocjena napretka u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju	Broj poboljšanih ocjena zbog povezanih reformi u okviru RRF-a	Ocjena doprinosa povezanih reformi u okviru RRF-a poboljšanoj ocjeni napretka	
			Djelomičan	Znatan
Bugarska	3	-	-	-
Španjolska	2	2	2	-
Cipar	2	2	-	2
Austrija	2	2	1	1
Ukupno	9	6	3	3

Izvor: Sud.

- 71.** Naposljetku, Sud je svjestan toga da je provedba RRF-a u tijeku i da je možda još prerano da se tim reformama ostvare znatni rezultati. Naime, nakon što je prošlo više od polovice razdoblja primjene RRF-a, većinu reformi poslovnog okruženja uključenih u planove za oporavak i otpornost tek treba dovršiti. Kao što je Sud već istaknuo³⁷, ocjena učinka reformi u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost trebala bi biti predmet *ex post* evaluacija.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Petri Sarvamaa, na sastanku održanom u Luxembourg 30. rujna 2025.

Za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

³⁷ Tematsko izvješće [26/2023](#), odlomak 83.; tematsko izvješće [10/2025](#), odlomak 62.

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Kontekst

Koordinacija politika poslovnog okruženja u EU-u u okviru europskog semestra

- (1) Države članice, ponekad zajedno sa svojim regijama, odgovorne su za djelotvorno reguliranje okruženja i uvjeta u kojima se poduzeća mogu osnivati, u kojima ona mogu poslovati i, kad je to potrebno, u kojima se mogu učinkovito ugasiti. U tom području nadležnosti EU može djelovati na tri načina: prvo, svojim zakonodavstvom i općim oblikovanjem politika; drugo, koordinacijom ekonomskih politika u okviru europskog semestra; i treće, financiranjem posebnih mjera i aktivnosti.
- (2) Cilj je europskog semestra¹ koordinacija ekonomskih i socijalnih politika u državama članicama na temelju članka 121. UFEU-a. U skladu s člankom 121. države članice smatraju svoje ekonomske politike pitanjem od zajedničkog interesa i koordiniraju ih u okviru Vijeća. Svake godine Komisija objavljuje izvješća za pojedinu zemlju i prijedloge preporuka za pojedinu zemlju za svaku državu članicu.

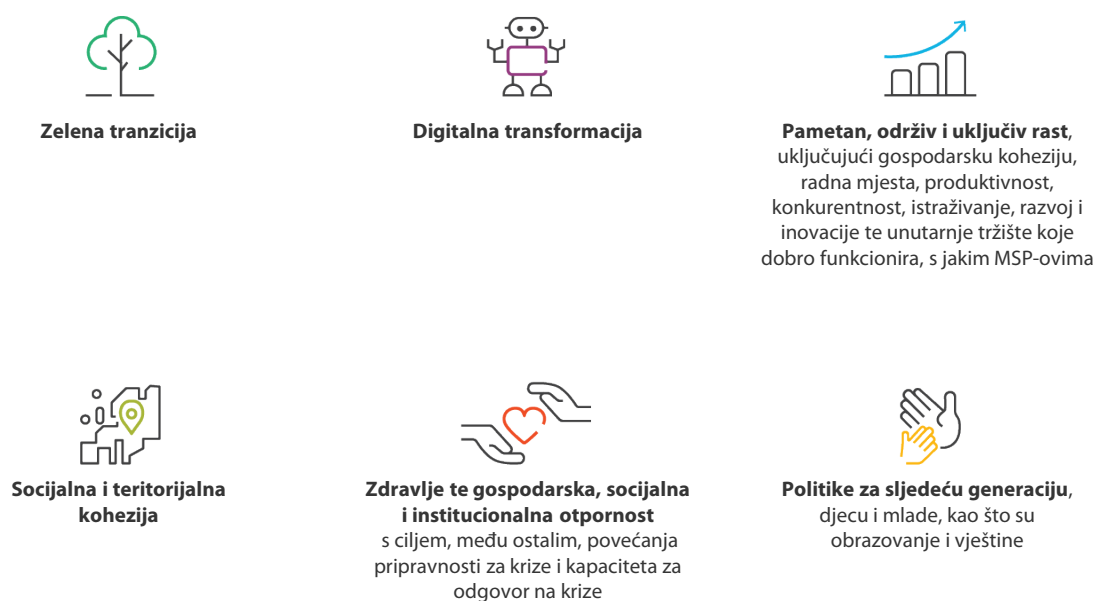
Potporna politikama poslovnog okruženja u okviru RRF-a

- (3) RRF je uspostavljen s početnim proračunom od 724 milijarde eura. Budući da je više država članica odlučilo da neće upotrijebiti zajmovnu komponentu koja im je dodijeljena, do kraja 2024. preuzete su obveze u iznosu od 650 milijardi eura (359 milijardi eura u bespovratnim sredstvima i 291 milijarda eura u zajmovima).

¹ Uredba (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru.

- (4) RRF se primjenjuje u okviru izravnog upravljanja te je Komisija izravno odgovorna za ključne korake u njegovoj primjeni². Kako bi primile potporu iz RRF-a, države članice morale su dostaviti planove za oporavak i otpornost, koji se sastoje od niza mjera, odnosno reformi ili ulaganja. Komisija je zatim ocijenila te planove³, a Vijeće ih je potom odobrilo u obliku provedbenih odluka.
- (5) Komisija je podijelila šest stupova utvrđenih u Uredbi o RRF-u na **52 područja politika**, pri čemu je svaku reformu ili ulaganje povezala s najviše dvama područjima politika (vidjeti **sliku 1.**). „Poslovno okruženje” jedno je od 52 područja politika koja je Komisija utvrdila. Kad je riječ o ukupnim troškovima mjera koje je Komisija označila kao mjere povezane s područjem politike „poslovno okruženje”, oni prema procjenama država članica iznose 33 milijarde eura, tj. gotovo milijardu eura za reforme i 32 milijarde eura za ulaganja (vidjeti **tablicu 1.**).

Slika 1. | Šest stupova Mehanizma za oporavak i otpornost



Izvor: Sud, na temelju [Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost](#).

² Članak 8. Uredbe o RRF-u.

³ Članak 19. Uredbe o RRF-u.

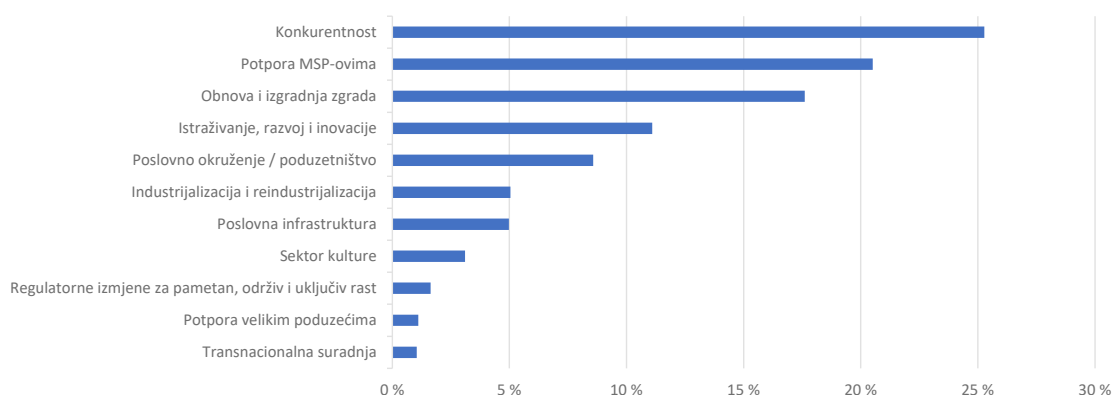
Tablica 1. | Procijenjeni troškovi za RRF koji se odnose na „poslovno okruženje”

Područje politike	U milijardama eura		
	Reforme	Ulaganja	Ukupno
Procijenjeni troškovi svih mjera u okviru RRF-a koje su označene kao povezane s područjem politike „poslovno okruženje” u okviru RRF-a			
Primarno područje politike	0,11	18,60	18,71
Sekundarno područje politike	0,81	13,73	14,54
Ukupno	0,92	32,33	33,25
Procijenjeni troškovi svih mjera u okviru RRF-a koje se odnose na potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja			
Mjere u okviru RRF-a povezane s 82 potpreporuke za pojedinu zemlju, koje su označene kao povezane s 37 različitih primarnih područja politika u okviru RRF-a	6,07	103,38	109,44

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

- (6) Većina mjera kojima se podupire područje politike „poslovno okruženje” u okviru RRF-a uključena je u treći stup koji se odnosi na „pametna, održiva i uključiva rasta”. U širem smislu i druge mjere mogu izravno ili neizravno doprinijeti poslovnom okruženju. U detaljnom prikazu trećeg stupa vidljiva su različita područja politike kojima se istodobno zadovoljavaju poslovne potrebe i pruža potpora poduzećima i industriji u okviru RRF-a (vidjeti [sliku 2.](#)).

Slika 2. | Detaljan prikaz rashoda za potporu pametnom, održivom i uključivom rastu po područjima politika



Izvor: Europska komisija, [tablica pokazatelja \(preuzeta 21. srpnja 2025.\)](#). Prijevod: Sud.

- (7) Uredbom o RRF-u uspostavlja se i jasna veza s europskim semestrom⁴. Konkretno, očekivalo se da će se reformama i ulaganjima utvrđenim u početnim planovima za oporavak i otpornost doprinijeti djelotvornom savladavanju svih ili znatnog dijela izazova utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju za 2019. i 2020. Za većinu su država članica te preporuke uključivale izazove u poslovnom okruženju. Nadalje, ako su se nacionalni planovi mijenjali, u izmijenjenim planovima za oporavak i otpornost trebale su se uzeti u obzir najnovije preporuke za pojedinu zemlju.

Opseg revizije i revizijski pristup

- (8) Cilj revizije koju je proveo Sud bio je procijeniti je li se reformama poslovnog okruženja u okviru RRF-a djelotvorno doprinijelo savladavanju izazova s kojima se suočavaju države članice, utvrđenih u okviru europskog semestra te navedenih u preporukama za pojedinu zemlju, kao i jesu li njihovom provedbom postignuti predviđeni ciljevi.
- (9) Revizijske aktivnosti Suda obuhvaćale su pregled relevantnih dokumenata i razgovore s osobljem Komisije, nacionalnim tijelima i drugim relevantnim dionicima (organizacijama koje predstavljaju poduzeća ili sindikatima) u državama članicama koje je Sud posjetio.

⁴ Članak 18. stavak 4. točka (b) i članak 19. stavak 3. točka (b) [Uredbe o RRF-u](#).

- (10) Revizijski kriteriji Suda uglavnom su se temeljili na Uredbi o RRF-u i povezanim smjernicama Komisije te relevantnim dokumentima o europskom semestru. Pojediniosti o tim kriterijima navedene su u odgovarajućim odjeljcima ovog izvješća.
- (11) Sud napominje da se drugim mjerama u okviru RRF-a, koje su označene kao mjere koje su povezane s drugim područjima politike osim poslovnog okruženja, izravno ili neizravno doprinosi širim izgledima za rast poduzeća (ulaganja koja se odnose na strukturnu zelenu i digitalnu tranziciju, porezne reforme, politike rada, veliku infrastrukturu, energetske i hidrograđevinske radove te reforme i ulaganja u području javne uprave).
- (12) U okviru prvog revizijskog pitanja Sud je razmotrio svih 157 reformi i 254 ulaganja povezanih s 82 potpreporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja i uključenih u planove za oporavak i otpornost svih država članica. Sud je procijenio jesu li tim reformama i ulaganjima savladani izazovi povezani s poslovnim okruženjem koji su utvrđeni u okviru europskog semestra i u kojoj mjeri. U *Prilogu II.* navedene su poveznice na popis potpreporuka za pojedinu zemlju i mjera u okviru RRF-a, kao i tablica u kojoj Sud iznosi detaljnu procjenu opsega u kojoj su potpreporuke za pojedinu zemlju uzete u obzir u mjerama u okviru RRF-a.
- (13) Kad je riječ o drugom pitanju, Sud se poslužio uzorkom od 25 reformi u okviru RRF-a, povezanih s poslovanjem i pokrenutih u četirima državama članicama (Bugarska, Španjolska, Cipar i Austrija) i procijenio jesu li te reforme provedene kako je planirano. Za potrebe izrade procjene za navedene četiri države članice Sud je razmotrio svih 15 potpreporuka za pojedinu zemlju koje je Komisija povezala s područjem politike „poslovno okruženje”. Sud je utvrdio da je 56 reformi u okviru RRF-a povezano s tim potpreporukama, od kojih je njih 46 trebalo biti dovršeno do lipnja 2024. Od tih je 46 reformi Sud za svoj uzorak odabrao njih 25 te je provjerio jesu li njihove konačne ključne etape ili ciljne vrijednosti dostignute u roku navedenom u izvornoj provedbenoj odluci Vijeća.

Tablica 2. | Uzorak reformi poslovnog okruženja

Država članica	Preporuke za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja	Reforme u okviru RRF-a koje su u izvornom planu za oporavak i otpornost povezane s preporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja	Reforme koje je trebalo dovršiti do lipnja 2024.		
	Potpreporuke za pojedinu zemlju	Reforme u okviru RRF-a	Ukupno	Uzorak	postotak
Bugarska	3	12	10	10	100 %
Španjolska	3	26	25	4	16 %
Cipar	5	12	6	6	100 %
Austrija	4	5	5	5	100 %
Ukupno	15	56	46	25	54 %

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

(14) U svoj uzorak reformi u pojedinačnim državama članicama, koji se odnosi na njegovo drugo pitanje, Sud je uvrstio mjere zbog kojih neće doći do udvostručavanja revizijskih napora s obzirom na mjere nad kojima je već provedena revizija u okviru drugih zadataka i koje je moguće ispitati u vremenskom okviru službenih putovanja revizora Suda, i to kako slijedi:

- o u slučajevima Austrije, Bugarske i Cipra Sud je u uzorak uvrstio sve reforme koje su trebale biti dovršene do lipnja 2024.;
- o u slučaju Španjolske Sud je od 25 reformi koje su trebale biti dovršene do lipnja 2024. odabrao četiri reforme, a isključio njih 21, i to iz sljedećih razloga:
 - o devet reformi već je bilo predmetom revizija koje je Sud proveo u okviru svojih aktivnosti radi davanja izjave o jamstvu u prethodnim godinama;

- o četiri reforme već su bile predmetom revizije u okviru izvješća Suda o reformama povezanim s radom; te
- o osam reformi odnosilo se na primarna područja politike i teme koje su, prema mišljenju Suda, bile tek u manjoj mjeri usmjerene na ključne aspekte poslovnog okruženja ili su usmjerene na teme koje je Sud već obuhvatio drugim revizijama (kao što su [digitalna tranzicija](#) i [vladavina prava](#)).

Prilog II. – Poveznice na dodatne tehničke informacije dostupne na platformi otvorenih podataka Suda

Ovaj prilog sadržava poveznice na tri dokumenta koje je Sud stavio na raspolaganje na svojoj platformi otvorenih podataka.

- (1) [Popis potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja](#)
- (2) [Popis reformi i ulaganja u okviru RRF-a povezanih s potpreporukama za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja](#)
- (3) [Procjena koju je Sud izradio u pogledu stupnja u kojem je uzeta u obzir svaka potpreporuka za pojedinu zemlju](#)

Prilog III. – Procjena ostvarenja dovršenih reformi u državama članicama iz uzorka

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
Bugarska	BG-C[C3]-R[R1] Pravni okvir za privlačenje industrijskih ulaganja i razvoj industrijskih ekosustava	M35 Stupanje na snagu novog Zakona o industrijskim parkovima Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
	BG-C[C7]-R[R2] Učinkovita upotreba radiofrekvencijskog spektra	M137 Stupanje na snagu uredbe o smanjenju naknada za spektar Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
		M138 Završetak dodjele spektra u pojasu 26 GHz Kvalitativni pokazatelj: Obavijest operaterima o dodjeli spektra Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
		M139 Završetak dodjele raspoloživog spektra u pojasevima 700 MHz i 800 MHz Kvalitativni pokazatelj: Obavijest operaterima o dodjeli spektra Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2023.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
	BG-C[C7]-R[R3] Stvaranje povoljnog ulagačkog okruženja	M140 Stupanje na snagu zakonodavnih izmjena kojima se provode preporuke u okviru paketa instrumenata za povezivost Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2020.	Ključna etapa / ciljna vrijednost dosegnuta je djelomično
	BG-C[C10]-R[R4] Jačanje postupaka u slučaju nesolventnosti	M228 Stupanje na snagu zakonodavnih izmjena Trgovačkog zakona u pogledu nesolventnosti i postupci restrukturiranja Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 3. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
		M229 Dovršene mjere za provedbu reforme okvira za nesolventnost Kvalitativni pokazatelj: Popis organiziranih i provedenih tečajeva osposobljavanja o novom okviru za nesolventnost, preslike donesenih priručnika, kodeksa, predložaka i smjernica, objava u Službenom listu Planirani dovršetak: 2. tromjesečje 2023.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
	BG-C[C10]-R[R5] Digitalna reforma bugarskog građevinskog sektora	M230 Strategija i plan za uvođenje informacijskog modeliranja zgrada (BIM) u projektiranje i održavanje građevina te izvođenje građevinskih radova Kvalitativni pokazatelj: Strategija i plan za uvođenje BIM-a Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2023.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
	BG-C[C10]-R[R9] Poboljšanje kvalitete zakonodavnog postupka	M241 Stupanje na snagu Pravilnika o organizaciji i aktivnostima Nacionalne skupštine Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
Španjolska	ES-C[C13]-R[R2] Strategija „Španjolska poduzetnička država”	M192 Stupanje na snagu Zakona o novoosnovanim (<i>start-up</i>) poduzećima Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
	ES-C[C14]-R[R1] Kraljevski dekret o provedbi Državnog financijskog fonda za konkurentnost u turizmu (FOCIT)	M214 Plan za promicanje turističkog sektora Kvalitativni pokazatelj: Plan u kojem se opisuju mjere za poticanje turističkog sektora i utvrđuje okvir za provedbu mjera povezanih s turizmom Planirani dovršetak: 2. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
		M215 Pokretanje internetske stranice „DATAESTUR” na kojoj se prikupljaju podatci o turizmu Kvalitativni pokazatelj: Internetska stranica Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2020.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
		M216 Stupanje na snagu kraljevskog dekreta o provedbi Državnog financijskog fonda za konkurentnost u turizmu Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
	ES-C[C28]-R[R1] Mjere poduzete 2020. i 2021. za ublažavanje posljedica pandemije bolesti COVID-19	M385 Fiskalne mjere donesene 2020. i 2021. za ublažavanje posljedica pandemije bolesti COVID-19 Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
Cipar	CY-C[C2.1]-R[R3] Digitalne jedinstvene kontaktne točke za pojednostavnjenje izdavanja dozvola za projekte obnovljivih izvora energije i olakšavanje energetske obnove u zgradama	M22 Potpuno operativna IT platforma Kvalitativni pokazatelj: Potpuno operativna IT platforma (izdana potvrda o prihvatanju) Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
	CY-C[C3.2]-R[R2] Poticaji za poticanje i privlačenje ulaganja i ljudskog kapitala u području istraživanja i inovacija	M122 Oslobođenje pravnih subjekata od plaćanja poreza za ulaganje u inovativna poduzeća Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
	CY-C[C3.3]-R[R1] Olakšavanje strateških ulaganja	M134 Stupanje na snagu zakona kojim se podupiru strateška ulaganja, pojednostavnuju postupci izdavanja dozvola za strateška ulaganja i građevinskih dozvola Kvalitativni pokazatelj: Zakonska odredba kojom se određuje stupanje na snagu zakona Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
		M135 Uspostava sektora u Odjelu za urbanističko planiranje i stanovanje radi poboljšanja sustava za olakšavanje strateških ulaganja; objavljivanje sustava postupka i oblikovanja smjernica; podnošenja izvješća koordinacijskog tijela o osposobljavanju ključnog osoblja za provedbu reforme Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2023.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
	CY-C[C3.3]-R[R6] Poticaji za promicanje spajanja i preuzimanja	M143 Akcijski plan za poticaje za spajanja i preuzimanja Kvalitativni pokazatelj: Izvješće i popratni akcijski plan Vijeća ministara o posebnim poticajima za promicanje spajanja i preuzimanja Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
Austrija	AT-C[C2]-R[2C1] Predloženo zakonodavstvo za načelo „samo jednom”: izmjena Zakona o portalu za poslovne usluge	M56 Nadogradnja relevantne IT infrastrukture Kvalitativni pokazatelj: Stupanje na snagu zakonske izmjene kojom se u Zakon o portalu za poslovne usluge uvodi načelo „samo jednom”. Alati su dostupni, uključujući alat za istraživanje baze podataka o obvezi informiranja (IVDB) te mrežu registara i sustava (RSV) kako bi se osigurala interoperabilnost i razmjena podataka Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2023.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
		M57 Na snazi je Uredba o bazi podataka o obvezi informiranja (IVDB) kojom se ministarstva obvezuju na popunjavanje baze podataka obvezama informiranja koje proizlaze iz postojećih zakona i propisa. Registri su povezani u skladu s rasporedom registracije koji je donio upravljački odbor za načelo „samo jednom”	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
	AT-C[C4]-R[4D7] Nacionalna strategija financijskog obrazovanja	M58 Uspostava povezanosti tehničkog sustava „samo jednom” Kvalitativni pokazatelj: Povezanost je uspostavljena u skladu sa zahtjevima za jedinstveni digitalni pristupnik iz Uredbe (EU) 2018/1724 Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
		M162 Strateški dokument Kvalitativni pokazatelj: Objava strateškog dokumenta o nacionalnoj strategiji financijskog obrazovanja, uključujući akcijski plan Planirani dovršetak: 3. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
		M163 Dovršetak Okvira kompetencija za financijsko obrazovanje Kvalitativni pokazatelj: Okvir kompetencija za financijsko obrazovanje objavljen je i dostavljen Europskoj komisiji Planirani dovršetak: 4. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
	AT-C[C4]-R[4D8] Paket za novoosnovana (<i>start-up</i>) poduzeća	M192 Stupanje na snagu Zakona o novoosnovanim (<i>start-up</i>) poduzećima Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
	AT-C[C4]-R[4D9] Jačanje vlasničkog kapitala	M165 Uredba o konverziji kredita pod državnim jamstvom u vlasnički kapital Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 3. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
		M166 Stupanje na snagu oblika trgovačkog društva za ulaganja u vlasničke udjele (SICAV) Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2022.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
	AT-C[C4]-R[4D11] Liberalizacija poslovnih propisa	M169 Stupanje na snagu Zakona o povremenom prijevozu, kojim će se ukinuti obvezujuća tarifa za povremeni prijevoz (obveza taksimetara) Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost
		M170 Stupanje na snagu uredbe kojom su stanice za punjenje električnih motornih vozila i fotonaponski sustavi u komercijalnim postrojenjima načelno izuzeti od obveze ishođenja odobrenja Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Zemlja	Reforme	Ključna etapa / ciljna vrijednost	Procjena ostvarenja
		M171 Stupanje na snagu Zakona o uklanjanju prepreka za prijenos poslovanja (Zakon o razdoblju odgode) Kvalitativni pokazatelj: Objavljivanje u Službenom listu Planirani dovršetak: 1. tromjesečje 2021.	Dosegnuta je ključna etapa / ciljna vrijednost

Prilog IV. – Procjena rezultata dovršenih reformi u državama članicama iz uzorka

U slučaju dovršenih reformi kojima su postignuta planirana ostvarenja Sud je procijenio i rezultate i učinak, kako su definirani u odlomku [51](#).

Zemlja	Reforma	Procjena rezultata/učinka	Dovršeno nakon 4. tromjesečja 2023.?	Primjerenost posebnih pokazatelja
Bugarska	BG-C[C3]-R[R1] Pravni okvir za privlačenje industrijskih ulaganja i razvoj industrijskih ekosustava	Ograničeni rezultati	Ne (1. tromjesečje 2021.)	Primjereni
	BG-C[C7]-R[R2] Učinkovita upotreba radiofrekvencijskog spektra	Znatni rezultati	Ne (1. tromjesečje 2021.)	Primjereni
	BG-C[C10]-R[R4] Jačanje postupaka u slučaju nesolventnosti	Ograničeni rezultati	Ne (3. tromjesečje 2023.)	Primjereni
	BG-C[C10]-R[R5] Digitalna reforma bugarskog građevinskog sektora	Nema rezultata	Ne (1. tromjesečje 2023.)	Primjereni
	BG-C[C10]-R[R9] Poboljšanje kvalitete zakonodavnog postupka	Ograničeni rezultati	Ne (4. tromjesečje 2021.)	Primjereni

Zemlja	Reforma	Procjena rezultata/učinka	Dovršeno nakon 4. tromjesečja 2023.?	Primjerenost posebnih pokazatelja
Španjolska	Reforma 1. (C14.R1) Kraljevski dekret o provedbi Državnog financijskog fonda za konkurentnost u turizmu (FOCIT)	Ograničeni rezultati	Ne (2. tromjesečje 2020.)	Primjereni
	Reforma 1. (C28.R1) Mjere poduzete 2020. i 2021. za ublažavanje posljedica pandemije bolesti COVID-19	Znatni rezultati	Ne (1. tromjesečje 2021.)	Primjereni
	Reforma 2. (C13.R2) Strategija Španjolska poduzetnička država	Ograničeni rezultati	Ne (3. tromjesečje 2022.)	Primjereni
Cipar	CY-C[C2.1]-R[R3] Digitalne jedinstvene kontaktne točke za pojednostavnjenje izdavanja dozvola za projekte obnovljivih izvora energije i olakšavanje energetske obnove u zgradama	Ograničeni rezultati	Ne (2. tromjesečje 2023.)	Primjereni
	CY-C[C3.2]-R[R2] Poticaji za poticanje i privlačenje ulaganja i ljudskog kapitala u području istraživanja i inovacija	Znatni rezultati	Ne (2. tromjesečje 2022.)	Primjereni
	CY-C[C3.3]-R[R1] Olakšavanje strateških ulaganja	Nema rezultata	Da (2. tromjesečje 2024.)	Primjereni

Zemlja	Reforma	Procjena rezultata/učinka	Dovršeno nakon 4. tromjesečja 2023.?	Primjerenost posebnih pokazatelja
	CY-C[C3.3]-R[R6] Poticaji za promicanje spajanja i preuzimanja	Nema rezultata	Ne (3. tromjesečje 2023.)	Primjereni
Austrija	AT-C[C4]-R[4D7] Nacionalna strategija financijskog obrazovanja	Znatni rezultati	Ne (3. tromjesečje 2021.)	Primjereni
	AT-C[C4]-R[4D8] Paket za novoosnovana (<i>start-up</i>) poduzeća	Ograničeni rezultati	Ne (4. tromjesečje 2023.)	Primjereni
	AT-C[C4]-R[4D9] Jačanje vlasničkog kapitala	Ograničeni rezultati	Ne (3. tromjesečje 2021.)	Primjereni
	AT-C[C2]-R[2C1] Predloženo zakonodavstvo za načelo „samo jednom”: Izmjena Zakona o portalu za poslovne usluge	Znatni rezultati	Da (2. tromjesečje 2024.)	Primjereni
	AT-C[C4]-R[4D11] Liberalizacija poslovnih propisa	Nema rezultata	Da (2. tromjesečje 2024.)	Nema pokazatelja

Prilog V. – Napredak u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju

Napredak u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja prema Komisijinoj ocjeni

Zemlja	Godina	Potpreporuka za pojedinu zemlju	Ocjena za 2021.	Ocjena za 2022.	Ocjena za 2023.	Ocjena za 2024.
Belgija	2020.	3.1	Određeni napredak	Potpuna provedba	Potpuna provedba	Potpuna provedba
		3.2	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.4	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	4.1	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Bugarska	2020.	3.1	Određeni napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		3.4	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	3.4	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Ograničeni napredak
Češka	2020.	3.1	Određeni napredak	Određeni napredak	Ograničeni napredak	Određeni napredak
		3.2	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.4	Određeni napredak	Određeni napredak	Ograničeni napredak	Određeni napredak
	2019.	3.4	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak
Danska	2020.	2.2	Određeni napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
Njemačka	2020.	2.2	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		2.10	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		2.11	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	1.1	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Estonija	2020.	3.2	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.8	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.9	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Irska	2020.	3.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		3.3	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	3.6	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.7	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Grčka	2020.	3.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		3.3	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		4.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
	2019.	1.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
Španjolska	2020.	3.1	Određeni napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		3.3	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	2.10	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak

Zemlja	Godina	Potpriporuka za pojedinu zemlju	Ocjena za 2021.	Ocjena za 2022.	Ocjena za 2023.	Ocjena za 2024.
Francuska	2020.	3.1	Znatan napredak	Potpuna provedba	Potpuna provedba	Potpuna provedba
		3.3	Određeni napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		4.1	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak
		4.2	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		4.3	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
	2019.	4.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		4.2	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak
		4.3	Potpuna provedba	Potpuna provedba	Potpuna provedba	Potpuna provedba
Hrvatska	2020.	3.1	Znatan napredak	Potpuna provedba	Potpuna provedba	Potpuna provedba
		3.2	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		3.5	Određeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Određeni napredak
	2019.	4.4	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
Italija	2020.	3.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		3.3	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	5.2	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Cipar	2020.	3.1	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.3	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	4.6	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Određeni napredak
		4.7	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		5.2	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Znatan napredak
Latvija	2020.	3.1	Određeni napredak	Određeni napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		3.3	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Litva	2020.	3.1	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.3	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.7	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Luksemburg	2020.	3.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Potpuna provedba	Potpuna provedba
		3.3	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak
Mađarska	2020.	3.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		3.3	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
Malta	2020.	3.3	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Nizozemska	2020.	3.2	Određeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak
Austrija	2020.	3.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Potpuna provedba
		3.2	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Znatan napredak
		3.4	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	3.4	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Poljska	2020.	3.3	Nije ostvaren napredak	Nije ostvaren napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak

Zemlja	Godina	Potpriporuka za pojedinu zemlju	Ocjena za 2021.	Ocjena za 2022.	Ocjena za 2023.	Ocjena za 2024.
Portugal	2020.	2.4	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak	Znatan napredak
		3.3	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Znatan napredak
	2019.	4.2	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak
Rumunjska	2020.	3.1	Znatan napredak	Potpuna provedba	Potpuna provedba	Potpuna provedba
		3.3	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Slovenija	2020.	3.2	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		3.4	Ograničeni napredak	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	2.2	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Slovačka	2020.	3.1	Određeni napredak	Određeni napredak	Znatan napredak	Određeni napredak
		3.4	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
		4.2	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
	2019.	3.6	Ograničeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak
Finska	2020.	3.1	Znatan napredak	Znatan napredak	Potpuna provedba	Potpuna provedba
		3.3	Određeni napredak	Određeni napredak	Potpuna provedba	Potpuna provedba
Švedska	2020.	2.4	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak	Određeni napredak

Izvor: Sud, na temelju izvješća Komisije za pojedine zemlje za razdoblje 2021. – 2024.

Prilog VI. – Relevantnost povezanih reformi u okviru RRF-a za Komisijinu ocjenu napretka u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju u području poslovnog okruženja u državama članicama iz uzorka

Bugarska

- (1) Kad je riječ o Bugarskoj, dosad je provedeno šest reformi. Sve reforme u okviru RRF-a povezane su s potpreporukom za pojedinu zemlju 3.4 za 2019. Reforma „Pravni okvir za privlačenje industrijskih ulaganja i razvoj industrijskih ekosustava” (BG-C[C3]-R[R1]) povezana je i s potpreporukom 3.1 za 2020. Komisija je poboljšala svoju ocjenu napretka u provedbi dviju od triju potpreporuka, dok je za jednu potpreporuku tu ocjenu smanjila (vidjeti [tablicu 1.](#)).
- (2) **Ocjena napretka u provedbi potpreporuke 3.4 za 2019.** smanjena je 2024. Prema objašnjenju navedenom u bazi podataka CeSaR (interna baza podataka Komisije koja uključuje ocjene napretka u provedbi preporuka za pojedinu zemlju) mjere za poboljšanje poslovnog okruženja i uklanjanje postojećih prepreka ulaganjima dosad nisu dovele do znatnih poboljšanja. Obveze preuzete u okviru bugarskog plana za oporavak i otpornost korak su u pravom smjeru, ali još su u ranim fazama provedbe te su uočena kašnjenja. U obzir su uzete sljedeće reforme i ulaganja u okviru RRF-a:
 - „Digitalna reforma bugarskog građevinskog sektora” (BG-C[C10]-R[R5]);
 - „Pravni okvir za privlačenje industrijskih ulaganja i razvoj industrijskih ekosustava” (BG-C[C3]-R[R1]); i
 - ulaganje u „Jedinstveni informacijski sustav za prostorno planiranje, planiranje ulaganja i građevinske dozvole” (BG-C[C10]-I[I7]), za koje se očekuje da će biti dovršeno do lipnja 2026.

(3) **Ocjena napretka u provedbi potpreporuke za pojedinu zemlju 3.1 za 2020.**

poboljšana je 2022. Sud u Komisijinoj ocjeni za 2022. u bazi podataka CeSaR nije mogao pronaći nikakvo upućivanje na provedbu reforme „Pravni okvir za privlačenje industrijskih ulaganja i razvoj industrijskih ekosustava” (BG-C[C3]-R[R1]) koja je označena kao mjera povezana s poslovnim okruženjem. Napredak se uglavnom pripisuje drugim mjerama izvan okvira RRF-a. U svojoj ocjeni za 2024. Komisija upućuje na druge mjere u okviru RRF-a koje nisu povezane s tom potpreporukom za pojedinu zemlju. Sljedeća su dva ulaganja u tijeku i trebala biti dovršena do lipnja 2026.:

- „Program gospodarske preobrazbe” (BG-C[C3]-I[I2]); i
- „Program za ubrzavanje gospodarskog oporavka i preobrazbe s pomoću istraživanja i inovacija”(BG-C[C2]-I[I1]).

(4) **Ocjena napretka u provedbi potpreporuke za pojedinu zemlju 3.4 za 2020.**

poboljšana je 2022. Unatoč tomu što s tom potpreporukom za pojedinu zemlju nisu povezane nikakve mjere u okviru RRF-a, Komisija upućuje na tri reforme i ulaganja u okviru RRF-a kojima se doprinosi napretku u njezinoj provedbi:

- reforma „Pravni okvir za privlačenje industrijskih ulaganja i razvoj industrijskih ekosustava” (BG-C[C3]-R[R1]);
- reforma „Učinkovita upotreba radiofrekvencijskog spektra” (BG-C[C7]-R[R2]); i
- ulaganje „Program javne potpore za razvoj industrijskih okruga, parkova i sličnih područja te privlačenje ulaganja („AttractInvestBG”)” (BG-C[C3]-I[I1]), iako je planirani datum provedbe lipanj 2026.

(5) To pokazuje nedosljednost u povezivanju mjera u okviru RRF-a s potpreporukama za pojedinu zemlju.

Tablica 1. | Bugarska: provedba potpreporuka za pojedinu zemlju i reformi

Preporuka za pojedinu zemlju	Opis	Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra			
		1. tromjesečje 2021.	2. tromjesečje 2021.	3. tromjesečje 2021.	4. tromjesečje 2021.	1. tromjesečje 2022.	2. tromjesečje 2022.	3. tromjesečje 2022.	4. tromjesečje 2022.	1. tromjesečje 2023.	2. tromjesečje 2023.	3. tromjesečje 2023.	4. tromjesečje 2023.	1. tromjesečje 2024.	2. tromjesečje 2024.	3. tromjesečje 2024.	4. tromjesečje 2024.
2019_3.4	Uzajamiti investiciju i ekonomski poticaj na 1. i 2. godišnjicu poslovnog okruženja.	BG-C[C3]-R[R1] BG-C[C7]-R[R3]	Određeni napredak		BG-C[C10]-R[R6]		Određeni napredak			BG-C[C10]-R[R5]	Određeni napredak		BG-C[C7]-R[R2]	BG-C[C10]-R[R4]	Određeni napredak		
2020_3.1	Pojednostavniti i ubrzati postupke za pružanje djelotvorne potpore malim i srednjim poduzećima i samozaposlenim osobama.	BG-C[C3]-R[R1]	Određeni napredak				Znaatan napredak				Znaatan napredak				Znaatan napredak		
2020_3.4	Prilagoditi privatna ulaganja kako bi se potaknuo gospodarski oporavak.		Određeni napredak				Određeni napredak				Određeni napredak				Određeni napredak		

Izvor: Sud, na temelju Komisijinih ocjena za razdoblje 2021. – 2024.

Španjolska

- (6) Za Španjolsku su do lipnja 2024. provedene dvije reforme u okviru RRF-a. Te su reforme povezane s dvjema od triju potpreporuka za pojedinu zemlju iz uzorka koji je sastavio Sud. Komisija je poboljšala svoju ocjenu napretka u provedbi dviju od triju potpreporuka za pojedinu zemlju (vidjeti [tablicu 2.](#)).
- (7) **Ocjena napretka u provedbi potpreporuke za pojedinu zemlju 3.1 za 2020.** poboljšana je 2022. Komisijina ocjena za 2022. odnosi se na tri reforme u okviru RRF-a kojima se doprinosi napretku u provedbi potpreporuke:
- povezana reforma „Mjere poduzete 2020. i 2021. za ublažavanje posljedica pandemije bolesti COVID-19” (ES-C[C28]-R[R1]);
 - povezana reforma „Poboljšanje poslovnih propisa i klime” (ES-C[C13]-R[R1]);
 - nepovezana reforma „Kraljevski dekret o provedbi Državnog financijskog fonda za konkurentnost u turizmu (FOCIT)” (ES-C[C14]-R[R1]).
- (8) **Ocjena napretka u provedbi potpreporuke za pojedinu zemlju 3.3 za 2020.** poboljšana je 2022. U Komisijinoj ocjeni za 2022. upućuje se na uvođenje planova za jačanje automobilske vrijednosne lanca i turističkog sektora jer reforme i ulaganja u okviru RRF-a doprinose napretku u provedbi te preporuke:
- povezana reforma „Kraljevski dekret o provedbi Državnog financijskog fonda za konkurentnost u turizmu (FOCIT)” (ES-C[C14]-R[R1]); i
 - povezano ulaganje „Program za poticanje konkurentnosti i industrijske održivosti” (ES-C[C12]-I[I2]).

Tablica 2. | Španjolska: provedba potpreporuka za pojedinu zemlju i reformi

Preporuka za pojedinu zemlju	Opis	Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra	
		1. tromjesečje 2021.	2. tromjesečje 2021.	3. tromjesečje 2021.	4. tromjesečje 2021.	1. tromjesečje 2022.	2. tromjesečje 2022.	3. tromjesečje 2022.	4. tromjesečje 2022.	1. tromjesečje 2023.	2. tromjesečje 2023.	3. tromjesečje 2023.	4. tromjesečje 2023.	1. tromjesečje 2024.	2. tromjesečje 2024.
2019., 2.10	Povećati suradnju obrazovnih ustanova i poslovnog sektora u cilju boljeg osiguravanja vještina i kvalifikacija relevantnih za tržište rada, osobito u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija.		Određeni napredak				Određeni napredak				Određeni napredak				Određeni napredak
2020., 3.1	Zajamčiti djelotvornu provedbu mjera za osiguravanje likvidnosti malih i srednjih poduzeća i samozaposlenih osoba, među ostalim odgođenjem kašnjenja u plaćanju.	ES-C[C28]-R[R1]	Određeni napredak			ES-C[C13]-R[R1]*	Značan napredak				Značan napredak				Značan napredak
2020., 3.3	Promicati privatne ulaganje kako bi se potaknulo sekundarni oporavak.		Određeni napredak		ES-C[C14]-R[R1]		Određeni napredak				Određeni napredak				Određeni napredak

Napomena: * pri poboljšanju ocjene napretka u provedbi preporuke za pojedinu zemlju uzete su u obzir određene ključne etape jer do drugog tromjesečja 2022. nisu bile dovršene sve ključne etape.

Izvor: Sud.

Cipar

- (9) Kad je riječ o Cipru, dosad su provedene tri reforme u okviru RRF-a. Komisija je poboljšala svoju ocjenu napretka u provedbi triju od pet potpreporuka (vidjeti [tablicu 3.](#)).
- (10) **Ocjena napretka u provedbi preporuke za pojedinu zemlju 4.6 za 2019.** poboljšana je 2024. s „ograničenog” na „određeni” napredak. Komisija upućuje na tri reforme povezane se tom preporukom koje doprinose napretku u njezinoj provedbi:
- povezana reforma „Digitalne jedinstvene kontaktne točke za pojednostavnjenje izdavanja dozvola za projekte obnovljivih izvora energije i olakšavanje energetske obnove u zgradama” (CY-C[C2.1]-R[R3]);
 - povezana reforma „Olakšavanje strateških ulaganja” (CY-C[C33]-R[R1]); i
 - povezana reforma „Strategija za rješavanje nedostataka u sustavu transakcija nekretninama (vlasnički listovi)” (CY-C[C3.5]-R[R3]).
- (11) Reforma za digitalne jedinstvene kontaktne točke bila je jedina reforma dovršena do lipnja 2024. Preostale reforme uzete su u obzir kao djelomično dovršene.
- (12) **Ocjena napretka u provedbi preporuke za pojedinu zemlju 5.2 za 2019.** poboljšana je 2024. s „ograničenog” na „znatan” napredak. Komisija navodi da jedna reforma povezana s tom preporukom doprinosi napretku u njezinoj provedbi:
- reforma „Strategija za rješavanje nedostataka u sustavu transakcija nekretninama (nazivni akti)” CY-C[C3.5]-R[R3].
- (13) Za tu potpreporuku za pojedinu zemlju Komisija utvrđuje da su dosegnute tri prijelazne ključne etape i jedna ciljna vrijednost, navodeći da te okolnosti upućuju na „znatan napredak”. Prije nego što se donese ocjena da je ta preporuka za pojedinu zemlju u potpunosti uzeta u obzir, potrebno je utvrditi je li se tim izmjenama riješio predmetni problem. Ta reforma nije bila u potpunosti provedena do lipnja 2024., pri čemu još treba dosegnuti jednu ključnu etapu u pogledu stupanja na snagu propisa o prostornom uređenju (ključna etapa M196). O tom se propisu u Parlamentu raspravlja od listopada 2023.

(14) **Ocjena napretka u provedbi preporuke za pojedinu zemlju 3.3 za 2020.**

poboljšana je 2022. s „ograničenog” na „određeni” napredak. Komisija upućuje na tri povezane reforme i tri povezana ulaganja koji doprinose napretku u njezinoj provedbi:

- reforma „Olakšavanje strateških ulaganja” (CY-C[C33]-R[R1]);
- reforma „Jačanje mehanizma brzog pokretanja poslovanja” (CY-C[C3.3]-R[R2]);
- reforma „Osmišljavanje i osnivanje nacionalne razvojne agencije” (CY-C[C3.3]-R[R4]);
- ulaganje „Fond vlasničkog kapitala koji financira država” (CY-C[C33]-I[I6]);
- ulaganje „Obogaćivanje turističke ponude u ruralnim, planinskim i udaljenim područjima” (CY-C[C3.1]-I[I10]);
- ulaganje „Stvaranje nacionalnog trgovačkog identiteta i promicanje tradicionalnog proizvoda *halloumi*” (CY-C[C3.1]-I[I15]).

(15) Iako su povezani s relevantnom potpreporukom za pojedinu zemlju, nisu sve reforme i sva ulaganja bili u potpunosti dovršeni u trenutku ocjenjivanja. Mjere su uzete u obzir kao djelomično dovršene.

(16) Osim toga, tri reforme koje su dovršene do lipnja 2024. i označene kao mjere povezane s trima potpreporukama za pojedinu zemlju – 4.7 za 2019., 3.1 za 2020. i 3.3 za 2020. – nisu dovele do poboljšanja ocjene napretka u godinama u kojima su dovršene.

Tablica 3. | Cipar: provedba potpreporuka za pojedinu zemlju i reformi

Preporuka za pojedinu zemlju	Opis	Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra	
		1. tromjesečje 2021.	2. tromjesečje 2021.	3. tromjesečje 2021.	4. tromjesečje 2021.	1. tromjesečje 2022.	2. tromjesečje 2022.	3. tromjesečje 2022.	4. tromjesečje 2022.	1. tromjesečje 2023.	2. tromjesečje 2023.	3. tromjesečje 2023.	4. tromjesečje 2023.	1. tromjesečje 2024.	2. tromjesečje 2024.
2019., 4.6	Donijeti propise radi pojednostavljenja postupaka izdavanja posredničkih dopusta i licencija za strano ulaganje.		Ograničen napredak				Ograničen napredak			CY-C[C3.1]-R[R3] 23	Ograničen napredak			CY-C[C3.1]-R[R3] CY-C[C3.3]-R[R1] CY-C[C3.5]-R[R3]	Odradjeni napredak
2019., 4.7	Poboljšanje pristupa financiranju MSP-ovima.		Odradjeni napredak			CY-C[C3.3]-R[R2] Q2 21	Odradjeni napredak				Odradjeni napredak	CY-C[C3.3]-R[R6]			Odradjeni napredak
2019., 5.2	Uspostaviti pouzdane i brze sustave za upis i prijenos prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretnosti.		Ograničen napredak				Ograničen napredak				Ograničen napredak			CY-C[C3.5]-R[R3]	Značan napredak
2020., 3.1	Osigurati odgovarajući pristup financiranju i likvidnosti, posebno za mala i srednja poduzeća.		Odradjeni napredak			CY-C[C3.3]-R[R2] Q2 20	Odradjeni napredak				Odradjeni napredak	CY-C[C3.3]-R[R6]			Odradjeni napredak
2020., 3.3	Promicati privatna ulaganja kako bi se potaknuo gospodarski oporavak.		Ograničen napredak				Odradjeni napredak				Odradjeni napredak	CY-C[C3.3]-R[R6]		CY-C[C3.3]-R[R1] CY-C[C3.3]-R[R2] CY-C[C3.3]-R[R4]	Odradjeni napredak

Napomena: * nije dovršeno do prvog tromjesečja 2024., ali su pri poboljšanju ocjene napretka u provedbi preporuke za pojedinu zemlju uzete u obzir pojedinačne ključne etape koje su bile dosegnute.

Izvor: Sud.

Austrija

- (17) Za Austriju je do lipnja 2024. provedeno pet reformi u okviru RRF-a iz uzorka koji je sastavio Sud. Druge reforme u okviru RRF-a izvan uzorka koji je sastavio Sud navedene su u ocjenama napretka u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju 3.1 za 2020. i 3.2 za 2020. Komisija je poboljšala svoju ocjenu napretka u provedbi dviju od četiriju potpreporuka u području poslovnog okruženja (vidjeti [tablicu 4.](#)).
- (18) **Ocjena napretka u provedbi preporuke za pojedinu zemlju 3.4 za 2019.:** tri reforme povezane s potpreporukom za pojedinu zemlju 3.4 za 2019. provedene su do četvrtog tromjesečja 2023. Međutim, ocjena provedbe napretka u provedbi te potpreporuke za pojedinu zemlju nije se promijenila nakon provedbe reformi. Komisija je ostala pri svojoj ocjeni napretka u provedbi te potpreporuke za pojedinu zemlju, navodeći da je malo i nestabilno tržište kapitala (posebno rizičnog kapitala) ograničavajući čimbenik za povećanje poslovanja inovativnih poduzeća usmjerenih na rast iako Austrija trenutačno provodi paket za novonastala (*start-up*) poduzeća koji je dio austrijskog plana za oporavak i otpornost.
- (19) **Ocjena napretka u provedbi preporuke 3.1 za 2020.** poboljšana je 2024. U skladu s objašnjenjem u bazi podataka CeSaR Komisija je navela da je uvođenjem paketa za novonastala (*start-up*) poduzeća, koji uključuje uvođenje novog oblika društva poznatog kao *Flexible Kapitalgesellschaft*, ta potpreporuka za pojedinu zemlju uzeta u obzir u potpunosti. U obzir se uzima sljedeća reforma u okviru RRF-a:
- reforma „Paket za novoosnovana (*start-up*) poduzeća” (AT-C[C4]-R[4D8]).
- (20) **Ocjena napretka u provedbi preporuke 3.2 za 2020.** poboljšana je 2024. Komisija je smatrala da se napretku u njezinoj provedbi doprinijelo trima reformama:
- nepovezana reforma „Paket za novoosnovana (*start-up*) poduzeća” (AT-C[C4]-R[4D8]);
 - povezana reforma „Predloženo zakonodavstvo za načelo „samo jednom’ : izmjena Zakona o portalu za usluge poduzeća” (AT-C[C2]-R[2C1]); i
 - povezana reforma „Liberalizacija poslovnih propisa” (AT-C[C4]-R[4D11]).
- (21) Smatralo se da se napretku u provedbi te posebne potpreporuke za pojedinu zemlju doprinosi trima dovršenim reformama („Paket za novoosnovana (*start-up*) poduzeća, načelo „samo jednom’ i liberalizacija propisa o poslovanju”).

Tablica 4. | **Austrija: provedba potpreporuka za pojedinu zemlju i reformi**

Preporuka za pojedinu zemlju	Opis	Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra				Ocjena u okviru europskog semestra	
		1. tromjesečje 2021.	2. tromjesečje 2021.	3. tromjesečje 2021.	4. tromjesečje 2021.	1. tromjesečje 2022.	2. tromjesečje 2022.	3. tromjesečje 2022.	4. tromjesečje 2022.	1. tromjesečje 2023.	2. tromjesečje 2023.	3. tromjesečje 2023.	4. tromjesečje 2023.	1. tromjesečje 2024.	2. tromjesečje 2024.
2019., 3.4	Poduprijeti rast produktivnosti podizanjem digitalizacije poslovanja i rasta poduzeća.		Određeni napredak				Određeni napredak				Određeni napredak	AT-C[4]-R[4D7] AT-C[4]-R[4D9]	AT-C[4]-R[4D8]		Određeni napredak
2020. 3.1	Uspješno djelovati priredbu mjera za likvidnost potpunu, posebno za mala i srednja poduzeća.		Značajni napredak				Značajni napredak				Značajni napredak		AT-C[4]-R[4D8]		Hitna provedba
2020. 3.2	Stvoriti administrativno i regulatorno okruženje.		Određeni napredak				Određeni napredak				Određeni napredak		AT-C[4]-R[4D8]	AT-C[4]-R[4D3]	Značajni napredak
2020., 3.4	Promicati privatna ulaganja kako bi se potaknula gospodarski oporavak.		Određeni napredak				Određeni napredak				Određeni napredak			AT-C[4]-R[4D11]	Određeni napredak

Izvor: Sud.

Pokrate i skraćeni nazivi

RRF	Mehanizam za oporavak i otpornost
SWD	radni dokument službi Komisije
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Pojmovnik

Ciljna vrijednost	Kvantitativna mjera napretka određene države članice pri dovršavanju određene reforme ili ulaganja u njezinu planu za oporavak i otpornost.
Europski semestar	Godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika država članica EU-a i praćenje napretka.
Ključna etapa	Kvalitativna mjera napretka određene države članice pri dovršavanju određene reforme ili ulaganja u njezinu planu za oporavak i otpornost.
Mehanizam za oporavak i otpornost	Mehanizam EU-a za financijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih posljedica pandemije bolesti COVID-19, poticanju oporavka i pružanju odgovora na izazove u zelenijoj i digitalnijoj budućnosti.
Nacionalni plan za oporavak i otpornost	Dokument u kojem se utvrđuju reforme i ulaganja koje određena država članica planira provesti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.
Preporuka za pojedinu zemlju	Godišnje smjernice koje u sklopu europskog semestra Komisija iznosi pojedinačnim državama članicama u vezi s njihovim makroekonomskim, proračunskim i strukturnim politikama.
Program nakon isteka pomoći	Mehanizam praćenja osmišljen kako bi se zajamčilo to da zemlja zadrži financijsku stabilnost nakon primanja financijske pomoći.
Radni dokument službi Komisije	Neobvezujući dokument koji je Komisija izradila u svrhu rasprave o određenoj temi, ili na internoj razini ili izvan te institucije.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2025-21>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2025-21>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Petri Sarvamaa i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodila članica Suda Ivana Maletić, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Sandra Diering, rukovoditelj Juan Ignacio Gonzalez Bastero, voditelj radnog zadatka Jacques Sciberras te revizori Sorana Rotta, Valentina-Adriana Visan i Tiago Ribeiro. Grafičku podršku pružala je Alexandra Damir-Binzaru, a tajničke poslove obavljala je Irene Lopez Arranz.



Slijeva nadesno: Valentina-Adriana Visan, Jacques Sciberras, Sandra Diering, Ivana Maletić, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, Irene Lopez Arranz, Tiago Ribeiro i Sorana Rotta.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2025.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Fotografija na naslovnici: © peteri – stock.adobe.com.

Slika 1. – ikone su izrađene s pomoću alata dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-5876-4	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/7943665	QJ-01-25-054-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5877-1	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/8966743	QJ-01-25-054-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 21/2025](#): „Potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost za bolje poslovno okruženje – Preporuke za pojedinu zemlju uzimaju se u obzir tek djelomično, no neki prvi rezultati doprinijeli su napretku u njihovoj provedbi”, Ured za publikacije Europske unije, 2025.

Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF), čija je vrijednost 650 milijardi eura, uspostavljen je u veljači 2021. kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.

U okviru ove revizije Sud je ispitao savladavaju li se mjerama u okviru RRF-a, posebno reformama, izazovi u poslovnom okruženju koji su utvrđeni u preporukama za pojedinu zemlju te jesu li provedbom tih mjera ostvareni očekivani rezultati.

Sud je utvrdio da se RRF-om djelomično savladavaju izazovi u poslovnom okruženju, dok se neki strukturni problemi i dalje ne rješavaju. Iako su se dovršenim mjerama dosegnule dogovorene ključne etape i ciljne vrijednosti, dosad je samo trećina njih polučila znatne rezultate i doprinijela napretku u provedbi preporuka za pojedinu zemlju.

Sud preporučuje da se ključni izazovi obuhvate u dovoljnoj mjeri, da se uspostavi sveobuhvatni okvir za procjenjivanje rezultata i doprinosa mjera u okviru RRF-a provedbi preporuka za pojedinu zemlju, te da se područja politike jasno definiraju i dosljedno primjenjuju u različitim instrumentima EU-a i u okviru europskog semestra.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors