

Godišnja izvješća za

2024.

- o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2024. i
- o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2024.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

HR

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

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

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2025.

Napomena: određeni ukupni iznosi na slikama u ovom dokumentu možda nisu jednaki zbroju pojedinačnih iznosa zbog zaokruživanja.

U skladu s člankom 287. stavcima 1. i 4. UFEU-a, člankom 264. stavkom 4. Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka), člankom 42. stavkom 2. i člankom 43. Uredbe Vijeća (EU) 2018/1877 od 26. studenoga 2018. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2015/323, tumačeći je zajedno s člankom 279. Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka), te člankom 92. stavkom 4. Uredbe (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010

Revizorski sud Europske unije usvojio je na sastancima održanim 3. i 10. srpnja 2025.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA

za financijsku godinu 2024.

Ova izvješća, s odgovorima institucija na opažanja koja je iznio Revizorski sud, dostavljena su tijelima koja su nadležna za davanje razrješnice i ostalim institucijama.

Članice i članovi Revizorskog suda u vrijeme u kojem su ova izvješća usvojena bili su:

Tony Murphy (predsjednik), Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Iliana Ivanova, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opióła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikiienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad i Lucian Romaşcanu.

Sadržaj

	Stranica
Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2024.	5.
Odgovori institucija na godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2024.	458.
Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2024.	550.
Odgovori Europske komisije na godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2024.	587.

Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2024.

Rad na godišnjem izvješću o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2024. predvodio je Jan Gregor, član zadužen za godišnje izvješće. Članovi izvjestitelji zaduženi za pojedinačna poglavlja bili su Jan Gregor (poglavljja 1. i 11.), Lefteris Christoforou (poglavlje 2.), Jorg Kristijan Petrovič (poglavljja 3. i 12.), Katarína Kaszasová (poglavlje 4.), Mihails Kozlovs (poglavlje 5.), Stef Blok (poglavlje 6.), Klaus-Heiner Lehne (poglavlje 7.), Marek Opioła (poglavlje 8.), Laima Liucija Andrikenė (poglavlje 9.) i Ildikó Gáll-Pelcz (poglavlje 10.).



Slijeva nadesno: Ildikó Gáll-Pelcz, Mihails Kozlovs, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Laima Liucija Andrikenė, Stef Blok, Klaus-Heiner Lehne, Jorg Kristijan Petrovič, Lefteris Christoforou i Marek Opioła.

Sadržaj

	Stranica
Uvod	8.
Poglavlje 1. Izjava o jamstvu i popratne informacije	11.
Poglavlje 2. Proračunsko i financijsko upravljanje	62.
Poglavlje 3. Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	115.
Poglavlje 4. Prihodi	169.
Poglavlje 5. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	199.
Poglavlje 6. Kohezija, otpornost i vrijednosti	223.
Poglavlje 7. Prirodni resursi i okoliš	273.
Poglavlje 8. Migracije i upravljanje granicama Sigurnost i obrana	297.
Poglavlje 9. Susjedstvo i svijet	320.
Poglavlje 10. Europska javna uprava	343.
Poglavlje 11. Mehanizam za oporavak i otpornost	356.
Poglavlje 12. Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2021.	405.
Dodatak	451.
Odgovori institucija	458.

Uvod

0.1. Europski revizorski sud (Sud) institucija je Europske unije (EU) i vanjski revizor financija EU-a. U toj ulozi Sud djeluje kao neovisni zaštitnik financijskih interesa svih građana EU-a, pri čemu osobito doprinosi unapređenju financijskog upravljanja EU-om.

0.2. U skladu s [Ugovorom o funkcioniranju Europske unije \(UFEU\)](#)¹ godišnje izvješće Suda o izvršenju proračuna EU-a obuhvaća i prihode i rashode. Sud njime daje *izjavu o jamstvu* u pogledu toga je li računovodstvena dokumentacija EU-a pouzdana i je li proračun EU-a upotrijebljen u skladu s primjenjivim zakonima i propisima. Kao dodatak toj izjavi objavljuju se posebne procjene za ključna područja potrošnje proračuna EU-a. Ove godine godišnje izvješće Suda sadržava novu posebnu procjenu za naslov 6. *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Susjedstvo i svijet”*. Europski razvojni fondovi predmet su zasebnog godišnjeg izvješća.

0.3. Vijeće Europske unije i Europski parlament donose opći proračun EU-a na godišnjoj razini. U svibnju 2020. Vijeće Europske unije uvelo je instrument „*NextGenerationEU*” (NGEU), privremeni instrument uspostavljen kao odgovor na društveno-gospodarski učinak pandemije bolesti COVID-19 koji se financira izdavanjem obveznica. Iz instrumenta NGEU financiraju se Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*)², na koji otpada otprilike 90 % financijskih sredstava u okviru instrumenta NGEU, kao i dodatna sredstva za postojeće programe VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., pri čemu se ta sredstva moraju potrošiti u skladu sa sektorskim pravilima. Sud izražava zasebno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda iz RRF-a.

0.4. Na opći proračun EU-a i na financijska sredstva iz instrumenta NGEU primjenjuje se *postupak davanja razrješnice*. U okviru tog postupka Parlament, uzimajući u obzir preporuku Vijeća, odlučuje o tome je li Europska komisija na zadovoljavajući način izvršila svoje proračunske zadaće. Godišnje izvješće Suda i druge publikacije Suda čine osnovu za postupak davanja razrješnice. Godišnje izvješće nakon objavljivanja prosljeđuje se nacionalnim parlamentima država članica, Europskom parlamentu i Vijeću.

¹ Članci od 285. do 287. UFEU-a.

² Uredba (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

0.5. Izvješće čine sljedeći dijelovi:

- **poglavlje 1.** sadržava izjavu o jamstvu i sažeti prikaz rezultata revizije koju je Sud obavio u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti prihodovnih i rashodovnih transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, uključujući Komisijine informacije o pravilnosti i sažeti prikaz revizijskog pristupa Suda. Sud u daljnjem tekstu ovog godišnjeg izvješća upotrebljava pojam „pravilnost“ u istom značenju kao i pojam „zakonitost i pravilnost“;
- **poglavlje 2.** donosi analizu proračunskog i financijskog upravljanja EU-a;
- **poglavlje 3.** donosi aspekte uspješnosti izvršenja proračuna (tj. *ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost*), pri čemu se naglasak stavlja na analizu i sintezu koje je Sud proveo u pogledu ključnih informacija o uspješnosti iz tematskih izvješća usvojenih 2024. te na uspješnost programa potrošnje u okviru naslova 1. VFO-a i praćenje provedbe preporuka iz izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2021.;
- **poglavlje 4.** donosi rezultate koje je Sud dobio ispitivanjem pravilnosti prihodovnih transakcija EU-a i ispitivanjem elemenata sustava unutarnje kontrole za upravljanje prihodima te rezultate koji su dobiveni pregledom *godišnjih izvješća o radu* Komisije;
- **poglavlja 5. – 10.** donose rezultate za različite naslove VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. koje je Sud dobio ispitivanjem pravilnosti transakcija te pregledom godišnjih izvješća o radu Komisije, elemenata njezinih sustava unutarnje kontrole i ostalih mehanizama upravljanja;
- **poglavlje 11.** donosi procjenu koju Sud iznosi u pogledu usklađenosti s uvjetima za plaćanje u okviru RRF-a, kao i pregled *godišnjih izvješća o radu* Komisije, ispitivanje odabranih nadzornih i kontrolnih sustava koje je Sud obavio te revizijski pristup Suda u pogledu RRF-a;
- **poglavlje 12.** donosi pregled praćenja koje je Sud proveo u pogledu provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2021.;
- **Dodatak,** u kojem Sud izvješćuje o svim potencijalnim obvezama koje su nastale kao rezultat zadaća koje su Komisija i Vijeće obavljali na temelju Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

0.6. Sud nastoji iznijeti svoja opažanja jasno i sažeto. Nije uvijek moguće izbjeći upotrebu pojmova karakterističnih za EU, njegove politike i proračun ili računovodstvenu i revizorsku struku. Sud je na svojim internetskim stranicama objavio [pojmovnik](#) s objašnjenjima tih karakterističnih pojmova. Pojmovi definirani u pojmovniku označeni su *kurzivom* na mjestu na kojem se prvi put pojavljuju u svakom od poglavlja.

0.7. U ovom su izvješću prikazani i odgovori Komisije (i, u relevantnim slučajevima, odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na nalaze Suda.

Poglavlje 1.

Izjava o jamstvu i popratne informacije

Sadržaj

	Odlomak
Izjava Suda o jamstvu Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I. – XL.
Uvod	1.1. – 1.3.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	1.4. – 1.7.
U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja	1.4. – 1.6.
Ključna revizijska pitanja povezana s financijskim izvještajima za 2024.	1.7.
Pravilnost transakcija	1.8. – 1.26.
Mišljenjem Suda obuhvaćene su proračunske prihodovne i rashodovne transakcije	1.9. – 1.11.
U prihodima ne postoje značajne pogreške, ali one postoje u znatnom dijelu rashoda	1.12. – 1.22.
Pogreške u vezi s prihvatljivošću i dalje zauzimaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške i njihov je broj veći u odnosu na prošlu godinu	1.23. – 1.26.
Komisijine informacije o pravilnosti	1.27. – 1.37.
Stopa pogreške koju je prijavila Komisija nije izravno usporediva sa stopom pogreške koju je procijenio Sud i stoga je vjerojatno procijenjena manjom od stvarne	1.27. – 1.37.
Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud prijavljuje EPPO-u i OLAF-u	1.38. – 1.45.
Zaključci	1.46. – 1.48.
Prilozi	
Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija	

Izjava Suda o jamstvu Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora

Mišljenje

I. Europski revizorski sud (Sud) obavio je reviziju:

- (a) konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije, koja se sastoji od konsolidiranih financijskih izvještaja¹ i izvješća o izvršenju proračuna² za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2024. i koju je Komisija odobrila 25. lipnja 2025.;
- (b) zakonitosti i pravilnosti povezanih *transakcija*, u skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

II. Prema mišljenju Suda konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije (EU) za godinu koja je završila 31. prosinca 2024. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje EU-a na dan 31. prosinca 2024. te *rezultate* poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s Financijskom uredbom i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

¹ Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka) – SL L 2024/2509, 26.9.2024., str. 1., članak 249.

² *Ibid.*, članak 250.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2024. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Rashodi

IV. Sud za 2024. ponovno iznosi dva zasebna mišljenja o zakonitosti i pravilnosti rashoda. To proizlazi iz činjenice da je *Mehanizam za oporavak i otpornost* (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*) privremeni instrument koji se primjenjuje i financira na način koji se bitno razlikuje od potrošnje proračunskih sredstava u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO).

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda

V. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja opisanog u odlomku pod naslovom „Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda”, u proračunskim rashodima prihvaćenim u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2024. postoje značajne pogreške.

Uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda iz RRF-a

VI. Prema mišljenju Suda, uz iznimku učinaka i mogućih učinaka pitanja opisanih u odlomku pod naslovom „Osnova za uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda iz RRF-a”, rashodi iz RRF-a prihvaćeni u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2024. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Osnova za mišljenja

VII. Sud provodi reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima i kodeksom podrobnije su opisane u odjeljku ovog izvješća o odgovornostima revizora. U tom odjeljku Sud ujedno iznosi dodatne informacije o osnovi za svoje mišljenje o prihodima (vidjeti odlomak [XXXV.](#)) i rashodima iz RRF-a (vidjeti odlomak [XXXVII.](#)). Sud je također ispunio zahtjeve u pogledu neovisnosti i postupio u skladu sa svojim etičkim odgovornostima predviđenim Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnim i prikladnim da budu osnova za njegova mišljenja.

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda

VIII. Ukupna procijenjena stopa pogreške koju je Sud izračunao za proračunske rashode prihvaćene u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2024. iznosi 3,6 %. U znatnom dijelu tih rashoda postoje značajne pogreške. To se odnosi na rashode na koje se primjenjuju složena pravila, uglavnom utemeljene na nadoknadi troškova, za koje procijenjena stopa pogreške iznosi 5,2 %. Ti su rashodi 2024. iznosili 115,7 milijardi eura i čine 68,9 % revizijskog statističkog skupa Suda³. Učinak takvih pogrešaka u rashodima prihvaćenim za predmetnu godinu stoga je i značajan i raširen.

Osnova za uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda iz RRF-a

IX. Sud je utvrdio sljedeće kvantitativne i kvalitativne elemente:

- od 28 plaćanja državama članicama u okviru RRF-a za njih šest (i povezana poravnana pretfinanciranja) utvrđeni su kvantitativni nalazi. U pet od tih plaćanja postojale su značajne pogreške. Sud napominje da se bilježi trend povećanja ukupnog financijskog učinka kvantitativnih nalaza;
- nedostatke u *ex ante* procjeni koju provodi Komisija;
- slučajeve nejasno definiranih ciljnih vrijednosti / ključnih etapa koji su doprinijeli većoj slobodi u procjeni toga jesu li one dostignute u zadovoljavajućoj mjeri;
- postojane nedostatke u sustavima kontrole u državama članicama; i
- probleme u vezi s pouzdanošću informacija koje su države članice uključile u svoje izjave o upravljanju.

X. Nadalje, Sud je utvrdio ozbiljne nedostatke u vezi s imenovanjem sudaca u kontekstu reforme namijenjene jačanju neovisnosti i nepristranosti sudova u Poljskoj reformiranjem stegovnih mjera za sudce. Trenutačno je pred Sudom Europske unije u tijeku predmet u vezi sa zahtjevom za prethodnu odluku koji je izravno povezan s tim pitanjem. Sve do konačne odluke Suda Europske unije o tom pitanju, Sud u ovoj fazi neće donositi zaključak o tome jesu li dvije povezane ključne etape dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Dostizanje tih ključnih etapa u zadovoljavajućoj mjeri bilo je preduvjet za bilo kakva plaćanja Poljskoj u okviru RRF-a.

XI. Na temelju tih elemenata Sud smatra da su ukupni učinci njegovih nalaza značajni, ali nisu rašireni u prihvaćenim rashodima iz RRF-a za predmetnu godinu.

Ključna revizijska pitanja

Sud je obavio procjenu obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih

XII. U bilanci EU-a navodi se da obveze za mirovine i ostala primanja zaposlenih na kraju 2024. iznose 93,1 milijardu eura (2023.: 90,8 milijardi eura).

XIII. Najveći dio tih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih odnosi se na mirovinski sustav dužnosnika i ostalih službenika Europske unije te iznosi 84,8 milijardi eura (2023.: 82,7 milijardi eura). Obveze evidentirane u računovodstvenoj dokumentaciji procjena su sadašnje vrijednosti očekivanih budućih plaćanja koja će EU biti dužan izvršiti kako bi podmirio svoje obveze za mirovine.

XIV. Primanja koja se isplaćuju u okviru mirovinskog sustava terete se na proračun EU-a. Iako EU nije uspostavio namjenski mirovinski fond za pokrivanje troškova budućih mirovinskih obveza, države članice zajednički jamče isplatu primanja, a dužnosnici doprinose jednoj trećini troškova financiranja tog sustava. Eurostat svake godine izračunava tu obvezu u ime računovodstvenog službenika Komisije primjenom parametara kao što su dobni profil i očekivani životni vijek dužnosnika EU-a te pretpostavki o budućim gospodarskim uvjetima. Te parametre i pretpostavke procjenjuju i aktuarski savjetnici Komisije.

XV. Mirovinske obveze ostale su 2024. stabilne, pri čemu se njihovo blago povećanje pripisuje očekivanim promjenama u troškovima usluga i kamatnim troškovima. Osim toga, diskontna stopa povećala se za 0,3 %.

³ Dodatne informacije dostupne su u odlomcima [1.15.](#) i [1.18.](#) godišnjeg izvješća Suda za 2024.

XVI. Drugi najveći dio obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih čine procijenjene obveze EU-a za Zajednički sustav zdravstvenog osiguranja, koje su na kraju 2024. iznosile 6,9 milijardi eura (2023.: 6,3 milijarde eura). Te se obveze odnose na troškove zdravstvene zaštite članova osoblja EU-a koji se plaćaju u razdoblju nakon prestanka njihova zaposlenja (umanjene za njihov doprinos).

XVII. Sud u okviru revizije obavlja procjenu aktuarskih pretpostavki za te sustave i vrednovanja koje se temelji na njima. Sud svoju evaluaciju temelji na revizijskim aktivnostima koje su obavili vanjski neovisni aktuarski stručnjaci. Sud provjerava osnovne podatke na kojima se temelje izračuni, aktuarske parametre i izračun obveza. Ispituje i prikaz obveza u konsolidiranoj bilanci i bilješkama uz konsolidirane financijske izvještaje.

XVIII. U tom kontekstu Sud je ispitao i nepodmirene obveze Ujedinjene Kraljevine u vezi s mirovinskim sustavom za europske dužnosnike te Zajedničkim sustavom zdravstvenog osiguranja, koje iznose 9,9 milijardi eura (2023.: 10,2 milijarde eura). Sud je provjerio točnost podataka upotrijebljenih za izračun, kao i je li Ujedinjenoj Kraljevini pripisan samo odgovarajući udio u ukupnim obvezama.

XIX. Sud zaključuje da su procjena ukupnih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih te udio Ujedinjene Kraljevine u tim obvezama vjerno prikazani u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Sud je obavio procjenu bitnih procijenjenih vrijednosti na kraju godine prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji

XX. Iznos prihvatljivih nastalih rashoda na kraju 2024. koje je potrebno nadoknaditi korisnicima, ali za koje još nije zatražen povrat, procijenjen je na 160,7 milijardi eura (2023.: 155,2 milijarde eura). Ti su iznosi evidentirani kao obračunani rashodi⁴.

⁴ Oni se sastoje od obračunanih troškova u iznosu od 66,8 milijardi eura na strani bilance koja se odnosi na obveze i iznosa od 93,9 milijardi eura na strani bilance koja se odnosi na imovinu, na temelju kojeg se umanjuje vrijednost pretfinanciranja.

XXI. Povećanje te procjene na razini svih programa ponajprije je potaknuto činjenicom da se prethodno programsko razdoblje približava kraju i da se sredstva u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. iskorištavaju sporije nego što je očekivano. Stoga je vrijednost stvarnih podnesenih zahtjeva bila manja nego što je očekivano te se procjenom na kraju godine morao obuhvatiti veći udio. Obračunane obveze evidentirane u vezi s RRF-om, koje se temelje na prognozi budućih plaćanja, iznosile su 7,9 milijardi eura (2023.: 7,4 milijarde eura).

XXII. Kako bi obavio procjenu tih procijenjenih iznosa na kraju godine, Sud je ispitao sustav koji je Komisija uspostavila za izradu izračuna pri zaključenju i obavio provjeru kako bi se uvjerio da je taj sustav točan i cjelovit u glavnim upravama u kojima je nastala većina rashoda. Sud je u okviru revizijskih aktivnosti u vezi s uzorkom računa i plaćanja pretfinanciranja ispitao relevantne izračune pri zaključenju kako bi se u obzir uzeo rizik od pogrešnog prikazivanja obračuna.

XXIII. Sud zaključuje da se u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji vjerno prikazuje ukupni procijenjeni iznos obračunanih troškova i drugih predujmova državama članicama.

Sud je procijenio učinak ruske ratne agresije na Ukrajinu na računovodstvenu dokumentaciju

XXIV. Budući da EU pruža pomoć Ukrajini u obliku zajmova i bespovratnih sredstva, Sud je obavio procjenu Komisijinih izračuna koji se odnose na povezanu financijsku izloženost EU-a, kao i osnovu na kojima se oni temelje, kako bi se uvjerio da se stvarne i moguće posljedice na primjeren način odražavaju u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a. Sud i neovisni vanjski stručnjak procijenili su Komisijine izračune kako bi se zajamčilo da su uzete u obzir sve relevantne informacije.

XXV. Sud zaključuje da je postupanje s učinkom ruske ratne agresije na Ukrajinu na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju vjerno prikazano u konsolidiraj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Sud je procijenio učinak instrumenta NGEU na računovodstvenu dokumentaciju

XXVI. EU je s pomoću instrumenta „NextGenerationEU” (NGEU) mobilizirao znatne resurse za ublažavanje društveno-gospodarskog učinka pandemije bolesti COVID-19. Europska komisija osigurava financijska sredstva za instrument NGEU zaduživanjem na tržištima kapitala. Ta se sredstva stavljaju na raspolaganje državama članicama u obliku bespovratnih sredstava ili zajmova u iznosu koji ne prekoračuje prethodno dogovoreni iznos dodjele. Te aktivnosti imaju znatan utjecaj na financijske izvještaje. Najvažniji je dio instrumenta NGEU Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF), iz kojeg su do kraja 2024. isplaćena bespovratna sredstva u iznosu od 197,5 milijardi eura i zajmovi u iznosu od 108,7 milijardi eura.

XXVII. U okviru uobičajenih revizijskih postupaka Sud je proveo reviziju nad imovinom, obvezama, приходima i rashodima EU-a, uključujući one povezane s instrumentom NGEU. Sud zaključuje da su oni vjerno prikazani u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Ostala pitanja

Informacije uključene u odjeljak „Financijska postignuća godine”

XXVIII. Odgovornost je Komisije da navede „Ostale informacije”. To obuhvaća „Financijska postignuća godine”, ali ne i konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju ili izvješće Suda o toj dokumentaciji. Mišljenjem Suda o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji nisu obuhvaćene ostale informacije te Sud ne izražava nikakvo jamstvo u njihovu pogledu. Odgovornost je Suda u okviru revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije pročitati ostale informacije i razmotriti jesu li one značajno neusklađene s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom ili saznanjima koja je Sud stekao tijekom revizije, odnosno čini li se njihov prikaz na bilo koji drugi način značajno pogrešnim. Ako Sud zaključi da su ostale informacije značajno pogrešno prikazane, dužan je na odgovarajući način izvijestiti o tome. Sud nije utvrdio ništa o čemu bi izvijestio u tom pogledu.

Prikazivanje financijskih sredstava prikupljenih od zaduživanja u svrhu financiranja instrumenta NGEU

XXIX. Sud je utvrdio da se sredstva pozajmljena radi financiranja bespovratne financijske potpore u okviru instrumenta NGEU prikazuju na različite načine u proračunu i konsolidiranim financijskim izvještajima. Iznosi pozajmljeni radi financiranja bespovratne financijske potpore državama članicama u kontekstu instrumenta NGEU, koji su 2024. činili 29 % prihoda EU-a, prikazani su kao vanjski namjenski prihodi, koji čine dodatak izglasanom proračunu, u skladu s Uredbom o RRF-u. Ti iznosi nisu uključeni kao prihodi u izvještaj o financijskom rezultatu, ali u njega su uključeni rashodi povezani s bespovratnom financijskom potporom u okviru instrumenta NGEU, što vodi do negativnog učinka na poslovni rezultat za predmetnu godinu. Zbog negativnih poslovnih rezultata povećava se deficit u neto imovini prikazanoj u bilanci EU-a te se oni stoga moraju financirati iz budućih proračuna.

Odgovornosti uprave

XXX. U skladu s člancima od 310. do 325. UFEU-a i Financijskom uredbom Komisija je odgovorna za pripremu i prikazivanje konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje oblikovanje, uspostavu i provedbu unutarnje kontrole koja je važna za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog *prijevara* ili pogreške. Odgovornost je uprave zajamčiti da su aktivnosti, financijske transakcije i informacije prikazane u financijskim izvještajima u skladu s odredbama (zakonima, propisima, načelima, pravilima i standardima) tijela koja njima upravljaju. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom EU-a (članak 317. UFEU-a).

XXXI. U pripremi konsolidirane računovodstvene dokumentacije odgovornost je uprave procijeniti mogućnost EU-a da nastavi s trajnim poslovanjem, objavljivati informacije o svim relevantnim pitanjima i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim ako namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili ako je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XXXII. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa EU-a za financijsko izvještavanje.

XXXIII. U skladu s Financijskom uredbom (glava XIII.) računovodstveni službenik Komisije dužan je podnijeti konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a na reviziju prvo u obliku privremene računovodstvene dokumentacije do 31. ožujka sljedeće godine i potom u obliku završne računovodstvene dokumentacije do 31. srpnja. Financijsko stanje EU-a trebalo bi biti istinito i vjerno prikazano već u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji. Stoga je ključno da se sve stavke u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji prikazuju kao konačni izračuni koji će Sudu omogućiti da ispuni svoju zadaću u skladu s odredbama (glave XIII.) Financijske uredbe i u zadanim rokovima. Svaka izmjena završne računovodstvene dokumentacije u odnosu na privremenu u pravilu bi se trebala temeljiti isključivo na opažanjima Suda.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije i povezanih transakcija

XXXIV. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da su revizijom otkriveni svi slučajevi u kojima postoji značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost. Njihov uzrok mogu biti prijevara ili pogreška te se smatraju značajnima ako bi bilo razumno očekivati da bi, pojedinačno ili skupno, mogli utjecati na ekonomske odluke donesene na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije.

XXXV. Kad je riječ o prihodima, pri ispitivanju vlastitih sredstava koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku, porezu na dodanu vrijednost i nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu Sud polazi od statistika i podataka na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju te procjenjuje sustave Komisije za njihovu obradu do trenutka u kojem se doprinosi država članica zaprima i evidentiraju u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih tijela i analizira tok carinskih pristojbi do trenutka u kojem Komisija zaprimi predmetne iznose i evidentira ih u računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o carinskim pristojbama, postoji rizik od toga da ih uvoznici nacionalnim carinskim tijelima ne prijave ili da ih ne prijave točno. Iznos stvarno naplaćenih uvoznih carina u tom će slučaju biti niži od iznosa koji bi teoretski trebalo naplatiti. Ta se razlika naziva manjkom sredstava prikupljenih od carina. Ti utajeni iznosi nisu evidentirani u računovodstvenim sustavima država članica za tradicionalna vlastita sredstva i nisu obuhvaćeni revizorskim mišljenjem Suda o prihodima.

XXXVI. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije nakon što su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja u trenutku njihova izvršenja, osim predujmova. Sud ispituje isplate predujmova nakon što primatelj sredstava dostavi dokaze o njihovoj pravilnoj uporabi te nakon što relevantna institucija ili tijelo prihvati te dokaze i obračuna predujam, što se u nekim slučajevima može dogoditi tek u narednim godinama.

XXXVII. Kad je riječ o rashodima iz RRF-a, za razliku od ostalih proračunskih rashoda, uvjet za plaćanje zadovoljavajuće je dostizanje prethodno utvrđenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Dodatni se zahtjevi odnose na to da nije došlo do nazadovanja u slučaju ciljnih vrijednosti ili ključnih etapa koje su prethodno dostignute u zadovoljavajućoj mjeri i da se ne krši načelo izbjegavanja dvostrukog financiranja. Uvjeti prihvatljivosti utvrđeni u Uredbi uključuju usklađenost s razdobljem prihvatljivosti, načelom „ne nanosi bitnu štetu” te pravilom da ne bi smjelo doći do zamjene redovitih stalnih nacionalnih proračunskih rashoda. Stoga je revizija koju Sud provodi usmjerena na pitanje jesu li ispunjeni ti uvjeti za plaćanje i uvjeti prihvatljivosti. Budući da usklađenost rashoda nastalih krajnjim primateljima s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet za plaćanja u okviru RRF-a, revizorskim mišljenjem Suda nije obuhvaćena pravilnost rashoda nastalih krajnjim primateljima. Uredbom o RRF-u ne utvrđuju se dodatni kriteriji za tumačenje pojma „u zadovoljavajućoj mjeri” te se stoga Komisiji ostavlja velika sloboda pri procjenjivanju zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Za procjenu kvalitativnih postignuća potreban je niz prosudbi, što vodi do različitih mogućih tumačenja. Taj je rizik posebice prisutan u slučajevima u kojima su ključne etape ili ciljne vrijednosti nejasno osmišljene.

XXXVIII. Sud primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticism tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

- (a) utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima utvrđenima zakonodavstvom EU-a do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se u obzir uzimaju ti rizici te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevaram teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći;

- (b) stječe uvid u unutarnje kontrole koje su relevantne za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnjih kontrola;
- (c) obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija;
- (d) donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost koja proizlazi iz događaja ili uvjeta kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost predmetnog subjekta da nastavi s trajnim poslovanjem. U slučajevima u kojima Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost dužan je u svojem izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji ili, ako te informacije nisu objavljene na odgovarajući način, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem;
- (e) obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja konsolidirane računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji vjerno prikazani u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji;
- (f) prikuplja dostatne primjerene revizijske dokaze u pogledu financijskih informacija subjekata koji su obuhvaćeni opsegom konsolidacije EU-a kako bi izrazio mišljenje o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i povezanim transakcijama. Sud je odgovoran za usmjeravanje revizije, nadzor nad njome i njezinu provedbu te snosi isključivu odgovornost za svoje revizorsko mišljenje.

XXXIX. Sud obavještava Komisiju i druge subjekte obuhvaćene revizijom o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije te važnim revizorskim opažanjima, uključujući sve bitne nedostatke u unutarnjoj kontroli.

XL. Sud među pitanjima koja su bila predmet rasprave s Komisijom i drugim subjektima obuhvaćenim revizijom utvrđuje ona koja su bila najvažnija za reviziju konsolidirane računovodstvene dokumentacije i koja time čine ključna revizijska pitanja za tekuće razdoblje. Sud ta pitanja opisuje u svojem izvješću, osim ako zakoni ili propisi ne dopuštaju njihovo javno objavljivanje ili ako, što je iznimno rijedak slučaj, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će povezane nepovoljne posljedice biti veće od koristi za javni interes.

10. srpnja 2025.

Tony Murphy
predsjednik

Europski revizorski sud
12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

Uvod

1.1. U ovom se poglavlju godišnjeg izvješća:

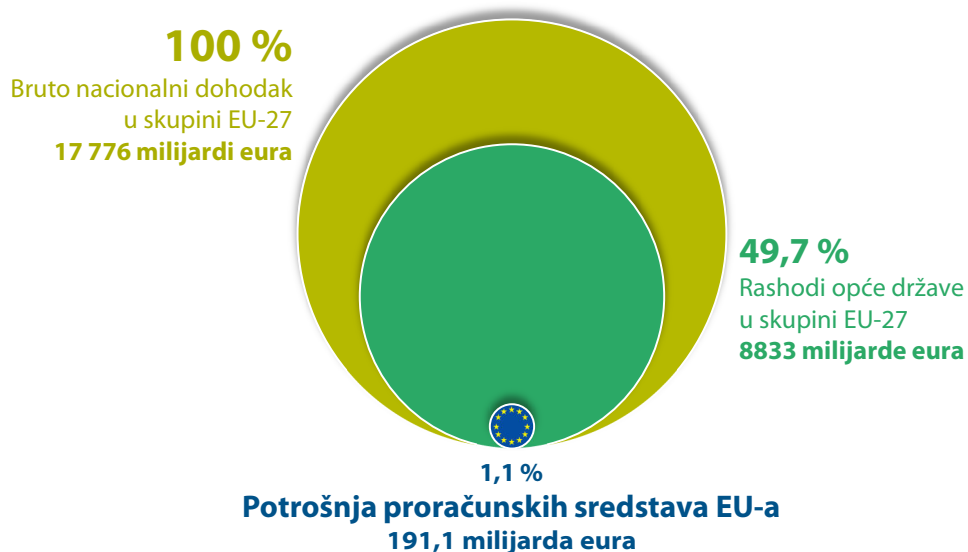
- (a) opisuje osnova za *izjavu o jamstvu* koju Sud daje te iznosi pregled opažanja i zaključaka Suda o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a i pravilnosti povezanih *transakcija* za prihode i za rashode u sklopu *višegodišnjeg financijskog okvira* (VFO);
- (b) iznose informacije o slučajevima sumnje na prijevaru koje je Sud prijavio Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO) i Uredu EU-a za borbu protiv prijevара (OLAF) te o revizijama koje Sud provodi nad mjerama EU-a za borbu protiv *prijevара*;
- (c) iznosi sažeti prikaz revizijskog pristupa Suda (vidjeti [Prilog 1.1.](#)).

1.2. Ukupni rashodi opće države u državama članicama EU-a za 2024.

(8 833 milijarde eura) dosegli su 49,7 % vrijednosti njihova *bruto nacionalnog dohotka (BND)* (17 776 milijardi eura). Potrošnja proračunskih sredstava EU-a iznosila je 191,1 milijardu eura, odnosno 2,2 % ukupnih rashoda opće države u državama članicama EU-a i 1,1 % njihova BND-a (vidjeti [sliku 1.1.](#)). Uzimajući u obzir dodatna plaćanja iz *namjenskih prihoda* za bespovratna sredstva iz *Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)* u visini od 55,9 milijardi eura (vidjeti odlomak **2.22.**) koja se financiraju dugom EU-a, plaćanja su 2024. ukupno iznosila 247,0 milijardi eura⁵.

⁵ Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2024., izvješća o izvršenju proračuna i bilješke, odjeljak 6.3. „VFO: izvršenje *odobrenih sredstava za plaćanje*”.

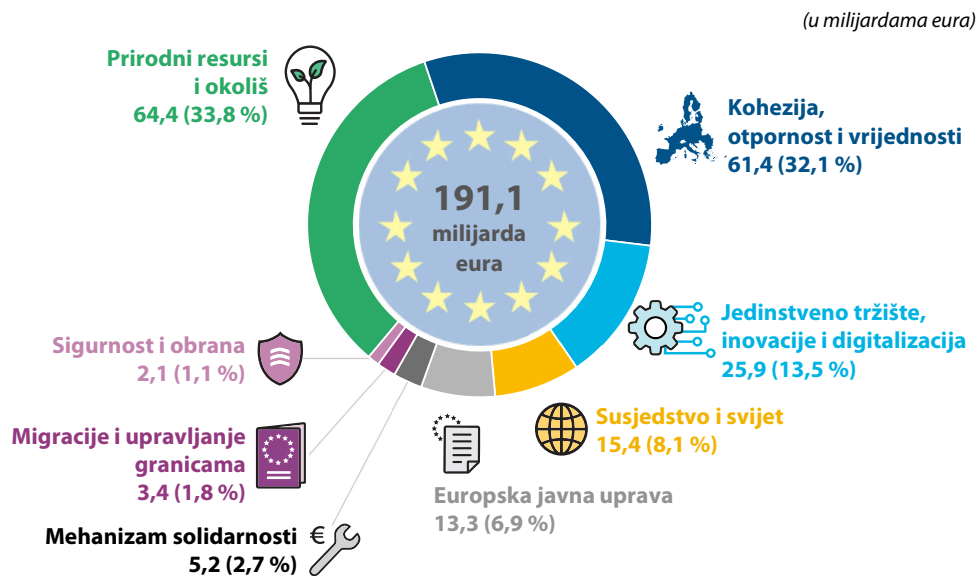
Slika 1.1. – Potrošnja proračunskih sredstava EU-a za 2024. i rashodi opće države u skupini EU-27 izraženi kao udio u BND-u



Izvor: Sud, na temelju podataka o BND-u skupine EU-27 iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije Europske komisije za 2024. – Prilog A – Prihodi; rashodi opće države u skupini EU-27: Eurostatova baza podataka – *Državni prihodi, rashodi i glavni agregati* (podatci preuzeti 28. travnja 2025.); potrošnja proračunskih sredstava EU-a: Europska komisija – konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2024.

1.3. Sredstva EU-a isplaćuju se *korisnicima* ili u obliku jednokratnih plaćanja / godišnjih obroka ili u obliku niza plaćanja u okviru višegodišnjih programa potrošnje. Plaćanja iz proračuna EU-a za 2024. obuhvaćala su 49,0 milijardi eura pretfinanciranja i 142,1 milijardu eura drugih vrsta plaćanja. Kako je prikazano na *slici 1.2.*, najveći dio proračuna EU-a iskorišten je u područjima „Prirodni resursi i okoliš” te „Kohezija, otpornost i vrijednosti”, nakon čega slijedi područje „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”.

Slika 1.2. – Potrošnja proračunskih sredstava EU-a za 2024. po naslovima VFO-a



Naslov 1. VFO-a (poglavlje 5.)

Naslov 2. VFO-a (poglavlje 6.)

Naslov 3. VFO-a (poglavlje 7.)

Naslov 4. VFO-a (poglavlje 8.)

Naslov 5. VFO-a (poglavlje 8.)

Naslov 6. VFO-a (poglavlje 9.)

Naslov 7. VFO-a (poglavlje 10.)

Mehanizam solidarnosti

Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija

Kohezija, otpornost i vrijednosti

Prirodni resursi i okoliš

Migracije i upravljanje granicama

Sigurnost i obrana

Susjedstvo i svijet

Europska javna uprava

(izvan VFO-a)

Izvor: Sud.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja

1.4. Nalazi Suda odnose se na *konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju*⁶ EU-a („računovodstvena dokumentacija“) za financijsku godinu 2024. Ona je, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, zaprimljena 30. lipnja 2023., odnosno na dan roka za podnošenje utvrđenog u *Financijskoj uredbi*. Računovodstvenoj dokumentaciji priložen je odjeljak pod naslovom „Financijska postignuća godine“⁷, koji nije obuhvaćen revizorskim mišljenjem Suda. Međutim, u skladu s revizijskim standardima Sud je procijenio usklađenost informacija iz tog odjeljka s informacijama u računovodstvenoj dokumentaciji.

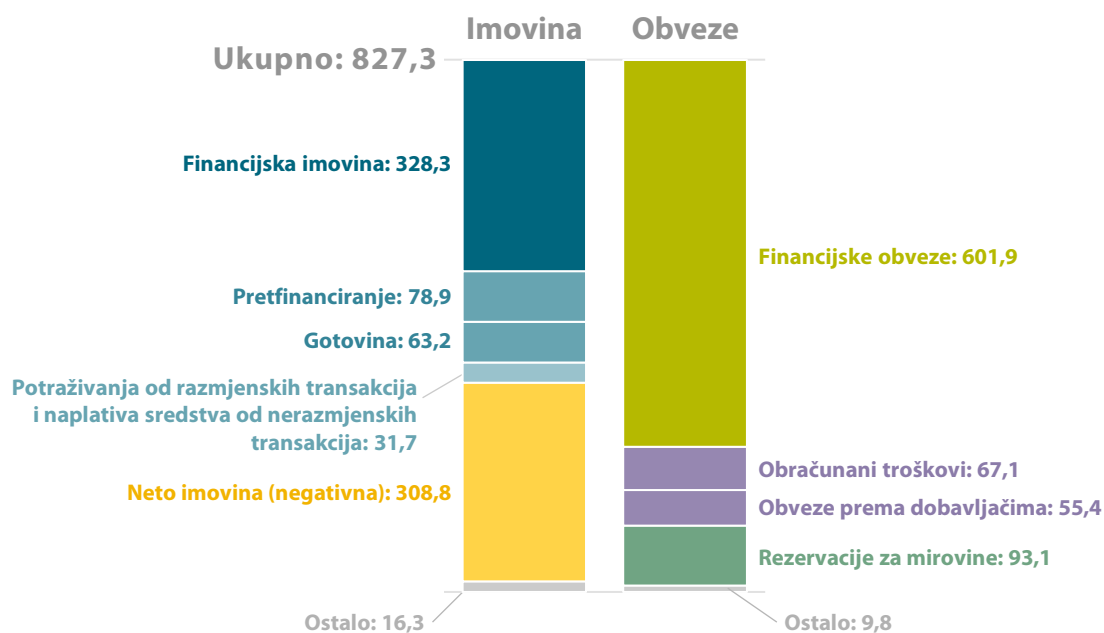
1.5. Računovodstvena dokumentacija koju je objavila Komisija pokazuje da su ukupne obveze na dan 31. prosinca 2024. iznosile 827,3 milijarde eura, dok je ukupna imovina iznosila 518,5 milijardi eura. Razlika od 308,8 milijardi eura odnosi se na (negativnu) neto imovinu koja obuhvaća pričuve i dio rashoda EU-a koji su već nastali do 31. prosinca i koje je potrebno financirati iz budućih proračuna. Na *slici 1.3.* nalazi se detaljan prikaz imovine i obveza. Za 2024. ostvaren je (negativan) *poslovni rezultat* u visini od 97,2 milijarde eura. Iznosi prikazani kao rashodi za instrument *NextGenerationEU* (NGEU) znatno su doprinijeli negativnim vrijednostima neto imovine i poslovnog rezultata.

⁶ Članak 247. Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509.

⁷ Smjernice za preporučenu praksu 2 (RPG 2) „Financial Statement Discussion and Analysis“ Odbora za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB).

Slika 1.3. – Imovina i obveze EU-a na dan 31. prosinca 2024.

(u milijardama eura)



Izvor: Sud.

1.6. Sud je revizijom utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja. U **poglavlju 2.** Sud iznosi rezultate svojih revizijskih aktivnosti u području financijskog i proračunskog upravljanja financijskim sredstvima EU-a.

Ključna revizijska pitanja povezana s financijskim izvještajima za 2024.

1.7. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje. O ključnim revizijskim pitanjima Sud izvješćuje u svojoj izjavi o jamstvu.

Pravilnost transakcija

1.8. Sud je ispitao prihode i rashode EU-a kako bi procijenio jesu li financijska sredstva prikupljena i potrošena u skladu s važećim zakonima i propisima⁸. U nastavku se iznosi sažeti prikaz revizijskih rezultata Suda, koji su za prihode detaljno prikazani u **poglavlju 4.**, a za rashode u **poglavljima 5. – 10.** Pregled u nastavku ne uključuje rezultate revizijskih aktivnosti Suda u vezi s rashodima iz RRF-a, koji se iznose u **poglavlju 11.**

Mišljenjem Suda obuhvaćene su proračunske prihodovne i rashodovne transakcije

1.9. Kad je riječ o prihodima, Sud je dobio razumno jamstvo za svoje revizorsko mišljenje procjenom odabranih ključnih sustava, koja je dopunjena ispitivanjem transakcija. Uzorak od 65 ispitanih transakcija osmišljen je tako da bude reprezentativan za sve izvore proračunskih prihoda EU-a, koji se sastoje od prihoda od *vlastitih sredstava* (carinske pristojbe i sredstva koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost (PDV) te vlastita sredstva koja se temelje na BND-u i nerekiciranom plastičnom ambalažnom otpadu) i prihoda iz drugih izvora. Uzorkom Suda obuhvaćeni su i vanjski *namjenski prihodi* upotrijebljeni za financiranje nepovratne komponente RRF-a (bespovratnih sredstava), odnosno iznosi koje je Komisija pozajmila u okviru instrumenta NGEU (vidjeti odlomke **4.2. – 4.4.**). Riječ je o iznosima koje će EU u budućnosti morati otplatiti. Za 2024. vrijednost revizijskog statističkog skupa Suda za prihode iznosila je 250,6 milijardi eura (vidjeti **sliku 4.1.**).

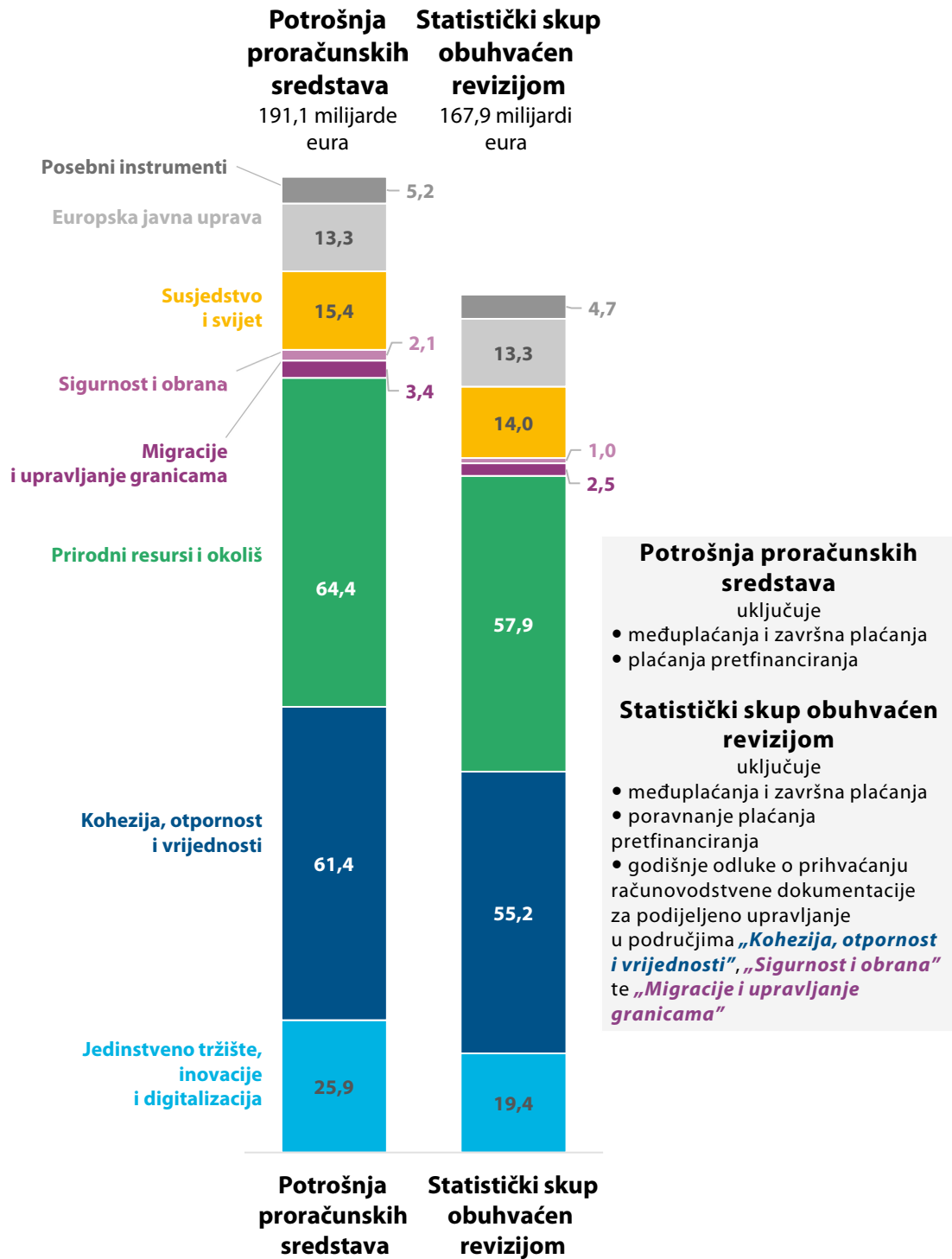
⁸ Uključujući transakcije iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i prethodnih VFO-ova.

1.10. Kad je riječ o rashodima, Sud je sastavio reprezentativni uzorak od 812 transakcija iz revizijskog statističkog skupa, kojim su obuhvaćena *poravnanja* plaćanja pretfinanciranja te međuplaćanja i završna plaćanja koja je Komisija (ili neka druga institucija ili tijelo koje upravlja financijskim sredstvima EU-a) prihvatila i isplatila iz proračuna EU-a *krajnjim primateljima*. Sud je ispitao te transakcije kako bi prikupio informacije za potrebe davanja izjave o jamstvu i procijenio udio nepravilnih transakcija u ukupnom statističkom skupu, i to za dijelove rashoda za koje smatra da u njima postoje značajne pogreške (vidjeti odlomak **1.15.**) i za svaki od naslova VFO-a za koje iznosi posebnu procjenu (naslovi 1., 2., 3., 6. i 7.). Ispitane transakcije i primjeri izneseni u ovom izvješću ne čine osnovu za donošenje zaključaka o konkretnim državama članicama, državama koje su korisnice potpore ili relevantnim regijama (vidjeti odlomak **(22) Priloga 1.1.**).

1.11. Ukupna vrijednost statističkog skupa Suda za rashode za 2024. iznosila je 167,9 milijardi eura, uključujući dodatna financijska sredstva u okviru instrumenta NGEU za postojeće programe u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., pri čemu se ta sredstva moraju potrošiti u skladu sa sektorskim pravilima. Taj iznos uključuje doprinose Ujedinjene Kraljevine i plaćanja Ujedinjenoj Kraljevini, u skladu s uvjetima navedenim u sporazumu o povlačenju⁹. Na **slici 1.4.** prikazani su potrošnja proračunskih sredstava EU-a i revizijski statistički skup Suda za rashode, raščlanjeni po naslovima VFO-a (proračunskim područjima) i vrstama plaćanja: *međuplaćanja* i završna plaćanja, *poravnanje* pretfinanciranja i godišnje odluke o prihvaćanju računovodstvene dokumentacije (vidjeti odlomke **(19)** i **(20) Priloga 1.1.**).

⁹ Članci 136. i 138. *Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju.*

Slika 1.4. – Revizijski statistički skup Suda (167,9 milijardi eura) i potrošnja proračunskih sredstava EU-a (191,1 milijarda eura) za 2024. – usporedba prema naslovima VFO-a



Izvor: Sud.

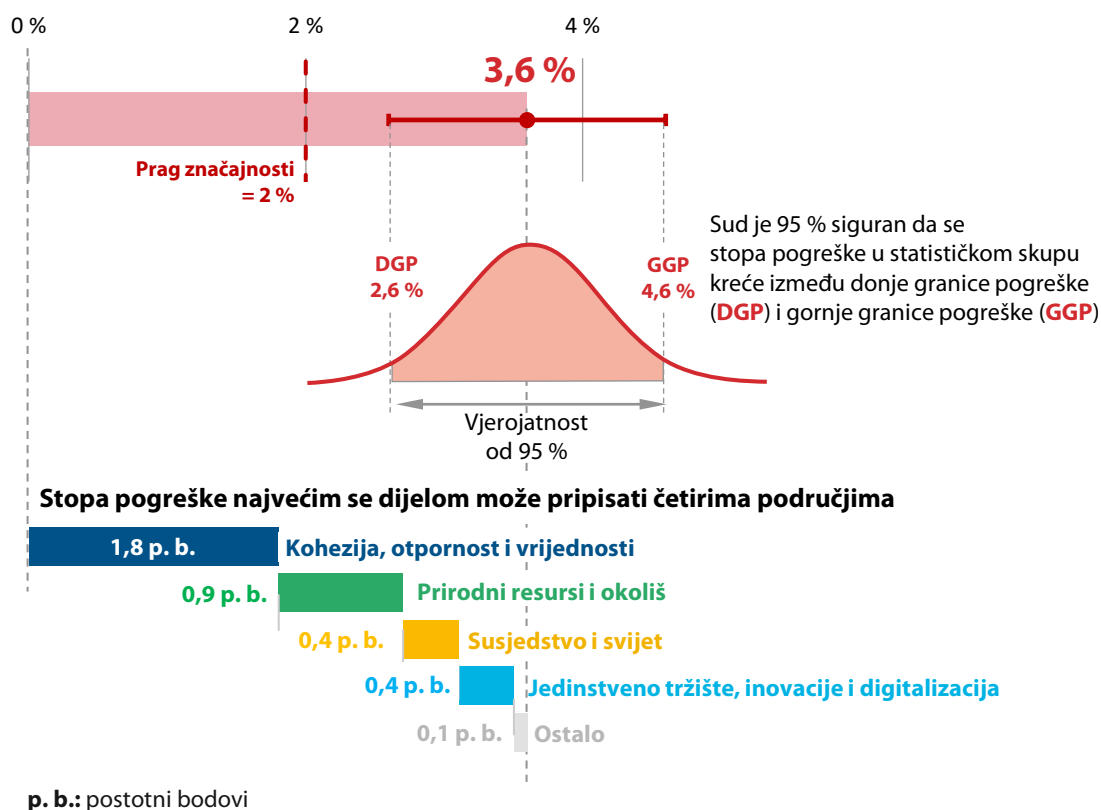
U prihodima ne postoje značajne pogreške, ali one postoje u znatnom dijelu rashoda

1.12. Sud je u vezi s pravilnošću prihoda i rashoda EU-a došao do sljedećih ključnih nalaza:

- (a) **Prihodi:** ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške za prihode nije bila značajna. Sustavi za upravljanje prihodima koje je Sud ispitao općenito su bili djelotvorni. Međutim, neki elementi sustava kontrole za upravljanje zadržkama u vezi s PDV-om i *otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (TVS)* bili su djelomično djelotvorni. Nadalje, pružanje informacija o *zadržkama u vezi s BND-om* i dostavljanje podataka o vlastitim sredstvima od plastičnog otpada, kao i određeni elementi ključnih unutarnjih kontrola tradicionalnih vlastitih sredstava koje je Sud procijenio u trima državama članicama, bili su djelomično djelotvorni (vidjeti **poglavlje 4.**).
- (b) **Rashodi:** revizijski dokazi koje je Sud prikupio upućuju na to da je ukupna stopa pogreške¹⁰ značajna i da iznosi 3,6 %. Sud je 95 % siguran da se *procijenjena stopa pogreške* u statističkom skupu kreće između 2,6 % (donja granica pogreške) i 4,6 % (gornja granica pogreške). Razina pogreške najvećim se dijelom može pripisati području „Kohezija, otpornost i vrijednosti” (1,8 postotnih bodova), a zatim područjima „Prirodni resursi i okoliš” (0,9 postotnih bodova), „Susjedstvo i svijet” (0,4 postotna boda) i „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (0,4 postotna boda) (vidjeti **sliku 1.5.**).

¹⁰ Definicija „pogreške” u odlomku **(25) Priloga 1.1.**

Slika 1.5. – Procijenjena stopa pogreške za 2024. i područja koja zauzimaju najveće udjele u toj stopi

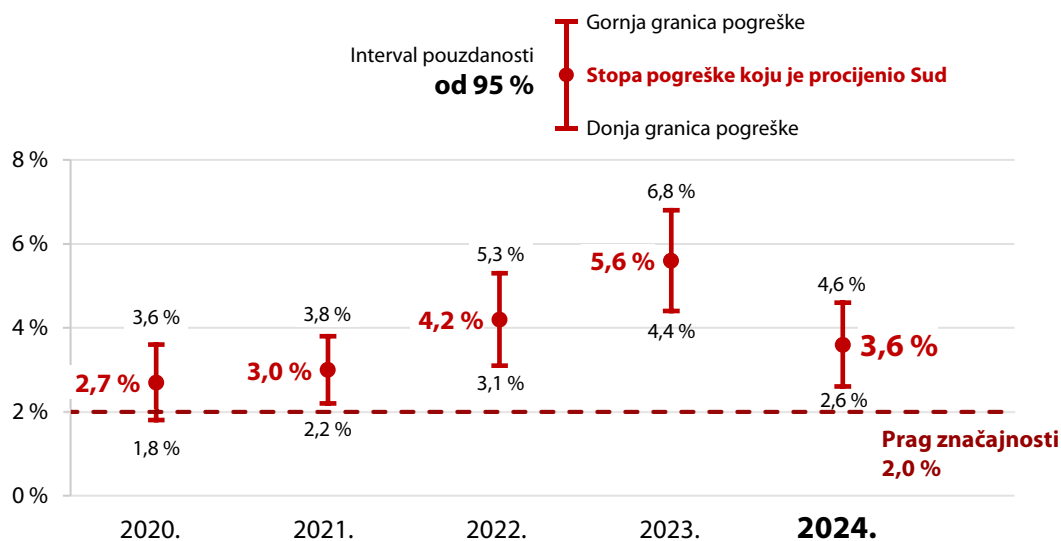


Izvor: Sud.

1.13. Od 2021. donja granica *intervala pouzdanosti*¹¹ od 95 % koji je Sud utvrdio za procijenjenu stopu pogreške postojano je bila iznad praga značajnosti od 2,0 %. To znači da Sud ima razumno jamstvo da je za svaku od tih godina stopa pogreške u revizijskom statističkom skupu iznad *praga značajnosti*. Na [slici 1.6.](#) prikazana je usporedba procijenjenih stopa pogreške u razdoblju 2020. – 2024.

¹¹ Interval pouzdanosti od 95 % objašnjen je u odlomku [\(27\) Priloga 1.1.](#)

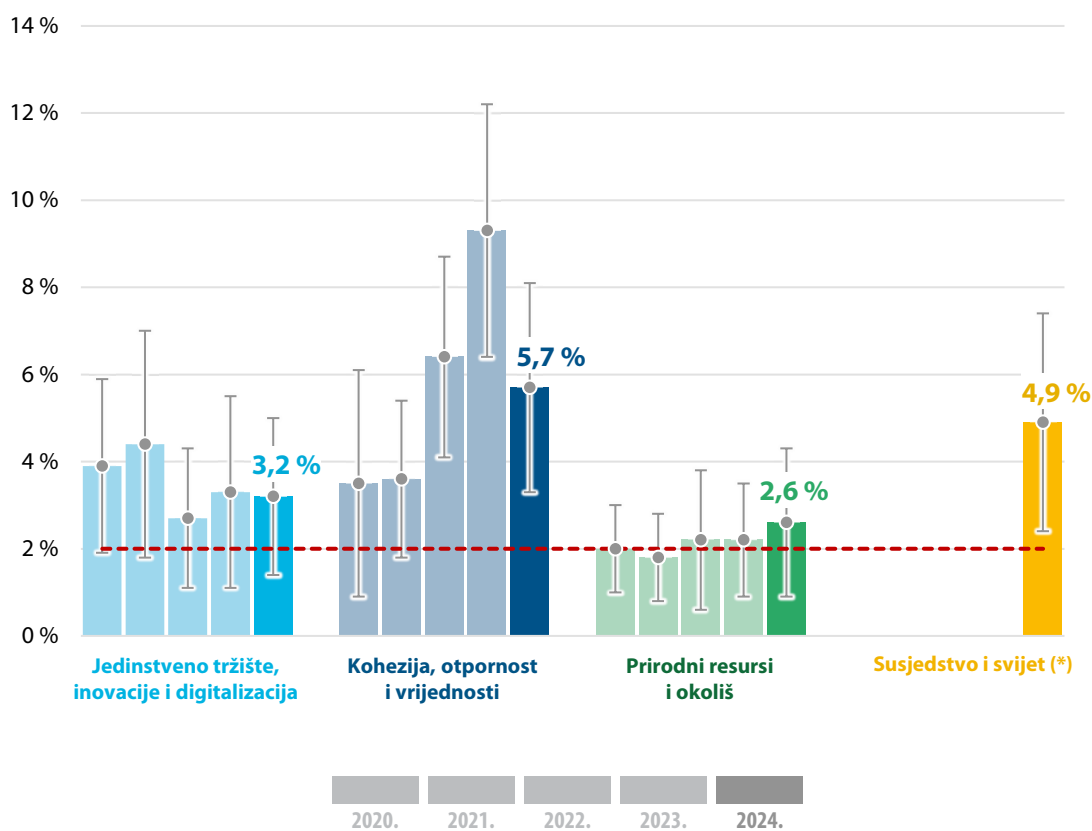
Slika 1.6. – Procijenjene stope pogreške (2020. – 2024.)



Izvor: Sud.

1.14. Na [slici 1.7.](#) uspoređuju se stope pogreške koje je Sud procijenio za područja „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”, „Kohezija, otpornost i vrijednosti”, „Prirodni resursi i okoliš” u razdoblju 2020. – 2024. te stopa pogreške koju je procijenio za područje „Susjedstvo i svijet” za 2024. Dodatne informacije iznose se u odlomcima [1.19.](#) – [1.22.](#) te [poglavljima 5., 6., 7. i 9.](#)

Slika 1.7. – Procijenjene stope pogreške za naslove 1., 2., 3. i 6. VFO-a (2020. – 2024.)

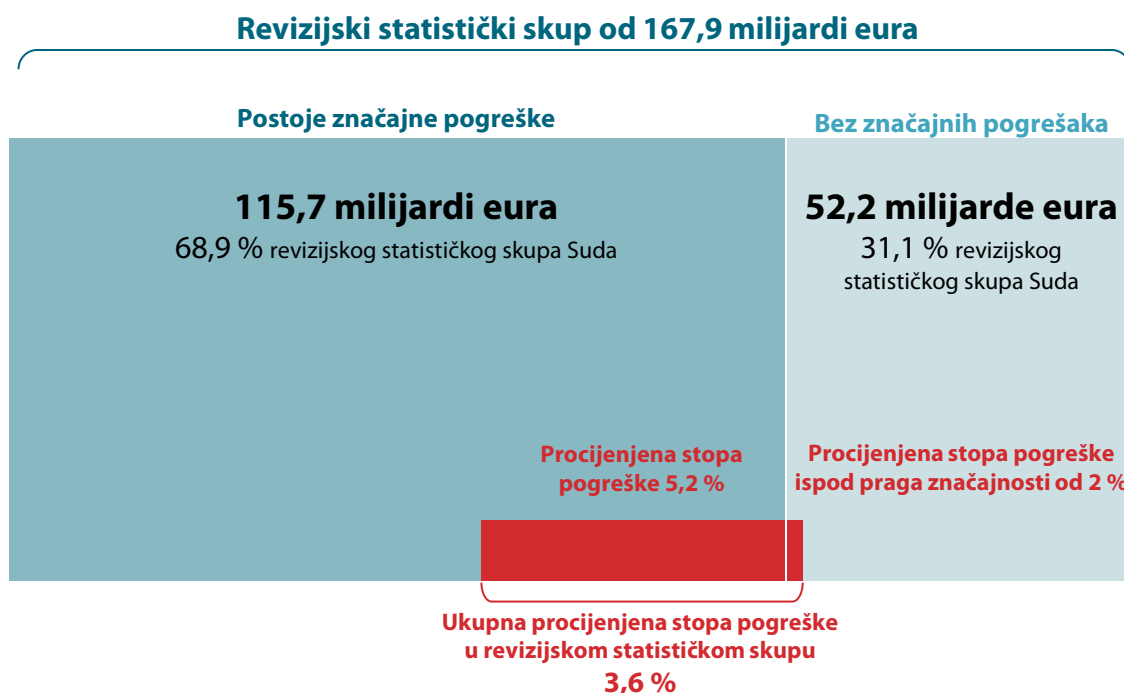


* U razdoblju 2020. – 2023. Sud nije iznosio posebnu procjenu za područje „Susjedstvo i svijet“.

Izvor: Sud.

1.15. Rezultati revizije koju je Sud proveo za 2024. ponovno potvrđuju njegovu procjenu iz prijašnjih godina, odnosno da način isplate financijskih sredstava utječe na rizik od pogreške. Na *slici 1.8.* vidljivo je da područja obuhvaćena revizijom u kojima postoje značajne pogreške čine 68,9 % revizijskog statističkog skupa Suda (2023.: 64,4 %). Uzimajući u obzir rezultate svojeg ispitivanja na razini svih naslova VFO-a, Sud procjenjuje da stopa pogreške u tom dijelu rashoda iznosi 5,2 % (2023.: 7,9 %).

Slika 1.8. – Udio revizijskog statističkog skupa Suda za 2024. u kojem postoje značajne pogreške



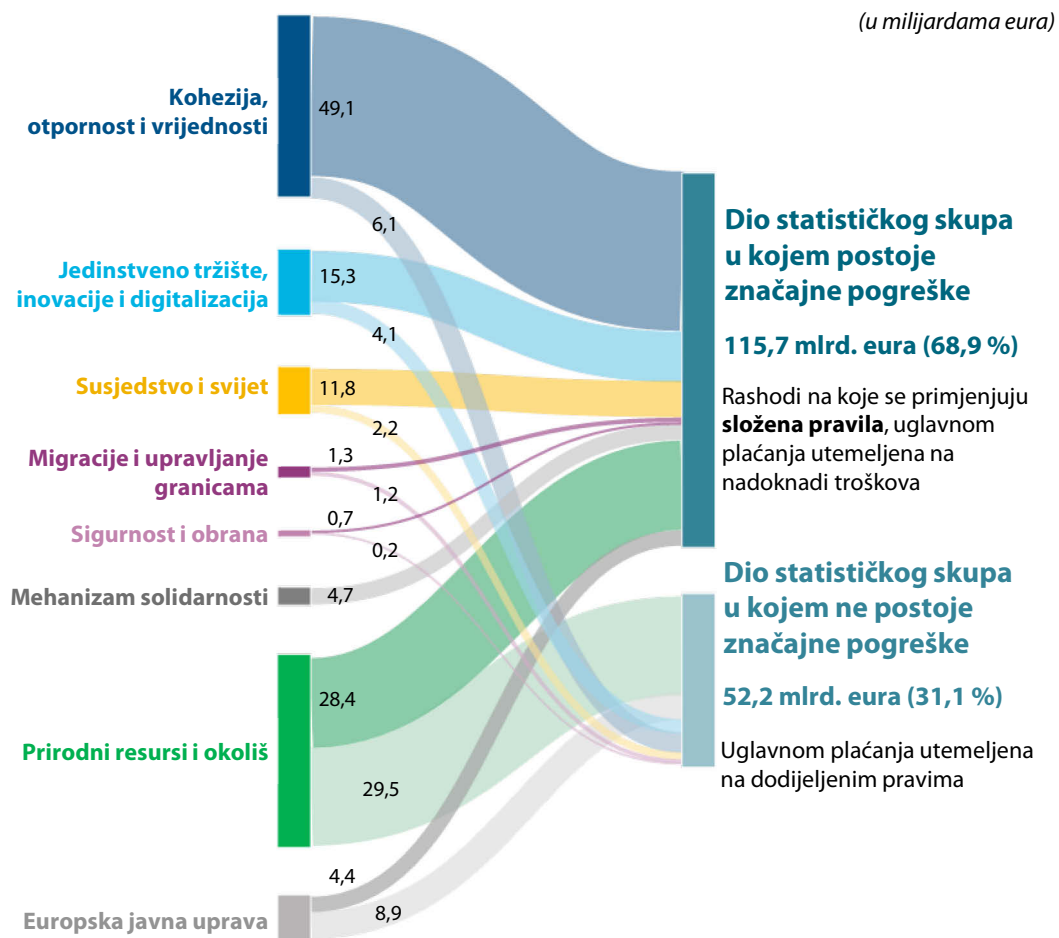
Izvor: Sud.

1.16. Područja obuhvaćena revizijom u kojima postoje značajne pogreške uglavnom uključuju **plaćanja utemeljena na nadoknadi troškova**, za koja korisnici moraju podnijeti zahtjeve za povrat prihvatljivih troškova koji su im nastali. U tu svrhu, kao i radi dokazivanja da provode aktivnost koja je prihvatljiva za potporu, korisnici moraju pružiti dokaze za nadoknadive troškove koji su im nastali. Pritom se često moraju pridržavati složenih pravila kojima se određuje za što se može podnijeti zahtjev (prihvatljivost) i kako troškovi trebaju nastati (pravila o *javnoj nabavi* ili *državnim potporama*).

1.17. Sud zaključuje da u 31,1 % njegova revizijskog statističkog skupa ne postoje značajne pogreške, što znači da je procijenjena stopa pogreške u tom dijelu rashoda ispod praga značajnosti od 2 % (vidjeti [sliku 1.8.](#)). Taj dio statističkog skupa uključuje rashode povezane s **plaćanjima utemeljenim na dodijeljenim pravima** za koja korisnici moraju ispuniti određene uvjete (npr. *izravna plaćanja* poljoprivrednicima, ne ubrajajući *ekosheme*), kao i dio administrativnih rashoda (plaće i mirovine osoblja EU-a), proračunsku potporu zemljama izvan EU-a te mjere za studente i druge mjere za mobilnost u sklopu programa *Erasmus+* (vidjeti [sliku 1.9.](#)). U tom dijelu rashoda nije bilo značajnih pogrešaka ni prethodnih godina. Ipak, Sud je utvrdio određene pogreške povezane s neprihvatljivim troškovima.

1.18. Kako je prikazano na *slici 1.9.*, područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti” zauzima najveći udio u dijelu revizijskog statističkog skupa Suda u kojem postoje značajne pogreške (49,1 milijarda eura), nakon čega slijede područja „Prirodni resursi i okoliš” (28,4 milijarde eura), „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (15,3 milijarde eura) te „Susjedstvo i svijet” (11,8 milijardi eura). U odlomcima *1.19.* – *1.22.* sažeto su izneseni nalazi Suda za glavna područja politika.

Slika 1.9. – Detaljan prikaz revizijskog statističkog skupa Suda po stopama pogreške i naslovima VFO-a



Izvor: Sud.

1.19. „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (poglavlje 5.):

kao i prethodnih godina, rashodi za istraživanje i inovacije (uglavnom program Obzor 2020.), na koje otpada većina plaćanja u okviru tog naslova, i dalje su glavni izvor pogrešaka. Pogreške u tom području uključuju različite kategorije neprihvatljivih troškova (posebice neprihvatljive iznose povezane s izravnim troškovima za osoblje, drugim *izravnim troškovima* i neprihvatljivim podugovaranjem). U jednom projektu u okviru *Instrumenta za povezivanje Europe* Sud je utvrdio i neprihvatljive neizravne troškove.

1.20. „Kohezija, otpornost i vrijednosti” (poglavlje 6.):

rashodi u tom području uglavnom nastaju u okviru *Europskog fonda za regionalni razvoj* (EFRR), *Kohezijskog fonda* (KF) i *Europskog socijalnog fonda plus* (ESF+) te u prvom redu obuhvaćaju plaćanja utemeljena na nadoknadi troškova. Procijenjena stopa pogreške i broj pogrešaka koje je Sud utvrdio za taj naslov bili su i ove godine znatni, ali manji nego prethodne godine. Glavne vrste pogrešaka koje je Sud kvantificirao odnosile su se na neprihvatljive troškove i projekte, nepravilnosti u postupcima javne nabave te nepostojanje ključne popratne dokumentacije.

1.21. „Prirodni resursi i okoliš” (poglavlje 7.):

rezultati Suda upućuju na to da je, cjelokupno gledajući, stopa pogreške bila značajna za sljedeća rashodovna područja: ekosheme, ruralni razvoj, tržišne mjere i druga područja politika u okviru naslova 3. VFO-a koja nisu obuhvaćena *zajedničkom poljoprivrednom politikom* (ZPP). Na ta područja otpada oko 54 % rashoda u okviru tog naslova, koji uglavnom nastaju u obliku nadoknade troškova. Administrativne pogreške, neprihvatljivi rashodi te nepridržavanje obveza u području poljoprivrede i okoliša / klime / ekoshema najčešće su pogreške utvrđene u tim područjima.

1.22. „Susjedstvo i svijet” (poglavlje 9.):

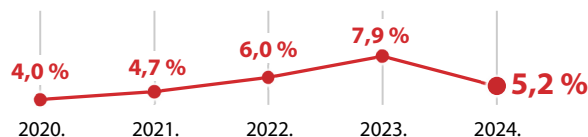
rashodi u tom području uglavnom se temelje na nadoknadi troškova i obuhvaćaju *vanjsko djelovanje* koje se financira iz proračuna EU-a. Značajne pogreške postojale su u svim vrstama rashoda koji su obuhvaćeni tim naslovom, osim plaćanja *proračunske potpore* i administrativnih rashoda, koji čine otprilike 15 % rashoda. Većina pogrešaka utvrđenih u tom području odnosila se na neprihvatljive troškove, nepoštovanje pravila o javnoj nabavi, nepostojanje ključne popratne dokumentacije te neprihvatljive projekte ili korisnike.

Pogreške u vezi s prihvatljivošću i dalje zauzimaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške i njihov je broj veći u odnosu na prošlu godinu

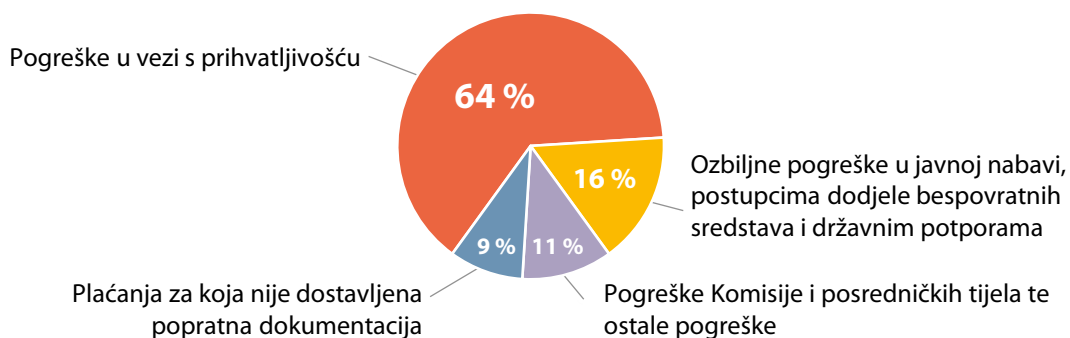
1.23. Sud u nastavku detaljno opisuje vrste pogrešaka utvrđene u dijelu revizijskog statističkog skupa u kojem kontinuirano postoje značajne pogreške. Na [slici 1.10.](#) uspoređuju se procijenjene stope pogreške za taj dio revizijskog statističkog skupa i kretanje udjela glavnih vrsta pogrešaka u razdoblju 2020. – 2024. te se prikazuje udio svake vrste pogreške u procijenjenoj stopi pogreške za 2024.

Slika 1.10. – Procijenjena stopa pogreške za dio rashoda u kojem postoje značajne pogreške i udio svake od vrsta pogrešaka

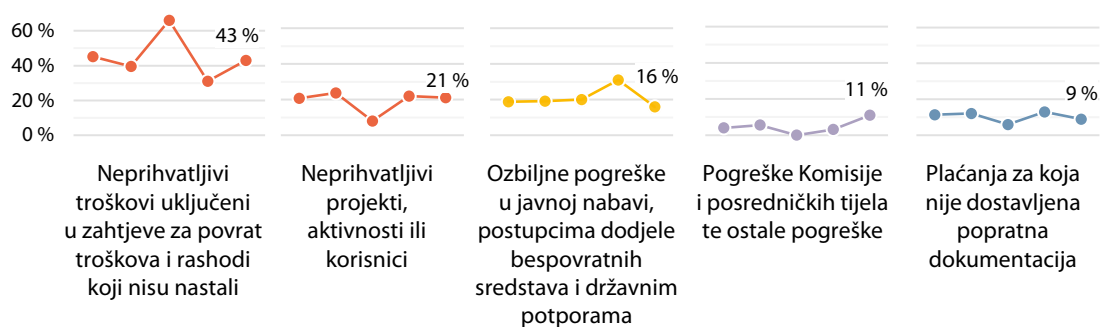
Procijenjena stopa pogreške



Udjeli vrsta pogrešaka za 2024.



Kretanje vrsta pogrešaka u razdoblju 2020. – 2024.

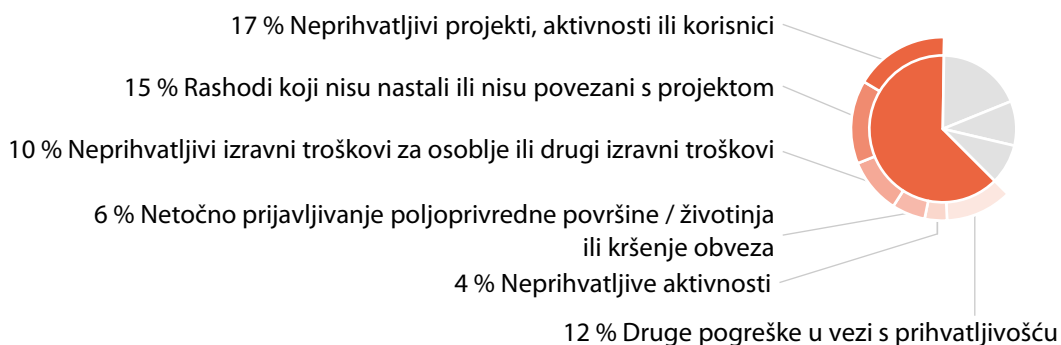


Izvor: Sud.

1.24. Sud je za 2024. ponovno utvrdio da pogreške u vezi s prihvatljivošću, uglavnom u područjima „Kohezija, otpornost i vrijednosti”, „Prirodni resursi i okoliš”, „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” te „Susjedstvo i svijet” zauzimaju najveći udio u stopi pogreške koju je procijenio za dio revizijskog statističkog skupa u kojem postoje značajne pogreške, odnosno 64 % (2023.: 53 %). Od tih pogrešaka 17 % otpada na neprihvatljive projekte ili korisnike, 15 % na rashode koji nisu nastali ili koji nisu povezani s projektom, 10 % na neprihvatljive izravne troškove za osoblje ili druge izravne troškove, 6 % na netočno prijavljivanje poljoprivredne površine / životinja ili kršenje obveza te 4 % na neprihvatljive aktivnosti (vidjeti [sliku 1.11.](#)).

Slika 1.11. – Detaljan prikaz pogrešaka u vezi s prihvatljivošću za 2024.

Pogreške u vezi s prihvatljivošću (64 %)

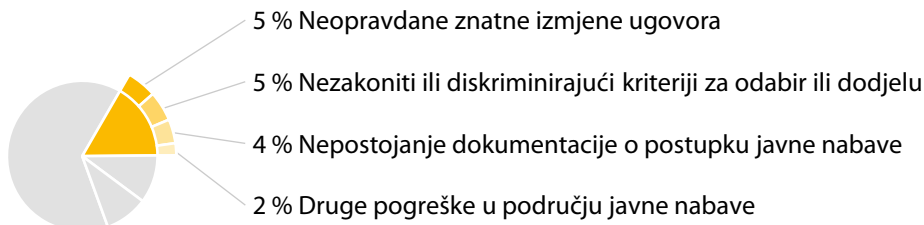


Izvor: Sud.

1.25. Pogreške povezane s kršenjem pravila o javnoj nabavi i postupcima dodjele bespovratnih sredstava, uglavnom u područjima „Kohezija, otpornost i vrijednosti” te „Susjedstvo i svijet” zauzimaju udio od 16 % (2023.: 31 %) u procijenjenoj stopi pogreške za taj dio rashoda za 2024. To smanjenje uglavnom proizlazi iz činjenice da je Sud za 2024. utvrdio manji broj slučajeva nepoštovanja pravila o državnim potporama u području „Kohezija, otpornost i vrijednosti”. Glavne vrste pogrešaka utvrđene u području javne nabave odnosile su se na neopravdano znatno izmjenjivanje ugovora bez raspisivanja novog postupka javne nabave ili objavljivanja poziva na podnošenje prijedloga (čiji je udio u stopi pogreške 5 %), nezakonite ili diskriminirajuće kriterije za odabir ili dodjelu utvrđene u obavijestima o nadmetanju li natječajnoj dokumentaciji (udio od 5 %) i nepostojanje dokumentacije o postupku javne nabave (udio od 4 %) (vidjeti [sliku 1.12.](#)).

Slika 1.12. – Detaljan prikaz ozbiljnih pogrešaka u javnoj nabavi, postupcima dodjele bespovratnih sredstava i državnim potporama za 2024.

Ozbiljne pogreške u javnoj nabavi, postupcima dodjele bespovratnih sredstava i državnim potporama (16 %)



Izvor: Sud.

1.26. Na stopu pogreške u predmetnom dijelu rashoda utjecale su i dvije druge vrste pogrešaka. Prvu čine pogreške Komisije i posredničkih tijela te ostale pogreške, uglavnom relevantnih tijela u državama članicama, koje se odnose na transakcije povezane s novouvedenim ekoshemama u području „Prirodni resursi i okoliš” i zauzimaju udio od 11 % (2023.: 3 %) u procijenjenoj stopi pogreške. Drugu čine plaćanja za koja nije dostavljena ključna popratna dokumentacija, uglavnom u područjima „Kohezija, otpornost i vrijednosti” te „Susjedstvo i svijet”, koje zauzimaju udio od 9 % (2023.: 13 %).

Komisijine informacije o pravilnosti

Stopa pogreške koju je prijavila Komisija nije izravno usporediva sa stopom pogreške koju je procijenio Sud i stoga je vjerojatno procijenjena manjom od stvarne

1.27. Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a¹², neovisno o načinu upravljanja (tj. *izravno, neizravno ili podijeljeno upravljanje*).

1.28. Komisija u *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* (AMPR) iznosi ključne objedinjene informacije o unutarnjoj kontroli i financijskom upravljanju navedene u *godišnjim izvješćima o radu* različitih glavnih uprava Komisije. Glavni direktori odgovorni su za pouzdanost informacija navedenih u *godišnjim izvješćima o radu* njihovih glavnih uprava, a kolegij povjerenika donosi AMPR te stoga u konačnici preuzima odgovornost za izradu tog izvješća i informacije koje su u njemu iznesene.

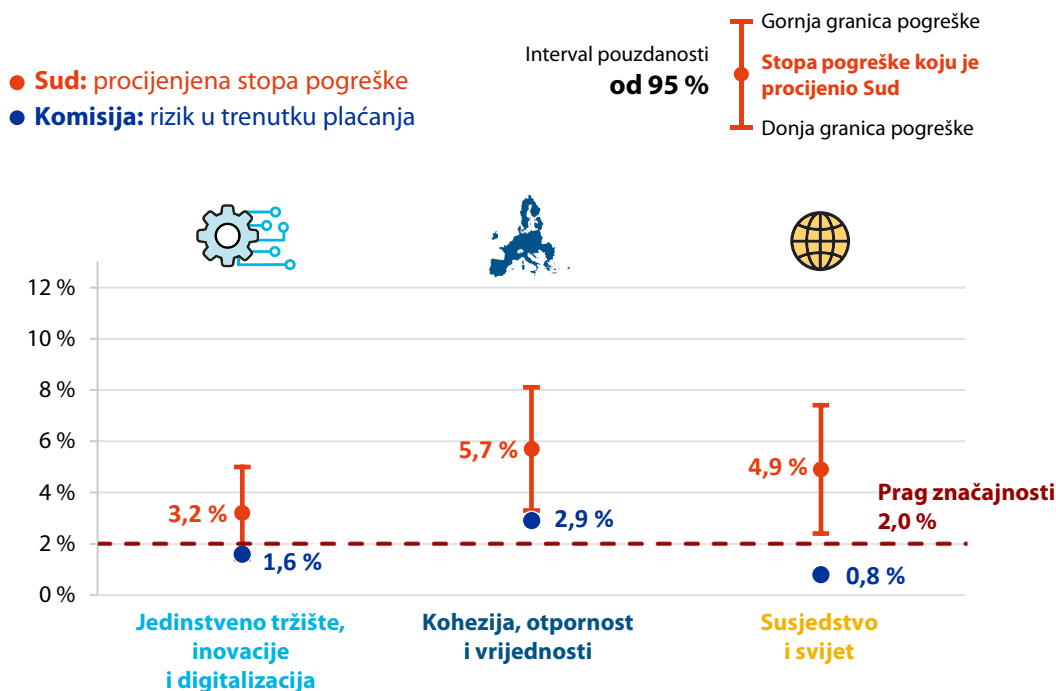
1.29. Komisija u AMPR-u navodi procijenjeni rizik u trenutku plaćanja¹³ za 2024. za sve naslove VFO-a osim naslova 3. „Prirodni resursi i okoliš”. Na *slici 1.13.* prikazana je Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja za naslove VFO-a za koje Sud iznosi posebne procjene usporedno s rasponima intervala pouzdanosti od 95 %¹⁴ koje je Sud utvrdio za procijenjenu stopu pogreške. Komisijine vrijednosti ispod su raspona intervala pouzdanosti koji je Sud utvrdio za naslove 2. i 6. te u donjoj polovici raspona za naslov 1.

¹² Članak 317. UFEU-a.

¹³ U skladu s člankom 253. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. *Financijske uredbe* u AMPR je potrebno uključiti „procjenu razine pogreške” u rashodima EU-a.

¹⁴ Interval pouzdanosti od 95 % objašnjen je u odlomku *(28) Priloga 1.1.*

Slika 1.13. – Stopa pogreške koju je Sud procijenio za 2024. i Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja za naslove VFO-a 1., 2. i 6.



Izvor: Sud.

1.30. Postoje razni razlozi zbog kojih su Komisijine procjene niže od stopa pogreške koje je procijenio Sud. Oni uključuju razlike koje su same po sebi svojstvene ulogama i ovlastima Komisije i Suda, ali i ograničenja u *sustavima upravljanja i kontrole* (vidjeti odlomak **1.34.**).

1.31. Sud je vanjski revizor EU-a i iznosi neovisno revizorsko mišljenje o *zakonitosti i pravilnosti* financijskih transakcija za danu godinu. Pritom je dužan izvijestiti o svim slučajevima nepravilnosti, neovisno o tome je li na njih primjenjiv *financijski ispravak*. Suprotno tome, Komisija se usredotočuje na slučajeve nepravilnosti za koje smatra da postoji pravna osnova za povrat povezanih iznosa. Komisija ne primjenjuje financijski ispravak ako se, primjerice, utvrdi nepravilnost uzrokovana nedostatkom u njezinim vlastitim postupcima.

1.32. Konkretnije, Komisijina procjena „nepravilnosti” temelji se na definiciji iz *Uredbe o zajedničkim odredbama*: „svako kršenje primjenjivog prava koje proizlazi iz djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta, koje šteti ili bi moglo naštetiti proračunu Unije tako da taj proračun optereti neopravdanim rashodom”.

1.33. Sud definira „pogrešku” kao novčani iznos isplaćen iz proračuna EU-a za koji nisu bili ispunjeni uvjeti za isplatu. Stoga definicijom koju primjenjuje Sud nisu obuhvaćene samo povrede primjenjivog prava koje proizlaze iz radnji ili propusta gospodarskih subjekata nego i pogreške na štetu proračuna EU-a koje su počinile nacionalne i regionalne uprave ili sama Komisija. Osim toga, procijenjenu stopu pogreške o kojoj Sud izvješćuje ne bi se trebalo smatrati jednakom iznosu financijskih ispravaka koje Komisija može potencijalno uvesti u skladu s važećim pravilima.

1.34. Kao i prethodnih godina, Sud je utvrdio ograničenja u sustavima upravljanja i kontrole koja utječu na Komisijinu procjenu rizika u trenutku plaćanja u različitim područjima politika. U odlomcima u nastavku iznosi se analiza ograničenja utvrđenih u pogledu naslova 1., 2. i 6. VFO-a.

1.35. Za naslov 1. „**Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija**” (Komisijini ukupni relevantni rashodi: 24 milijarde eura) Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja iznosila je 1,6 %, što je u donjoj polovici raspona pogreške (intervala pouzdanosti) koji je utvrdio Sud i ispod stope pogreške od 3,2 % koju je procijenio (vidjeti odlomke **5.10.** i **5.40.**). Tim su naslovom uglavnom obuhvaćeni rashodi koje je Komisija kategorizirala kao niskorizične (56 % ukupnih rashoda u okviru tog naslova). Komisijina ukupna *stopa preostale pogreške* za programe *Obzor 2020.*, *Obzor Europa* i *Digitalna Europa*, uzimajući u obzir korektivne mjere, iznosi oko 1,8 %. U slučaju programa *Obzor 2020.* ta se stopa temelji na utvrđenim stopama pogrešaka. Za programe *Obzor Europa* i *Digitalna Europa* Komisija još ne raspolaže stopom pogreške utemeljenom na *ex post* kontrolama te je stoga za procjenu stope pogreške upotrijebila ciljnu stopu od najviše 2 % (vidjeti odlomke **5.41.** i **5.42.**).

1.36. Za naslov 2. „**Kohezija, otpornost i vrijednosti**” (Komisijini ukupni relevantni rashodi: 62 milijarde eura) Komisijina procjena iznosila je 2,9 %, što je znatno ispod raspona pogreške koji je utvrdio Sud (vidjeti sliku **6.6.**). Tim su naslovom obuhvaćeni *operativni programi* koje je Komisija, ovisno o njihovim potvrđenim stopama pogreške, uglavnom kategorizirala kao manje rizične ili srednjorizične (61 % ukupnih rashoda u okviru tog naslova). Sud je za 2024. za naslov 2. VFO-a procijenio stopu pogreške od 5,7 % (vidjeti odlomak **6.10.**).

Komisija izračunava stopu pogreške za potrebe upravljanja i kontrole. Ta se stopa pogreške temelji na stopama koje su prijavila *revizijska tijela* i koje Komisija provjerava u sklopu provjera dokumentacije i revizija usklađenosti utemeljenih na riziku. Međutim:

- pregledi dokumentacije sami po sebi imaju ograničenja jer nisu osmišljeni s ciljem otkrivanja nepravilnih rashoda koje države članice nisu otkrile¹⁵. Osim toga, oni nisu prikladni za otkrivanje sistemskih nedostataka u aktivnostima revizijskih tijela.
- Komisija tijekom svojih revizija usklađenosti i dalje otkriva nepravilnosti¹⁶. Međutim, budući da provodi tek ograničen broj takvih revizija i da ne ekstrapolira rezultate na dio statističkog skupa rashoda u području kohezije koji nije obuhvaćen tom revizijom, postoji veliki rizik od toga da mnoge pogreške ostanu neotkrivene i da se stoga ne uzmu u obzir pri utvrđivanju ukupne stope pogreške. Dopunskim i paušalnim stopama za programe nad kojima nije provedena revizija koje se od 2021. uključuju u Komisijinu najvišu stopu taj se problem rješava tek djelomično¹⁷.

Nadalje, Sud redovito utvrđuje pogreške koje su ostale neotkrivene zbog nedostataka u revizijskim aktivnostima Komisije i revizijskih tijela¹⁸. Slijedom toga, Sud zaključuje da sustavi upravljanja i kontrole u državama članicama i dalje nisu uvijek djelotvorni kad je riječ o sprečavanju ili otkrivanju nepravilnosti u rashodima koje su prijavili korisnici (vidjeti odlomak **6.65.**). Stoga je Komisijin rizik u trenutku plaćanja procijenjen manjim od stvarnog te je stvarna stopa pogreške vjerojatno veća od stope koju je prijavila Komisija.

¹⁵ Pregled 03/2024, odlomci VI. te 65. i 66.

¹⁶ Ibid., odlomak 68.

¹⁷ Ibid., odlomci 41. i 42.

¹⁸ Tematsko izvješće 26/2021 „Pravilnost rashoda u području kohezijske politike EU-a: Komisija na godišnjoj razini objavljuje minimalnu procijenjenu stopu pogreške koja nije konačna”.

1.37. Za naslov 6. „**Susjedstvo i svijet**” (Komisijini ukupni relevantni rashodi: 20 milijardi eura) Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja (0,8 %) bila je ispod raspona pogreške koji je utvrdio Sud (vidjeti odlomak **9.28.**). Komisija smatra da je 92 % rashoda u okviru tog naslova niskorizično. Rezultati studije o stopi preostale pogreške glavni su element koji se upotrebljava za izračun rizika u trenutku plaćanja za taj naslov. Komisija je 2024. odlučila izmijeniti metodologiju za izradu studije o stopi preostale pogreške s učinkom od 2025. Međutim, Sud je u okviru revizije utvrdio da u toj metodologiji i dalje postoje određeni nedostaci. Sud je za 2024. za naslov 6. VFO-a procijenio stopu pogreške od 4,9 %, što upućuje na to da Komisija i dalje procjenjuje rizik u trenutku plaćanja manjim od stvarnog.

Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevare Sud prijavljuje EPPO-u i OLAF-u

1.38. Prijevare je svaki namjerni čin ili propust koji se odnosi na upotrebu ili iznošenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, neobjavlivanje potrebnih informacija ili nepravilnu upotrebu financijskih sredstava EU-a¹⁹. Prijevaram se nanosi šteta ili se može nanijeti šteta financijskim interesima EU-a.

1.39. Odgovornost za sprečavanje i otkrivanje prijevare u prvom redu snose uprava određenog subjekta i osobe zadužene za upravljanje tim subjektom. U skladu s člankom 325. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije \(UFEU\)](#) EU i njegove države članice dužni su suzbijati prijevare i sve druge nezakonite aktivnosti koje mogu utjecati na financijske interese EU-a.

1.40. Kao vanjski revizor EU-a Sud nema ovlasti za provođenje istraga nad slučajevima u kojima se sumnja na prijevare koje štete financijskim interesima EU-a. Međutim, Sud je dužan prijaviti takve slučajeve nadležnim tijelima, i to u sklopu obveze propisane [člankom 287. stavkom 2. UFEU-a](#) da izvješćuje „o svim nepravilnostima” koje otkrije pri ispitivanju zakonitosti i pravilnosti svih prihoda i rashoda EU-a i dobrog financijskog upravljanja tim prihodima i rashodima. Prije nego što započne s provedbom revizije, Sud uzima u obzir rizik od prijevare (vidjeti odlomke [\(32\)](#) – [\(34\)](#) [Priloga 1.1.](#)) i redovito preispituje svoje postupke.

¹⁹ Članak 3. [Direktive \(EU\) 2017/1371](#) o suzbijanju prijevare počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva o zaštiti financijskih interesa Unije).

1.41. Sud Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO) prosljeđuje sve slučajeve sumnje na kaznena djela koji su u nadležnosti tog ureda i u koje su uključene države članice sudionice te Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF) prosljeđuje sve slučajeve sumnje na prijevaru, korupciju ili druge nezakonite aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a. Takve sumnje mogu proizaći iz revizijskih aktivnosti koje Sud provodi (uključujući revizije uspješnosti) ili iz informacija koje Sudu izravno dostavljaju treće strane. EPPO i OLAF potom poduzimaju daljnje mjere u pogledu tih slučajeva i odlučuju o tome hoće li pokrenuti kaznenu (u slučaju EPPO-a) ili administrativnu istragu (u slučaju OLAF-a) te, prema potrebi, surađuju s tijelima država članica. Od ožujka 2022. Sud slučajeve sumnje na prijevaru istodobno prosljeđuje EPPO-u i OLAF-u ako se oni odnose na pitanja koja su u nadležnosti obaju tijela.

1.42. Sud je OLAF-u 2024. prijavio 19 slučajeva (2023.: 20 slučajeva) u kojima je posumnjao na prijevaru, od čega je njih 15 otkrio tijekom revizije rashoda za 2023., njih tri tijekom revizije rashoda za 2022. i jedan u kontekstu revizije uspješnosti obavljene 2023. kojom je bio obuhvaćen jedan program koji se provodio od 2017. do 2025. OLAF je na temelju tih prijava već pokrenuo šest istraga. Sud je istodobno prijavio sedam od tih slučajeva EPPO-u te je EPPO pokrenuo istrage u vezi sa svakim od njih. Još dva slučaja koja se odnose na Poljsku, koja su prvotno prosljeđena OLAF-u, prosljeđena su EPPO-u početkom 2025. kad je europska tužiteljica EPPO-a iz Poljske preuzela svoju dužnost. Sud je u okviru revizije rashoda za 2024. već utvrdio sedam slučajeva sumnje na prijevaru.

1.43. Najčešći razlozi za sumnju na prijevaru bili su sljedeći:

- namjerna upotreba ili iznošenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata i/ili nenavođenje informacija unatoč obvezi da se to učini, što je dovelo do protupravnog prisvajanja ili nepropisnog zadržavanja financijskih sredstva EU-a;
- umjetno stvaranje uvjeta potrebnih za financiranje sredstvima EU-a; te
- zloraba financijskih sredstava EU-a, tj. uporaba tih sredstava za potrebe drukčije od onih za koje su ona izvorno odobrena.

OLAF je, prema vlastitim navodima, u okviru zaključenih istraga koje su se temeljile na informacijama proizašlim iz revizijskih aktivnosti koje je Sud proveo u razdoblju 2010. – 2024. preporučio povrat ukupnog iznosa od 545,6 milijuna eura, pri čemu su mu u tom razdoblju prosljeđena 254 slučaja.

1.44. Osim o prijavljivanju slučajeva EPPO-u i OLAF-u Sud u ovom godišnjem izvješću pruža informacije i o načinu na koji su Komisija i države članice provodile svoje politike u području rizika od prijevара. U **poglavlju 6.** Sud navodi da je utvrdio nedostatke u planiranju i pripremi revizijskih aktivnosti revizijskih tijela, kao što su nedostaci u pristupima uzorkovanju i nepotpuni kontrolni popisi koji nisu uključivali posebna pitanja o dvostrukom financiranju i prijevari (vidjeti odlomak **6.46.**). Također navodi da je Komisija u većoj mjeri provela preporuku 5.2. iz godišnjeg izvješća Suda za 2022., koja se odnosi na praćenje rizika od prijevara u revizijama koje revizijska tijela obavljaju nad operacijama (vidjeti Prilog **6.2.**).

1.45. Tema prijevara obrađuje se i u okviru drugih, zasebnih revizija. Sud je 2024. objavio tematsko izvješće o povratu nepravilnih rashoda EU-a²⁰, u kojem je zaključio da su Komisijini sustavi za upravljanje nepravilnim rashodima nastalim za korisnike financijskih sredstava EU-a i praćenje takvih rashoda bili djelomično djelotvorni. Početkom 2025. objavio je i tematsko izvješće o prijevarama povezanim s PDV-om pri uvozu²¹. Zaključio je da pri upotrebi pojednostavnjenih carinskih postupaka financijski interesi EU-a nisu dovoljno zaštićeni od prijevara povezanih s PDV-om. Osim toga, utvrdio je da postoje ozbiljni nedostaci u pogledu kontrola u državama članicama, suradnje među državama članicama i na razini EU-a te Komisijina praćenja aktivnosti država članica za borbu protiv zloupotrebe navedenih postupaka. Nadalje, zaključio je da postojeće mjere nisu adekvatne za djelotvorno sprečavanje i otkrivanje prijevara povezanih s PDV-om pri uvozu u sklopu povezanih postupaka i za održavanje ravnoteže između olakšavanja trgovine i zaštite financijskih interesa EU-a. Sud trenutačno provodi reviziju nad sustavima kontrole koje Komisija i države članice primjenjuju za sprečavanje prijevara u okviru RRF-a, kao i nad ustrojem tijela EU-a za borbu protiv prijevara i načinom na koji ona surađuju.

²⁰ [Tematsko izvješće 07/2024](#) „Komisijini sustavi za povrat nepravilnih rashoda EU-a – Postoji potencijal za brži povrat većeg iznosa”.

²¹ [Tematsko izvješće 08/2025](#) „Prijevare povezane s porezom na dodanu vrijednost pri uvozu – Financijski interesi EU-a nisu dovoljno zaštićeni u sklopu pojednostavnjenih uvoznih carinskih postupaka”.

Zaključci

1.46. U ovom se poglavlju iznose informacije na kojima se temelji revizorsko mišljenje izraženo u izjavi o jamstvu. Povezani rezultati revizije izneseni su u odlomcima [1.47.](#) i [1.48.](#)

1.47. Sud zaključuje da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja.

1.48. Kad je riječ o pravilnosti transakcija, Sud zaključuje da u prihodovnim transakcijama nije bilo značajnih pogrešaka. Kad je riječ o rashodima, rezultati revizijskog ispitivanja koje je Sud proveo nad reprezentativnim uzorkom od 812 transakcija pokazuju da procijenjena stopa pogreške iznosi 3,6 %. Sud zaključuje da u znatnom dijelu tih rashoda postoje značajne pogreške. To se odnosi na rashode na koje se primjenjuju složena pravila, uglavnom utemeljene na nadoknadi troškova, za koje procijenjena stopa pogreške iznosi 5,2 %. Ti su rashodi 2024. iznosili 115,7 milijardi eura i čine 68,9 % revizijskog statističkog skupa Suda (2023.: 64,4 %). U stopi pogreške koju je Sud procijenio najveći udio zauzimale su pogreške u vezi s prihvatljivošću i javnom nabavom.

Prilozi

Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija

- (1) U ovom se prilogu opisuju pristup i metodologija koje Sud primjenjuje za reviziju pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a i pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom za prihode i rashode (proračunski rashodi) iz višegodišnjih financijskih okvira (VFO). Revizijski pristup Suda za rashode u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF), koji je po svojoj prirodi drukčiji i koji se primjenjuje privremeno, opisan je u **poglavlju 11**.
- (2) Sud osmišljava svoj revizijski pristup na način da korisnicima kojima je upućen ovaj dokument pruži razumno jamstvo. **Revizijska metodologija** Suda u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima **Međunarodne federacije računovođa (IFAC)** i **Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI)**. Time se jamči da su njegovi revizijski zaključci potkrijepljeni dostatnim i primjerenim revizijskim dokazima.
- (3) Sud iznosi revizorsko mišljenje (izjava o jamstvu) o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti povezanih transakcija, koje se dopunjava posebnim procjenama za glavna područja aktivnosti EU-a. U tim se procjenama iznose detaljni rezultati revizija i zaključci o povezanim transakcijama i sustavima u tim područjima.

DIO 1. – Revizijski pristup za pouzdanost računovodstvene dokumentacije

- (4) Sud ispituje konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a u svrhu utvrđivanja njezine pouzdanosti. Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:
 - (a) konsolidiranih financijskih izvještaja; i
 - (b) izvješća o izvršenju proračuna.
- (5) Konsolidirana računovodstvena dokumentacija trebala bi u svim značajnim aspektima pravilno prikazivati:
 - (a) financijsko stanje Europske unije na kraju predmetne godine;
 - (b) rezultate njezina poslovanja i novčane tokove; te
 - (c) promjene u neto imovini za predmetnu godinu koja je završila.

- (6) Revizija koju Sud provodi obuhvaća:
- (a) razumijevanje sastavnih dijelova unutarnje kontrole;
 - (b) evaluaciju okolnosti u kojima se provode računovodstvene kontrole;
 - (c) provjeru funkcioniranja ključnih računovodstvenih postupaka i postupka zaključivanja na kraju godine;
 - (d) analizu dosljednosti i razumnosti glavnih računovodstvenih podataka;
 - (e) analizu i usklađivanje računovodstvene dokumentacije i/ili bilanci te povezanih objavljenih informacija;
 - (f) dokazno ispitivanje preuzetih obveza, plaćanja i određenih bilančnih stavki na temelju reprezentativnih uzoraka i razmatranja povezanih sa značajnošću;
 - (g) evaluaciju kojom se utvrđuje jesu li financijski izvještaji općenito prikazani u skladu s primjenjivim okvirom za financijsko izvještavanje;
 - (h) kad je to moguće, i u skladu s međunarodnim revizijskim standardima, korištenje radom drugih revizora, osobito u slučaju revizije aktivnosti zaduživanja i kreditiranja kojima upravlja Komisija i za koje su dostupna izvješća vanjskih revizora.

DIO 2. – Revizijski pristup za pravilnost transakcija

- (7) Povezane transakcije prijenosi su financijskih sredstava iz proračuna EU-a sve do njihovih krajnjih primatelja te prijenosi prihoda iz država članica i drugih izvora u proračun EU-a.
- (8) Revizijski pristup Suda obavljanju procjena toga jesu li rashodovne transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom u skladu s pravilima i propisima EU-a uglavnom se temelji na izravnom ispitivanju usklađenosti na reprezentativnom uzorku transakcija. To se ispitivanje može dopuniti ispitivanjem odabranih sustava upravljanja i kontrole.
- (9) Sud organizira svoje revizijske aktivnosti i izvješćuje o njihovim rezultatima prema različitim naslovima VFO-a u skladu sa strukturom proračuna o kojoj je odlučio zakonodavac.

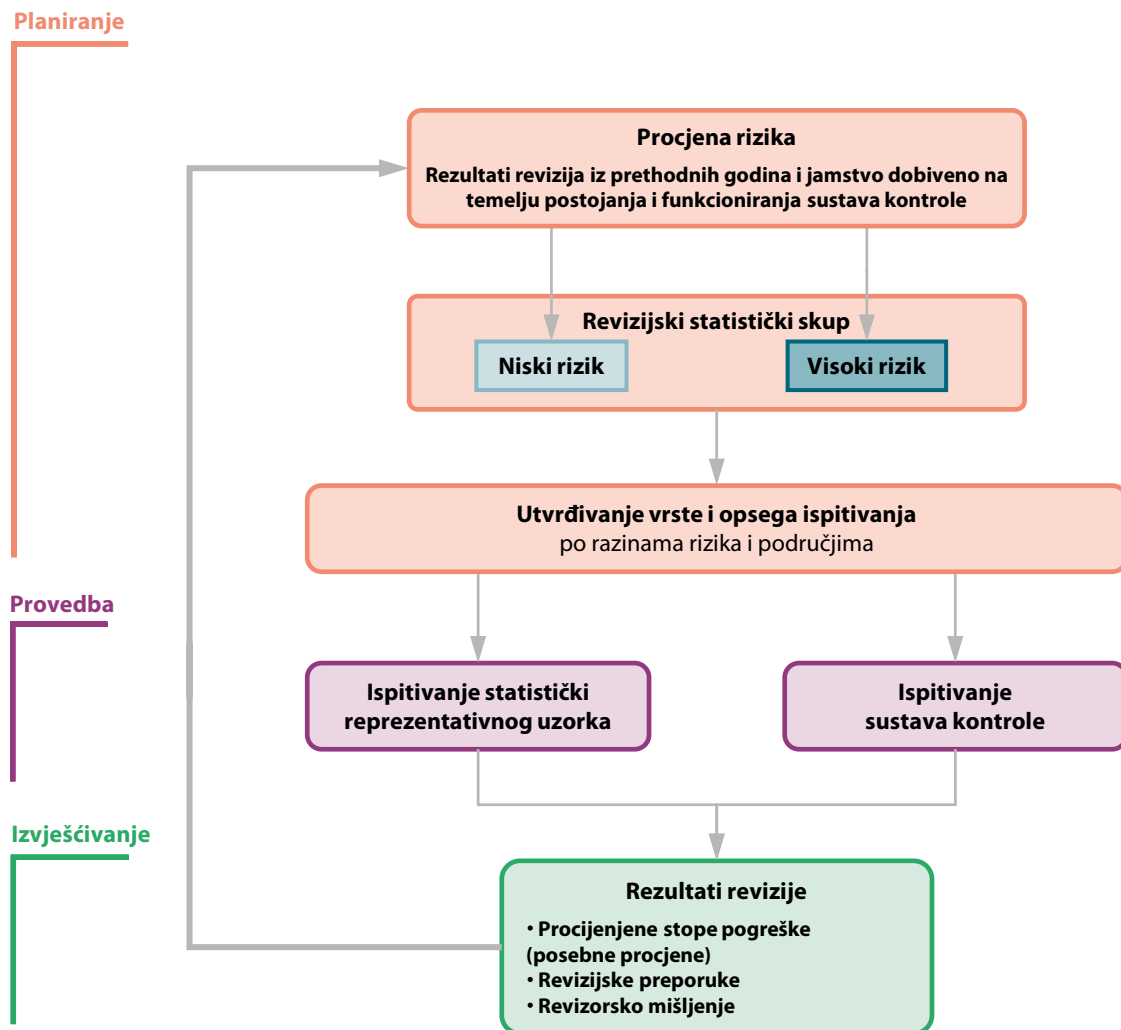
Ispitivanje sustava upravljanja i kontrole

(10) Komisija, druge institucije i tijela EU-a, nadležna tijela država članica te zemlje i regije korisnice sredstava uspostavljaju sustave kontrole za upravljanje proračunskim rizicima te nadzor nad pravilnošću transakcija i jamčenje te pravilnosti. Sud svake godine ispituje odabrane sustave upravljanja i kontrole, a rezultate provedenog ispitivanja sustava, zajedno s preporukama za poboljšanje, iznosi u **poglavljima 4. – 10.**

Ispitivanje transakcija

(11) Nakon provedbe godišnje analize rizika, koja se zasniva na načinu isplate sredstava, rezultatima prethodnih revizija koje je Sud proveo i procjeni sustava upravljanja i kontrole koju je obavio, Sud dijeli svoj revizijski statistički skup povezanih transakcija na visokorizične i niskorizične rashode kako bi odabrao svoj reprezentativni uzorak. Sud tu kategorizaciju upotrebljava i u fazi izvješćivanja kako bi na temelju rezultata revizije utvrdio udio revizijskog statističkog skupa u kojem postoji značajna stopa pogreške. Na **slici 1.14.** prikazan je način na koji se godišnja analiza rizika nadovezuje na rezultate revizija iz prethodnih godina.

Slika 1.14. – Godišnji proces revizije za rashode



Izvor: Sud.

(12) Sud prvo određuje ukupnu veličinu uzorka transakcija za sve rashode EU-a na temelju svoje kategorizacije revizijskog statističkog skupa u niskorizične rashode (uglavnom rashodi utemeljeni na dodijeljenim pravima) i visokorizične rashode (uglavnom rashodi utemeljeni na nadoknadi troškova) i svojih pretpostavki u vezi s procijenjenom stopom pogreške i standardnom devijacijom. Glavni su razlozi za primjenu takvog pristupa povećanje djelotvornosti revizija koje Sud provodi stavljanjem većeg naglaska na visokorizična područja, kao i postavljanje temelja koji je dostatan za donošenje zaključka o tome jesu li značajne pogreške koje Sud utvrdi u okviru svojih aktivnosti raširene (vidjeti odlomke (37) i (38)).

- (13) Sud smatra da je određeni dio statističkog skupa niskorizičan (tj. da nije vjerojatno da će u njemu postojati značajne pogreške) u slučajevima u kojima raspolaže dostatnim dokazima za to da je stopa pogreške ispod praga značajnosti, i to na temelju dokaznog ispitivanja koje je proveo tijekom prethodnih godina i, u relevantnim slučajevima, jamstva koje može dobiti na temelju postojanja i rada sustava kontrole. Sud smatra da su rashodi visokorizični (tj. da je vjerojatno da će u njima postojati značajne pogreške) u slučajevima u kojima rezultati njegovih aktivnosti tijekom prethodnih godina upućuju na to da je procijenjena stopa pogreške iznad praga značajnosti i/ili u kojima mu dokazi prikupljeni do danog trenutka ne omogućavaju donošenje drukčijeg zaključka.
- (14) Kako bi se odredila veličina uzorka za svaki naslov VFO-a, Sud razmatra iznos prihvaćenih rashoda, svoju podjelu statističkog skupa na visokorizične i niskorizične rashode te pitanje iznosi li za određeno područje posebnu procjenu. Sud u tu svrhu upotrebljava jamstveni model koji se temelji na kombiniranoj procjeni rizika koju obavlja za inherentne rizike i rizike za kontrolu te kojim se uzima u obzir jamstvo koje se može dobiti na temelju sustava upravljanja i kontrole. U okviru svakog naslova VFO-a za koji iznosi posebnu procjenu (**poglavlja 5., 6., 7., 9. i 10.**) Sud ispituje reprezentativan uzorak transakcija, što mu omogućuje iznošenje „procijenjene stope pogreške” za taj naslov.
- (15) Sud upotrebljava kombiniranu procjenu rizika i za određivanje veličine uzorka za prihodovne transakcije.
- (16) Sud se za odabir zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja i, na nižoj razini, pojedinačnih stavki unutar određene transakcije služi pristupom stratificiranog *uzorkovanja po novčanoj jedinici*. Za svaku odabranu transakciju Sud ispituje način na koji je izračunan iznos u zahtjevu za povrat troškova ili iznos plaćanja. To uključuje praćenje transakcija od proračunske računovodstvene dokumentacije do krajnjih primatelja (npr. poljoprivrednika, organizatora tečaja osposobljavanja ili projekta razvojne pomoći) te ispitivanje usklađenosti na svakoj razini.

- (17) Sud utvrđuje je li povezani zahtjev za povrat troškova ili plaćanje u skladu sa svrhom odobrenom proračunom i navedenom u zakonskim aktima te je li u skladu s važećim zakonima i propisima EU-a. Oni obuhvaćaju financijska pravila (UFEU, [Financijska uredba](#)), osnovno zakonodavstvo kojim su utvrđeni relevantna politika, program ili aktivnost, sva pravila ili propise utvrđene u skladu s tim osnovnim zakonodavstvom te ugovorni okvir. U skladu s načelom supsidijarnosti brojna pravila utvrđuju se na nacionalnoj razini. To uključuje ne samo direktive kojima se pravo EU-a prenosi u nacionalno pravo (npr. direktive o javnoj nabavi) nego i kriterije prihvatljivosti za mnoge programe na koje se primjenjuje podijeljeno upravljanje. Procjenom koju iznosi Sud uzima se u obzir način na koji nacionalni sudovi ili nacionalna neovisna i nadležna tijela te Sud Europske unije tumače zakonodavstvo EU-a i nacionalno zakonodavstvo.
- (18) Kad je riječ o ispitivanju prihodovnih transakcija (**poglavlje 4.**), pri ispitivanju vlastitih sredstava koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku, porezu na dodanu vrijednost i nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu Sud polazi od statistika i podataka na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje izvode računa carinskih službi i tok carinskih pristojbi, i u ovom slučaju sve do trenutka u kojem ih je Komisija zaprimila i evidentirala.
- (19) Sud ispituje rashode nakon što oni nastanu za krajnje primatelje financijskih sredstava EU-a pri provedbi njihovih aktivnosti i Komisija ih potom prihvati („*prihvaćeni rashodi*”). To vrijedi za sve kategorije plaćanja. U praksi to znači da statistički skup transakcija koje Sud obrađuje obuhvaća međuplaćanja i završna plaćanja. Sud ne ispituje plaćanja pretfinanciranja (predujmove) u trenutku njihova izvršenja, već nakon što:
- (a) krajnji primatelj financijskih sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili pruža usluge na temelju javne nabave) pruži dokaz o njihovoj uporabi; tj. nakon što je ostvaren napredak u provedbi financiranih aktivnosti i/ili nakon što su nastali troškovi; i
 - (b) Komisija (ili druga institucija ili tijelo koje upravlja financijskim sredstvima EU-a) poravnanjem predujma prihvati konačnu upotrebu sredstava (ostvareni napredak i/ili povezane troškove).

- (20) Izmjene uvedene od donošenja zakonodavstva za VFO za razdoblje 2014. – 2020. za područje „Kohezija” utjecale su na ono što Komisija smatra „prihvaćenim rashodima” u tom području. Od 2017. revizijski statistički skup Suda za taj naslov VFO-a sastoji se od rashoda uključenih u računovodstvenu dokumentaciju koju Komisija prihvaća na godišnjoj razini. To znači da Sud primjenjuje pristup u okviru kojeg ispituje transakcije za koje su države članice prema zakonodavstvu trebale provesti sve relevantne mjere za ispravak pogrešaka koje su same utvrdile. Povrh prikupljanja informacija za potrebe davanja izjave o jamstvu, cilj je ispitivanja transakcija koje Sud provodi u području kohezije preispitati rad revizijskih tijela i donijeti zaključak o pouzdanosti ključnog pokazatelja pravilnosti kojim se Komisija služi u tom području, a to je stopa preostale pogreške.
- (21) Revizijski uzorak Suda osmišljen je na način da se njime omogućava procjena stope pogreške za rashode kao cjelinu, a ne za pojedinačne transakcije (na primjer za određeni projekt). Stope pogreške koje Sud navodi za odabrane troškovne stavke ne bi trebalo smatrati zaključkom o pripadajućim transakcijama, već one izravno doprinose ukupnoj stopi pogreške za rashode EU-a.
- (22) Sud u danoj godini ne ispituje transakcije u svakoj državi članici, odnosno državi i regiji korisnici financijskih sredstava. Iako Sud u nekim slučajevima navodi konkretne države članice, odnosno države i/ili regije korisnice financijskih sredstava, to ne znači da se slični primjeri ne pojavljuju i drugdje. Ogledni primjeri navedeni u ovom izvješću ne čine temelj za donošenje zaključaka o konkretnim državama članicama, odnosno državama i/ili regijama korisnicama financijskih sredstava.
- (23) Sud razmatra postoji li mogućnost da na učinkovit način iskoristi provjere pravilnosti koje su već obavili drugi revizori. U slučaju da rezultate tih provjera želi upotrijebiti u sklopu vlastitih revizijskih aktivnosti Sud u skladu s međunarodnim revizijskim standardima procjenjuje neovisnost i nadležnost tih drugih revizora te opseg i prikladnost njihovih aktivnosti.
- (24) Kad je riječ o dijelu revizijskog statističkog skupa Suda koji se odnosi na agencije i zajednička poduzeća EU-a, Sud za svoja posebna godišnja izvješća o tim agencijama²² i poduzećima²³ upotrebljava rezultate provedenih revizija.

²² Godišnje izvješće o agencijama EU-a za 2023.

²³ Godišnje izvješće o zajedničkim poduzećima EU-a za 2023.

Evaluacija rezultata ispitivanja transakcija

- (25) Sud definira „pogrešku” kao novčani iznos koji nije trebao biti isplaćen iz proračuna EU-a. Pogreška nastaje kad financijska sredstva nisu upotrijebljena u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU-a ili posebnim nacionalnim pravilima.
- (26) Pogreška se može odnositi na cijeli iznos povezan s pojedinačnom transakcijom ili na dio tog iznosa. Sud razmatra jesu li pogreške mjerljive ili nemjerljive, odnosno je li moguće izmjeriti u kolikom je dijelu ispitanog iznosa postojala pogreška.
- (27) Sud utvrđuje ukupni učinak pogrešaka uzimajući u obzir i kvalitativne i kvantitativne aspekte. Kvalitativnom evaluacijom uzimaju se u obzir važnost pravila koja su prekršena te ozbiljnost činjenica i stvarnih ili mogućih posljedica. Kvalitativna procjena temelji se na mjerljivim pogreškama koje su utvrđene ispitivanjem uzorka transakcija, koje Sud ekstrapolira kako bi iznio statističku procjenu – procijenjenu stopu pogreške. Nadalje, Sud izračunava interval pouzdanosti od 95 % za stopu pogreške u revizijskom statističkom skupu. To znači da je Sud 95 % siguran da se stopa pogreške u statističkom skupu kreće u tom rasponu.
- (28) Pogreške koje se otkriju i isprave prije provjera koje Sud obavlja i neovisno o njima isključuju se iz izračuna pogreške jer se njihovim otkrivanjem i ispravljanjem pokazuje da sustavi upravljanja i kontrole funkcioniraju djelotvorno.
- (29) Kriteriji Suda za kvantificiranje **pogrešaka u području javne nabave** razlikuju se od onih koje primjenjuju Komisija ili države članice. Sud kvantificira samo ozbiljna kršenja pravila javne nabave. Kao 100 %-tne pogreške u području javne nabave kvantificira samo ona kršenja pravila zbog kojih na određenom natječaju nije pobijedila najbolja ponuda, čime svi rashodi ostvareni na temelju povezanog ugovora postaju neprihvatljivi. Sud za razliku od Komisije ne upotrebljava paušalne stope za različite vrste kršenja pravila javne nabave²⁴. Sud temelji svoju kvantifikaciju pogrešaka u području javne nabave na iznosima neprihvatljivih rashoda u ispitanim transakcijama. Sud je odlučio da od 2025. svoju metodu kvantificiranja pogrešaka u području javne nabave uskladi s metodom koju Komisija upotrebljava u području kohezije.

²⁴ Odluka C(2019)3452, koja uključuje prilog o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koji se u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi primjenjuju na rashode koje financira EU.

- (30) Za one naslove VFO-a za koje Sud iznosi posebnu procjenu, kao i za prihode i proračun EU-a u cjelini, Sud iznosi procijenjenu stopu pogreške, kojom se isključivo uzimaju u obzir mjerljive pogreške i koja se izražava u obliku postotka. Primjeri su mjerljivih pogrešaka neprihvatljivi troškovi i projekti, kršenje ugovornih uvjeta ili uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava, nepoštovanje pravila o javnoj nabavi i državnim potporama te nepostojanje ključne popratne dokumentacije. Sud ujedno procjenjuje donju granicu pogreške i gornju granicu pogreške.
- (31) Pristup kojim se Sud služi nije osmišljen s ciljem da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u cijelom statističkom skupu. Stoga iznesene vrijednosti koje se odnose na broj pogrešaka otkrivenih u okviru određenog naslova VFO-a, rashoda kojima upravlja određena glavna uprava ili rashoda određene države članice nisu pokazatelj učestalosti pogrešaka u transakcijama koje je financirao EU ili u pojedinačnim državama članicama.

DIO 3. – Revizijski postupci u vezi s prijevarom

- (32) Sud utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima utvrđenim zakonodavstvom EU-a do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške.
- (33) Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se uzimaju u obzir ti rizici te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevaramože podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći.
- (34) Ako Sud ima razloga za sumnju na to da je u određenim slučajevima počinjena prijevaramo, takve slučajeve prijavljuje EPPO-u i OLAF-u u skladu s područjem njihove nadležnosti.

DIO 4. – Izjava o jamstvu – oblikovanje revizorskog mišljenja Suda

- (35) Sud temelji svoje mišljenje na dostatnim i primjerenim revizijskim dokazima koje prikuplja ispitivanjem sustava upravljanja i kontrole, kao i ispitivanjem transakcija.
- (36) Revizije koje Sud obavlja omogućavaju mu da oblikuje utemeljeno mišljenje o tome jesu li pogreške u određenom statističkom skupu ispod ili iznad utvrđenog praga značajnosti. Za donošenje svojeg mišljenja Sud se vodi pragom značajnosti od 2,0 %. Sud ujedno uzima u obzir prirodu, iznos i kontekst pogrešaka te druge dostupne informacije (vidjeti odlomak (27)).
- (37) U slučajevima u kojima utvrdi značajnu stopu pogreške i odredi njezin učinak na revizorsko mišljenje, Sud mora utvrditi jesu li pogreške „raširene”²⁵ u revizijskom statističkom skupu. U slučajevima u kojima su pogreške značajne i raširene Sud izražava nepovoljno mišljenje.
- (38) Pogreške i/ili nedostatak revizijskih dokaza smatraju se „raširenim” ako, prema prosudbi revizora, nisu ograničeni na posebne elemente, računovodstvenu dokumentaciju ili stavke u financijskim izvještajima (odnosno, ako su prisutni u cijeloj računovodstvenoj dokumentaciji ili u svim ispitanim transakcijama). Čak i ako jesu ograničeni na jedno od navedenog, i dalje se smatraju raširenim ako se odnose ili bi se mogli odnositi na znatan dio financijskih izvještaja ili biti povezani s objavljenim informacijama koje su od temeljne važnosti za korisnike u smislu njihova razumijevanja tih financijskih izvještaja.

DIO 5. – Poveznica između revizorskog mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i revizorskog mišljenja o pravilnosti transakcija

- (39) U skladu s Međunarodnim revizijskim standardima²⁶ u slučajevima u kojima revizori istodobno donose revizorska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i o pravilnosti transakcija povezanih s tom dokumentacijom mišljenje o pravilnosti transakcija koje nije bezuvjetno samo po sebi ne podrazumijeva izražavanje mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje nije bezuvjetno.

²⁵ Međunarodni revizijski standard br. 705 (izmijenjen), „Modifications to the Opinion in the Independent Auditor’s Report”.

²⁶ Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija br. 4000, odlomak 16.

Poglavlje 2.

Proračunsko i financijsko upravljanje

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	2.1.
Proračunsko i financijsko upravljanje za 2024.	2.2. – 2.28.
Zbog instrumenta NGEU plaćanja su 2024. bila veća od preuzetih obveza	2.2. – 2.11.
Tijekom 2024. nastavio se nedavni trend gotovo cjelovitog iskorištavanja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza	2.6. – 2.8.
Izvršena plaćanja bila su veća nego što je prvobitno bilo planirano i ispod gornje granice VFO-a	2.9. – 2.11.
Iskorištavanje sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja: Provedba VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. gotovo je dovršena, dok su razine za VFO za razdoblje 2021. – 2027. i dalje niske	2.12. – 2.19.
Stopa iskorištenosti ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. dosegla je 97 %, pri čemu je 21 država članica premašila 95 %	2.12. – 2.15.
Iskorištenost sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. i dalje je na niskoj razini	2.16. – 2.18.
Plaćanja iz EPFRR-a u okviru novog ZPP-a ubrzala su se 2024.	2.19.
Stopa izvršenja za bespovratna sredstva iz RRF-a bila je niža od očekivane, dok se iskorištavanje dodatnih sredstava iz instrumenta NGEU tijekom 2024. ubrzalo	2.20. – 2.25.
Ukupne nepodmirene obveze počele su se smanjivati tijekom 2024., ali sporije nego očekivano	2.26. – 2.28.
Rizici i izazovi	2.29. – 2.69.
Sve veći rizik od opoziva i potreba za ubrzanom provedbom	2.29. – 2.31.
Rizici za pravodobno iskorištavanje financijskih sredstava iz RRF-a	2.32. – 2.33.
U okviru budućih VFO-ova morat će se uzeti u obzir sve veće opterećenje nastalo zbog obveza koje proizlaze iz zaduživanja za instrument NGEU	2.34. – 2.50.
Nepodmireno zaduživanje EU-a povećalo se 2024. za više od 30 %	2.35. – 2.42.

Otplata zaduživanja za instrument NGEU odgađa se na buduće VFO-ove	2.43. – 2.47.
Tijekom 2024. smanjeni su očekivani troškovi zaduživanja za instrument NGEU u okviru tekućeg VFO-a, ali oni bi i dalje mogli biti dvostruko veći od početnih procjena	2.48. – 2.50.
Iz proračuna EU-a nastavila se pružati potpora Ukrajini tijekom ruske ratne agresije	2.51. – 2.56.
Izloženost proračuna EU-a i dalje raste	2.57. – 2.65.
Prognozira se da će izloženost proračuna EU-a i dalje rasti	2.60. – 2.61.
Ukupni financijski rezultat zajedničkog fonda za rezervacije prvi je put pozitivan	2.62. – 2.65.
Stopa inflacije u EU-u vraća se na 2 %, čime se ograničava njezin dodatni nepovoljni učinak na tekući VFO	2.66. – 2.69.
Zaključci i preporuke	2.70. – 2.78.
Zaključci	2.70. – 2.78.
Preporuka	

Uvod

2.1. U ovom poglavlju iznesena su glavna pitanja povezana s proračunskim i financijskim upravljanjem proračunom EU-a za 2024. i njegovim dodatnim financiranjem. Ujedno se opisuju proračunski i financijski rizici te izazovi s kojima bi se EU mogao suočiti tijekom narednih godina. Sud temelji ovo poglavlje na svojem pregledu izvršenja proračuna EU-a te na pregledima dokumenata koje su objavili Komisija i drugi dionici. U obzir se uzimaju i aktivnosti Suda, čiji su rezultati izneseni u njegovim tematskim izvješćima i mišljenjima.

Proračunsko i financijsko upravljanje za 2024.

Zbog instrumenta NGEU plaćanja su 2024. bila veća od preuzetih obveza

2.2. Sud u ovom odjeljku analizira izvršenje proračuna EU-a tijekom 2024. Riječ je o četvrtoj godini provedbe *višegodišnjeg financijskog okvira* (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. i instrumenta *NextGenerationEU* (NGEU).

2.3. Sud od 2023. svojom analizom obuhvaća sve vrste odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje (godišnja proračunska odobrena sredstva, *prijenose* i iznose koji su ponovno stavljeni na raspolaganje, namjenske prihode u okviru instrumenta NGEU i druge vrste namjenskih prihoda). Zajmovi su izvanproračunske stavke i stoga nisu obuhvaćeni opsegom analize koju Sud provodi.

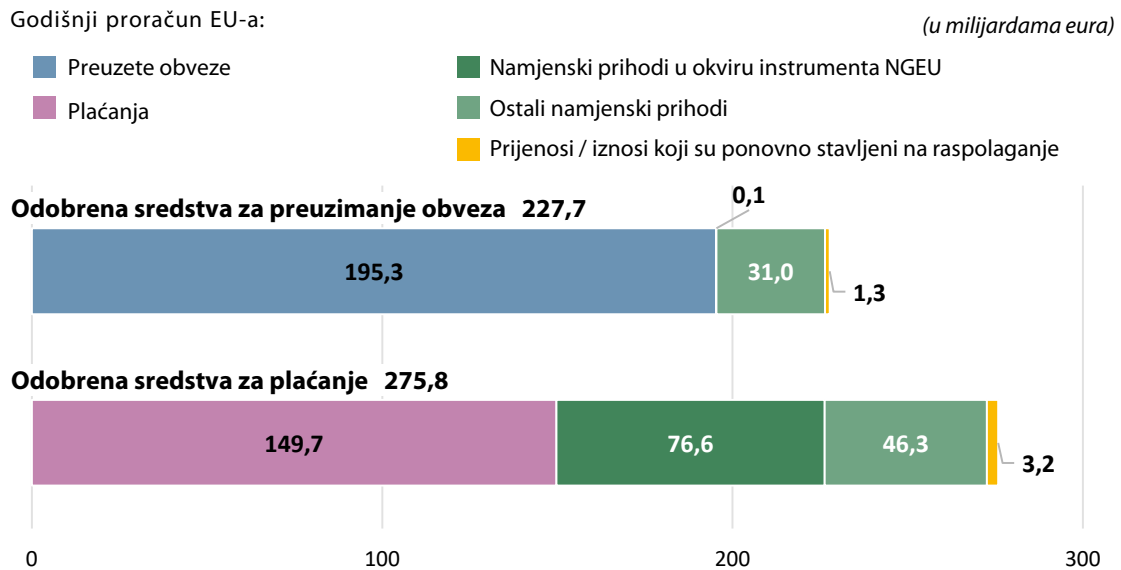
2.4. VFO je preispitan u sredini programskog razdoblja te je na temelju njegove *izmijenjene inačice*, koja je donesena u veljači 2024., uvedena izmjena tehničke prilagodbe¹ kojom je, među ostalim, gornja granica VFO-a za odobrena sredstva za preuzimanje obveza za 2024. povećana sa 186,0 milijardi eura na 186,8 milijardi eura, dok je gornja granica VFO-a za odobrena sredstva za plaćanje za 2024. ostala nepromijenjena te iznosi 170,5 milijardi eura. Na temelju te izmjene ujedno su uspostavljeni *pričuva za Ukrajinu* i *instrument Europske unije za oporavak* (*instrument EURI*) kao novi posebni instrumenti iznad gornjih granica VFO-a.

2.5. Na *slici 2.1.* prikazan je ukupni proračun EU-a za 2024. dostupan za odobrena sredstva za preuzimanje obveza i odobrena sredstva za plaćanje. Godišnji proračun EU-a sastoji se od 85,8 % ukupnih dostupnih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i 54,3 % ukupnih dostupnih odobrenih sredstava za plaćanje, a preostali dio čine namjenski prihodi u okviru instrumenta NGEU, drugi namjenski prihodi i iznosi koji su ponovno stavljeni na raspolaganje. Od 2024. preuzete obveze iz namjenskih prihoda u okviru instrumenta NGEU ograničene su na administrativne rashode Komisije².

¹ COM(2024) 110.

² Članak 12. stavak 4. Uredbe (EU) 2021/241.

Slika 2.1. – Ukupna dostupna odobrena sredstva za 2024., uključujući bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU



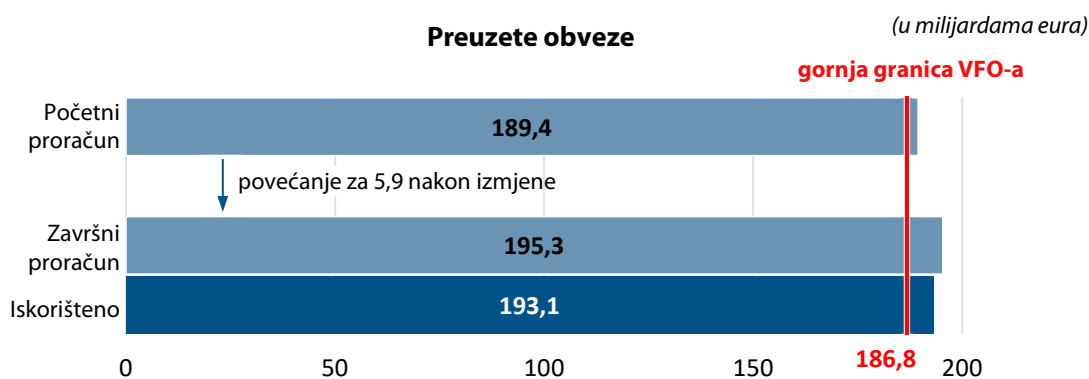
Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024. i drugih podataka Komisije.

Tijekom 2024. nastavio se nedavni trend gotovo cjelovitog iskorištavanja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza

2.6. Proračunsko tijelo odobrilo je **početni godišnji proračun EU-a za 2024.** od 189,4 milijarde eura za odobrena sredstva za preuzimanje obveza, vidjeti [sliku 2.2.](#) Tijekom 2024. doneseno je pet izmjena proračuna. Ukupni neto učinak izmjena proračuna bio je povećanje odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za 5,9 milijardi eura, odnosno na 195,3 milijarde eura, što je iznad gornje granice VFO-a od 186,8 milijardi eura. To je omogućeno *posebnim instrumentima* u okviru VFO-a. Tim se instrumentima osiguravaju dodatna sredstva iznad gornjih granica VFO-a za nove ili nepredviđene događaje.

2.7. Ukupne obveze preuzete u okviru završnog proračuna za 2024. iznosile su 193,1 milijardu eura, tj. 98,9 % raspoloživog iznosa. Neiskorištena odobrena sredstva za preuzimanje obveza u iznosu od 2,2 milijarde eura uglavnom su se odnosila na *Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)* (0,8 milijardi eura), *Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI)* (0,5 milijardi eura) i *Kohezijski fond (KF)* (0,2 milijarde eura). Od neiskorištenih odobrenih sredstava 1,0 milijardi eura preneseno je u 2025., od čega se 0,5 milijardi eura odnosilo na instrument NDICI, a 0,3 milijarde eura na *europsku pričuvu za solidarnost*. Preostala neiskorištena odobrena sredstva u iznosu od 1,2 milijarde eura nisu više bila na raspolaganju, od čega 1,1 milijardu eura čine odobrena sredstva za preuzimanje obveza suspendirana na temelju [Provedbene odluke Vijeća 2022/2506](#).

Slika 2.2. – Izvršenje godišnjih proračunskih obveza EU-a za 2024.



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

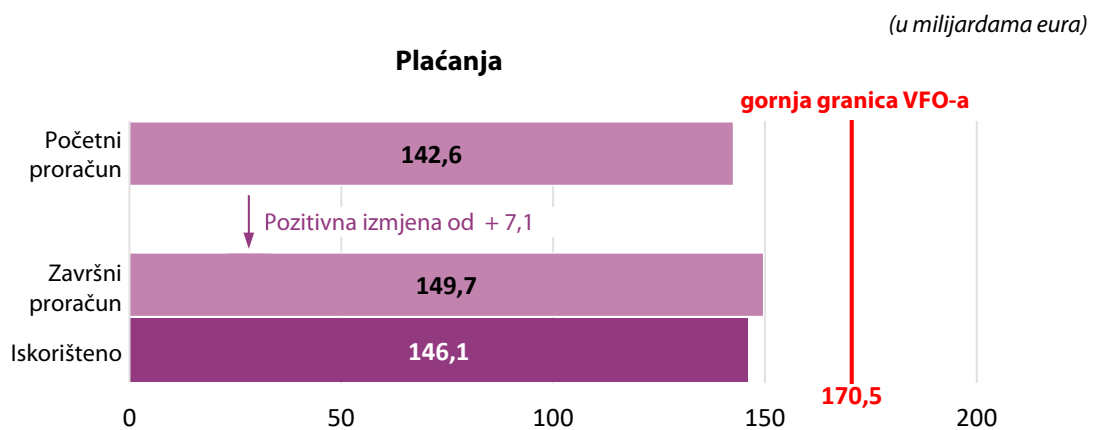
2.8. Kad se uzmu u obzir dodatne preuzete obveze u iznosu od 19,7 milijardi eura iz namjenskih prihoda te prijenosi i iznosi koji su ponovno stavljeni na raspolaganje u visini od 0,9 milijardi eura, ukupne preuzete obveze za 2024. dosežu 213,7 milijardi eura. Stopa iskorištenosti proračuna za preuzete obveze iznosila je 93,9 % od 227,7 milijardi eura ukupnih odobrenih sredstava za preuzete obveze.

Izvršena plaćanja bila su veća nego što je prvobitno bilo planirano i ispod gornje granice VFO-a

2.9. Početni izglasani proračun za odobrena sredstva za plaćanje za 2024. iznosio je 142,6 milijardi eura i bio je ispod gornje granice VFO-a od 170,5 milijardi eura, vidjeti [sliku 2.3](#). Izmjenama proračuna odobrena sredstva za plaćanje povećana su za 7,1 milijardu eura te je ukupni završni proračun time dosegnoo 149,7 milijardi eura.

2.10. Ukupna plaćanja izvršena u okviru završnog proračuna iznosila su 146,1 milijardu eura, tj. 97,6 % raspoloživog iznosa. Od neiskorištenih odobrenih sredstava u iznosu od 3,6 milijardi eura ukupno 3,5 milijardi eura preneseno je u 2025., od čega se 1,9 milijardi eura odnosilo na troškove zaduživanja za instrument NGEU. Preostala neiskorištena odobrena sredstva u iznosu od 0,1 milijarde eura nisu više bila na raspolaganju.

Slika 2.3. – Izvršenje godišnjih proračunskih plaćanja EU-a za 2024.



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

2.11. Kad se uzmu u obzir dodatna plaćanja u iznosu od 98,2 milijarde eura iz namjenskih prihoda (uglavnom u okviru instrumenta NGEU i plana REPowerEU) te prijenosi i iznosi koji su ponovno stavljani na raspolaganje u visini od 2,7 milijardi eura, ukupna plaćanja za 2024. dosežu 247,0 milijardi eura. Stopa iskorištenosti proračuna za plaćanja iznosila je 89,6 % od 275,8 milijardi eura ukupnih odobrenih sredstava za plaćanje.

Iskorištavanje sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja: Provedba VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. gotovo je dovršena, dok su razine za VFO za razdoblje 2021. – 2027. i dalje niske

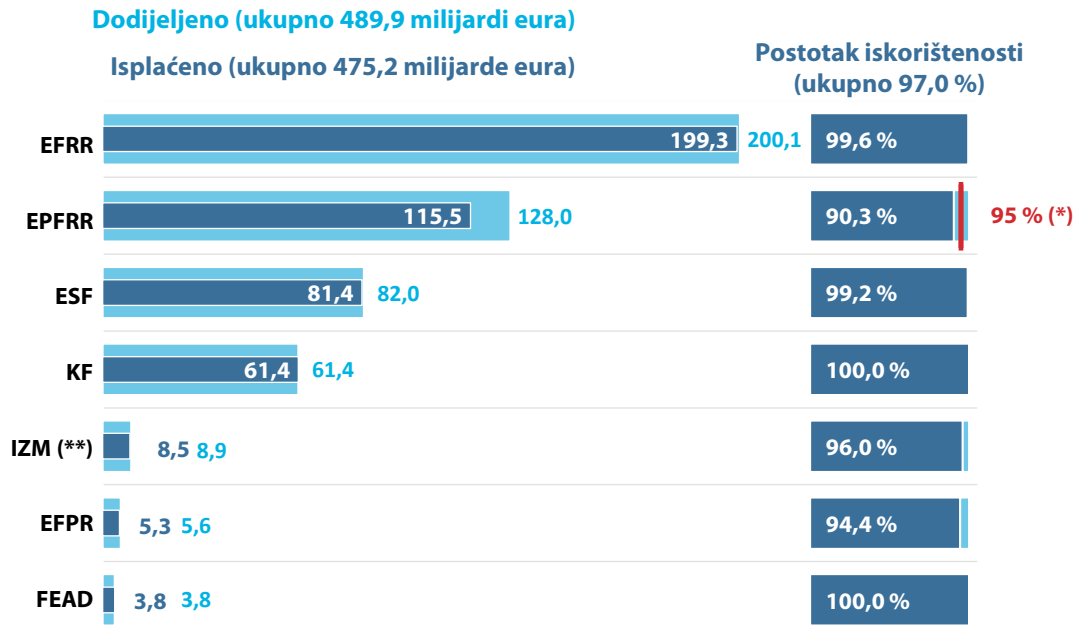
Stopa iskorištenosti ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. dosegla je 97 %, pri čemu je 21 država članica premašila 95 %

2.12. *Europskim strukturnim i investicijskim fondovima* (ESI fondovi) zajednički upravljaju Komisija i države članice. Povezani podatci objavljuju se na [internetskoj platformi otvorenih podataka](#). Na kraju 2024. ukupna plaćanja za ESI fondove za razdoblje 2014. – 2020. iznosila su 475,2 milijarde eura, tj. 97,0 % ukupnih raspoloživih sredstava (489,9 milijardi eura). Plaćanja za 2024. iznosila su 27,3 milijarde eura.

2.13. Na [slici 2.4](#). Sud iznosi ukupne stope iskorištenosti za svaki ESI fond na kraju 2024., bez sredstava iz instrumenta NGEU. Stopa iskorištenosti, koja se izražava u obliku postotka, označava udio *pretfinanciranja* i *međuplaćanja* izvršenih državama članicama iz proračuna EU-a za prijavljene rashode u ukupnim dodijeljenim iznosima za određeno razdoblje. Međuplaćanja državama članicama izvršavaju se nakon što države članice Komisiji podnesu zahtjeve za plaćanje. Zbog toga stope iskorištenosti koje Sud navodi ne pokazuju nužno potpuni napredak u provedbi projekata ni ukupan iznos koji su *korisnici* već primili od država članica.

Slika 2.4. – Iskorištenost sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. (bez sredstava iz instrumenta NGEU), stanje na kraju 2024.

(u milijardama eura)



EFRR: Europski fond za regionalni razvoj
EPFRR: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
ESF: Europski socijalni fond
KF: Kohezijski fond
IZM: Inicijativa za zapošljavanje mladih
EFPR: Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
FEAD: Fond europske pomoći za najpotrebitije

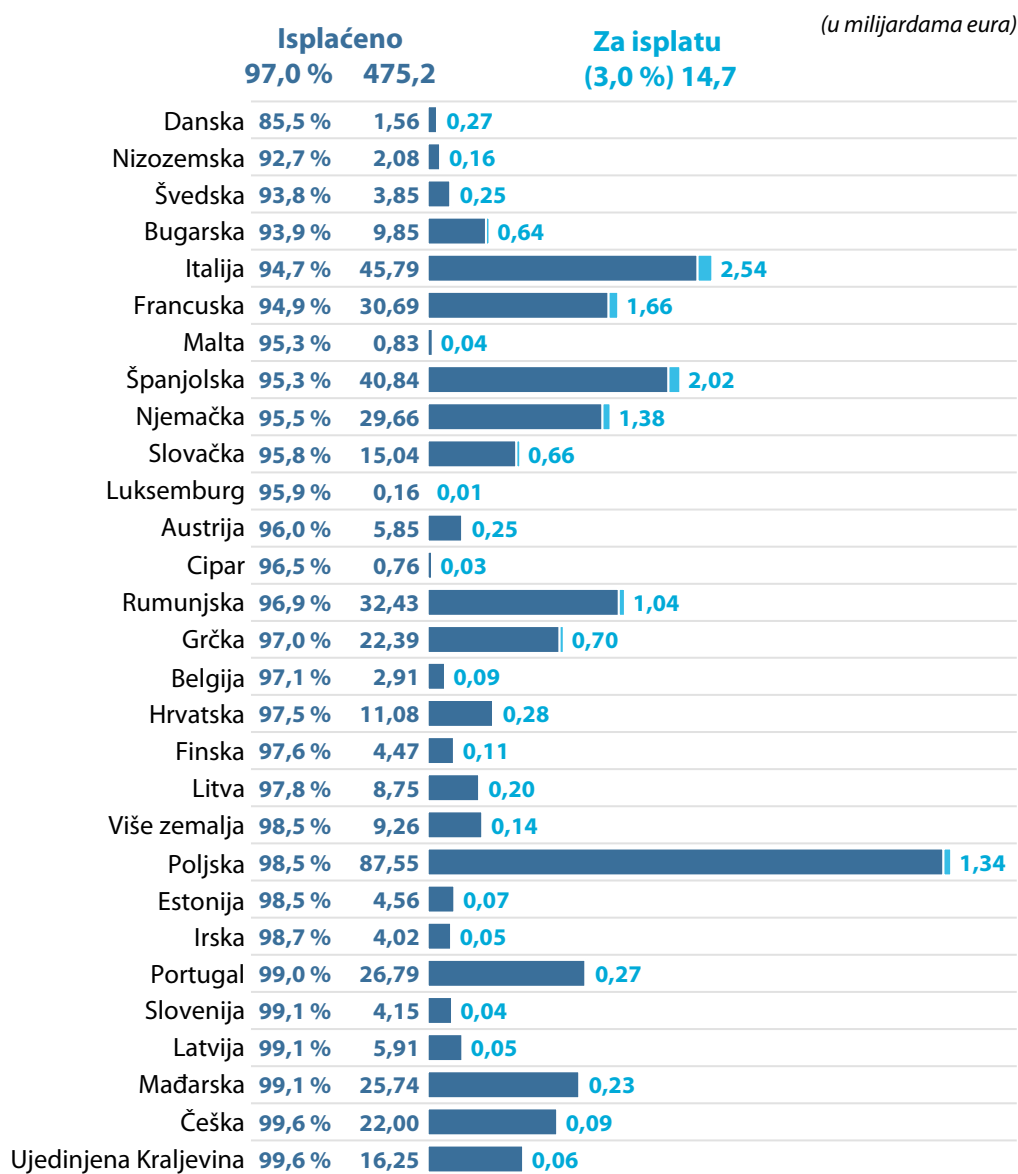
(*) Crvenom crtom označava se stopa iskorištenosti nakon što se isključe dodatna dodijeljena sredstva iz EPFRR-a za 2021. i 2022. u iznosu od 28,1 milijarde eura iz VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. EPFRR-u su ta dodatna sredstva dodijeljena zbog dvogodišnjeg prijelaznog razdoblja nakon kojeg je taj fond u potpunosti obuhvaćen strateškim planovima u okviru zajedničke poljoprivredne politike za razdoblje 2023. – 2027.

(**) IZM uključuje posebna sredstva dodijeljena iz ESF-a.

Izvor: Sud, na temelju [Komisijine platforme otvorenih podataka](#), stanje od 6. siječnja 2025., i drugih podataka Komisije.

2.14. Daljnji napredak ostvaren 2024. u izvršavanju plaćanja iz ESI fondova doveo je do toga da je do kraja te godine 21 država članica iskoristila više od 95 % svojih sredstava dodijeljenih iz ESI fondova, vidjeti [sliku 2.5](#).

Slika 2.5. – Stope iskorištenosti sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. (bez sredstava iz instrumenta NGEU), stanje na kraju 2024.



Izvor: Sud, na temelju Komisijine platforme otvorenih podataka, stanje od 6. siječnja 2025.

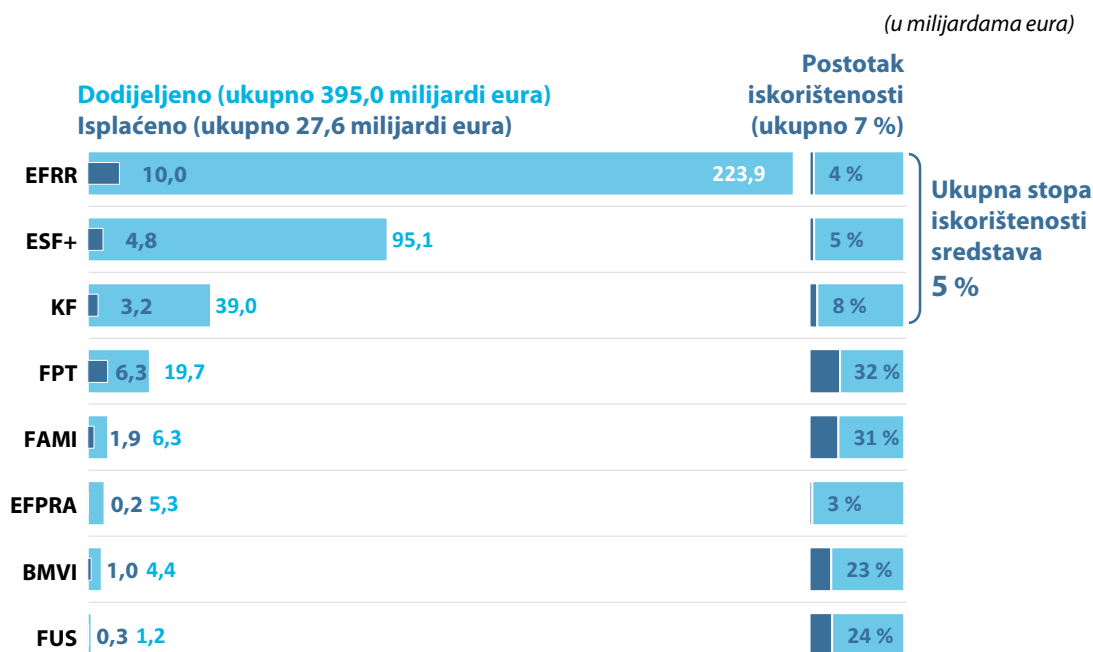
2.15. Rok za podnošenje konačnih zahtjeva za međuplaćanja produljen je 2024. za sve ESI fondove (osim *Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)*) za jednu godinu, tj. do 31. srpnja 2025. Preostali iznos namirit će se do kraja 2026.

Iskorištenost sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. i dalje je na niskoj razini

2.16. Godišnja plaćanja za fondove u okviru *podijeljenog upravljanja* u sklopu *Uredbe o zajedničkim odredbama*³ za 2024. iznosila su 14,7 milijardi eura (2023.: 6,3 milijarde eura), od čega su 5,2 milijarde eura otpadale na plaćanja pretfinanciranja (2023.: 4,1 milijarda eura), a 9,5 milijardi eura na međuplaćanja (2023.: 2,2 milijarde eura). Do kraja 2024. ukupna plaćanja iznosila su 27,6 milijardi eura, odnosno samo 7 % iznosa za te fondove u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. (395 milijardi eura), vidjeti *sliku 2.6.*

³ Uredba (EU) 2021/1060.

Slika 2.6. – Iskorištenost sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027., stanje na kraju 2024.



Fondovi kohezijske politike

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

ESF+: Europski socijalni fond plus

KF: Kohezijski fond

Drugi fondovi

FPT: Fond za pravednu tranziciju

FAMI: Fond za azil, migracije i integraciju

EFPRA: Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu

BMVI: Instrument za upravljanje granicama i vize

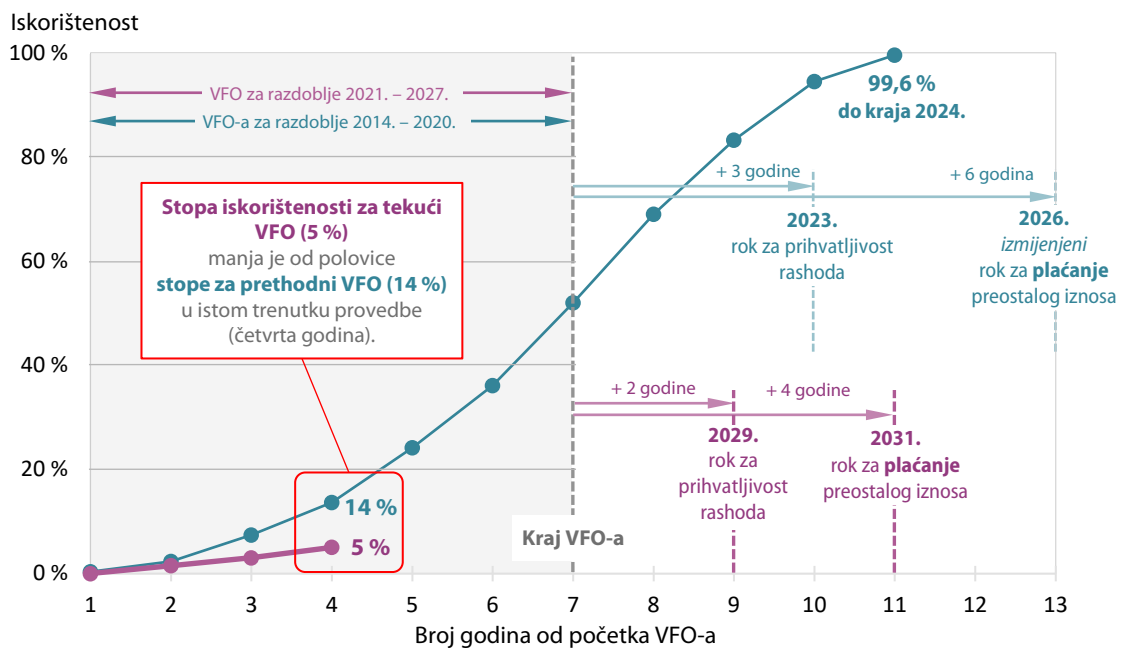
FUS: Fond za unutarnju sigurnost

Napomena: iznosi za FPT uključuju vrijednosti za instrument NGEU.

Izvor: Sud, na temelju [Komisijine platforme otvorenih podataka](#), stanje od 6. siječnja 2025.

2.17. Stopa izvršenja za fondove kohezijske politike (EFRR, KF i ESF+), na koje otpada više od 90 % sredstava u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027., ostala je na niskoj razini. Ako se njihova stopa izvršenja (pretfinanciranje i međuplaćanja) usporedbi s prethodnim *programskim razdobljem* (vidjeti [sliku 2.7.](#)), ukupna stopa iskorištenosti sredstava za ta tri fonda iznosila je na kraju 2024. samo 5 %, u usporedbi s 14 % u istom trenutku provedbe prethodnog VFO-a (kraj 2017.). Budući da su završetak razdoblja prihvatljivosti za povezane rashode⁴ i rok za plaćanje preostalog iznosa⁵ za VFO za razdoblje 2021. – 2027. utvrđeni na godinu dana ranije u odnosu na prethodno programsko razdoblje, pritisak da se financijska sredstva EU-a iskoriste dodatno će se povećati.

Slika 2.7. – Stopa izvršenja za kohezijske fondove u četvrtoj godini primjene: stopa za tekući VFO manja je od polovice stope za prethodni VFO



Napomena: uključujući pretfinanciranje i međuplaćanja.

Izvor: Sud, na temelju [Komisijine platforme otvorenih podataka](#), stanje od 6. siječnja 2025.

⁴ Članak 63. stavak 2. Uredbe (EU) 2021/1060.

⁵ Ibid., članak 102. stavak 5.

2.18. Na *slici 2.8.* prikazana je stopa iskorištenosti po državama članicama.

Slika 2.8. – Stope iskorištenosti sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. u državama članicama, stanje na kraju 2024.

(u milijardama eura)

	Isplaćeno	Za isplatu
	7 %	(93 %) 367,4
	27,6	
Španjolska	3,2 %	1,2 36,5
Portugal	3,3 %	0,8 22,4
Hrvatska	3,3 %	0,3 8,9
Italija	4,0 %	1,8 41,9
Malta	4,7 %	0,04 0,9
Slovačka	4,9 %	0,6 12,1
Slovenija	5,1 %	0,2 3,3
Latvija	5,6 %	0,3 4,5
Irska	6,0 %	0,1 1,1
Rumunjska	6,0 %	1,9 29,6
Poljska	6,5 %	5,0 71,5
Belgija	7,0 %	0,2 2,6
Francuska	7,7 %	1,4 17,2
Cipar	8,3 %	0,1 1,1
Mađarska	8,4 %	1,8 20,2
Bugarska	8,6 %	1,0 10,2
Austrija	9,1 %	0,1 1,2
Njemačka	9,2 %	2,0 20,0
Više zemalja	9,3 %	0,9 8,8
Danska	10,0 %	0,1 0,6
Litva	11,8 %	0,8 6,0
Grčka	11,8 %	2,7 19,8
Estonija	12,4 %	0,4 3,1
Češka	13,1 %	2,8 18,5
Luksemburg	15,5 %	0,01 0,07
Finska	16,6 %	0,4 1,9
Nizozemska	17,4 %	0,4 1,7
Švedska	19,8 %	0,5 1,9

Izvor: Sud, na temelju [Komisijine platforme otvorenih podataka](#), stanje od 6. siječnja 2025.

Plaćanja iz EPFRR-a u okviru novog ZPP-a ubrzala su se 2024.

2.19. EPFRR je od 2023. obuhvaćen novim propisima o *zajedničkoj poljoprivrednoj politici* (ZPP)⁶. Iskorištavanje sredstava iz EPFRR-a za razdoblje 2023. – 2027. počelo je 2023., nakon prijelaznog razdoblja 2021. i 2022.⁷ Na kraju 2024.⁸ plaćanja iz EPFRR-a iznosila su 6,3 milijarde eura (2023.: 0,7 milijardi eura), uz stopu iskorištenosti od 9,5 % u usporedbi s 1 % za 2023.

Stopa izvršenja za bespovratna sredstva iz RRF-a bila je niža od očekivane, dok se iskorištavanje dodatnih sredstava iz instrumenta NGEU tijekom 2024. ubrzalo

2.20. U veljači 2023. Europski parlament i Vijeće izmijenili su [Uredbu o RRF-u](#) kako bi se u planove država članica za RRF moglo uključiti [poglavlje o planu REPowerEU](#) s ciljem postupnog ukidanja ovisnosti EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije i borbe protiv klimatskih promjena. Do kraja 2024. sve države članice osim Bugarske uključile su poglavlje o planu REPowerEU u svoje izmijenjene planove za RRF.

2.21. Komisija će za financiranje 26 poglavlja o planu REPowerEU koja su dosad odobrena upotrijebiti prihode od *sustava trgovanja emisijama (ETS)* u iznosu do 19,5 milijardi eura, kao i dodijeljena sredstva iz *pričuve za prilagodbu Brexitu*⁹ u iznosu do 2,1 milijarde eura. Uzimajući u obzir financijska sredstva iz ETS-a i pričuve za prilagodbu Brexitu povrh instrumenta NGEU, ukupni iznos bespovratnih sredstava iz RRF-a, uključujući plan REPowerEU, mogao bi dosegnuti 359,5 milijardi eura. To ne uključuje administrativne rashode, čiji su iznosi vrlo mali. Od navedenih 359,5 milijardi eura još je potrebno preuzeti obveze za 0,6 milijardi eura.

⁶ [Uredba \(EU\) 2021/2115](#) i [Uredba \(EU\) 2021/2116](#).

⁷ [Uredba \(EU\) 2020/2220](#).

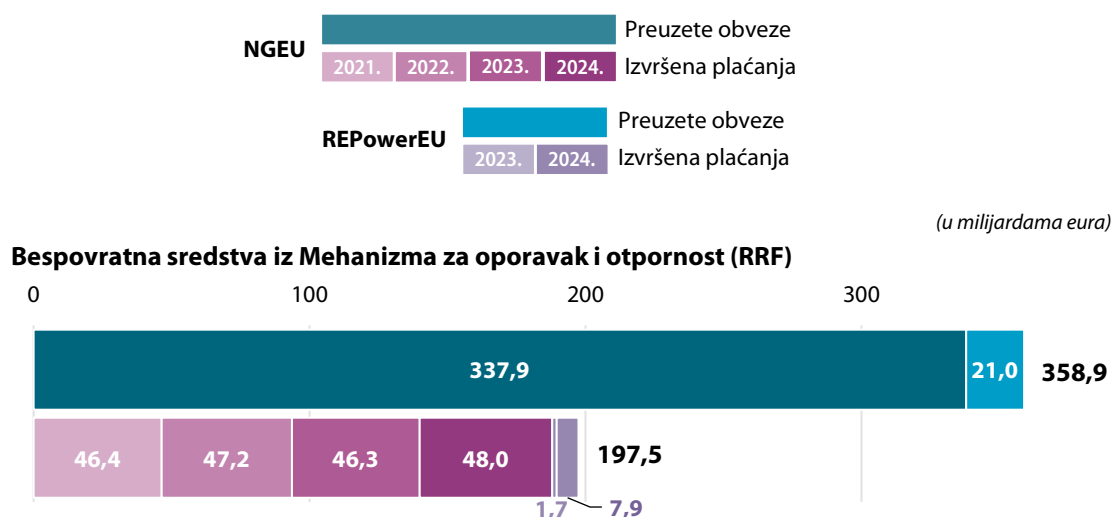
⁸ [Komisijina platforma otvorenih podataka](#), stanje od 31. ožujka 2025.

⁹ Članak 21. [Uredbe \(EU\) 2021/241](#) kako je izmijenjena [Uredbom \(EU\) 2023/435](#).

2.22. Godišnja plaćanja bespovratnih sredstava iz RRF-a iznosila su za 2024. 55,9 milijardi eura, od čega je 7,9 milijardi eura financirano iz plana REPowerEU, a 48,0 milijardi eura iz bespovratnih sredstava iz instrumenta NGEU. Godišnja plaćanja bespovratnih sredstava financiranih iz instrumenta NGEU dosegla su tek polovicu iznosa koji je Komisija predvidjela u lipnju 2023. (96 milijardi eura)¹⁰. Međutim, u prosincu 2024. 15 država članica podnijelo je zahtjeve za plaćanje u ukupnoj vrijednosti od 58,5 milijardi eura¹¹.

2.23. Uzimajući u obzir da su od preuzetih obveza u visini od 358,9 milijardi eura do kraja 2024. izvršena plaćanja u iznosu od 197,5 milijardi eura, za isplatu do kraja 2026. i dalje su na raspolaganju bespovratna sredstva iz RRF-a u ukupnom iznosu do 161,4 milijarde eura, vidjeti [sliku 2.9.](#)

Slika 2.9. – Stopa izvršenja za bespovratna sredstva iz RRF-a po izvorima, stanje na kraju 2024.



Napomena: nisu uključeni administrativni rashodi.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024. i drugih podataka Komisije.

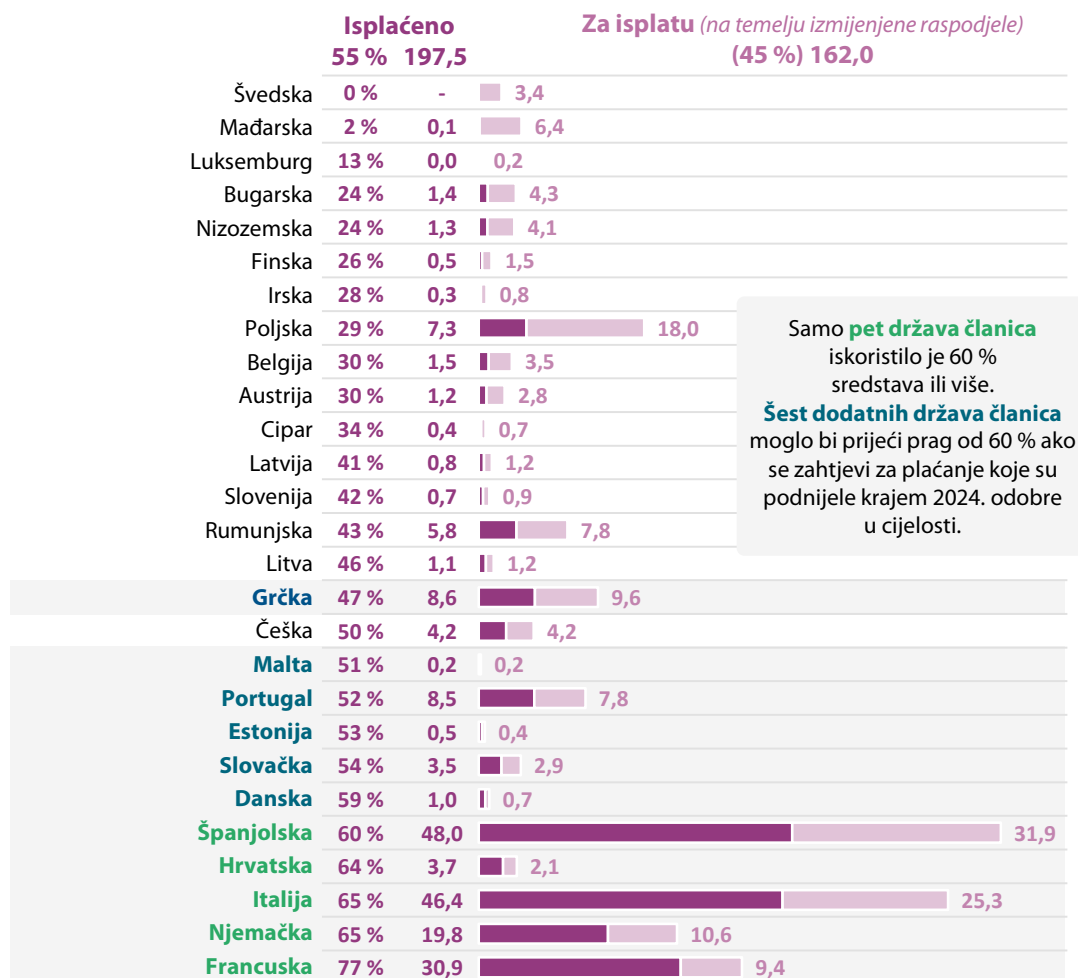
2.24. Postoje znatne razlike u mjeri u kojoj su države članice dosad iskoristile bespovratna sredstva iz RRF-a, vidjeti [sliku 2.10.](#)

¹⁰ COM(2023) 390, tablica 3.

¹¹ Kronološki prikaz u sklopu Komisijine [tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.](#)

Slika 2.10. – Isplaćena bespovratna sredstva iz RRF-a i iznosi za isplatu na temelju izmijenjene raspodjele sredstava po državama članicama, stanje na kraju 2024.

(u milijardama eura)



Napomena: nisu uključeni administrativni rashodi.

Iznos za isplatu temelji se na izmijenjenoj raspodjeli, uključujući 0,6 milijardi eura za koje je potrebno preuzeti obveze do kraja 2026.

Švedska je svoj prvi zahtjev za plaćanje (1,6 milijardi eura) podnijela u prosincu 2024. Mađarska je samo primila pretfinanciranje i dosad nije podnijela nijedan zahtjev za plaćanje.

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

2.25. Ukupne preuzete obveze za dodatna sredstva u okviru instrumenta NGEU za programe u sklopu VFO-a iznose 82,9 milijardi eura¹², vidjeti [sliku 2.11](#). Godišnje isplate dodatnih sredstava u okviru instrumenta NGEU za postojeće programe u sklopu VFO-a iznosile su za 2024. 24,6 milijardi eura, što je znatno povećanje u odnosu na prethodne godine (2021.: 7,2 milijarde eura; 2022.: 16,1 milijardu eura; 2023.: 19,0 milijardi eura) te su do kraja 2024. dosegnule ukupni iznos od 66,9 milijardi eura. Zbog toga se do kraja 2026. mogu izvršiti isplate u iznosu do 16 milijardi eura. Nagli porast isplata iz *Fonda za pravednu tranziciju (FPT)* prije svega je rezultat izvanrednog jednokratnog pretfinanciranja isplaćenog u ožujku 2024. (5,9 milijardi eura)¹³ nakon donošenja Uredbe o STEP-u¹⁴, kako je opisano u [godišnjem izvješću Suda za 2023.](#)¹⁵

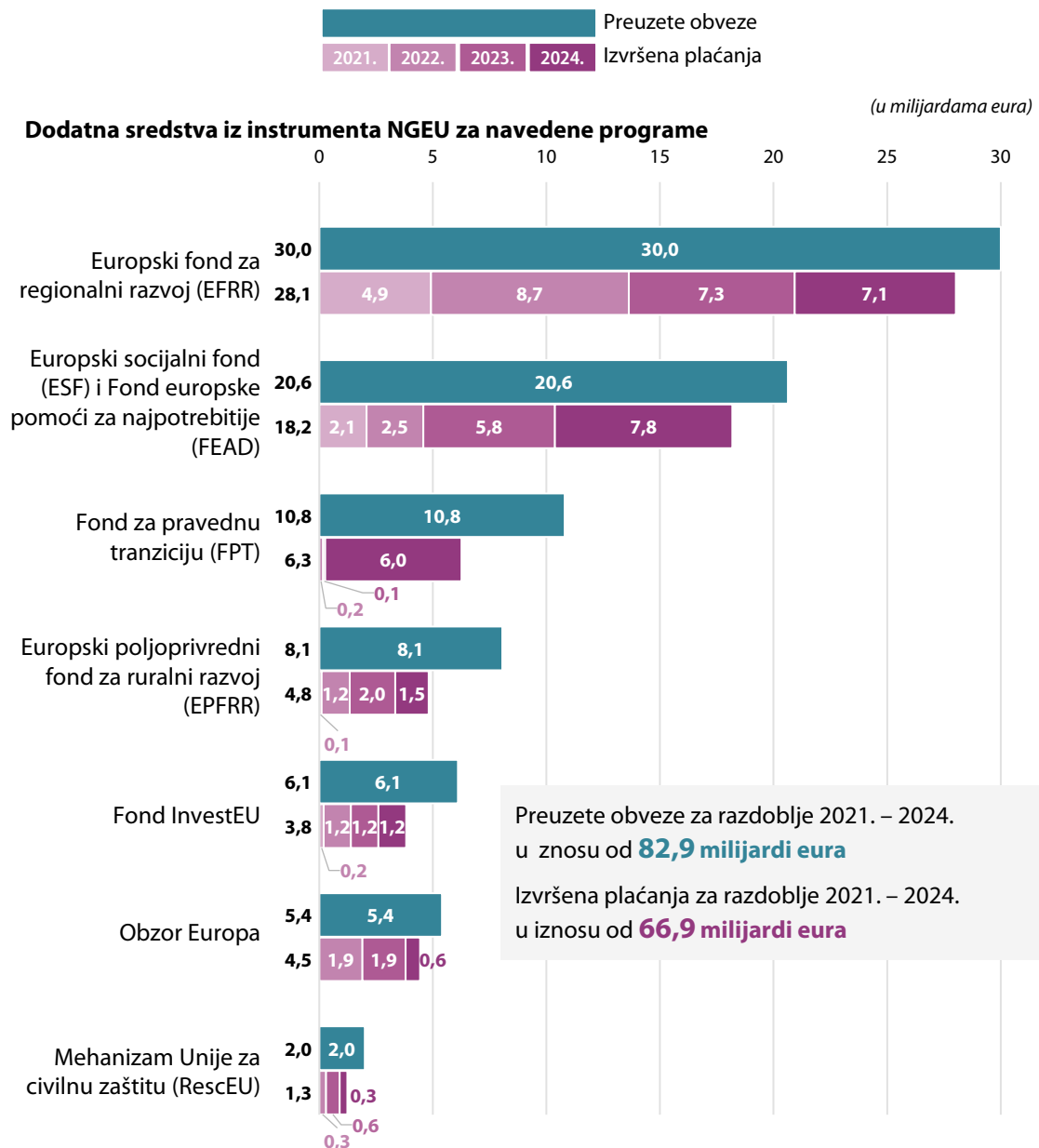
¹² Godišnje izvješće za 2023., odlomak 2.26.

¹³ COM(2024) 276, str. 1.

¹⁴ Članak 11. stavak 3. Uredbe (EU) 2024/795.

¹⁵ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 2.19.

Slika 2.11. – Upotreba instrumenta NGEU: dodatna sredstva za programe EU-a, stanje na kraju 2024.



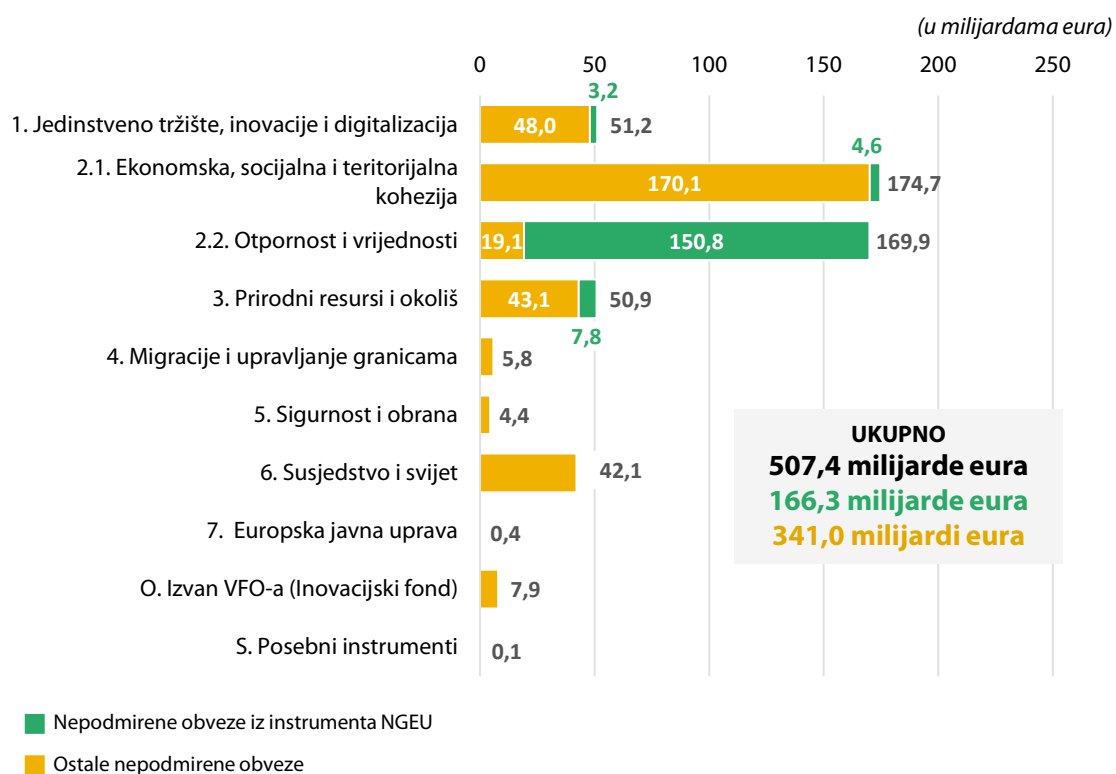
Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

Ukupne nepodmirene obveze počele su se smanjivati tijekom 2024., ali sporije nego očekivano

2.26. Nepodmirene obveze zbroj su preuzetih obveza koje još nisu plaćene.

Na kraju 2024. ukupne nepodmirene obveze, koje će se morati platiti tijekom narednih godina ako se ne opozovu, iznosile su 507,4 milijarde eura, od čega su se 166,3 milijarde eura odnosile na financiranje bespovratnim sredstvima iz instrumenta NGEU. Iako su nepodmirene obveze bile manje u odnosu na rekordnu razinu od 543 milijarde eura zabilježenu 2023., ukupni iznos i dalje je bio za 33,5 milijardi eura veći od iznosa od 473,9 milijardi eura koji je Komisija procijenila u lipnju 2024.¹⁶ **Slika 2.12.** sadržava detaljan prikaz ukupnih nepodmirenih obveza.

Slika 2.12. – Ukupne nepodmirene obveze po izvorima i naslovima VFO-a, stanje na kraju 2024.



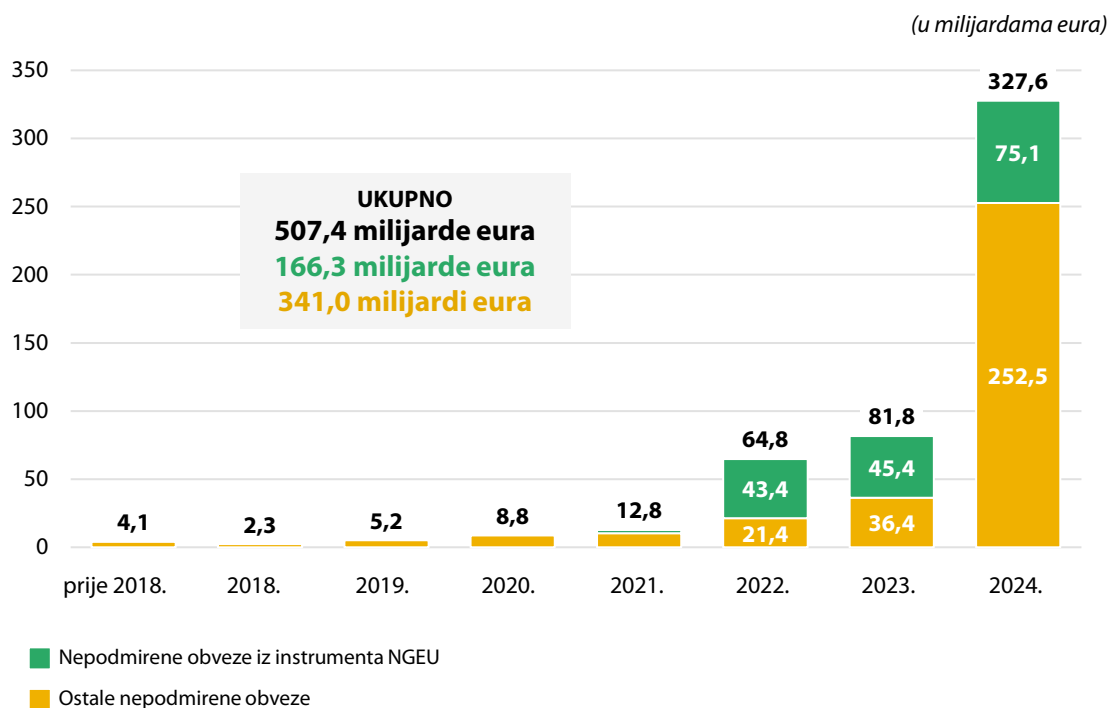
Napomena: Inovacijski fond financira se namjenskim prihodima i izvan VFO-a, ali se podaci o tom fondu objavljuju u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024. i izvješća o izvršenju proračuna iz računovodstvenog sustava Komisije.

¹⁶ COM(2024) 276, tablica 4.

2.27. Na *slici 2.13.* prikazane su ukupne nepodmirene obveze na kraju 2024. po godinama iz kojih potječu.

Slika 2.13. – Ukupne nepodmirene obveze po godinama iz kojih potječu i vrstama financiranja, stanje na kraju 2024.



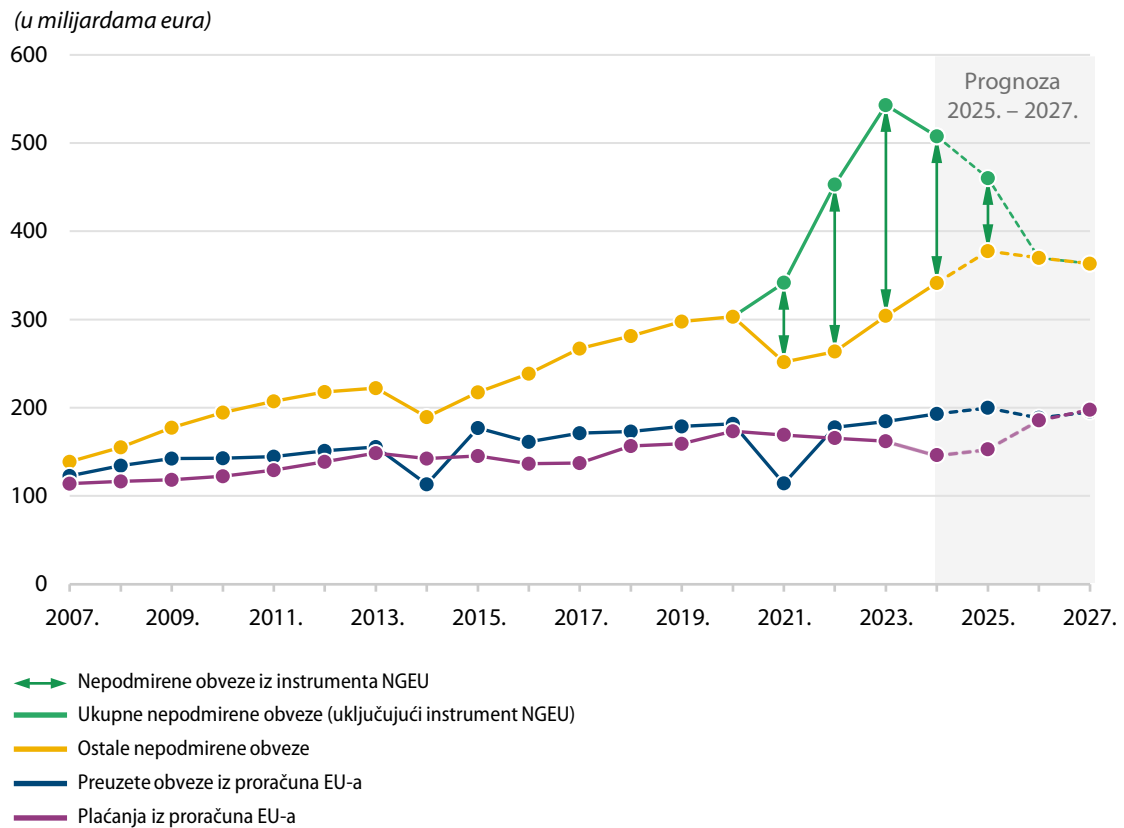
Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024. i izvješća o izvršenju proračuna iz računovodstvenog sustava Komisije.

2.28. Očekuje se da će se nepodmirene obveze iz instrumenta NGEU smanjiti 2025. i 2026. jer će se plaćanja morati izvršiti do kraja 2026. ili će se preuzete obveze morati opozvati. Međutim, očekuje se da će se nepodmirene obveze u okviru tekućeg VFO-a tijekom narednih godina povećati. Komisija je 2024. povećala iznos nepodmirenih obveza povezanih s provedbom VFO-a koji je prognozirani za kraj 2027. s 322,9 milijardi eura¹⁷ na 364,7 milijardi eura¹⁸, vidjeti *sliku 2.14.*

¹⁷ COM(2023) 390, tablica 4.

¹⁸ COM(2024) 276, tablica 4.

Slika 2.14. – Nepodmirene obveze, preuzete obveze i plaćanja za razdoblje 2007. – 2024. te prognoza za razdoblje 2025. – 2027.



Napomena: prognoze za razdoblje od 2025. nadalje ne uključuju prijenose ili namjenske prihode osim odobrenih sredstava iz instrumenta NGEU i Instrumenta za Ukrajinu.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za razdoblje 2007. – 2024. i izvješća [COM\(2024\) 276](#).

Rizici i izazovi

Sve veći rizik od opoziva i potreba za ubrzanom provedbom

2.29. Komisija je 2024. iznos opozvanih sredstava za razdoblje 2025. – 2027. prognozirala na 8,8 milijardi eura¹⁹ (prognoza iz 2023.: 8,1 milijarda eura za razdoblje 2024. – 2027.²⁰). To je povećanje procijenjenih opozvanih sredstava uglavnom potaknuto kohezijskim programima u okviru tekućeg VFO-a i EPFRR-om. Opoziv sredstava iz EPFRR-a očekuje se pri zaključenju programa iz prethodnog VFO-a 2026., dok u slučaju kohezijskih programa za VFO za razdoblje 2021. – 2027. postoji znatan rizik od opoziva sredstava počevši od 2027.

2.30. U slučaju KF-a, EFRR-a i ESF-a + Komisija prognozira da će ukupna opozvana sredstva iznositi 2,7 milijardi eura. Riječ je o znatnom povećanju u odnosu na prognozu iz 2023. od 2,2 milijarde eura i gotovo sedmerostrukom povećanju u odnosu na prognozu iz 2022. od 0,4 milijarde eura²¹. U prognozi se polazi od pretpostavke da će tijekom 2026. i 2027. doći do naglog povećanja stope izvršenja za te fondove. Ako se to ne dogodi, iznosi za koje postoji rizik od opoziva i dalje će rasti, čak i ako se uzme u obzir očekivani učinak STEP-a²². Kako bi se taj rizik izbjegao, države članice moraju znatno ubrzati iskorištavanje sredstava u odnosu na razdoblje 2014. – 2020., vidjeti [sliku 2.7](#). Osim toga, u okviru tekućeg VFO-a razdoblje prihvatljivosti završava godinu dana ranije te će se plaćanje preostalog iznosa također izvršiti godinu dana ranije, vidjeti odlomak [2.17](#). Stoga je preporuka Suda iz 2023.²³ u vezi s tim da bi Komisija trebala poduzeti mjere u pogledu programa za koje postoji rizik od opoziva sredstava i dalje valjana. Međutim, Sud napominje da je Komisija 1. travnja 2025. iznijela dva zakonodavna prijedloga u vezi s propisima za fondove kohezijske politike za programsko razdoblje 2021. – 2027.²⁴ kojima bi se u određenim okolnostima mogao smanjiti rizik od opoziva tih sredstava.

¹⁹ COM(2024) 276, tablica 2.

²⁰ COM(2023) 390, tablica 2.

²¹ COM(2022) 315, tablica 2.

²² COM(2024) 276, odjeljak 2.3. „Opozivi”.

²³ Godišnje izvješće za 2023., preporuka 2.1.

²⁴ COM(2025) 123 i COM(2025) 164.

2.31. Prema navodima Komisije²⁵ većina tih opoziva ispunjava uvjete za instrument EURI²⁶, čija je svrha financirati prekoračenja troškova zaduživanja za instrument NGEU koja premašuju raspoloživ proračun, prije mobiliziranja doprinosa država članica²⁷.

Rizici za pravodobno iskorištavanje financijskih sredstava iz RRF-a

2.32. Isplate bespovratnih sredstava državama članica iz RRF-a iznosile su na kraju 2024. ukupno 197,5 milijardi eura (55 % ukupnog raspoloživog iznosa), vidjeti [sliku 2.9](#). Međutim, u tim se plaćanjima ne odražavaju nužno broj ili važnost ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su države članice dostigle te se poveznica između primljenih sredstava i dostignutih ključnih etapa razlikuje ovisno o državi članici.

2.33. Sud je u jednom tematskom izvješću o RRF-u iz 2024.²⁸ zaključio da postoje rizici za pravodobno iskorištavanje sredstava i dovršetak mjera u drugoj polovici razdoblja primjene RRF-a. Nadalje, zbog koncentracije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u toj fazi, posebice kad je riječ o ulaganjima, postoji znatan rizik od toga da se sredstva neće iskoristiti u cijelosti jer su u slučaju ulaganja obično potrebna dulja razdoblja provedbe.

U okviru budućih VFO-ova morat će se uzeti u obzir sve veće opterećenje nastalo zbog obveza koje proizlaze iz zaduživanja za instrument NGEU

2.34. Sud je u okviru analize duga EU-a ispitao zaduživanje na financijskim tržištima, koje se uglavnom sastoji od dugoročnih obveznica. Tim se zaduživanjem financiraju instrument NGEU i financijska pomoć državama članicama i zemljama izvan EU-a. Na [slici 2.15](#). pruža se detaljan prikaz programa EU-a financiranih na temelju zaduživanja EU-a.

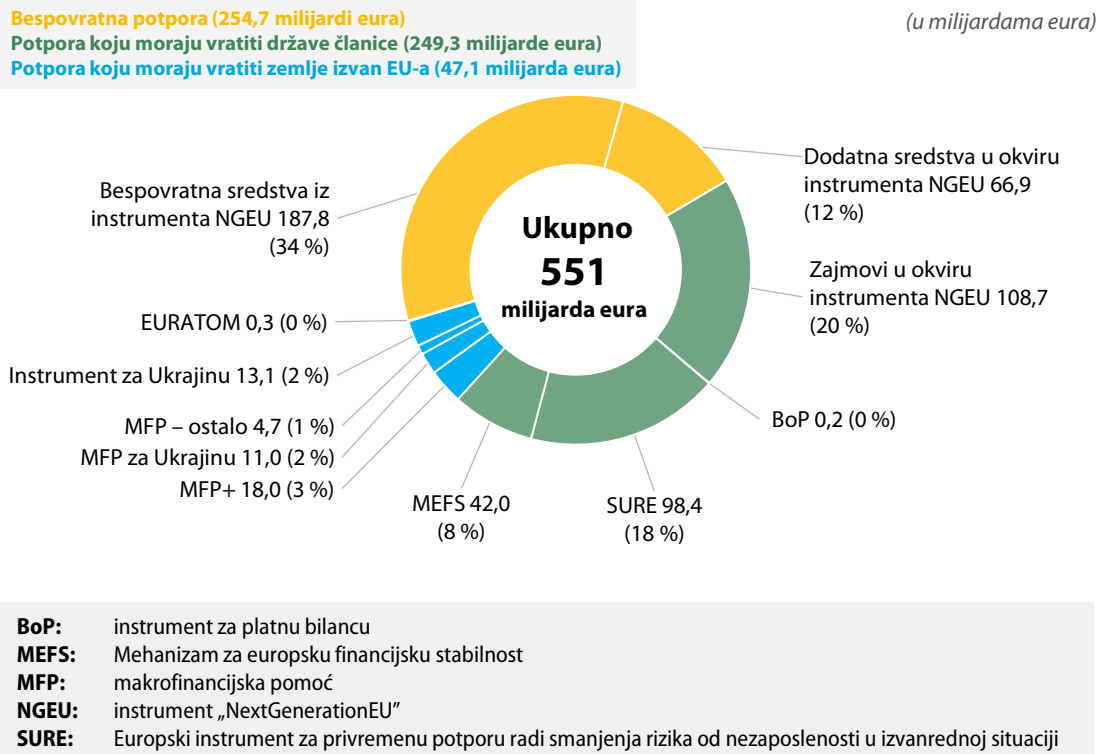
²⁵ COM(2024) 276, odjeljak 2.3. „Opozivi”.

²⁶ Članak 1. stavak 6. Uredbe (EU, Euratom) 2024/765.

²⁷ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 2.32.

²⁸ Tematsko izvješće 13/2024.

Slika 2.15. – Programi financirani na temelju zaduživanja EU-a koje nije podmireno, stanje na kraju 2024.



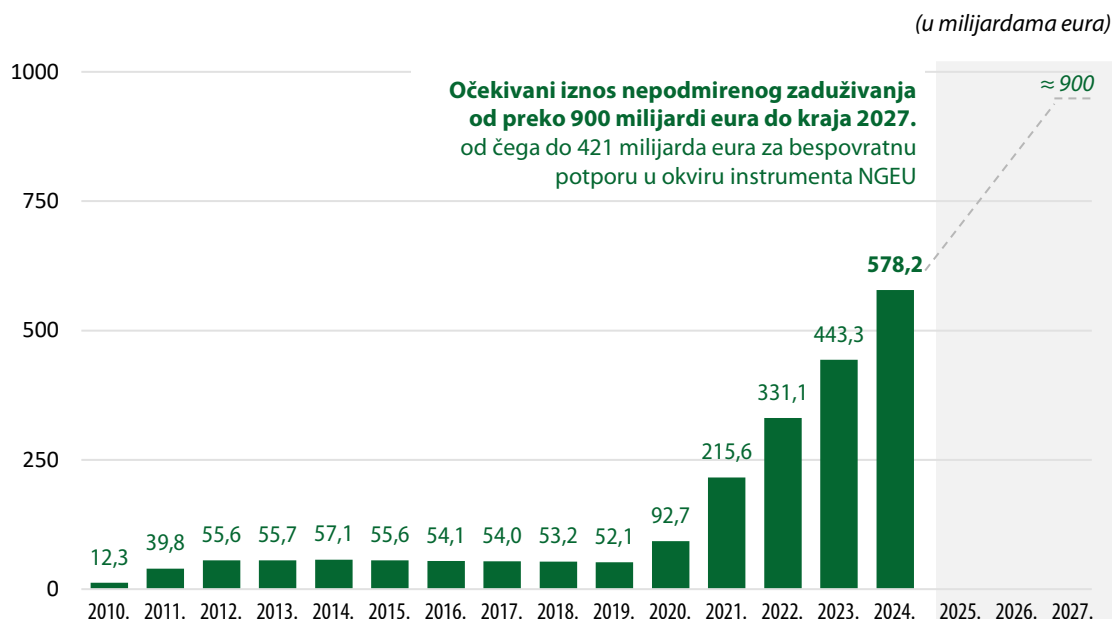
Napomena: iznosi ne uključuju dio bespovratnih sredstava iz RRF-a koji se financira iz pričuve za prilagodbu Brexitu / sustava ETS.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

Nepodmireno zaduživanje EU-a povećalo se 2024. za više od 30 %

2.35. Komisija je tijekom posljednjih pet godina znatno povećala aktivnosti izdavanja obveznica jer se za financiranje većih programa kao što su instrumenti SURE i NGEU oslanja na tržišta kapitala, vidjeti [sliku 2.16](#). Do 2027. nepodmireno zaduživanje EU-a moglo bi prekoračiti 900 milijardi eura, što je gotovo deseterostruko više u odnosu na razinu iz 2020. prije instrumenta NGEU.

Slika 2.16. – Nepodmirene obveznice EU-a od 2010.



Napomena: izdavanje obveznica EU-a po bruto nominalnoj vrijednosti duga. Nisu uključene kratkoročne obveznice EU-a (23,1 milijarda eura).

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024. i informacija koje je dostavila Komisija.

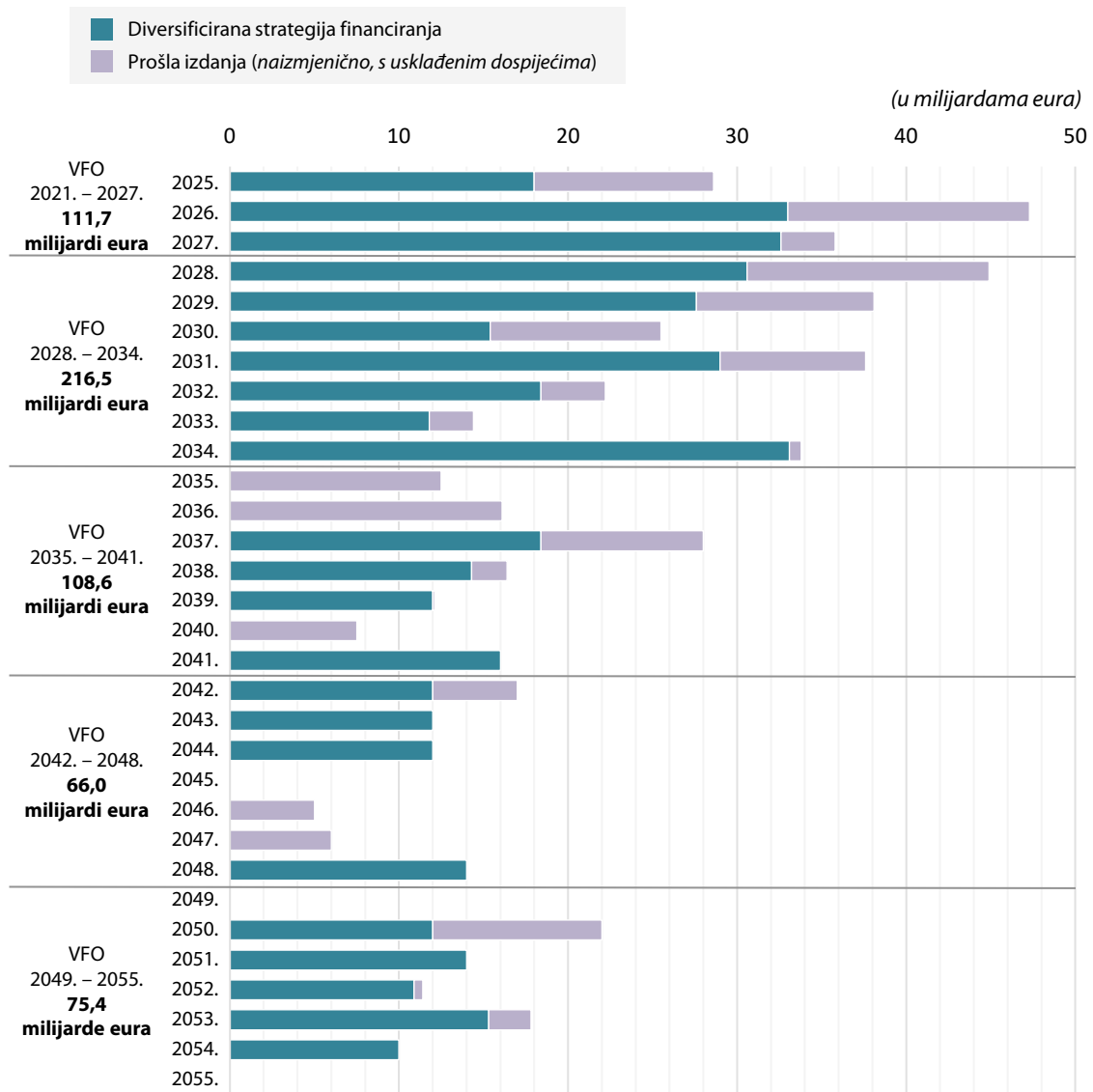
2.36. Od nepodmirenih obveznica EU-a u vrijednosti od 578,2 milijarde eura na kraju 2024. iznos od 254,7 milijardi eura (44 %) bio je isplaćen u obliku *bespovratne potpore* u okviru instrumenta NGEU te nije bio povezan ni s kakvom obvezom otplate za države članice. Taj iznos ne uključuje dio bespovratnih sredstava iz RRF-a koji se financira iz pričuve za prilagodbu Brexitu / sustava ETS.

2.37. Od prosinca 2022. Komisija primjenjuje *diversificiranu strategiju financiranja*²⁹ kao svoj standardni pristup financiranju programa financijske pomoći zaduživanjem³⁰. Na kraju 2024. nominalna vrijednost nepodmirenog zaduživanja EU-a iznosila je 601,3 milijarde eura (2023.: 458,5 milijardi eura). Nepodmireno zaduživanje uključivalo je kratkoročne obveznice EU-a u nominalnoj vrijednosti od 23,1 milijardu eura (2023.: 15,2 milijarde eura). Riječ je o obveznicima s dospijećem kraćim od jedne godine koje se izdaju za upravljanje likvidnošću. Na *slici 2.17.* prikazuju se dospijeća za zaduživanje EU-a po programskim razdobljima ne uračunavajući kratkoročne obveznice EU-a. Dospijeća su trenutačno strukturirana na način da su raspoređena na tekući VFO i VFO-ove nakon njega, čime se jamči da su obveze otplate raspoređene tijekom vremena, a ne koncentrirane unutar jednog VFO-a.

²⁹ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 2.36.

³⁰ Članak 224. Financijske uredbe.

Slika 2.17. – Godišnji iznosi nepodmirenih obveznica EU-a koji će dospjeti u budućnosti, stanje na kraju 2024.



Napomena: iznosi u nominalnoj vrijednosti. Nisu uključene kratkoročne obveznice EU-a.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

2.38. Operacije zaduživanja EU-a osigurane su jamstvenim mehanizmom koji je osmišljen s ciljem da se uvijek mogu ispuniti obveze otplate duga. To se jamstvo pruža iz prostora u proračunu EU-a, koji obuhvaća godišnju razliku između gornje granice vlastitih sredstava (tj. maksimalnog iznosa koji EU može zatražiti od država članica) i vlastitih sredstava potrebnih za financiranje stvarne razine odobrenih sredstava za plaćanje u okviru VFO-a. Za razdoblje 2021. – 2027. trajna gornja granica vlastitih sredstava utvrđena je na 1,4 % *bruto nacionalnog dohotka (BND)* EU-a. Proračun za 2024. uključivao je vlastita sredstva u iznosu od 0,79 % BND-a EU-a za financiranje proračunskih rashoda³¹, što znači da je na kraju godine za pokrivanje proračunskih obveza bila dostupna razlika od 0,61 %.

2.39. U praksi navedeni prostor u proračunu služi kao jamstvo u krajnjoj nuždi namijenjeno ulagačima: ako se EU suoči s poteškoćama u otplati duga (npr. jer korisnici kasne s otplatom zajmova ili ih nisu otplatili u cijelosti), taj prostor omogućuje Komisiji da od država članica zatraži dodatne doprinose kako bi se ispunile povezane obveze. Prije nego što se zatraže bilo kakvi dodatni doprinosi, Komisija izvješćuje da je uspostavila mjere za ublažavanje rizika i upravljanje likvidnošću³². Taj prostor u proračunu nije unaprijed financirana pričuva; uplate država članica potrebne su samo ako uobičajeni proračunski resursi EU-a i priljevi od zajmoprimaca nisu dovoljni za pokrivanje otplate zajmova EU-a. Države članice imaju pravnu obvezu sudjelovati u tom mehanizmu³³.

2.40. Komisija svake godine zakonodavcu EU-a podnosi izvješće o *nepredviđenim (tj. potencijalnim) obvezama* koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći te o održivosti tih nepredviđenih obveza³⁴. Na temelju podataka dostupnih na kraju 2023. Komisija procjenjuje da će dostupni prostor u proračunu do trajne gornje granice vlastitih sredstava, nakon što se oduzmu vlastita sredstva potrebna za financiranje odobrenih sredstava za plaćanje iz proračuna EU-a (ne ubrajajući instrument NGEU), iznositi 114,7 milijardi eura za 2025., 89,1 milijardu eura za 2026. i 86,9 milijardi eura za 2027.³⁵, vidjeti [sliku 2.18](#). Te vrijednosti redom odgovaraju udjelima od 0,6 %, 0,5 % i 0,4 % BND-a EU-a.

³¹ Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2024., bilješka 6.7.

³² Ibid.

³³ Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053.

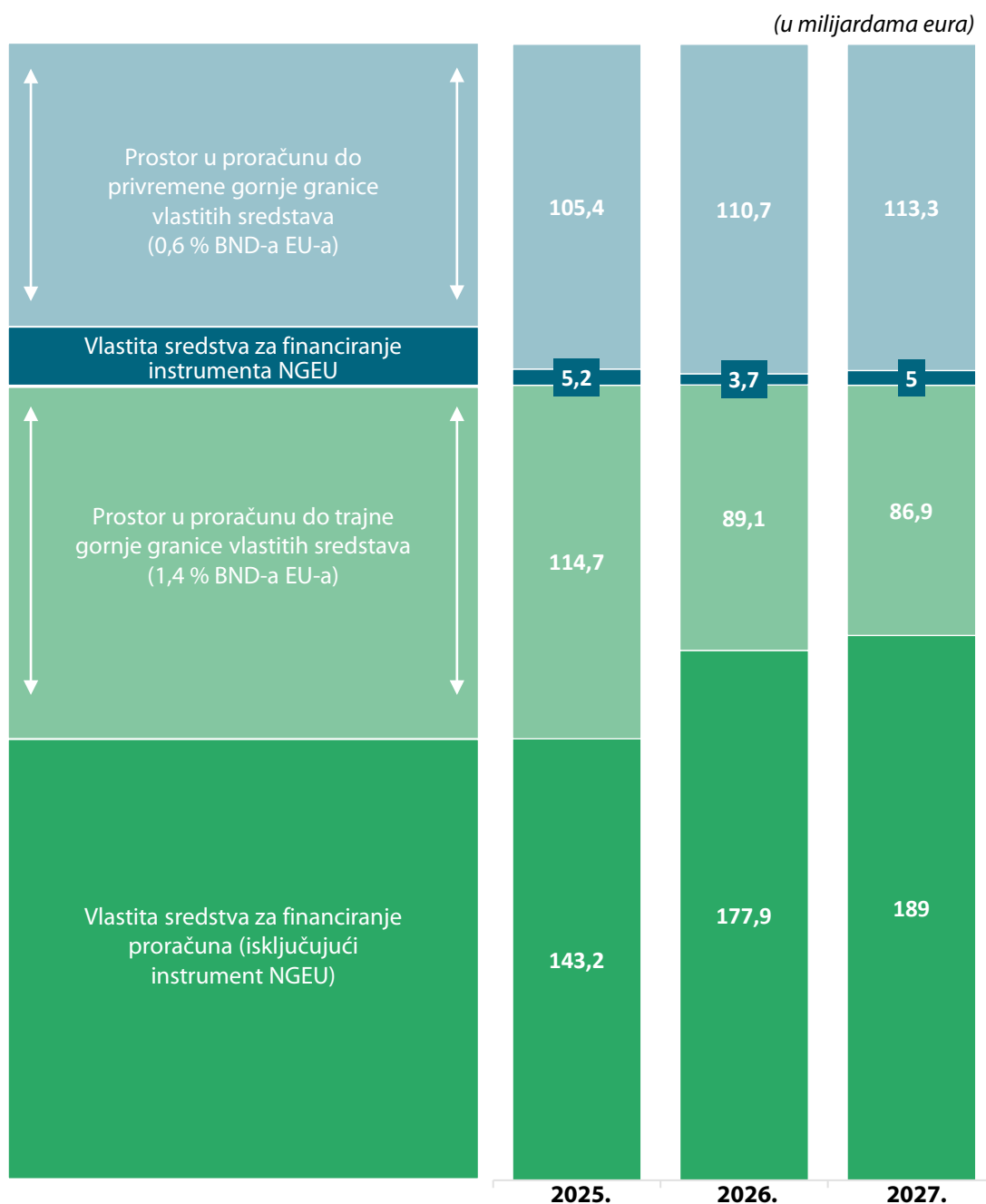
³⁴ COM(2024) 507.

³⁵ Ibid., prilozi.

2.41. Povrh prostora u proračunu do trajne gornje granice vlastitih sredstava [Odlukom o vlastitim sredstvima](#) uvedeno je dodatno privremeno i iznimno povećanje gornje granice vlastitih sredstava do 2058. od 0,6 % BND-a EU-a, i to isključivo kako bi se zajamčila otplata zaduživanja za instrument NGEU. Komisija procjenjuje da će u razdoblju do 2027. ostati raspoloživ gotovo cjelokupni prostor u proračunu do privremene gornje granice vlastitih sredstava³⁶, vidjeti [sliku 2.18.](#)

³⁶ Ibid., prilozi.

Slika 2.18. – Prostor u proračunu do trajne i privremene gornje granice vlastitih sredstava



Izvor: Sud, na temelju dokumenta COM(2024) 507.

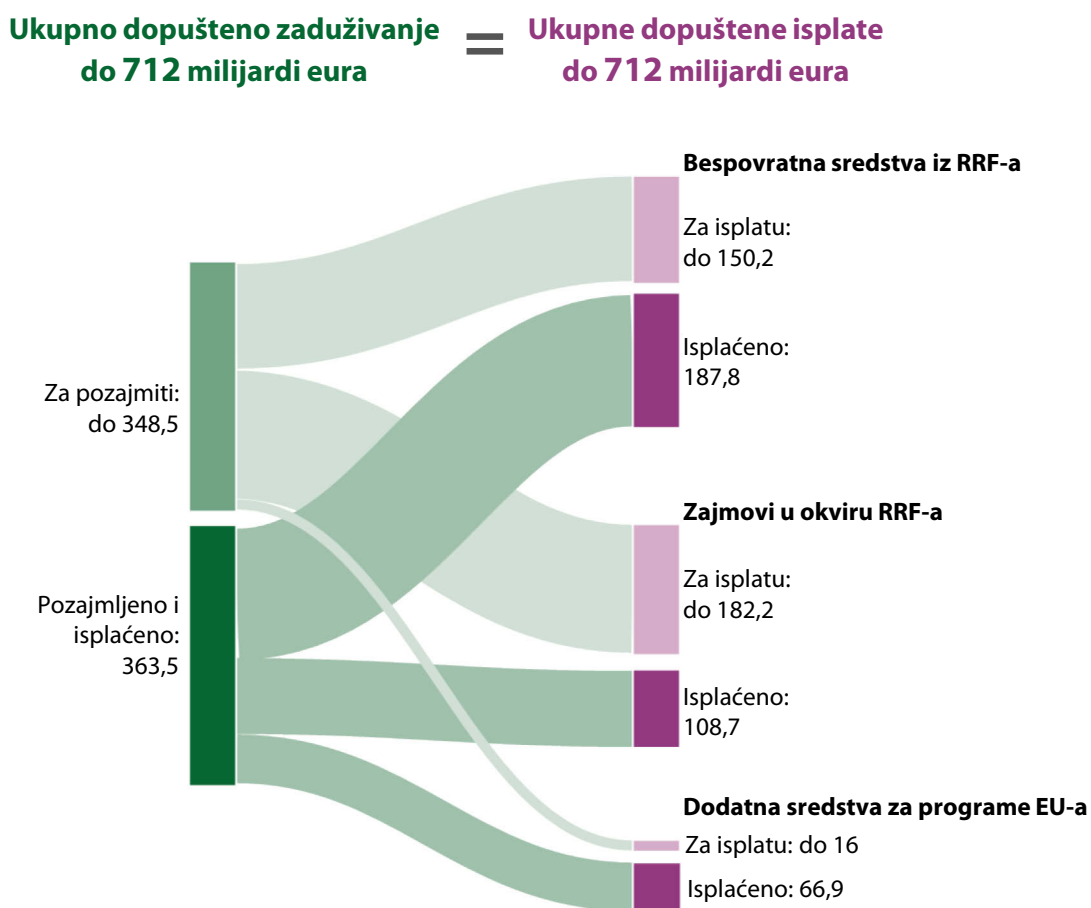
2.42. Kako bi se zaštitila održivost budućih VFO-ova, bit će potrebno uzeti u obzir sve veće opterećenje koje donose obveze povezane sa zaduživanjem, posebice otplata glavnice i kamata, kao i dostupnost odgovarajućih jamstava.

Otplata zaduživanja za instrument NGEU odgađa se na buduće VFO-ove

2.43. Program NGEU uveden je kako bi se državama članicama pružila financijska sredstva u vrijednosti do 712 milijardi eura, od čega je iznos do 291 milijarde eura namijenjen za zajmove u okviru RRF-a, a iznos do 421 milijarde eura za bespovratnu potporu iz instrumenta NGEU. Do kraja 2024. EU je isplatio 363,5 milijardi eura, vidjeti [sliku 2.19](#). EU za instrument NGEU do kraja 2026. još može pozajmiti do 348,5 milijardi eura. Nakon tog datuma zaduživanje mora biti strogo ograničeno na refinanciranje³⁷.

Slika 2.19. – Isplate iz instrumenta NGEU, stanje na kraju 2024.

(u milijardama eura)



Napomena: navedeno zaduživanje za instrument NGEU odnosi se isključivo na financijska sredstva koja su bila posebno dodijeljena za taj instrument do kraja 2024. Nije uključen dio bespovratnih sredstava iz RRF-a koji se financira iz pričuve za prilagodbu Brexitu / sustava ETS.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

³⁷ Uvodna izjava 18. Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053.

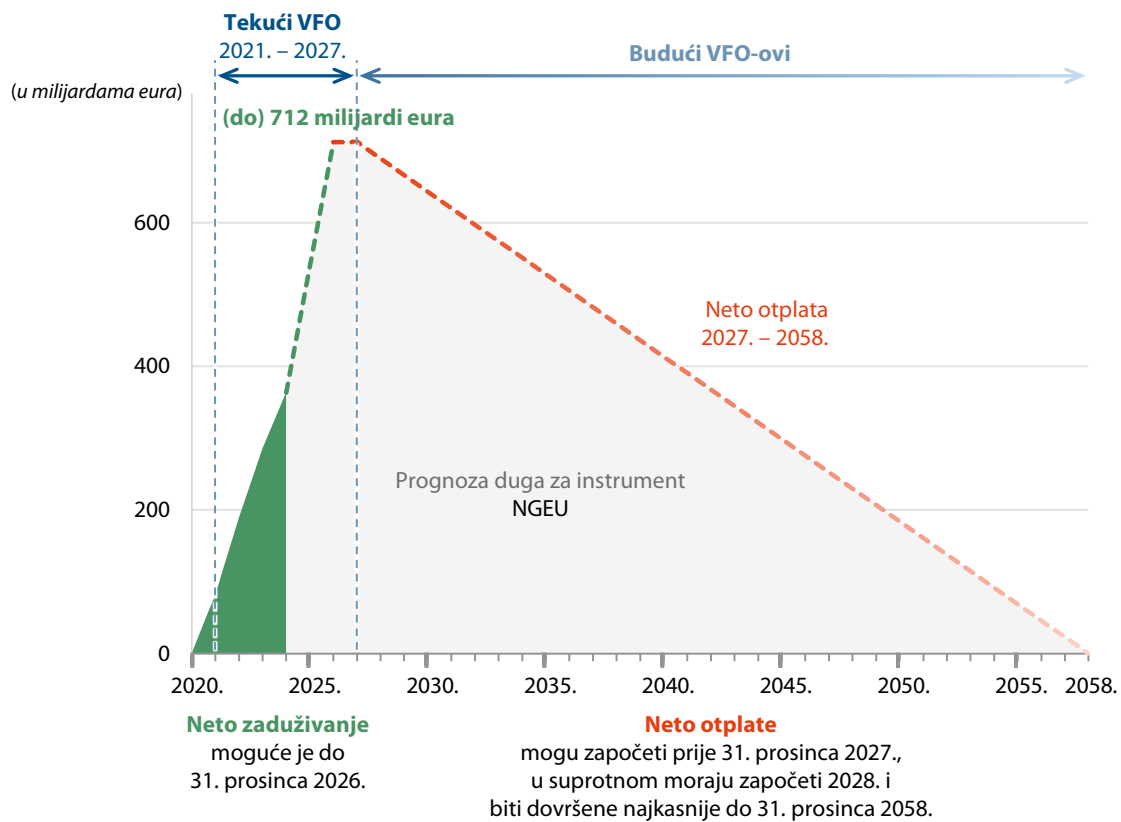
2.44. Otplata zaduživanja za instrument NGEU može započeti prije kraja 2027. ako u proračunskoj liniji za pokrivanje troškova financiranja iz tog instrumenta i dalje budu dostupna neiskorištena odobrena sredstva. U suprotnom otplata mora započeti 2028. i biti dovršena najkasnije 2058.³⁸ Stoga se većina otplata odgađa na buduće VFO-ove jer raspored otplate mora biti stabilan i predvidljiv te su godišnje otplate zaduživanja za instrument NGEU ograničene na 7,5 % maksimalnog iznosa bespovratne potpore u okviru tog instrumenta³⁹ (tj. 31,6 milijardi eura godišnje).

2.45. Na *slici 2.20.* prikazana je prognoza duga za instrument NGEU uz pretpostavku da je dosegnut maksimalni dopušteni iznos zaduživanja za taj instrument i da je otplata linearna. Međutim, u praksi zaduživanje i otplata vjerojatno neće pratiti takve linearne obrasce.

³⁸ Ibid., članak 5. stavak 2.

³⁹ Ibid.

Slika 2.20. – Prognoza zaduživanja i otplate za instrument NGEU, stanje na kraju 2024.



Napomena: navedeno zaduživanje za instrument NGEU odnosi se isključivo na financijska sredstva koja su bila posebno dodijeljena za taj instrument do kraja 2024.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024. i Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053.

2.46. Kako bi se postiglo potrebno stabilno i predvidljivo smanjenje obveza⁴⁰, Komisija će možda morati refinancirati dug koji dospijeva izdavanjem novih dužničkih instrumenata kako bi otplatila stare kako oni budu dospijevali⁴¹. Promjene tržišnih uvjeta mogle bi dovesti do većih ili manjih troškova zaduživanja koji će se u slučaju zaduživanja za instrument NGEU u vezi s bespovratnim sredstvima i dodatnim sredstvima⁴² morati teretiti na proračun EU-a. Zakonodavac EU-a i Komisija dogovorili su da rashodi iz proračuna EU-a povezani s otplatama za instrument NGEU ne bi smjeli dovesti do neopravdanog smanjenja rashoda za programe ili investicijske instrumente u sklopu tekućeg VFO-a⁴³. Ne dovodeći u pitanje veličinu budućih VFO-ova, raspored otplate zaduživanja za bespovratnu potporu iz instrumenta NGEU može utjecati na ukupan iznos odobrenih sredstava za plaćanje u okviru tih VFO-ova. Sve troškove nastale za EU koji su povezani s pozajmljivanjem za zajmove u okviru instrumenta NGEU, uključujući troškove povezane s upravljanjem kamatnim stopama i drugim financijskim rizicima, snose države članice korisnice.

2.47. U veljači 2024. Europsko vijeće postiglo je dogovor o tome da će se primiti od svih novih vlastitih sredstava uvedenih nakon 2023. upotrijebiti za prijevremenu otplatu zaduživanja za instrument NGEU⁴⁴. Sud je u mišljenju o prijedlogu Komisije⁴⁵ naveo da na temelju dostupnih informacija nije mogao procijeniti hoće li očekivani godišnji prihodi ujedno biti dostatni za pokrivanje potreba za otplatom u okviru instrumenta NGEU kako je predviđeno. Od Komisijina prijedloga 2023. nije došlo do napretka u pregovorima kojim bi se omogućilo uvođenje tih novih vlastitih sredstava. Međutim, usvajanje novih vlastitih sredstava nije preduvjet da bi EU mogao otplatiti zaduživanje za instrument NGEU.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ COM(2024) 93, Prilog.

⁴² Provedbena odluka Komisije (EU, Euratom) 2023/2825, članak 11. stavak 1.

⁴³ Međuinstitucijski sporazum od 16. prosinca 2020., Prilog II.

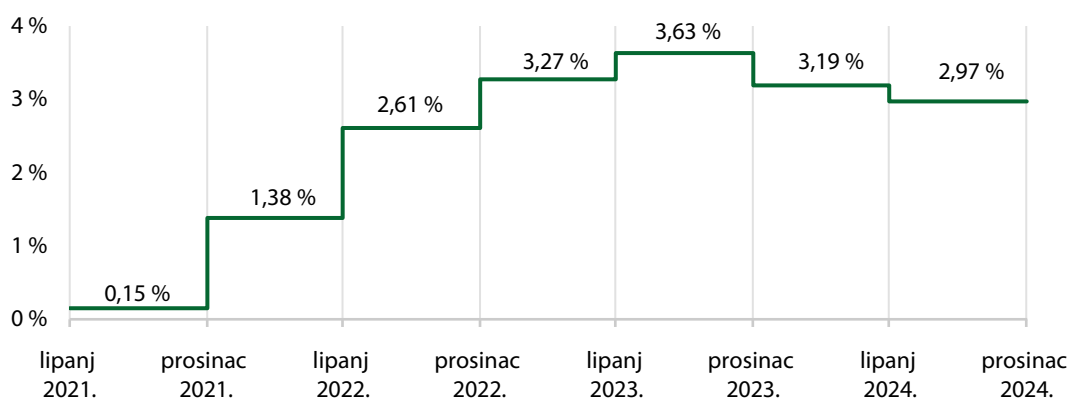
⁴⁴ EUCO 2/24.

⁴⁵ Mišljenje 04/2023, odlomak 20.

Tijekom 2024. smanjeni su očekivani troškovi zaduživanja za instrument NGEU u okviru tekućeg VFO-a, ali oni bi i dalje mogli biti dvostruko veći od početnih procjena

2.48. Ukupna dodijeljena sredstva dogovorena 2020. za VFO za razdoblje 2021. – 2027. u svrhu financiranja troškova za instrument NGEU iznosila su 14,9 milijardi eura te su predviđena u okviru naslova 2. VFO-a za financiranje kamata i isplata kupona u okviru zaduživanja za instrument NGEU⁴⁶. Procjene za 2020. temeljile su se na očekivanju da će kamatne stope za zaduživanje iznositi od 0,55 % za 2021. do 1,15 % za 2027.⁴⁷ Međutim, kamatne stope u stvarnosti su se znatno povećale⁴⁸, što je imalo nepovoljan učinak na granični trošak financiranja koji EU snosi. Troškovi financiranja dosegili su najveći iznos 2023., kad su iznosili 3,63 % u odnosu na 0,15 % 2021. U prvoj polovici 2024. počeli su se smanjivati⁴⁹, vidjeti [sliku 2.21.](#)

Slika 2.21. – Promjene troškova financiranja koje snosi EU



Napomena: u troškovima financiranja za svako razdoblje odražava se stopa koja se primjenjivala u trenutku izvješćivanja, ali ona može varirati zbog promjena tržišnih uvjeta.

Izvor: Sud, na temelju dokumenta [COM\(2025\) 70.](#)

⁴⁶ [Komisijin izvještaj o procjenama za financijsku godinu 2024.](#) (odjeljak o financijskom programiranju za razdoblje 2025. – 2027., str. 9.).

⁴⁷ Informativni sažetak „[Revision of the EU's long-term budget for 2021 to 2027](#)”, Služba Europskog parlamenta za istraživanja, str. 7.

⁴⁸ [Ključne kamatne stope ESB-a.](#)

⁴⁹ [COM\(2025\) 70.](#)

2.49. Prema navodima Komisije rashodi za kamatne stope za bespovratnu potporu iz instrumenta NGEU iznosili su u razdoblju 2021. – 2024. 5,4 milijarde eura (2024.: 3,4 milijarde eura). To je gotovo 50 % više od početne prognoze od 3,7 milijardi eura⁵⁰. Komisija očekuje da će tijekom 2025. platiti kamate u iznosu od oko 5 milijardi eura⁵¹, tijekom 2026. u iznosu od 8 milijardi eura⁵², a tijekom 2027. u iznosu između 10,5 milijardi eura i 11,9 milijardi eura⁵³. Ukupni rashodi za kamate u sklopu tekućeg VFO-a stoga bi se mogli kretati između 29 milijardi eura i 30,4 milijarde eura, što je otprilike dvostruko veći iznos od Komisijine početne prognoze od 14,9 milijardi eura⁵⁴.

2.50. U jednom informativnom sažetku iz 2024. koji je naručio Europski parlament⁵⁵ procijenjeno je da bi se ukupna plaćanja kamata za bespovratnu potporu iz instrumenta NGEU u sljedećem VFO-u (2028. – 2034.) mogla kretati između 70,9 milijardi eura i 73,8 milijardi eura.

Iz proračuna EU-a nastavila se pružati potpora Ukrajini tijekom ruske ratne agresije

2.51. Prema navodima Komisije EU i njegove države članice mobilizirali su od početka ruske ratne agresije do kraja 2024. potporu za Ukrajinu i njezine stanovnike u iznosu većem od 130 milijardi eura, vidjeti [sliku 2.22](#).

⁵⁰ Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. (u obvezama) – Tekuće cijene, redak 2.6. „Financing and repayment – NextGenerationEU”.

⁵¹ Komisijin izvještaj o procjenama za financijsku godinu 2026., (odjeljak o glavnim političkim inicijativama, 3.4.3. „Recovery and resilience cluster”).

⁵² Ibid.

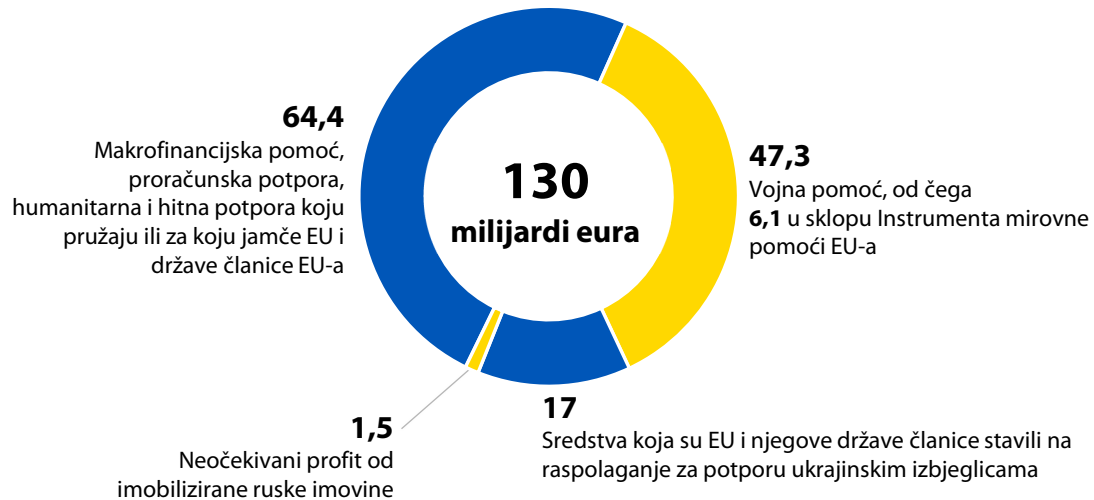
⁵³ Komisijin izvještaj o procjenama za financijsku godinu 2026. (odjeljak o financijskom programiranju za 2027., 2.2.2. „Sub-Heading 2b – Resilience and values” i Prilog 3.5.).

⁵⁴ Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. (u obvezama) – Tekuće cijene, redak 2.6. „Financing and repayment – NextGenerationEU”.

⁵⁵ „Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF”.

Slika 2.22. – Potpora EU-a Ukrajini od početka ruske ratne agresije

(u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

2.52. U veljači 2024. zakonodavac EU-a uspostavio je [Instrument za Ukrajinu](#) s ciljem pružanja potpore Ukrajini u iznosu do 50 milijardi eura u razdoblju 2024. – 2027. Do kraja 2024. u sklopu Instrumenta za Ukrajinu mobilizirano je 19,6 milijardi eura, od čega 13,1 milijarda eura u obliku zajmova.

2.53. U sklopu trećeg stupa Instrumenta za Ukrajinu EU može subvencionirati troškove zaduživanja Ukrajine tijekom tekućeg razdoblja VFO-a za zajmove u sklopu Instrumenta za Ukrajinu i izvanredne zajmove *makrofinancijske pomoći* izdane 2022. Za 2024. subvencije kamatnih stopa povezane sa zajmovima izvanredne makrofinancijske pomoći iznosile su 0,2 milijarde eura. Subvencije za zajmove u sklopu Instrumenta za Ukrajinu imat će proračunski učinak tek od 2025. Međutim, u informativnom sažetku izrađenom za Europski parlament⁵⁶ procjenjuje se da bi pod pretpostavkom da Ukrajina tijekom sljedećeg VFO-a ne otplati nikakve kamate za zajmove EU-a to moglo dovesti do dodatnog opterećenja za proračun EU-a u iznosu od otprilike 1,65 milijardi godišnje ili ukupno 11,5 milijardi eura u razdoblju 2028. – 2034.

⁵⁶ „Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF”.

2.54. U listopadu 2024. Europski parlament i Vijeće uspostavili su Mehanizam suradnje za zajmove Ukrajini⁵⁷ s ciljem pružanja potpore EU-a Ukrajini u sklopu inicijative skupine G7 „Zajmovi Ukrajini iz ubrzanja izvanrednih prihoda”. U okviru te inicijative EU će tijekom 2025. isplatiti zajam izvanredne makrofinancijske pomoći u iznosu od 18,1 milijarde eura⁵⁸ u nekoliko tranši. Kao i u slučaju zajmova iz Instrumenta za Ukrajinu i odstupajući od Financijske uredbe⁵⁹, za taj zajam nije potrebno izdvojiti rezervacije za zajednički fond za rezervacije⁶⁰.

2.55. Očekuje se da će se otplata tog zajma pokriti budućim priljevima izvanrednih prihoda od ruske državne imovine imobilizirane u sklopu sankcija koje je EU uveo protiv Rusije. Međutim, Sud napominje da je sa zamrzavanjem ruske imovine i upotrebom neočekivanog profita povezana određena pravna složenost⁶¹. Nadalje, sankcije je potrebno redovito iznova odobriti, za što je potreban jednoglasan dogovor svih država članica EU-a. To znači da se zbog izmjena u pravnom okviru ili nedostatka konsenzusa među državama članicama ti izvanrednih prihodi mogu smanjiti, što može imati financijske posljedice za buduće proračune EU-a. Budući da se za te zajmove u konačnici jamči iz proračuna EU-a i prostora u proračunu EU-a, svi čimbenici koji utječu na neočekivani profit mogu dovesti ili do smanjenja rashoda iz proračuna EU-a ili do povećanja doprinosa država članica kako bi se održala fiskalna stabilnost u slučaju da Ukrajina ne ispuni svoje obveze plaćanja.

⁵⁷ Uredba (EU) 2024/2773.

⁵⁸ Prilog izjavi ministara financija skupine G7 o inicijativi „zajmovi iz ubrzanja izvanrednih prihoda”.

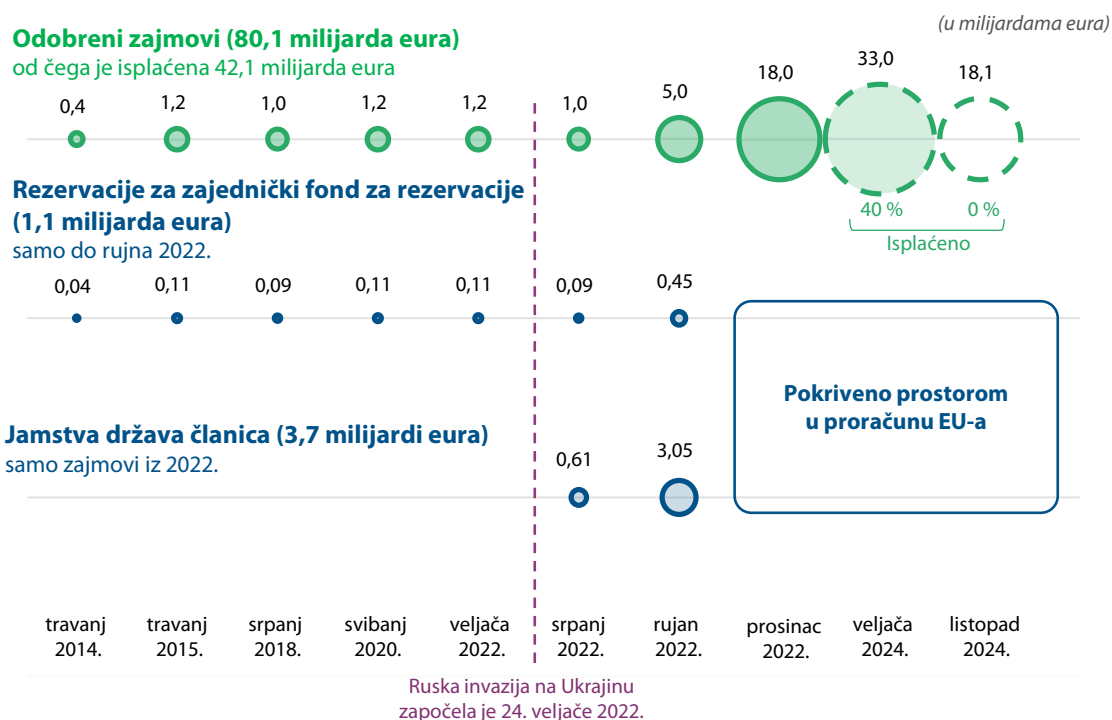
⁵⁹ Članak 214. stavak 1. Financijske uredbe.

⁶⁰ Članak 14. stavak 2. Uredbe (EU) 2024/2773.

⁶¹ Služba Europskog parlamenta za istraživanja, „Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine”, veljača 2024., str. 41.

2.56. Na kraju 2024. odobreni zajmovi Ukrajini koji su bili nepodmireni ili koje je tek trebalo isplatiti iznosili su do 80,1 milijardu eura, od čega je bio isplaćen iznos od 42,1 milijarde eura. Komisija je istodobno u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a priznala umanjenje vrijednosti zajmova koji su već isplaćeni Ukrajini od 15,8 milijardi eura (2023.: 8,8 milijardi eura) kao odraz očekivanih gubitaka tijekom trajanja tih zajmova. Na [slici 2.23.](#) prikazan je pregled odobrenih zajmova Ukrajini koji su bili nepodmireni na kraju 2024. Osim toga, Euratom je odobrio zajmove u vrijednosti od 0,3 milijarde eura Energoatomu, za koje je priznato umanjenje vrijednosti od 0,1 milijarde eura. U travnju 2024. Ukrajina je otplatila 0,6 milijardi eura za prethodne zajmove u skladu s planiranim dospijećima.

Slika 2.23. – Kronološki prikaz odobrenih zajmova Ukrajini koji su nepodmireni ili koje tek treba isplatiti, uključujući rezervacije i jamstva država članica



Napomena: nije uključen nepodmireni zajam u vrijednosti od 0,3 milijarde eura koji je Euratom isplatio Energoatomu.

Na kraju 2024. u zajednički fond za rezervacije još je trebalo uplatiti rezervacije u iznosu od 0,34 milijarde eura za zajmove iz 2022.

Izvor: Sud, na temelju primjenjivog zakonodavstva i konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

Izloženost proračuna EU-a i dalje raste

2.57. Kako bi analizirao izloženost proračuna EU-a, Sud je razmotrio sljedeće:

- (a) proračunska jamstva EU-a za zaduživanje na tržištima na temelju kojeg su financirani zajmovi isplaćeni državama članicama ili zemljama izvan EU-a u slučaju neplaćanja tih zajmova; i
- (b) obveze koje bi mogle nastati u budućnosti ako dođe do određenog događaja, koje se u godišnjoj financijskoj dokumentaciji prikazuju kao *nepredviđene obveze* i koje se sastoje od *proračunskih jamstava* za isplaćene iznose koja su već produljena⁶².

2.58. Posljedična izloženost proračuna EU-a iznosila je na kraju 2024. ukupno 342 milijarde eura, što je povećanje za 14,8 % u odnosu na iznos od 298,0 milijardi eura na kraju 2023. Na [slici 2.24.](#) prikazani su trenutačna izloženost proračuna EU-a i sustav zaštite koji je uspostavljen kako bi se zajamčilo da EU može ispuniti svoje obveze otplate duga.

⁶² Napomena 4.1.1. uz konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2024.

Slika 2.24. – Ukupna izloženost proračuna EU-a na kraju 2024., s izvorima izloženosti i pokrićima rizika

(u milijardama eura)	Izloženost proračuna EU-a		Sustav zaštite PRIJE upotrebe proračuna EU-a	Sustav zaštite NAKON upotrebe proračuna EU-a
	2023.	2024.		
Zajmovi iz instrumenta NGEU	79,2	108,7	—	Prostor u proračunu do privremene gornje granice vlastitih sredstava (0,6 % BND-a EU-a)
Zajmovi iz instrumenta SURE	98,4	98,4		Prostor u proračunu do trajne gornje granice vlastitih sredstava (1,4 % BND-a EU-a) + Jamstvo država članica (25 %)
Zajmovi iz MEFS-a	42,8	42,0		Prostor u proračunu do trajne gornje granice vlastitih sredstava (1,4 % BND-a EU-a)
Zajmovi za platne bilance	0,2	0,2		
Zajmovi Ukrajini u okviru makrofinancijske pomoći plus	18,0	18,0		
Zajmovi iz Instrumenta za Ukrajinu	–	13,1		
Zajmovi Ukrajini u okviru izvanredne makrofinancijske pomoći	6,0	6,0		
Zajmovi Ukrajini u okviru makrofinancijske pomoći	5,6	5,0		Zajednički fond za rezervacije (između 9 % i 70 %)
Jamstvo za Ukrajinu	–	0,1		
Zajmovi Euratoma Energoatomu	0,3	0,3		
Jamstvo EFSU-a	21,6	21,0		
Jamstvo u okviru mandata za vanjsko kreditiranje	19,9	19,2		
Jamstvo EFOR-a	0,5	0,5		
Jamstvo fonda EFOR+ u sklopu instrumenta NDICI	0,6	1,3		
Jamstvo u okviru programa InvestEU	1,4	3,5		
Ostali zajmovi makrofinancijske pomoći	3,6	4,7		
Ukupno	298	342		

Napomena: slika je izrađena prema pristupu opisanom u odlomku 2.57.

Stope rezervacija za odjeljke za države članice u vezi s jamstvom u okviru programa InvestEU mogu se razlikovati od uobičajene stope. Svi iznosi koji nisu pokriveni rezervacijama pokrivaju se protujamstvima država članica.

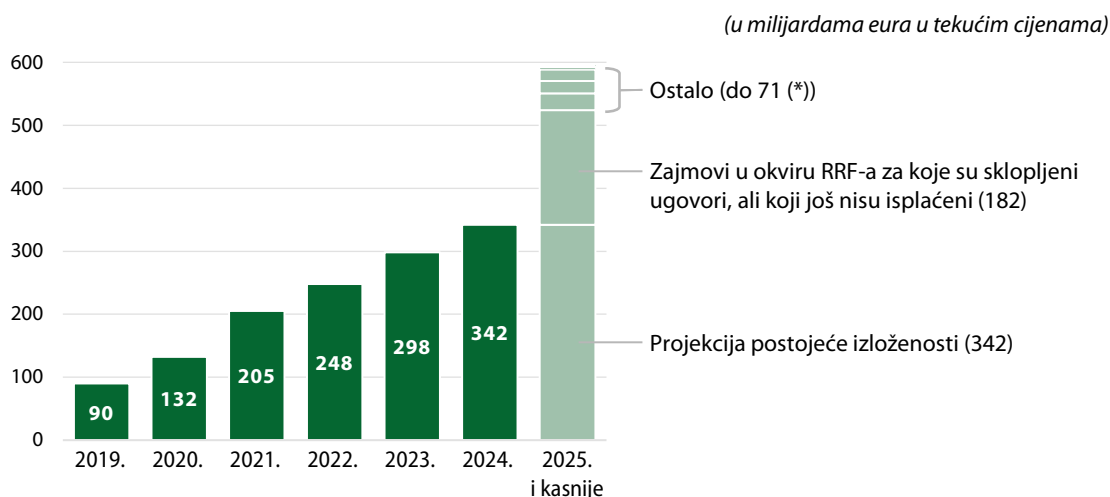
Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

2.59. Komisija je u listopadu 2024. zaključila⁶³ da će, na temelju podataka s kraja 2023., prostor u proračun raspoloživ do kraja 2027. biti dovoljan za pokrivanje potencijalnih gubitaka proizašlih iz obveza za koje se jamči iz tog prostora u proračunu, neovisno o tome je li riječ o operacijama u okviru instrumenta NGEU ili izvan njega, vidjeti [sliku 2.18.](#)

Prognozira se da će izloženost proračuna EU-a i dalje rasti

2.60. Očekuje se da će izloženost proračuna EU-a i dalje rasti te da će do 2027. dosegnuti iznos do 567 milijardi eura, vidjeti [sliku 2.25.](#)

Slika 2.25. – Prošla i prognozirana izloženost proračuna EU-a



(*) Ostalo (do 71):

- proračunska jamstva za operacije za koje su sklopljeni ugovori, ali sredstva još nisu isplaćena (do 27)
- Instrument za Ukrajinu (do 19,9)
- Mehanizam suradnje za zajmove Ukrajini (do 18,1)
- Instrument za zapadni Balkan (do 4)
- Instrument za reforme i rast za Moldovu (do 1,5)
- Makrofinancijska pomoć Jordanu (do 0,5)

Napomena: slika je izrađena prema pristupu opisanom u odlomku [2.57.](#), ali za 2025. i godine nakon toga nije uzeta u obzir otplata zajmova koji dospijevaju u razdoblju 2025. – 2027.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

⁶³ COM(2024) 507, zaključci.

2.61. Ukupna izloženost može se raščlaniti na godišnju izloženost, što je najviši iznos koji treba pokriti iz proračuna EU-a, ili prema prostoru u proračunu u slučaju neispunjavanja obveza plaćanja tijekom dane godine⁶⁴. Komisija je dostavila Sudu podatke koji se temelje na brojčanim vrijednostima za godišnju izloženost proračuna EU-a na kraju 2023. koja proizlazi iz financijske pomoći državama članicama i zemljama izvan EU-a te *mandata za vanjsko kreditiranje*. Prema izračunu Suda ukupna izloženost za 2025. iznosi 14,5 milijardi eura. Međutim, taj iznos ne uključuje godišnju izloženost koja proizlazi iz preostalih programa koji se pokrivaju proračunskim jamstvima (EFSU, InvestEU, EFSD i EFSD+). Sud je 2022. preporučio⁶⁵ Komisiji da objavljuje svoju procjenu ukupne godišnje izloženosti.

Ukupni financijski rezultat zajedničkog fonda za rezervacije prvi je put pozitivan

2.62. Od 2021. u imovini *zajedničkog fonda za rezervacije* objedinjuju se sve rezervacije za financijske obveze EU-a koje proizlaze iz proračunskih jamstava, zajmova za financijsku pomoć i jamstvenog instrumenta Euratoma⁶⁶.

2.63. Na dan 31. prosinca 2024. tržišna vrijednost imovine zajedničkog fonda za rezervacije iznosila je 23,2 milijarde eura (2023.: 18,8 milijardi eura). Sredstva zajedničkog fonda za rezervacije raspoređuju se u odjeljke koji odgovaraju različitim instrumentima iz kojih se izdvajaju doprinosi za taj fond⁶⁷, vidjeti [sliku 2.26](#).

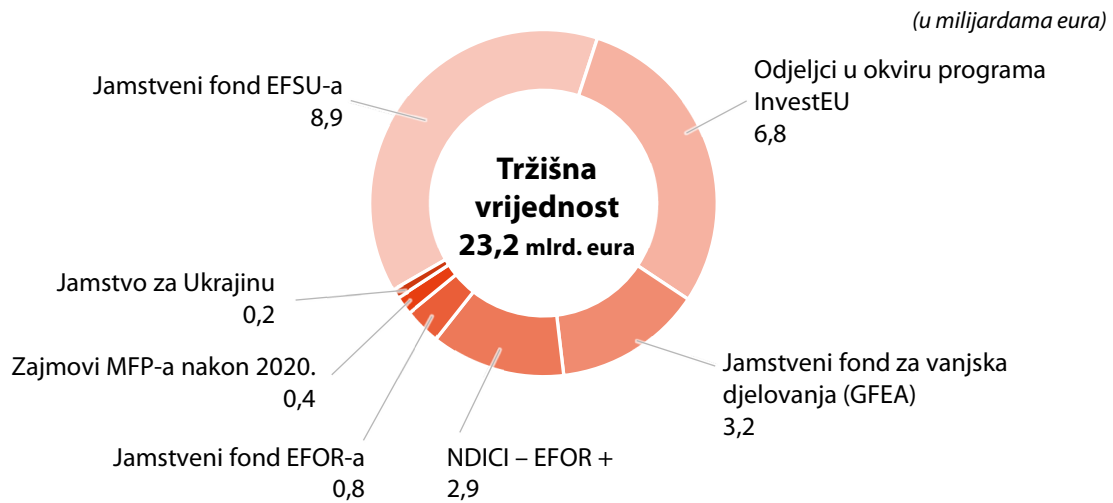
⁶⁴ Tematsko izvješće 05/2023, slika 2.

⁶⁵ Godišnje izvješće za 2022., preporuka 2.3.

⁶⁶ Članak 212. [Financijske uredbe](#).

⁶⁷ Odluka C(2020) 131/03, članak 3.

Slika 2.26. – Zajednički fond za rezervacije i njegove sastavnice, stanje na kraju 2024.



EFSU:	Europski fond za strateška ulaganja
NDICI:	Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju
EFOR+:	Europski fond za održivi razvoj plus
EFOR:	Europski fond za održivi razvoj
MFP:	makrofinancijska pomoć

Napomena: imovina u vrijednosti od 0,6 milijardi eura prikazana u okviru odjeljka za program InvestEU raspoređena je u odjeljke za države članice (Češka, Finska, Rumunjska, Malta, Bugarska, Grčka), koji se financiraju odvojeno nacionalnim ili regionalnim doprinosima.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

2.64. Cilj je Komisije pri upravljanju zajedničkim fondom za rezervacije u najmanju ruku zaštititi uloženi kapital (očuvanje kapitala)⁶⁸. Nakon što je 2024. zabilježen pozitivan rezultat od 0,8 milijardi eura, prvi put otkako je 2021. osnovan taj fond bio je pozitivan i ukupni (neostvareni) financijski rezultat njegova portfelja (1,4 % ili 0,3 milijarde eura).

⁶⁸ COM(2024) 180, dio 2.

2.65. Prije nego što upotrijebi sredstva iz proračuna EU-a, Komisija može iskoristiti sredstva iz zajedničkog fonda za rezervacije kako bi pokrila odljeve potrebne za aktivacije jamstva u vezi s operacijama u EU-u i zemljama izvan EU-a ili u slučaju neispunjavanja obveza zemalja izvan EU-a. Dok za makrofinancijsku pomoć i zajmove Euratoma nikad nije došlo do neispunjavanja obveza otplate, na kraju 2023. ukupne neto aktivacije zbog operacija u okviru kojih nisu ispunjene obveze i smanjenje vrijednosti vlasničkih ulaganja u sklopu proračunskih jamstava dosegali su 1,2 milijarde eura, od čega se 0,9 milijardi odnosilo na mandat za vanjsko kreditiranje⁶⁹, za koji su rezervacije izdvojene u odjeljku za Jamstveni fond za vanjska djelovanja.

Stopa inflacije u EU-u vraća se na 2 %, čime se ograničava njezin dodatan nepovoljni učinak na tekući VFO

2.66. Uredbom o VFO-u utvrđuju se najviše godišnje gornje granice (odobrena sredstva za preuzimanje obveza i odobrena sredstva za plaćanje) u cijenama iz 2018.⁷⁰ Godišnji proračun EU-a usklađuje se s tekućim cijenama primjenom fiksnog godišnjeg postotnog povećanja od 2 % (deflator). Kupovna moć proračuna EU-a smanjuje se (ili povećava) na temelju razlike između fiksnog deflatora i prosječne stope inflacije.

2.67. Prosječna inflacija u EU-u znatno se povećala 2022., i to na 9,2 %, nakon čega se 2023. smanjila na 6,4 %⁷¹ i 2024. na 2,6 %⁷², vidjeti [sliku 2.27](#). Komisija prognozira da će se ta stopa dodatno smanjiti, i to na 2,3 % 2025. i 1,9 % 2026.⁷³ Za europodručje Komisija prognozira prosječnu inflaciju od 2,1 % za 2025. i 1,7 % za 2026.⁷⁴ To je uglavnom u skladu s trenutačnim prognozama Europske središnje banke za europodručje, tj. 2,0 % za 2025. i 1,6 % za 2026.⁷⁵

⁶⁹ Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2025. – radni dokument, dio XI., str. 67.

⁷⁰ Prilog I. Uredbi (EU, Euratom) 2020/2093.

⁷¹ Eurostat, podatci o harmoniziranom indeksu potrošačkih cijena – stopa inflacije.

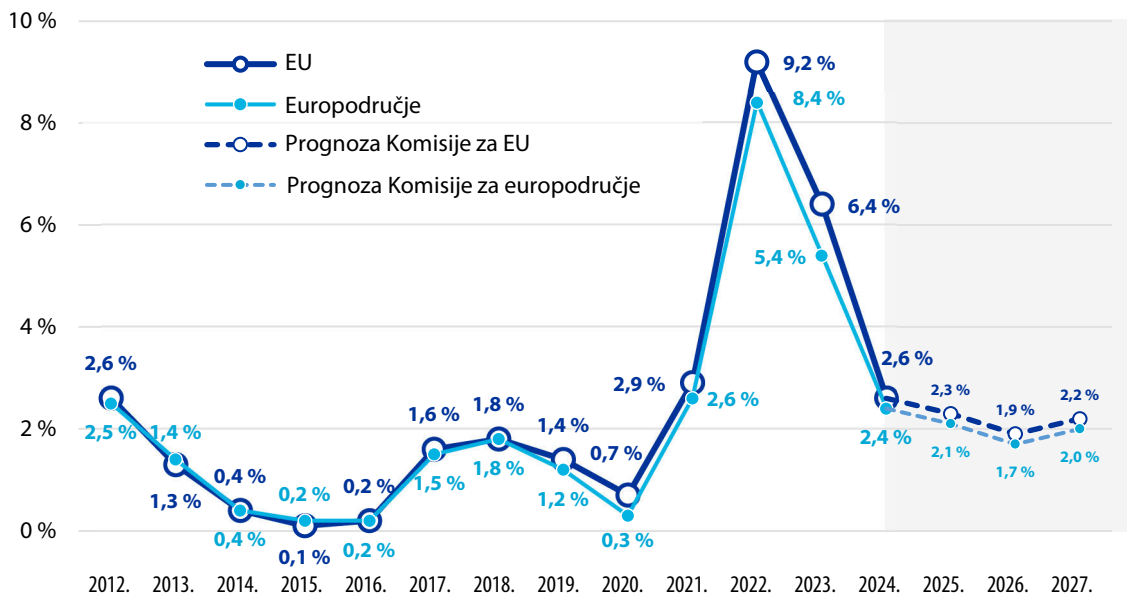
⁷² Europska gospodarska prognoza – proljeće 2025.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Makroekonomske projekcije Europske središnje banke iz lipnja 2025.

Slika 2.27. – Prosječna godišnja stopa inflacije u EU-u i europodručju (2012. – 2027.)



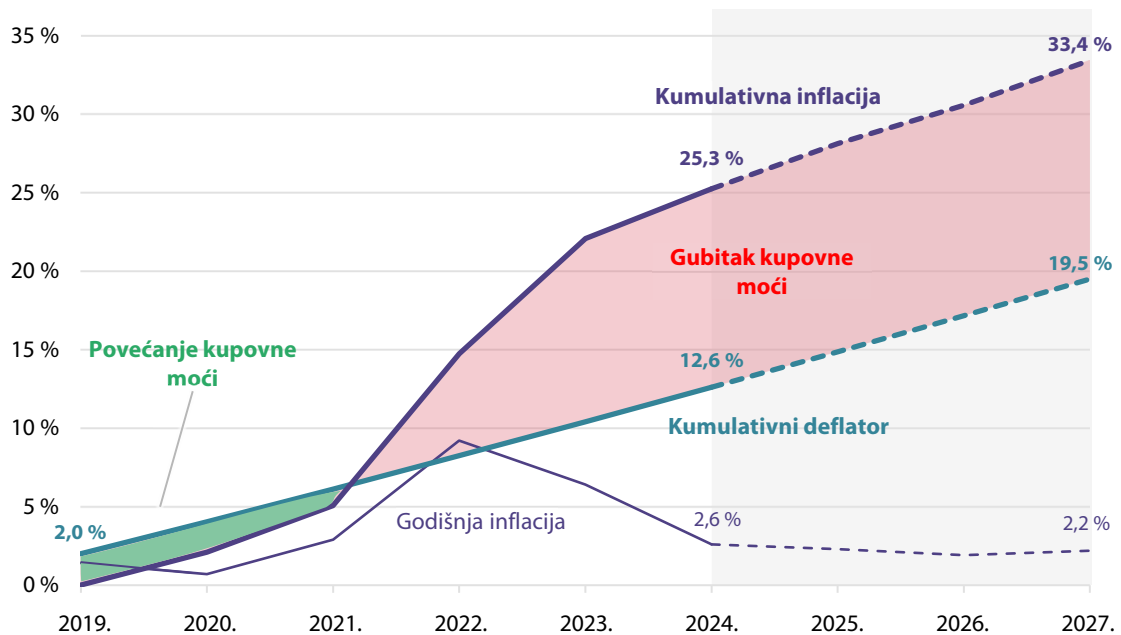
Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata i Komisijine europske gospodarske prognoze – proljeće 2025. te, za 2027., podataka MMF-a o stopi inflacije i prosječnim potrošačkim cijenama.

2.68. Inflacijski šokovi 2022. i 2023. uvelike su nadmašili godišnji deflator od 2 % koji Komisija upotrebljava, što je imalo negativne posljedice za kupovnu moć proračuna EU-a. S obzirom na prognoze inflacije koje su iznijeli Komisija⁷⁶ i MMF⁷⁷ Sud procjenjuje da bi se kupovna moć proračuna EU-a do kraja 2027. mogla smanjiti za otprilike 13,9 postotnih bodova, vidjeti [sliku 2.28](#). Sud u svojoj procjeni uzima u obzir nedavne i prognozirane stope inflacije, koje se vraćaju na 2 %.

⁷⁶ Europska gospodarska prognoza – proljeće 2025.

⁷⁷ MMF – podatci o stopi inflacije i prosječnim potrošačkim cijenama.

Slika 2.28. – Promjene u kupovnoj moći proračuna EU-a (2019. – 2027.)



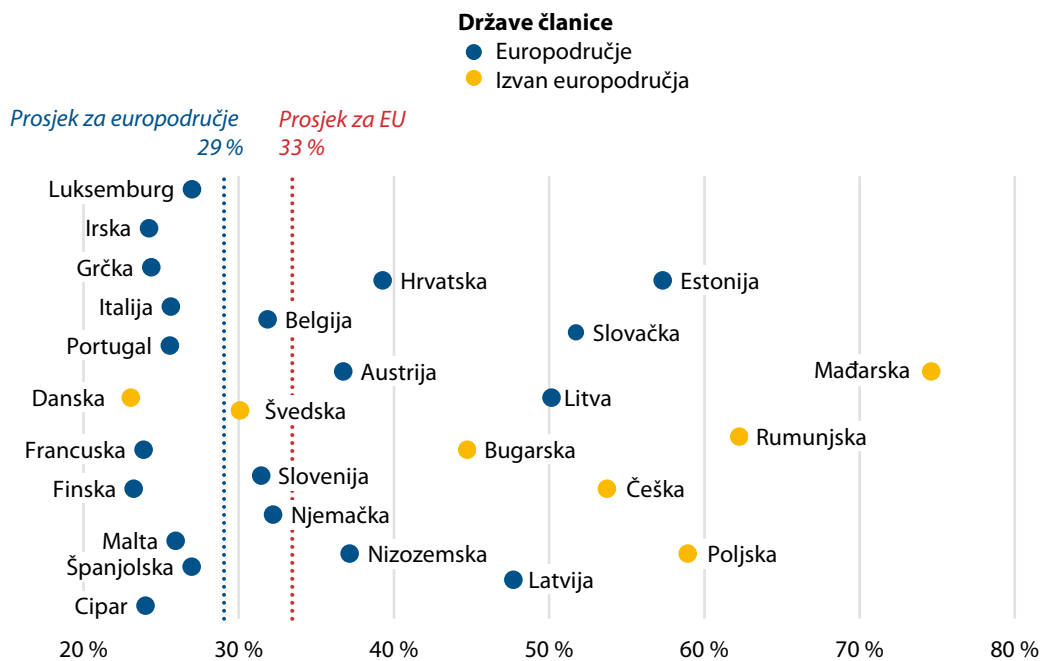
Napomena: na temelju vrijednosti iz 2018.

Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata i Komisijine europske gospodarske prognoze – proljeće 2025. te, za 2027., podataka MMF-a o stopi inflacije i prosječnim potrošačkim cijenama.

2.69. Fiksnim godišnjim deflatorom od 2 % pruža se jednostavan i predvidljiv okvir za planiranje proračuna tijekom cijelog razdoblja VFO-a. Do kraja 2021. njegova je vrijednost uglavnom bila u skladu s kretanjem razina cijena u prošlosti⁷⁸. Međutim, fiksnim deflatorom ne omogućuje se prilagodba proračuna EU-a neočekivanim gospodarskim uvjetima, posebice inflacijskim skokovima. Osim toga, inflacija ne utječe na sve države članice u istoj mjeri, vidjeti [sliku 2.29](#).

⁷⁸ „The impact of inflation on the EU budget”, studeni 2022.

Slika 2.29. – Očekivana kumulativna inflacija po državama članicama za razdoblje 2019. – 2027.



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata i Komisijine europske gospodarske prognoze – proljeće 2025. te, za 2027., podataka MMF-a o stopi inflacije i prosječnim potrošačkim cijenama.

Zaključci i preporuke

Zaključci

2.70. Tijekom 2024. iskorištena su gotovo sva odobrena sredstva za preuzimanje obveza i sva odobrena sredstva za plaćanje iz godišnjeg proračuna EU-a. Zbog instrumenta NGEU ukupna plaćanja 2024. bila su veća od ukupnih obveza. Stopa iskorištavanja sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. dosegla je 97 %, dok su ukupna plaćanja iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama dosegla tek 7 % vrijednosti tih fondova u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. Ukupna razlika u iskorištavanju fondova kohezijske politike (EFRR, KF i ESF+), na koje zajedno otpada više od 90 % tih sredstava, odgovara kašnjenju u provedbi od više od jedne godine u odnosu na VFO za razdoblje 2014. – 2020., vidjeti odlomke [2.2.](#) – [2.19.](#)

2.71. Godišnje isplate bespovratnih sredstava iz RRF-a iznosile su 2024. ukupno 55,9 milijardi eura, što je polovica iznosa koji je Komisija predvidjela u lipnju 2023. (96 milijardi eura). Međutim, u prosincu 2024. 15 država članica podnijelo je zahtjeve za plaćanje čija vrijednost doseže 58,5 milijardi eura. Do kraja 2024. od obveza za bespovratna sredstva iz RRF-a u iznosu od 358,9 milijardi eura isplaćeno je 197,5 milijardi eura (55 %), čime je za isplatu do kraja 2026. preostao iznos od 161,4 milijarde eura (45 %). Godišnje isplate dodatnih sredstava u okviru instrumenta NGEU za postojeće programe u sklopu VFO-a dosegule su 2024. 24,6 milijardi eura, što je znatno povećanje u odnosu na prethodne godine te je ukupni iznos tih isplata do kraja 2024. dosegnuo 66,9 milijardi eura (81 %), vidjeti odlomke [2.20.](#) – [2.25.](#)

2.72. Na kraju 2024. ukupne nepodmirene obveze, uključujući financiranje bespovratnim sredstvima iz instrumenta NGEU, iznosile su 507,4 milijarde eura. Riječ je o smanjenju u odnosu na rekordnu razinu od 543 milijarde eura prošle godine, ali taj je iznos i dalje za 33,5 milijardi eura veći od iznosa koji je Komisija procijenila u lipnju 2024., vidjeti odlomke [2.26.](#) – [2.28.](#)

2.73. Rizik od opoziva sredstava povećao se 2024. te se prognozirani iznos opozvanih sredstava povećao na 8,8 milijardi eura za razdoblje 2025. – 2027. Ako ne dođe do naglog ubrzanja u upotrebi fondova u državama članicama, iznos za koji postoji rizik od opoziva bit će sve veći, vidjeti odlomke [2.29.](#) – [2.31.](#)

2.74. Do kraja 2024. državama članicama isplaćena su bespovratna sredstva iz RRF-a u ukupnom iznosu od 197,5 milijardi eura (55 %). Međutim, zbog koncentracije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u kasnijoj fazi primjene RRF-a, posebice u slučaju ulaganja, postoji rizik od toga da se sredstva neće iskoristiti pravodobno i u cijelosti, vidjeti odlomke [2.32.](#) i [2.33.](#)

2.75. Ukupni rashodi za kamate za instrument NGEU u sklopu tekućeg VFO-a mogli bi se kretati između 29 milijardi eura i 30,4 milijarde eura, što je otprilike dvostruko veći iznos od Komisijine početne prognoze od 14,9 milijardi eura. Očekuje se da će se zaduživanje EU-a znatno povećati do kraja trenutnog VFO-a, i za instrument NGEU i za ostale instrumente, a većina otplata odgođena je na buduće VFO-ove. Kako bi se očuvala održivost budućih VFO-ova, bit će potrebno uzeti u obzir sve veće opterećenje koje proizlazi iz obveza povezanih sa zaduživanjem, dostupnost odgovarajućih jamstava i potrebu za jamčenjem dostatnih resursa za provedbu programa EU-a. Ne dovodeći u pitanje veličinu budućih VFO-ova, raspored otplate zaduživanja za bespovratnu potporu iz instrumenta NGEU može utjecati na ukupan iznos odobrenih sredstava za plaćanje u okviru tih VFO-ova, vidjeti odlomke [2.34.](#) – [2.50.](#)

2.76. EU i njegove države članice mobilizirali su od početka ruske ratne agresije do kraja 2024. potporu za Ukrajinu i njezine stanovnike u iznosu većem od 130 milijardi eura. Od toga je EU isplatio 42,1 milijardu u zajmovima, a dodatnih 38 milijardi eura tek se treba isplatiti, vidjeti odlomke [2.51.](#) – [2.56.](#)

2.77. Izloženost proračuna EU-a koja proizlazi iz proračunskih jamstava EU-a i nepredviđenih obveza povećala se s 298 milijardi eura 2023. na 342 milijarde eura 2024. te se očekuje da će se do 2027. povećati na 567 milijardi eura. Do kraja 2024. dodijeljeni su dodatni zajmovi iz RRF-a u vrijednosti od 182 milijarde eura, ali još nisu isplaćeni, vidjeti [sliku 2.25.](#) Ukupni financijski rezultat zajedničkog fonda za rezervacije bio je 2024. prvi put pozitivan od uvođenja tog fonda. Na dan 31. prosinca 2024. tržišna vrijednost imovine zajedničkog fonda za rezervacije iznosila je 23,2 milijarde eura, vidjeti odlomke [2.57.](#) – [2.65.](#)

2.78. Iako je zbog inflacijskih šokova 2022. i 2023. smanjena kupovna moć proračuna EU-a, stanje se donekle stabiliziralo jer se nedavna stopa inflacije i prognozirane stope približavaju razini od 2 %, vidjeti odlomke [2.66.](#) – [2.69.](#)

Preporuka

Preporuka 2.1. – Potrebno je zajamčiti da se pri otplati sredstava za instrument NGEU uzima u obzir provedba programa EU-a

Komisija bi trebala izraditi i primjenjivati odgovarajuće rasporede otplate zaduživanja za bespovratnu potporu iz instrumenta NGEU i pritom uzeti u obzir provedbu postojećih i budućih programa EU-a.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2026.

Poglavlje 3.

Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	3.1.
Dio 1. – Rezultati revizija uspješnosti koje je Sud proveo: ključne poruke	3.2. – 3.40.
Uvod	3.2. – 3.7.
Odgovor EU-a na oporavak nakon krize	3.8. – 3.11.
Povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana	3.12. – 3.18.
Otpornost na prijetnje sigurnosti EU-a i poštovanje europskih vrijednosti slobode, demokracije i vladavine prava	3.19. – 3.25.
Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi	3.26. – 3.32.
Fiskalne politike i javne financije u EU-u	3.33. – 3.38.
Glavni institucijski dionici	3.39. – 3.40.
Europski parlament	3.39.
Vijeće Europske unije	3.40.
Dio 2. – Uspješnost <i>programa</i> u okviru naslova 1. višegodišnjeg financijskog okvira	3.41. – 3.85.
Uvod	3.41. – 3.42.
Opseg i pristup	3.43.
Okvir za izvješćivanje o uspješnosti bio je stabilan i informacije pružene na temelju njega bile su u skladu s uputama	3.44. – 3.46.
Došlo je do poboljšanja u načinu na koji su osmišljeni pokazatelji uspješnosti, ali i dalje postoje nedostaci u sljedivosti prijavljenih rezultata	3.47. – 3.62.
Pokazatelji uspješnosti bolje su osmišljeni u trenutačnom razdoblju VFO-a, uz neke iznimke	3.47. – 3.52.
Postoje nedostaci u sljedivosti prijavljenih rezultata	3.53. – 3.62.

Iako je postojala jasna metodologija za procjenu napretka ostvarenog u doseganju ciljnih vrijednosti za ključne pokazatelje uspješnosti, rezultati procjene bili su optimistični 3.63. – 3.77.

Sud smatra da je napredak ostvaren u doseganju ciljnih vrijednosti za ključne pokazatelje uspješnosti manji nego u Komisijinoj procjeni 3.63. – 3.68.

U sklopu trenutačnih programa uglavnom se ostvaruje zadovoljavajući napredak u doseganju ciljnih vrijednosti, dok su ciljevi programa iz prethodnog razdoblja postignuti djelomično 3.69. – 3.77.

Zaključci i preporuke 3.78. – 3.85.

Dio 3. – Praćenje provedbe preporuka iz izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021. 3.86. – 3.89.

Prilozi

Prilog 3.1. – Rasprava o tematskim izvješćima (TI) u odborima Europskog parlamenta

Prilog 3.2. – Primjeri ranih mjera koje je Komisija poduzela na temelju preporuka iz tematskih izvješća Suda za 2024.

Prilog 3.3. – Naslov 1. VFO-a – Jedinствeno tržište, inovacije i digitalizacija za razdoblje 2021. – 2027. (u obvezama)

Prilog 3.4. – Upravljačka i provedbena struktura programa

Prilog 3.5. – Status ključnih pokazatelja uspješnosti na dan 31.12.2023., na temelju procjene koju je proveo Sud

Prilog 3.6. – Praćenje provedbe prethodnih preporuka iz „Izvješća Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021.”

Uvod

3.1. Poglavlje o *uspješnosti* ove godine obuhvaća sljedeće teme:

- Dio 1. – *rezultati* i ključne poruke iz tematskih izvješća Suda o uspješnosti objavljenih 2024. te povezane informacije Komisije i proračunskih i zakonodavnih tijela (Europskog parlamenta i Vijeća);
- Dio 2. – analiza načina na koji je Komisija u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR) za 2023. izvješćivala o informacijama povezanim s uspješnošću za naslov 1. *višegodišnjeg financijskog okvira* (VFO) „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija“;
- Dio 3. – provedba preporuka iz „Izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021.“

Dio 1. – Rezultati revizija uspješnosti koje je Sud proveo: ključne poruke

Uvod

3.2. Sud tematskim izvješćima ispituje s koliko se uspjeha pri izvršenju proračuna EU-a primjenjuju načela *dobrog financijskog upravljanja*¹. Njima su obuhvaćeni ključni ciljevi u pogledu uspješnosti i *usklađenosti*. Sud je 2024. objavio 28 tematskih izvješća u kojima su obrađeni mnogi od izazova s kojima se EU suočava u različitim rashodovnim područjima i politikama EU-a.


3.3. Revizijske aktivnosti Suda bile su usmjerene na sljedeća strateška područja, koja Sud smatra prioritetima u skladu sa svojom [strategijom za razdoblje 2021. – 2025.](#):

- o odgovor EU-a na oporavak nakon krize;
- o povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana;
- o otpornost na prijetnje sigurnosti EU-a i poštovanje europskih vrijednosti slobode, demokracije i vladavine prava;
- o klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi; i
- o fiskalne politike i javne financije u EU-u.

3.4. Na [slici 3.1.](#) prikazan je pregled svih tematskih izvješća objavljenih 2024. po strateškim područjima.

¹ Članak 33. [Uredbe o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije](#), rujna 2024.

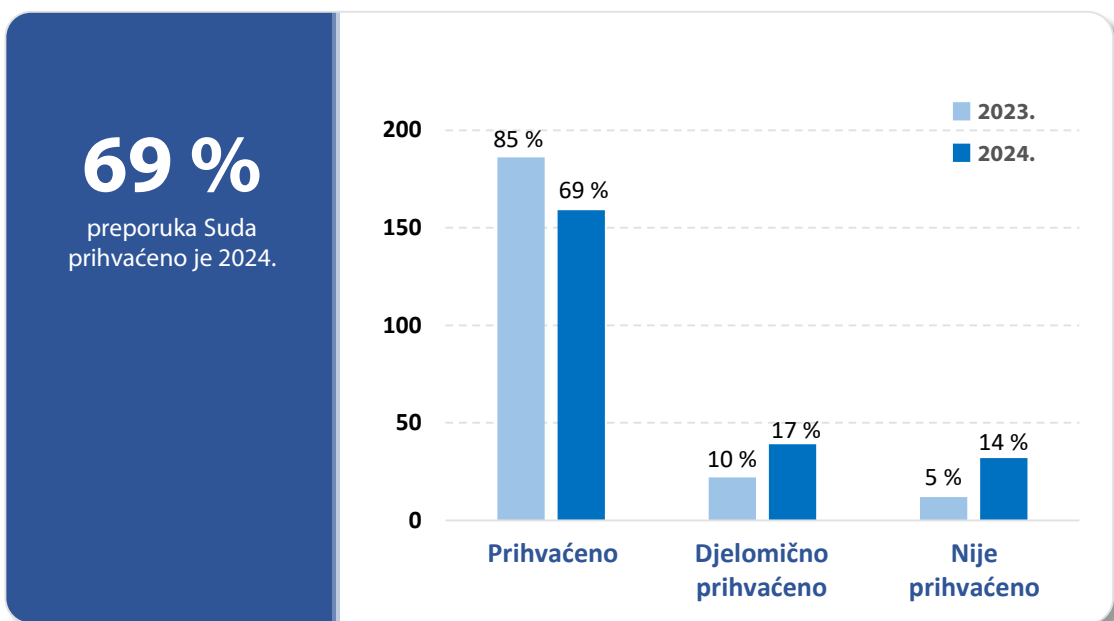
Slika 3.1. – Strateška područja Suda obuhvaćena tematskim izvješćima (TI) iz 2024.

 <p>Odgovor EU-a na oporavak nakon krize</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ TI 12/2024: Odgovor EU-a na pandemiju bolesti COVID-19 ▪ TI 13/2024: <i>Iskorištavanje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost</i> ▪ TI 25/2024: Digitalizacija zdravstvene skrbi
 <p>Konkurentnost</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ TI 04/2024: Postizanje ciljeva EU-a u području sigurnosti na cestama ▪ TI 08/2024: Ambicije EU-a u području umjetne inteligencije ▪ TI 10/2024: Priznavanje stručnih kvalifikacija u EU-u ▪ TI 11/2024: Industrijska politika EU-a za vodik iz obnovljivih izvora ▪ TI 21/2024: Državne potpore u kriznim vremenima ▪ TI 23/2024: Označivanje hrane u EU-u
 <p>Otpornost i europske vrijednosti</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ TI 02/2024: Koordinacijska uloga Europske službe za vanjsko djelovanje ▪ TI 03/2024: Vladavina prava u EU-u ▪ TI 05/2024: Registar transparentnosti EU-a ▪ TI 06/2024: Instrument za izbjeglice u Turskoj ▪ TI 17/2024: <i>Uzajamni fond EU-a za Afriku</i> ▪ TI 18/2024: Financijska potpora EU-a za zdravstvene sustave u odabranim partnerskim zemljama ▪ TI 26/2024: Integracija državljana trećih zemalja u EU-u ▪ TI 28/2024: Izvršavanje zakonodavstva EU-a
 <p>Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ TI 01/2024: Smanjivanje emisija ugljikova dioksida iz osobnih automobila ▪ TI 09/2024: Sigurnost opskrbe plinom u EU-u ▪ TI 14/2024: Zelena tranzicija ▪ TI 15/2024: Prilagodba klimatskim promjenama u EU-u ▪ TI 19/2024: Ekološki uzgoj u EU-u ▪ TI 20/2024: Planovi u okviru zajedničke poljoprivredne politike
 <p>Fiskalne politike i javne financije</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ TI 07/2024: Komisijini sustavi za povrat nepravilnih rashoda EU-a ▪ TI 16/2024: Prihodi EU-a koji se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu ▪ TI 22/2024: Dvostruko financiranje iz proračuna EU-a ▪ TI 24/2024: Javna služba EU-a ▪ TI 27/2024: Borba protiv štetnih poreznih režima i izbjegavanja plaćanja poreza na dobit

Izvor: Sud.

3.5. Subjekti revizije imaju pravo odgovoriti na opažanja Suda². Ti se odgovori, u kojima se navodi i prihvaćaju li se preporuke Suda ili ne, objavljuju zajedno s tematskim izvješćima Suda. Tematska izvješća Suda iz 2024. sadržavala su 230 preporuka (2023.: 220) o širokom rasponu tema. Subjekti revizije u potpunosti su prihvatili 69 % preporuka Suda, dok je njih 17 % djelomično prihvaćeno (vidjeti [sliku 3.2.](#)). Gotovo polovica neprihvaćenih preporuka bila je koncentrirana u trima tematskim izvješćima Suda³.

Slika 3.2. – Mjera u kojoj su prihvaćene preporuke iznesene u tematskim izvješćima Suda iz 2024. u usporedbi s 2023.



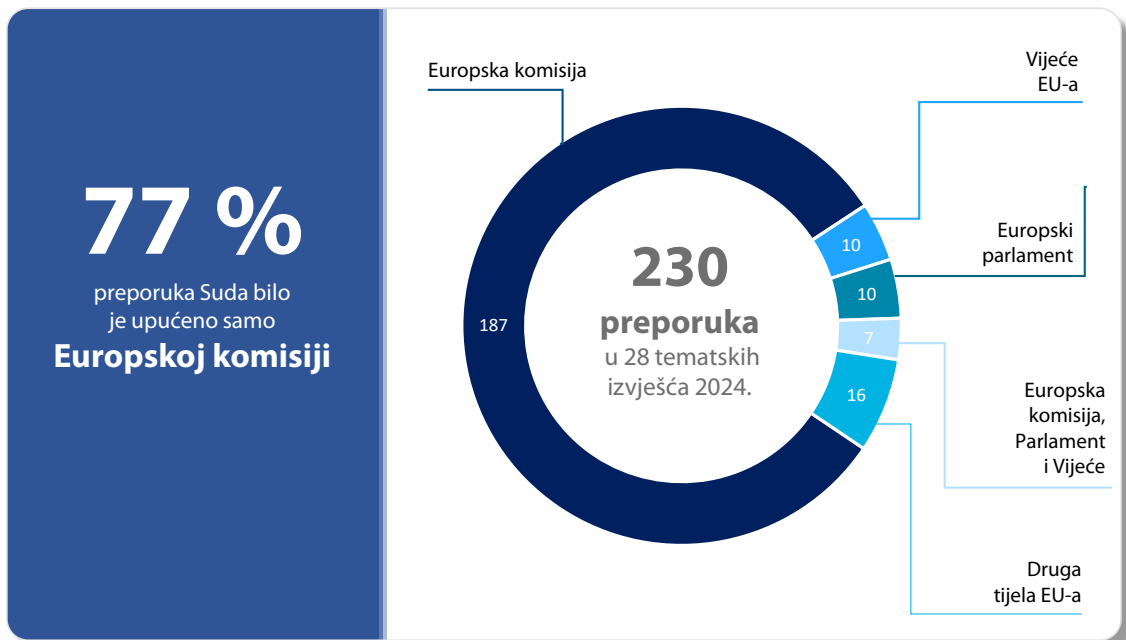
Izvor: Sud.

3.6. Većina preporuka Suda upućena je Europskoj komisiji (vidjeti [sliku 3.3.](#)).

² Ibid., članak 265.

³ Tematska izvješća [05/2024](#), [08/2024](#) i [22/2024](#).

Slika 3.3. – Detaljan prikaz preporuka po subjektima revizije



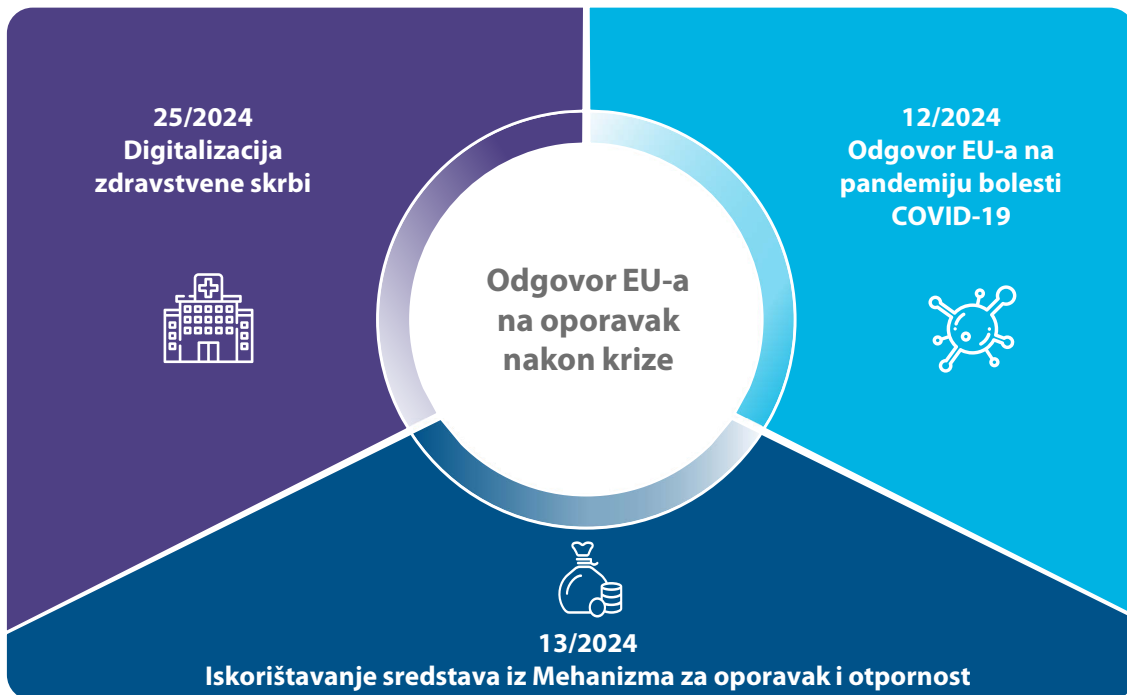
Izvor: Sud.

3.7. U odlomcima u nastavku Sud iznosi ključne poruke iz tematskih izvješća po strateškim područjima, dopunjene pregledom upućivanja na tematska izvješća Suda koje je iznijelo Vijeće i koje je iznio Europski parlament u rezoluciji o *razrješnici*. Sud ujedno upućuje na rasprave o tematskim izvješćima Suda u odborima Parlamenta održane do kraja svibnja (vidjeti [Prilog 3.1.](#)) i navodi primjere ranih mjera koje je Komisija poduzela (vidjeti [Prilog 3.2.](#)). Tim informacijama dopunjuje se stajalište Komisije kako je navedeno u njezinim odgovorima na tematska izvješća Suda i ne dovodi se u pitanje redovito praćenje provedbe preporuka koje Sud obavlja nakon tri godine.

Odgovor EU-a na oporavak nakon krize

3.8. Sud je 2024. objavio tri tematska izvješća o temama u tom strateškom području (vidjeti [sliku 3.4.](#)).

Slika 3.4. – Tematska izvješća u strateškom području odgovora EU-a na oporavak nakon krize objavljena 2024.



Izvor: Sud.

3.9. Uz Europsku komisiju dvije su medicinske agencije EU-a, tj. Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti i Europska agencija za lijekove, imale važnu ulogu u odgovoru EU-a na **pandemiju bolesti COVID-19**. Sud je zaključio⁴ da su obje agencije općenito dobro upravljale krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 iako nisu bile u potpunosti pripremljene na dugotrajnu zdravstvenu krizu. Sud je utvrdio i da su Komisija i navedene agencije primjenjivale iskustva stečena tijekom pandemije.

⁴ Tematsko izvješće 12/2024.

3.10. Tijekom pandemije bolesti COVID-19 naglašena je važnost **digitalizacije zdravstvene skrbi**. Sud je utvrdio⁵ da je Komisija u okviru svojih ovlasti djelotvorno pružala potporu državama članicama u digitalizaciji njihovih zdravstvenih sustava. Nakon pandemije ojačan je okvir politike EU-a i Komisija je državama članicama pružila smjernice o financijskim sredstvima EU-a te istodobno pratila ostvareni napredak. Međutim, države članice suočavale su se s preprekama pri upotrebi financijskih sredstava EU-a te ni Komisija ni većina država članica nisu imale sveobuhvatan pregled načina na koji su se ta sredstva upotrebljavala.

3.11. Kad je riječ o iskorištavanju sredstava iz **Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)**, Sud je zaključio⁶ da ono napreduje uz kašnjenja. Iako su Komisija i države članice poduzele mjere za uklanjanje tih kašnjenja, i dalje su postojali rizici za dovršetak mjera i postizanje ciljeva RRF-a.

Povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana

3.12. Sud je 2024. objavio šest tematskih izvješća o temama u tom strateškom području (vidjeti [sliku 3.5.](#)).

⁵ Tematsko izvješće 25/2024.

⁶ Tematsko izvješće 13/2024.

Slika 3.5. – Tematska izvješća u strateškom području gospodarske konkurentnosti EU-a objavljena 2024.



Izvor: Sud.

3.13. U području **sigurnosti na cestama** Sud je utvrdio⁷ da je Komisija u okviru svoje koordinacijske uloge uspostavila pristup sigurnog sustava EU-a s ambicioznim ciljevima smanjenja broja smrtnih slučajeva i teških ozljeda na cestama za polovicu do 2030. i svođenja tog broja gotovo na nulu do 2050. Međutim, Komisija se suočavala s izazovima u praćenju napretka država članica. Sud je utvrdio i nedostatke u Komisijinim mjerama i odabiru projekata za sufinanciranje. Sud smatra da se prema trenutačnoj stopi napretka i bez ulaganja dodatnih napora na razini EU-a i država članica ti ambiciozni ciljevi vjerojatno neće postići.

3.14. Iako su Komisijinim mjerama obuhvaćene ključne dimenzije koje su važne za razvoj ekosustava **umjetne inteligencije** u EU-u, Sud je utvrdio⁸ da je do trenutka provedbe revizije tim mjerama ostvaren ograničen učinak te njima nisu ubrzana ulaganja u tu tehnologiju u mjeri u kojoj bi se održao korak sa svjetskim predvodnicima. Komisijine i nacionalne mjere nisu se koordinirale na djelotvoran način jer Komisija nije raspolagala potrebnim upravljačkim alatima i informacijama.

⁷ Tematsko izvješće 04/2024.

⁸ Tematsko izvješće 08/2024.

3.15. Sud je utvrdio⁹ da je priznavanje **stručnih kvalifikacija** u EU-u ključan mehanizam, ali upotrebljava se rijetko i nedosljedno kad građani EU-a žele ostvariti svoje pravo na obavljanje profesije u drugoj državi članici. I dalje postoje nedostatci u primjeni povezane [Direktive EU-a o priznavanju stručnih kvalifikacija](#), a informacije koje se pružaju građanima nisu uvijek pouzdane. Tijela država članica nisu integrirala mehanizam upozoravanja u postupak priznavanja.

3.16. Komisija je u svojoj strategiji za vodik i planu *REPowerEU*, u okviru kojih je namijenila financijska sredstva u iznosu od 18,8 milijardi eura za razdoblje 2021. – 2027., utvrdila smjer za stvaranje tržišta **vodika iz obnovljivih izvora**. Sud je zaključio¹⁰ da je Komisija bila djelomično uspješna u stvaranju odgovarajućih uvjeta za tržište vodika koje je u usponu i povezani vrijednosni lanac. Pravni je okvir uglavnom donesen, ali i dalje su postojali izazovi, kao što je donošenje budućih strateških odluka o načinu za ostvarivanje daljnjeg napretka bez stvaranja novih strateških ovisnosti.

3.17. Sud je utvrdio¹¹ da je Komisija nakon gospodarskih poremećaja prouzročenih pandemijom bolesti COVID-19 i ruske ratne agresije na Ukrajinu brzo reagirala na potrebe država članica za **državnom potporom**, no postojali su nedostatci u praćenju potpore i dosljednosti pravila.

3.18. Sud je utvrdio¹² da **označivanje hrane** u EU-u može potrošačima pomoći donositi utemeljenije odluke pri kupnji hrane, ali i da postoje znatni nedostatci u pravnom okviru EU-a, kao i u sustavima praćenja, izvješćivanja i kontrole te u sankcijama. To dovodi do suočavanja potrošača s etiketama koje mogu biti zbunjujuće ili zavaravajuće ili koje oni ne razumiju uvijek.

⁹ Tematsko izvješće 10/2024.

¹⁰ Tematsko izvješće 11/2024.

¹¹ Tematsko izvješće 21/2024.

¹² Tematsko izvješće 23/2024.

Otpornost na prijetnje sigurnosti EU-a i poštovanje europskih vrijednosti slobode, demokracije i vladavine prava

3.19. Sud je 2024. objavio osam tematskih izvješća o temama u tom strateškom području (vidjeti *sliku 3.6.*).

Slika 3.6. – Tematska izvješća u strateškom području otpornosti i europskih vrijednosti objavljena 2024.



Izvor: Sud.

3.20. Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) diplomatska je služba Europske unije. Sud je utvrdio¹³ da je **koordinacija ESVD-a**, interno te s Komisijom i Vijećem, uglavnom bila djelotvorna, što je toj službi omogućilo da na odgovarajući način podupire visokog predstavnika EU-a za vanjske poslove i sigurnosnu politiku u ispunjavanju njegova mandata. Ipak, Sud je utvrdio određene nedostatke u upravljanju informacijama, zapošljavanju i izvješćivanju.

¹³ Tematsko izvješće 02/2024.

3.21. Sud je utvrdio¹⁴ da se Uredbom o *uvjetovanosti* iz 2020., zajedno s posebnim odredbama RRF-a i Uredbe o zajedničkim odredbama, poboljšala zaštita financijskih interesa EU-a od povreda načela **vladavine prava** te da su dosad poduzete mjere u vezi s jednom državom članicom bile u skladu s Uredbom. Međutim, određene aspekte Uredbe bilo je teško primijeniti te je postojao niz rizika koji bi mogli znatno ugroziti *djelotvornost* poduzetih mjera.

3.22. Sud je zaključio¹⁵ da je Komisija poboljšala upravljanje kako bi otkrila i ispravila **povrede prava EU-a**, ali zaključenje postupaka zbog povrede prava i dalje je trajalo predugo.

3.23. Sud je zaključio¹⁶ da međuinstitucijski sporazum o **registru transparentnosti** iz 2021. sadržava glavne elemente koji se međunarodnim načelima zahtijevaju za okvir za lobiranje te da se registrom transparentnosti pružaju korisne informacije, kojim se građanima omogućuje praćenje praksi lobiranja. Međutim, zbog nedostataka i manjkavosti tih informacija smanjuje se transparentnost aktivnosti lobiranja u trima institucijama potpisnicama.

3.24. U području migracija i potpore izbjeglicama Sud je utvrdio sljedeće.

- **Instrumentom za izbjeglice u Turskoj** pružila se relevantna potpora u teškim okolnostima i Komisija je poboljšala upravljanje tim instrumentom zahvaljujući provedbi prijašnjih preporuka Suda. Međutim, Instrumentom su se mogli postići veća vrijednost za uloženi novac i više dokaziva *učinka*¹⁷.
- Prijavljeno je da su projektima za koje je pružena potpora iz **Kriznog uzajamnog fonda Europske unije za Afriku** ostvareni brojni rezultati. Ipak, potpora iz Uzajamnog fonda i dalje nije bila dovoljno usmjerena na dogovorene prioritete¹⁸.
- Potpora iz **Fonda za azil, migracije i integraciju** imala je važnu ulogu u integraciji državljana trećih zemalja u EU-u, ali njezin se učinak još nije mogao dokazati¹⁹.

¹⁴ Tematsko izvješće 03/2024.

¹⁵ Tematsko izvješće 28/2024.

¹⁶ Tematsko izvješće 05/2024.

¹⁷ Tematsko izvješće 06/2024.

¹⁸ Tematsko izvješće 17/2024.

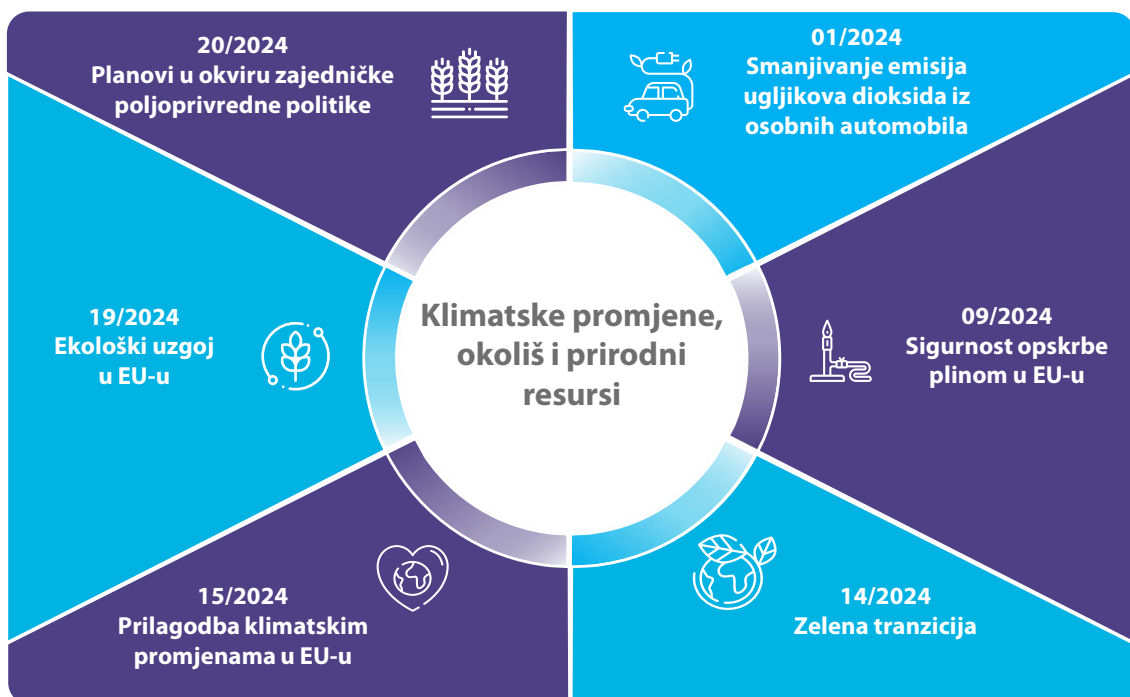
¹⁹ Tematsko izvješće 26/2024.

3.25. EU pruža **financijska sredstva** za zdravstvene sustave **partnerskih zemalja**. Sud je zaključio²⁰ da je Komisija dodijelila financijska sredstva u skladu sa svojim općim prioritetima. Međutim, u metodologiji za dodjelu tih sredstava postojali su nedostaci. Djelotvornost projekata bila je otežana zbog pitanja u vezi s koordinacijom i održivošću te praćenje nije pružilo potpunu predodžbu o aktivnostima Komisije u zdravstvenom sektoru.

Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi

3.26. Sud je 2024. objavio šest tematskih izvješća o temama u tom strateškom području (vidjeti *sliku 3.7.*).

Slika 3.7. – Tematska izvješća u strateškom području klimatskih promjena, okoliša i prirodnih resursa objavljena 2024.



Izvor: Sud.

²⁰ Tematsko izvješće 18/2024.

3.27. Od 2020., kad su se počele primjenjivati strože ciljne vrijednosti emisija, emisije ugljikova dioksida (CO₂) iz novih osobnih automobila počele su se znatno smanjivati. Razlog za to ponajprije je ležao u znatnom povećanju upotrebe električnih vozila, dok su ukupne **emisije CO₂** iz automobila s motorom s unutarnjim izgaranjem ostale nepromijenjene. Sud je zaključio²¹ da iako je Komisija prikupljala i provjeravala podatke o emisijama CO₂ iz automobila u skladu s relevantnom uredbom, nije postojalo dostatno jamstvo u pogledu točnosti emisija CO₂ koje su proizvođači naveli u certifikatima o sukladnosti za nove automobile.

3.28. Ruska ratna agresija na Ukrajinu koja je počela u veljači 2022. izazvala je krizu u **opskrbi plinom** i krizu u pogledu cjenovne pristupačnosti plina u EU-u. Time je stavljen na kušnju okvir EU-a za sigurnost opskrbe plinom. Sud je utvrdio²² da tim okvirom nije jednako bila obuhvaćena sigurnost opskrbe plinom i da učinak mjera poduzetih kao odgovor na rusku upotrebu plina kao oružja nije uvijek očit.

3.29. Kad je riječ o **prilagodbi klimatskim promjenama**, Sud je utvrdio²³ da je opći okvir EU-a za politiku prilagodbe bio utemeljen, ali postojali su nedostaci i razlike u njegovoj provedbi. Dok se većinom projekata obuhvaćenih revizijom koju je proveo Sud djelotvorno rješava pitanje klimatskih rizika, neki od njih imali su neznatan ili nikakav učinak na povećanje kapaciteta za prilagodbu te nekoliko njih može završiti lošom prilagodbom.

3.30. U području **ekološkog uzgoja** Sud je utvrdio²⁴ da u strategiji EU-a za ekološki uzgoj nedostaju važni elementi kao što su mjerljivi ciljevi i način mjerenja napretka. Financijskim sredstvima EU-a doprinijelo se povećanju površine pod ekološkim uzgojem, no nisu se dovoljno uzimali u obzir okolišni i tržišni ciljevi.

²¹ Tematsko izvješće 01/2024.

²² Tematsko izvješće 09/2024.

²³ Tematsko izvješće 15/2024.

²⁴ Tematsko izvješće 19/2024.

3.31. Države članice planirale su u okviru RRF-a potrošiti oko 275 milijardi eura na djelovanje u području klime u okviru stupa koji se odnosi na **zelenu tranziciju**. Međutim, u analizi koju je Sud proveo²⁵ utvrđeni su nedostaci u strukturi RRF-a i nedosljednosti u provedbi mjera zelene tranzicije. Sud je utvrdio da praćenje rashoda u području klime uključuje visoku razinu upotrebe približnih vrijednosti i da su određeni koeficijenti doveli do mogućih precjenjivanja.

3.32. Novom *zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP)* za razdoblje 2023. – 2027., koja se temelji na **planovima u okviru ZPP-a** koje je utvrdila svaka država članica, nastoje se povećati ambicije u području okoliša i klime. Sud je utvrdio²⁶ da su ti novi planovi u okviru ZPP-a bili zeleniji nego u prethodnom ZPP-u, ali da nisu odgovarali ambicijama EU-a u pogledu klime i okoliša. Nadalje, nedostajali su ključni elementi za procjenu zelene uspješnosti.

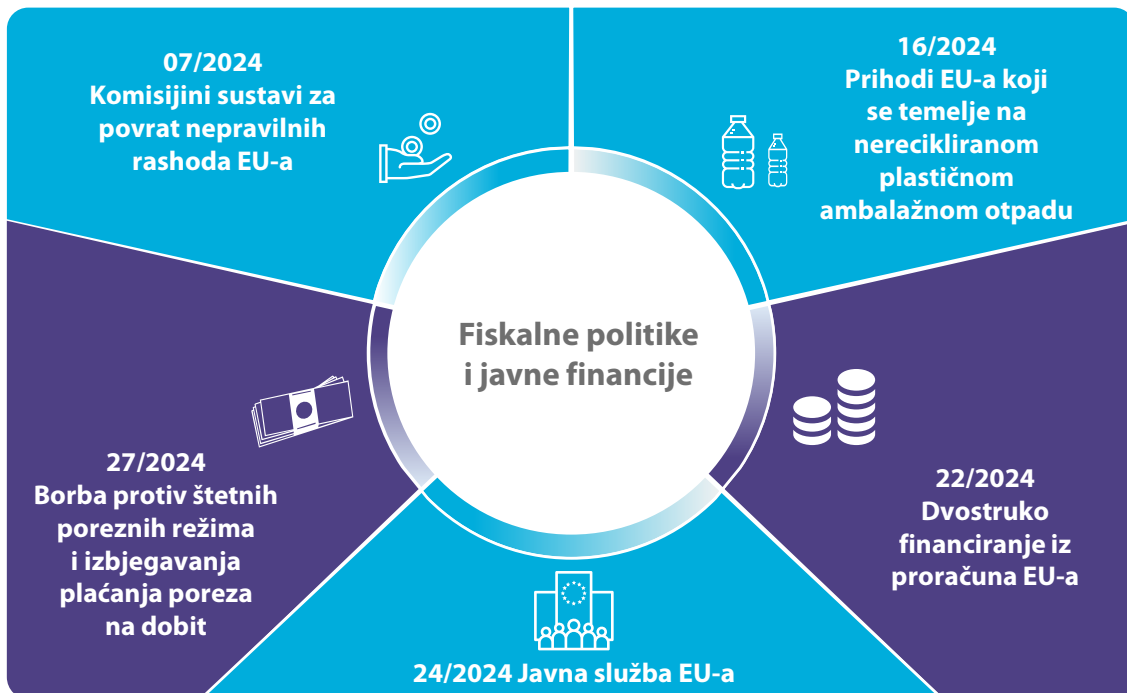
²⁵ Tematsko izvješće 14/2024.

²⁶ Tematsko izvješće 20/2024.

Fiskalne politike i javne financije u EU-u

3.33. Sud je 2024. objavio pet tematskih izvješća o temama u tom strateškom području (vidjeti [sliku 3.8.](#)).

Slika 3.8. – Tematska izvješća u strateškom području fiskalnih politika i javnih financija objavljena 2024.



Izvor: Sud.

3.34. Kad je riječ o **povratu nepravilnih rashoda** od korisnika financijskih sredstava EU-a, Sud je zaključio²⁷ da u okviru *izravnog i neizravnog upravljanja* Komisija jamči točno i brzo evidentiranje nepravilnih rashoda, ali njihov povrat traje predugo. U okviru *podijeljenog upravljanja* stope povrata na razini korisnika za *Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP)* općenito su niže od onih za izravno i neizravno upravljanje. Nisu se povećale od 2006. te su među državama članicama postojale znatne razlike u stopama povrata i otpisa. Kad je riječ o području kohezije, Komisija ne prati sustave država članica za povrat jer se nepravilni rashodi povlače i ne utječu na proračun EU-a

²⁷ Tematsko izvješće 07/2024.

3.35. Sud je procijenio uvođenje novih **vlastitih sredstava koja se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu** nastalom u državama članicama. Utvrdio je²⁸ da države članice nisu bile dovoljno pripremljene te da upotrijebljeni podatci nisu bili dovoljno usporedivi ili pouzdani.

3.36. Sud je procijenio sustave Komisije i država članica za izbjegavanje **dvostrukog financiranja** između RRF-a s jedne strane te fondova kohezijske politike i *Instrumenta za povezivanje Europe* s druge strane. Sud je utvrdio²⁹ da upotreba financiranja koje nije povezano s troškovima dovodi do većeg rizika od dvostrukog financiranja.

3.37. S obzirom na sve zahtjevnije okolnosti s kojima se EU suočava, Sud je utvrdio³⁰ da su institucije EU-a odgovorile na novoutvrđene prioritete preraspodjelom osoblja u **javnoj službi EU-a** tamo gdje je najpotrebnije i diversifikacijom kanala zapošljavanja. U većoj su se mjeri oslanjale na osoblje s ugovorima na određeno vrijeme, iako to dovodi do rizika za kontinuitet poslovanja. Institucije teško privlače određene profile i ne iskorištavaju sve fleksibilne mogućnosti u svojim **okvirima za zapošljavanje** kad je riječ o rezultatima osoblja i mogućnostima za razvoj karijere.

3.38. U pogledu napora koje EU ulaže u **borbu protiv štetnih poreznih režima i izbjegavanja plaćanja poreza na dobit** Sud je utvrdio³¹ da je u sklopu svoje ograničene nadležnosti u području izravnog oporezivanja EU donio pravni okvir i upotrebljavao popratne instrumente kao prvu liniju obrane protiv sustavnih štetnih poreznih praksi. Međutim, Sud je utvrdio nedostatke u načinu na koji su se primjenjivala pravila, kao i da ne postoji zajednički okvir za praćenje uspješnosti na razini EU-a i država članica.

²⁸ Tematsko izvješće 16/2024.

²⁹ Tematsko izvješće 22/2024.

³⁰ Tematsko izvješće 24/2024.

³¹ Tematsko izvješće 27/2024.

Glavni institucijski dionici

Europski parlament

3.39. Rezolucija Europskog parlamenta o razrješnici za 2023. za Komisiju, *izvršne agencije* i *europske razvojne fondove* sadržavala je upućivanja na 12³² tematskih izvješća Suda od njih 28 objavljenih 2024. Neki su primjeri navedeni u nastavku.

- o Parlament je nekoliko puta uputio na tematsko izvješće Suda³³ o registru transparentnosti EU-a. Na primjer, pozvao je Komisiju da predvidi sva potrebna sredstva kako bi se osiguralo da svi predstavnici interesnih skupina koji pristupaju institucijama EU-a budu upisani u registar transparentnosti. Komisija je bila pozvana i da predloži izmjenu Priloga II. Međuinstitucijskom sporazumu od 20. svibnja 2021. kako bi se od predstavnika interesnih skupina zahtijevalo da svoje financijske podupiratelje navedu u registru transparentnosti EU-a, čak i ako u tom registru navedu da zastupaju samo interese svojih članova.
- o Kad je riječ o tematskom izvješću Suda³⁴ o Komisijinim sustavima za povrat nepravilnih rashoda EU-a, Parlament je pozvao Komisiju da kao prioritet odredi povrat zakašnjelih *naloga za povrat* i da o napretku obavještava Odbor za proračunski nadzor.

³² Tematska izvješća 03/2024, 05/2024, 07/2024, 13/2024, 14/2024, 15/2024, 16/2024, 17/2024, 18/2024, 19/2024, 20/2024 i 22/2024.

³³ Tematsko izvješće 05/2024.

³⁴ Tematsko izvješće 07/2024.

- Kad je riječ o tematskom izvješću Suda³⁵ o iskorištavanju sredstava iz RRF-a, Parlament potiče Komisiju da, kad god je to potrebno, brzo poduzme odlučne mjere, uključujući nametanje *financijskog ispravka*, te da u potpunosti iskoristi odredbe Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost ako u sustavima kontrole u državama članicama i dalje bude nedostataka.
- Kad je riječ o tematskom izvješću Suda³⁶ o dvostrukom financiranju iz proračuna EU-a, Parlament smatra da bi, kako bi se poštovala načela *dodatnosti* i komplementarnosti i izbjegao rizik od dvostrukog financiranja, iste mjere koje su već uključene u druge nacionalne planove koji se financiraju sredstvima EU-a (npr. kohezija, poljoprivreda itd.) trebalo ili ne uključiti u planove za oporavak i otpornost ili bi ih trebalo pažljivo opisati u njima, čak i ako ne povlače za sobom troškove. Nadalje, Parlament potiče Komisiju da i dalje bude oprezna i proaktivna u utvrđivanju svih potencijalnih situacija dvostrukog financiranja.

Vijeće Europske unije

3.40. Do kraja svibnja 2025. Vijeće je izradilo zaključke za 17 tematskih izvješća Suda od njih 28 objavljenih 2024. Cjelokupno gledajući, u tim su se zaključcima poduprle preporuke Suda te su u njima navedene dodatne primjedbe. Neke od njih navedene su u nastavku.

- Nakon objave tematskog izvješća Suda³⁷ o smanjivanju emisija ugljikova dioksida iz osobnih automobila Vijeće je pozvalo Komisiju da u okviru [Foruma za razmjenu informacija o provedbi](#) surađuje s homologacijskim tijelima država članica kako bi se razvili i upotrebljavali usklađeni elektronički certifikati o homologaciji u kojima su podatci strukturirani.
- Kad je riječ o tematskom izvješću Suda³⁸ o Uzajamnom fondu EU-a za Afriku, Vijeće je pozvalo Komisiju da razvije održive pristupe za veću usklađenost razvojne i migracijske politike. To uključuje borbu protiv glavnih uzroka nezakonitih migracija na održiv način. Trebalo bi pružiti potporu tehničkom i strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, s posebnim naglaskom na osnaživanju žena kao pokretača promjena za *održivi razvoj*.

³⁵ Tematsko izvješće 13/2024.

³⁶ Tematsko izvješće 22/2024.

³⁷ Tematsko izvješće 01/2024.

³⁸ Tematsko izvješće 17/2024.

- o Kad je riječ o tematskim izvješćima Suda o RRF-u³⁹ i u okviru Uredbe (EU) 2021/241, Vijeće je pozvalo Komisiju da u bliskoj suradnji s državama članicama nastavi utvrđivati konkretne načine za pojednostavnjenje postupka izvješćivanja, izbjegavanje udvostručavanja i smanjenje administrativnog rada povezanog s provedbom tog instrumenta, uz istodobno osiguravanje odgovarajuće zaštite financijskih interesa Unije.
- o Kad je riječ o tematskom izvješću Suda⁴⁰ o prilagodbi klimatskim promjenama, Vijeće je pozvalo Komisiju da pruži rješenja te primjere dobrih i najboljih praksi u kontekstu financiranja mjera prilagodbe u javnom i privatnom sektoru.

³⁹ Tematska izvješća 13/2024, 14/2024 i 22/2024.

⁴⁰ Tematsko izvješće 15/2024.

Dio 2. – Uspješnost *programa* u okviru naslova 1. višegodišnjeg financijskog okvira

Uvod

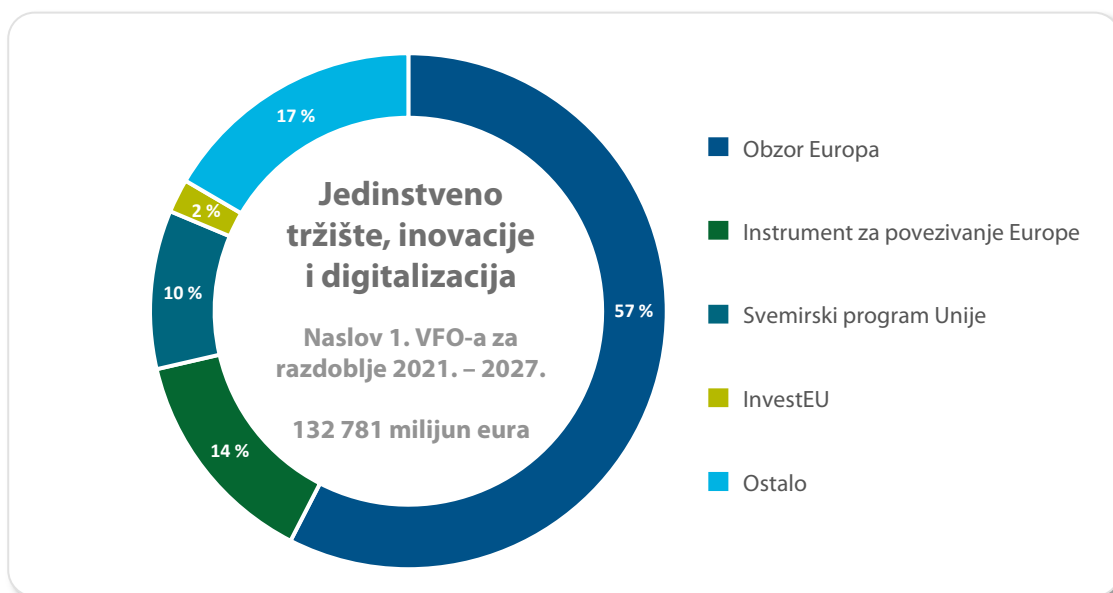
3.41. Pri ispitivanju Komisijinog izvješćivanja o uspješnosti Sud se svake godine usredotočuje na određeno područje. Ove je godine obuhvatio dostupne informacije o uspješnosti za naslov 1. „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” koje su navedene u *izvještajima o uspješnosti programa* priloženim *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2023.* (AMPR).

3.42. Za naslov „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” **dodijeljena su** početna proračunska sredstva u iznosu od 132 781 milijuna eura. Više od polovice tog proračuna čini iznos namijenjen za program *Obzor Europa* (76 400 milijuna eura). Glavni je cilj tog programa olakšati suradnju i ojačati učinak istraživanja i inovacija u razvijanju, podupiranju i provođenju politika EU-a uz savladavanje globalnih izazova. U **poglavlju 5.** ovog godišnjeg izvješća iznose se nalazi Suda o *pravilnosti* rashoda u okviru tog naslova VFO-a.

Opseg i pristup

3.43. Sud je analizirao Komisijin AMPR, odnosno Komisijino godišnje izvješće na visokoj razini o uspješnosti proračuna EU-a. Provjerio je pravilnost primjene Komisijina okvira za izvješćivanje o uspješnosti u izvještajima o uspješnosti programa za naslov 1. VFO-a u AMPR-u za 2023. Uzeo je u obzir svoje prethodne revizijske aktivnosti i ispitao način na koji su se pokazatelji upotrebljavali za izvješćivanje o uspješnosti. Za sva četiri programa iz uzorka (*Obzor Europa*, *Instrument za povezivanje Europe (CEF)*, *svemirski program EU-a* i *InvestEU*) ispitao je pouzdanost informacija o uspješnosti, uključujući pokazatelje navedene u izvještajima uspješnosti programa. Budući da iznos namijenjen za program *Obzor Europa* čini 57 % ukupnog proračuna za naslov 1. VFO-a (vidjeti *Prilog 3.3.* i *sliku 3.9.*), Sud je proveo detaljno ispitivanje navedenih pokazatelja. Upravljačka i provedbena struktura programa sažeto je prikazana u *Prilogu 3.4.* Sud je procijenio i ukupni napredak ostvaren u pogledu pokazatelja.

Slika 3.9 – Naslov 1 VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.



Izvor: Europska komisija, Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. (u obvezama) – cijene iz 2018.

Okvir za izvješćivanje o uspješnosti bio je stabilan i informacije pružene na temelju njega bile su u skladu s uputama

3.44. Sud je u svojem [pregledu o AMPR-u za 2023.](#) opisao način na koji Komisija priprema AMPR. Okvir za izvješćivanje za AMPR ostao je stabilan, a upute je pružio Komisijin korporativni upravni odbor. Izvještaji o uspješnosti programa koje je Sud ispitaio bili su u skladu s tim uputama.

3.45. Proračunski iznosi navedeni u izvještajima o uspješnosti programa za programe iz uzorka dobiveni su iz računovodstvenog sustava Komisije. Sud nije utvrdio značajne *pogreške* u tim prijavljenim iznosima, osim što je ukupni proračun za program Obzor Europa za razdoblje 2021. – 2027. prikazan manjim od stvarnog za 367 milijuna eura zbog preraspodjele financijskih sredstava.

3.46. Glavna uprava za proračun (GU BUDG) provjerava kvalitetu podataka uvrštenih u AMPR. Sud u svojem [pregledu o AMPR-u za 2022.](#) detaljnije objašnjava te provjere. Sud je utvrdio da se većina kvantitativnih upućivanja na programe koje je ispitaio u AMPR-u za 2023. temeljila na relevantnim popratnim dokazima.

Došlo je do poboljšanja u načinu na koji su osmišljeni pokazatelji uspješnosti, ali i dalje postoje nedostaci u sljedivosti prijavljenih rezultata

Pokazatelji uspješnosti bolje su osmišljeni u trenutačnom razdoblju VFO-a, uz neke iznimke

3.47. Sud općenito smatra da su ključni pokazatelji uspješnosti u izvještajima o uspješnosti programa iz uzorka za oba *programska razdoblja* (2014. – 2020. i 2021. – 2027.) u velikoj mjeri definirani u skladu s načelom SMART, što znači da su bili „konkretni”, „mjerljivi”, „ostvarivi”, „relevantni” i „vremenski ograničeni”. Međutim, ključnim pokazateljima uspješnosti upotrijebljenim za programe u razdoblju 2014. – 2020. nisu se u dovoljnoj mjeri obuhvatili rezultati (CEF za razdoblje 2014. – 2020.) i učinci (*Obzor 2020.* i CEF za razdoblje 2014. – 2020.) (vidjeti [tablicu 3.1.](#)), što znači da je njihova korisnost za procjenu uspješnosti programa bila ograničena. CEF za razdoblje 2014. – 2020. uglavnom je uključivao pokazatelje *ostvarenja* kojima se mjere količine (npr. broj postaja za opskrbu alternativnim gorivom, broj postavljenih pristupnih točaka za Wi-Fi). Program *Obzor 2020.* uključivao je dva pokazatelja učinka, ali za jedan od njih posljednja godina za koju su dostavljeni podatci bila je 2026. te nije bilo podataka za naredne godine.

Tablica 3.1. – Vrste ključnih pokazatelja uspješnosti

Program	Uloženi resursi	Ostvarenja	Rezultati	Učinak	Ukupno
2014. – 2020.					
Obzor 2020.	–	■■■■■■■	■■■■■■■■■	■■	28
CEF	■■	■■■■■■■■■	■	–	17
2021. – 2027.					
Obzor Europa	–	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	27
CEF	■■■■	■■■■■■■■■	–	–	16
InvestEU	–	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	59
Svemirski program EU-a	–	■■■■■	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	34
Ukupno	6	64	71	40	181

Izvor: Sud, na temelju tablica podataka o uspješnosti priloženih nacrtima proračuna za 2022. i 2025.

3.48. Za razdoblje 2021. – 2027. za tri je programa propisima utvrđen uravnoteženiji skup pokazatelja. Kad je riječ o CEF-u za razdoblje 2021. – 2027., ključni pokazatelji uspješnosti utvrđeni u zakonodavstvu kojim se uređuje taj program obuhvaćaju pokazatelje *uloženih resursa* i ostvarenja, dok su pokazatelji rezultata i učinka izrađeni kasnije u *radnom dokumentu službi Komisije* koji se odnosi na okvir za praćenje i evaluaciju. Oni nisu bili uključeni u tablice podataka o uspješnosti priložene nacrtu proračuna za 2025.

3.49. U Komisijinim evaluacijama dvaju programa za razdoblje 2014. – 2020. (u sredini programskog razdoblja za CEF i *ex post* za program Obzor 2020.) zabilježeni su nedostaci u sustavima za praćenje uspješnosti. Utvrđeno je da je struktura pokazatelja za program Obzor 2020. slaba u smislu procjene ishoda⁴¹ te da nedostaju polazne i ciljne vrijednosti, a informacije o uspješnosti koje se temelje na samoizvješćivanju korisnika mogle bi sadržavati netočnosti⁴². U evaluaciji CEF-a utvrđeno je da pokazatelji uspješnosti za opće ciljeve politike nisu dovoljno razvijeni za mjerenje učinaka⁴³.

3.50. U *tematskom izvješću 24/2023* „Pametni gradovi – Konkretna rješenja, no zbog rascjepkanosti postoje izazovi u pogledu njihova šireg usvajanja” Sud je zaključio da je zbog nedostatka odgovarajućih pokazatelja ograničeno mjerenje učinka programa.

3.51. U Komisijinu paketu instrumenata za *bolju regulativu* preporučuje se da pokazatelji trebaju biti utvrđeni tako da su „vjerodostojni, tj. razumljivi za osobe koje nisu stručnjaci, nedvosmisleni i jednostavni za tumačenje”. Kad je riječ o razdoblju 2021. – 2027., Sud smatra da je bilo teško protumačiti dva pokazatelja programa Obzor Europa (vidjeti *okvir 3.1.*) i jedan od pokazatelja svemirskog programa EU-a.

⁴¹ „*Ex post* evaluacija Obzora 2020., okvirnog programa EU-a za istraživanje i inovacije”, (COM(2024) 49 final), str. 5.

⁴² „Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – *Ex post* evaluacija Obzora 2020., okvirnog programa EU-a za istraživanje i inovacije” (SWD(2024) 29 final, dio 2/2), str. 34.

⁴³ „Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o evaluaciji na sredini programskog razdoblja Instrumenta za povezivanje Europe (CEF)”, (SWD(2018) 44 final/2), str. 93.

Okvir 3.1.

Primjer pokazatelja programa Obzor Europa koje je teško tumačiti

Jedan od pokazatelja programa Obzor Europa glasi: „agregirani procijenjeni učinci upotrebe/iskorištavanja rezultata koji se financiraju iz Programa u pogledu rješavanja utvrđenih prioriteta politika Unije i globalnih izazova (uključujući *ciljeve održivog razvoja*), uključujući doprinos ciklusu oblikovanja politika i zakonodavstva (kao što su norme i standardi) (višedimenzionalno: za svaki utvrđeni prioritet)”. Taj je pokazatelj teško protumačiti, zbog čega postoji rizik od manje točnog izvješćivanja.

3.52. Kad je riječ o programu InvestEU, dva pokazatelja od njih osam navedenih u izvještaju o uspješnosti programa nisu bila dovoljno konkretna. Za pokazatelje „mobilizirana ulaganja” i „*multiplikacijski učinak*” nije dovoljno jasno navedeno odnose li se oni na operacije koje su odobrene, operacije za koje je sklopljen ugovor ili one za koje su isplaćena financijska sredstva. Da bi zainteresirani čitatelj saznao da se oba pokazatelja odnose na odobrene operacije, morao bi pogledati definicije tih pokazatelja sadržane u [metapodacima o pokazateljima](#) koji su dio nacrtu proračuna za 2025. Bez takvih informacija čitatelj bi mogao prijavljenu uspješnost procijeniti većom od stvarne.

Postoje nedostaci u sljedivosti prijavljenih rezultata

3.53. Sud je ispitao vrijednosti na kojima se temelji svaki ključni pokazatelj uspješnosti naveden u izvještajima o uspješnosti programa. Iako potvrđuje da je došlo do poboljšanja u trenutačnom programskom razdoblju, Sud je utvrdio da i dalje postoje nedostaci u sljedivosti povezanih podataka, kako je sažeto prikazano u [tablici 3.2.](#)

Tablica 3.2. – Sljedivost podataka za ključne pokazatelje uspješnosti uvrštene u izvještaje o uspješnosti programa

Program	Sljedivost				Ukupno
	Dobra	Djelomična	Nezadovoljavajuća	Nije omogućena	
	Izvor dokaza				
	Potpun i usklađen detaljan popis	Djelomičan ili neusklađeni detaljan popis	Snimka ekrana iz sustava	Nije omogućena sljedivost	
2014. – 2020.					
Obzor 2020.	0	0	5	0	5
CEF za razdoblje 2014. – 2020.	3	1	0	0	4
2021. – 2027.					
Obzor Europa	7	2	0	0	9
CEF za razdoblje 2021. – 2027.	8	0	0	0	8
Svemirski program EU-a	5	1	0	0	6
InvestEU	2	6	0	0	8
Ukupno	25	10	5	0	40

Napomena: Komisija je za izvješćivanje u izvještajima o uspješnosti programa od ukupno 181 ključnog pokazatelja uspješnosti upotrijebljenog za programe iz uzorka odabrala njih 40.

Izvor: Sud.

Razdoblje 2014. – 2020.

3.54. Komisija utvrđuje vrijednosti ključnih pokazatelja uspješnosti za program Obzor 2020. i CEF za razdoblje 2014. – 2020. na temelju podataka prikupljenih od korisnika. Međutim, detaljni podatci na kojima se temelje povezane brojčane vrijednosti dostupni su samo za sam izvještajni datum, nakon čega se podatci mijenjaju zbog novih unosa u sustav.

3.55. Kad je riječ o programu Obzor 2020., Komisija je vrijednosti za ključne pokazatelje uspješnosti navedene u izvještajima o uspješnosti programa mogla potkrijepiti snimkama ekrana iz sustava na kojima su prikazani ukupni podatci na izvještajni datum, ali nije mogla pružiti dodatne pojedinosti. Sud nije mogao u Komisijinu sustavu provjeriti točnost tih ključnih pokazatelja uspješnosti. Budući da ne postoje detaljni podatci o prijavljenim ključnim pokazateljima uspješnosti za program Obzor 2020., znatno je ograničena pouzdanost prikazanih podataka. Službe Komisije već su utvrdile taj problem sljedivosti podataka.

3.56. Kad je riječ o CEF-u za razdoblje 2014. – 2020., Komisija je Sudu dostavila detaljne popise specifičnih podataka o uspješnosti na kojima se temelje vrijednosti ključnih pokazatelja uspješnosti navedene u izvještaju o uspješnosti programa.

Razdoblje 2021. – 2027.

Obzor Europa

3.57. U evaluaciji programa Obzor 2020.⁴⁴ istaknuto je pitanje „višestrukog računanja” rezultata projekata. Komisija je poboljšala svoj pristup praćenju uspješnosti programa Obzor Europa pohranjivanjem izvotka prijavljenih podataka o projektima na određene datume. Komisijini projektni službenici provjeravaju periodične izvještajne dokumente koje su pripremili korisnici, za razliku od prethodnog programskog razdoblja u kojem su se ključni pokazatelji uspješnosti temeljili na kontinuiranom izvješćivanju na razini korisnika i nisu bili predmet takve provjere.

3.58. Podatci Glavne uprave za istraživanje i inovacije (GU RTD) prikupljaju se u povezanom IT sustavu, dok se podatci Zajedničkog istraživačkog centra (JRC) i Europskog instituta za inovacije i tehnologiju (EIT) dostavljaju GU-u RTD e-poštom. Sud je utvrdio određene netočnosti u prijavljenim pokazateljima. Kad je riječ o dvama ključnim pokazateljima uspješnosti za stručno pregledane znanstvene publikacije i istraživače uključene u usavršavanje, Sud je utvrdio nedosljednosti u podacima dostavljenim GU-u RTD, naime dvostruko računanje stavki u slučaju podataka JRC-a i neusklađene detaljne popise u slučaju EIT-a. U međuevaluaciji⁴⁵ se smatra da je provedba odredbi o praćenju i izvješćivanju iz Uredbe o programu Obzor Europa „djelomično dovršena”.

CEF za razdoblje 2021. – 2027.

3.59. Kad je riječ o CEF-u za razdoblje 2021. – 2027., Komisija je Sudu dostavila detaljan popis svih pokazatelja uključenih u izvještaje o uspješnosti programa i Sud je utvrdio da vrijednosti pokazatelja odgovaraju prijavljenim brojčanim vrijednostima.

⁴⁴ „Ex post evaluacija Obzora 2020., okvirnog programa EU-a za istraživanje i inovacije”, (SWD(2024) 29 final, dio 2/2), Prilog II., str. 34.

⁴⁵ Radni dokument službi Komisije – „Evaluacija – Međuevaluacija Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa (2021. – 2024.)”, (SWD(2025) 110 final), str. 100.

Svemirski program EU-a

3.60. Sud je prikupio popratne dokaze za ključne pokazatelje uspješnosti uključene u izvještaj o uspješnosti programa za svemirski program EU-a. Za sve ključne pokazatelje uspješnosti navedeno je da je ostvaren zadovoljavajući napredak, ali za njih dva (anketa o zadovoljstvu korisnika EU-a uslugama *Galileo* i *EGNOS-a*) prijavljene vrijednosti temeljile su se na 51 odgovoru odnosno 62 odgovora na anketu. Te su ankete provedene u sklopu otvorenog poziva na internetskim stranicama programa. Ako se kao referenca uzmu registrirani korisnici internetskih stranica, dobiva se stopa „odaziva” od 9 % za Galileo i 2 % za EGNOS. Sud smatra da su te stope „odaziva” preniske za to da se pruži pouzdan pregled zadovoljstva korisnika. Osim toga, tri ključna pokazatelja uspješnosti u izvještajima o uspješnosti programa povezana sa zadovoljstvom korisnika odnose se na stanje iz prethodnih godina odnose se na stanje iz prethodnih godina: njih dva (Galileo i EGNOS) odnosila su se na 2022. i jedan (Copernicus) na 2021.

3.61. Sud je u [tematskom izvješću 07/2021](#) analizirao svemirski program EU-a i preporučio Komisiji da prati postizanje ciljeva na temelju skupa odgovarajućih pokazatelja uspješnosti. Sud je ove godine provjerio mjere poduzete u pogledu te preporuke (vidjeti **Prilog 12.1. poglavlju 12.**) i procijenio da je ta preporuka provedena u određenoj mjeri.

InvestEU

3.62. Kad je riječ o programu InvestEU, izvorni podatci za prijavljene ključne pokazatelje uspješnosti proizlaze iz operativnih izvješća provedbenih partnera, koja ne sadržavaju podatke na razini projekata nego na razini financijskih proizvoda. Komisija nije mogla pružiti informacije na razini projekata jer se program InvestEU provodi u okviru neizravnog upravljanja, a razina kontrola koje Komisija primjenjuje temelji se na provjerama opravdanosti i vjerodostojnosti te posjetima u svrhu praćenja. Ako je potrebno i na zahtjev, provedbeni partneri moraju pružiti detaljne informacije o dostavljenim podacima.

Iako je postojala jasna metodologija za procjenu napretka ostvarenog u dosezanju ciljnih vrijednosti za ključne pokazatelje uspješnosti, rezultati procjene bili su optimistični

Sud smatra da je napredak ostvaren u dosezanju ciljnih vrijednosti za ključne pokazatelje uspješnosti manji nego u Komisijinoj procjeni

3.63. U slučaju obaju razdoblja VFO-a Komisija upotrebljava standardnu metodologiju za procjenu napretka u dosezanju vrijednosti ključnih pokazatelja uspješnosti u izvještajima o uspješnosti programa te daje ocjene „dosegnuto”, „zadovoljavajući napredak”, „umjeren napredak”, „zaslužuje pozornost” ili „nema podataka”.

3.64. Metodologija za procjenu upotrebljava se i u tablicama podataka o uspješnosti koje Komisija prilaže nacrtu proračuna. U tablicama podataka o uspješnosti izvješćuje se o pokazateljima programa, uključujući pojedinosti kao što su polazne vrijednosti, ključne etape, stvarni napredak, ciljne vrijednosti, vrste pokazatelja, izvori i zaključni datumi. Ključne etape nisu dosljedno navedene. To otežava procjenu napretka u provedbi.

3.65. Sud je analizirao Komisijinu procjenu napretka navedenu u izvještajima o uspješnosti programa za 2023. iz uzorka koji je sastavio za oba razdoblja te je pritom primijenio metodologiju sličnu onoj opisanoj u prilogu „Izvješću Suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019.” U 19 % slučajeva (njih 34 od 181) rezultati koje je Sud utvrdio na temelju svoje procjene razlikovali su se od Komisijinih rezultata (*tablica 3.3.*). To bi se moglo objasniti i činjenicom da se u Komisijinoj procjeni u obzir uzimaju projekti u tijeku koji još nisu obuhvaćeni dostavljenim podacima.

Tablica 3.3. – Procjena ključnih pokazatelja uspješnosti – Komisija i Europski revizorski sud

Program	Europska komisija	Sud	Europska komisija	Sud	Europska komisija	Sud	Europska komisija	Sud	Europska komisija	Sud	Ukupno
	Dostignuto		Zadovoljavajući napredak		Umjeren napredak		Zaslužuje pozornost		Nije obavljena procjena		
2014. – 2020.											
Obzor 2020.	2	2	15	14	6	3	0	3	5	6	28
CEF 2014. – 2020.	1	2	12	4	4	2	0	9	0	0	17
2021. – 2027.											
Obzor Europa	0	0	6	5	2	3	0	0	19 (*)	19 (*)	27
CEF 2021. – 2027.	0	0	14	10	2	3	0	3	0	0	16
InvestEU	0	0	6	6	0	0	0	0	53	53	59
Svemirski program EU-a	0	0	23	24	0	0	0	3	11	7	34
Ukupno	3	4	76	63	14	11	0	18	88	85	181

* Srednjoročni i dugoročni pokazatelji trebaju se mjeriti pravodobno (u vrijeme izrade AMPR-a za 2023. bilo je prerano) kako je navedeno u prilogu publikaciji „Performance framework for the EU budget”.
Napomena: Europska komisija (EK).

Izvor: Sud.

3.66. U okviru 3.2. prikazana su dva primjera iz programa za razdoblje 2014. – 2020. za koje Sud smatra da Komisijina procjena napretka nije bila u skladu s rezultatima za koje je u izvještajima o uspješnosti programa navedeno da su ostvareni.

Okvir 3.2.

Primjer procjena ključnih pokazatelja uspješnosti prikazanih u izvještajima o uspješnosti programa kojima su utvrđeni precijenjeni rezultati (2014. – 2020.)

Obzor 2020.

Pokazatelj	Polazna vrijednost	Napredak	Ciljna vrijednost	Rezultati na dan 31.12.2023.	Komisijina procjena
Prijave патената i патенти dodijeljeni za sve društvene izazove	0	13 %	2025.: 3,0	0,38 u usporedbi s ciljnom vrijednošću od 3,0	Umjeren napredak

Izvor: Izvještaj o uspješnosti programa Obzor Europa (AMPR za 2023.)

CEF za razdoblje 2014. – 2020.

Pokazatelj	Polazna vrijednost	Napredak	Ciljna vrijednost	Rezultati na dan 31.12.2023.	Komisijina procjena
CEF za promet – linije u upotrebi opremljene Europskim sustavom za upravljanje željezničkim prometom	0	6 %	2024.: 5491	326 km od 5491 km	Umjeren napredak

Izvor: Izvještaj o uspješnosti programa CEF za razdoblje 2021. – 2027. (AMPR za 2023.)

U oba slučajeva ocjena „umjeren napredak” ne čini se realistična jer su navedeni rezultati prema stanju na kraju 2023., pa je preostalo vrlo malo vremena za dostizanje očekivanih ciljnih vrijednosti. Ocjena Suda za ta dva pokazatelja je „zaslužuje pozornost”.

U tablicama podataka o uspješnosti Komisija pruža pojedinosti o kretanju vrijednosti pokazatelja te očekuje da će se napredak za oba pokazatelja znatno povećati.

3.67. Za razdoblje 2021. – 2027. Komisija još ima vremena za dovršetak provedbe programa jer su programi u ranim fazama. Procjenjivanje napretka otežano je jer čak i ako postoje privremene ciljne vrijednosti, one nisu uključene u izvještaje o uspješnosti programa. U izvještajima o uspješnosti programa uspoređuje se rezultat na kraju 2023. s ciljnom vrijednošću na kraju programskog razdoblja. U [okviru 3.3.](#) navedena su dva takva primjera.

Okvir 3.3.

Primjer procjena ključnih pokazatelja uspješnosti prikazanih u izvještajima o uspješnosti programa kojima su utvrđeni precijenjeni rezultati (2021. – 2027.)

Obzor Europa

Pokazatelj	Polazna vrijednost	Napredak	Ciljna vrijednost	Rezultati na dan 31.12.2023.	Komisijina procjena
Stručno recenzirane znanstvene publikacije u okviru programa Obzor Europa	0	2 %	2030.: 179 000	2843 u usporedbi s ciljnom vrijednošću od 179 000	Umjeren napredak

Izvor: Izvještaj o uspješnosti programa Obzor Europa (AMPR za 2023.)

CEF za razdoblje 2021. – 2027.

Pokazatelj	Polazna vrijednost	Napredak	Ciljna vrijednost	Rezultati na dan 31.12.2023.	Komisijina procjena
Broj postaja za opskrbu alternativnim gorivom koje su izgrađene ili modernizirane uz potporu programa	0	1 %	2029.: 38 000	497 postaja za opskrbu alternativnim gorivom od njih 38 000	Zadovoljavajući napredak

Izvor: Izvještaj o uspješnosti programa CEF za razdoblje 2021. – 2027. (AMPR za 2023.)

Kad je riječ o pokazatelju za program Obzor Europa, teško je razumjeti ocjenu „umjeren napredak” bez upućivanja na ciljnu vrijednost od 5100 za 2023. koju je Komisija navela u tablicama podataka o uspješnosti priloženim nacrtu proračuna za 2025.

Kad je riječ o pokazatelju za CEF, ocjena „zadovoljavajući napredak” čini se optimističnom u odnosu na ciljnu vrijednost za 2029. i prijelaznu ciljnu vrijednost od 12 000 za 2026. u tablicama podataka o uspješnosti priloženim nacrtu proračuna za 2025.

U tablicama podataka o uspješnosti Komisija pruža pojedinosti o razvoju pokazatelja te očekuje da će se napredak za oba pokazatelja znatno povećati.

3.68. Kad je riječ o programu InvestEU, sva četiri pokazatelja s ciljnim vrijednostima utvrđenim u skladu s relevantnom uredbom navedena su u izvještaju o uspješnosti programa, uz četiri druga pokazatelja bez utvrđenih ciljnih vrijednosti, što ograničava mogućnost za procjenu napretka u postizanju ciljeva programa. U paketu instrumenata za bolju regulativu preporučuje se upotreba ciljnih vrijednosti za koje je pruženo objašnjenje kako bi se vrijednost pokazatelja stavila u kontekst.

U sklopu trenutačnih programa uglavnom se ostvaruje zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljnih vrijednosti, dok su ciljevi programa iz prethodnog razdoblja postignuti djelomično

3.69. Ključnim pokazateljima uspješnosti pružaju se korisne informacije o napretku i postizanju ciljeva. Međutim, utvrđivanje razmjera u kojem su financiranim mjerama zadovoljene potrebe na razini EU-a ne može se procijeniti samo na temelju toga jesu li dosegnute ciljne vrijednosti za pokazatelje. To mora ocijeniti Komisija nakon dovršetka provedbe programa. U odlomcima u nastavku prikazan je napredak u dosezanju ciljnih vrijednosti za pokazatelje na temelju procjene informacija prikazanih u tablicama podataka o uspješnosti koju je proveo Sud. U određenim slučajevima ocjena koju je dao Sud razlikovala se od ocjene napretka koju je navela Komisija (vidjeti odlomak **3.65.**).

Razdoblje 2014. – 2020.

3.70. Sud je ispitao i neke od pokazatelja za program Obzor 2020. čije su vrijednosti posljednji put navedene u [radnim dokumentima u vezi s nacrtom proračuna za 2022.](#) Uz tablice podataka o uspješnosti priložene nacrtu proračuna za 2025., za program Obzor 2020. navedeno je 28 pokazatelja (**Prilog 3.5.**), od kojih je za njih 16 (57 %) navedeno da je ciljna vrijednost dosegnuta ili da je ostvaren zadovoljavajući napredak u njezinu dosezanju. Sud smatra da su, ako se kao referentna točka uzmu pokazatelji za koje su navedene vrijednosti, ciljevi programa ostvareni samo djelomično, posebno zbog toga što će program uskoro biti zaključen. Samo za dva cilja programa („Izvrсна znanost” i „Zajednički istraživački centar”) od njih šest navodi se da su svi pokazatelji „dosegnuti” ili da je ostvaren „zadovoljavajući napredak”.

3.71. U *ex post* evaluaciji programa Obzor 2020. navedeno je⁴⁶ da je program „Obzor 2020. znatno doprinio uspostavi društva i gospodarstva utemeljenih na znanju i inovacijama”. Međutim, u toj se evaluaciji skreće pozornost na to da iako je program „Obzor 2020. ostvario neke od svojih ciljeva ili ključnih pokazatelja uspješnosti, nisu postignuti svi ciljevi”.

3.72. Kad je riječ o programu CEF za razdoblje 2014. – 2020., čiji je dovršetak kao i u slučaju programa Obzor 2020. sve bliži, u tablicama podataka o uspješnosti navedeno je 17 pokazatelja (*Prilog 3.5.*), pri čemu za njih 11 (65 %) vjerojatno neće biti dosegnute ciljne vrijednosti, što pokazuje da predmetnim programom općenito nisu ostvareni njegovi ciljevi. Samo za dva cilja tog programa („javne zadaće” i „moderne mreže”) od njih šest navodi se su svi njihovi pokazatelji „dosegnuti” ili da je ostvaren „zadovoljavajući napredak”.

3.73. Očekuje se da će *ex post* evaluacija za razdoblje 2014. – 2020. biti objavljena početkom 2026. U evaluaciji u sredini programskog razdoblja⁴⁷ zaključeno je da Uredba o CEF-u ne sadržava relevantne, definirane i opsežne ključne pokazatelje uspješnosti.

Razdoblje 2021. – 2027.

3.74. Za program Obzor Europa u tablicama podataka o uspješnosti navedeno je 27 pokazatelja (*Prilog 3.5.*) koji su se odnosili na tri posebna cilja. Svaki od posebnih ciljeva uključivao je šest pokazatelja koji odgovaraju srednjoročnim i dugoročnim razdobljima i za koje podatci još nisu dostupni. Riječ je bila o pokazateljima rezultata i učinka, a program je još bio u ranim fazama provedbe. U pogledu pet (56 %) pokazatelja od njih devet za koje su navedene vrijednosti ostvaren je zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljnih vrijednosti. Prema evaluaciji u sredini programskog razdoblja⁴⁸ programom je ostvaren zadovoljavajući napredak u postizanju njegovih ciljeva.

⁴⁶ „*Ex post* evaluacija Obzora 2020., okvirnog programa EU-a za istraživanje i inovacije”, (*SWD(2024) 29 final*), str. 93. i 97.

⁴⁷ Radni dokument službi Komisije o evaluaciji na sredini programskog razdoblja Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) (*SWD(2018) 44 final/2*), str. 15.

⁴⁸ Radni dokument službi Komisije – „Evaluacija – Međuevaluacija Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa (2021. – 2024.)”, (*SWD(2025) 110 final*), str. 97.

3.75. Kad je riječ o programu CEF za razdoblje 2021. – 2027., u tablicama podataka o uspješnosti navedeno je 16 pokazatelja (*Prilog 3.5.*) koji su se odnosili na tri posebna cilja, pri čemu je u pogledu 10 pokazatelja (63 %) od njih 16 ostvaren zadovoljavajući napredak u doseganju ciljnih vrijednosti.

3.76. Kad je riječ o programu InvestEU, u tablicama podataka o uspješnosti navedeno je 59 pokazatelja (*Prilog 3.5.*) koji su se odnosili na sedam posebnih ciljeva. Međutim, zbog tržišno usmjerene prirode programa InvestEU za pet od tih posebnih ciljeva, koji su obuhvaćali ukupno 37 pokazatelja, nisu bile utvrđene ciljne vrijednosti koje je trebalo dosegnuti, zbog čega je ograničena mogućnost za procjenu napretka u ostvarivanju ciljeva programa. Osim toga, u Komisijinoj evaluaciji u sredini programskog razdoblja navodi se⁴⁹ da se za pokazatelje koji se temelje na odobrenjima, a ne na isplatama (npr. „mobilizirana ulaganja”), prijavljeni iznosi odnose na očekivanja, a ne stvarne ishode.

3.77. Kad je riječ o svemirskom programu EU-a, u tablicama podataka o uspješnosti navedena su 34 pokazatelja (*Prilog 3.5.*) koji se odnose na šest posebnih ciljeva, pri čemu je u pogledu 24 pokazatelja (71 %) od njih 34 ostvaren zadovoljavajući napredak u doseganju ciljnih vrijednosti.

Zaključci i preporuke

3.78. Komisijin okvir za izvješćivanje o uspješnosti bio je stabilan i informacije koje je Komisija pružila o uspješnosti naslova 1. VFO-a u AMPR-u za 2023. bila su u skladu s internim uputama. Sud je u prijavljenim podacima utvrdio manje nedosljednosti (odlomci *3.44.* – *3.46.*).

3.79. Pokazatelji uspješnosti navedeni za oba razdoblja u izvještajima o uspješnosti programa općenito su se temeljili na načelu SMART. Ti su pokazatelji poboljšani u razdoblju 2021. – 2027. kako bi se bolje obuhvatio raspon aspekata uspješnosti programa, od uloženi resursa do učinka. Međutim, CEF i dalje ne uključuje pokazatelje rezultata ili učinka (odlomak *3.47.*). U određenim je slučajevima pokazatelje bilo teško protumačiti (odlomci *3.51.* i *3.52.*).

⁴⁹ Radni dokument službi Komisije – Međuevaluacija programa InvestEU (*SWD(2024) 228 final*), str. 37.

3.80. Postojali su nedostaci u sljedivosti podataka povezanih s pokazateljima uspješnosti, posebno za program Obzor 2020. zbog čega je njihova pouzdanost znatno umanjena (odlomak [3.55.](#)). Iako je Komisija poboljšala način na koji su se takvi podatci provjeravali za program Obzor Europa, Sud je i dalje utvrdio nedosljednosti u povezanim podacima (odlomci [3.53.](#), [3.57.](#) i [3.58.](#)).

3.81. U prijavljenim pokazateljima uspješnosti za svemirski program EU-a nisu u potpunosti u obzir uzeta stajališta korisnika programa i Sud je prethodno preporučio Komisiji da upotrebljava odgovarajuće pokazatelje uspješnosti (odlomci [3.60.](#) i [3.61.](#)).

3.82. Komisija izvješćuje o napretku u dosezanju vrijednosti ključnih pokazatelja uspješnosti u izvještajima o uspješnosti programa. Sud je imao drukčije stajalište o napretku u dosezanju vrijednosti 19 % pokazatelja uključenih u izvještaje o uspješnosti programa iz uzorka. Za većinu njih smatrao je da je napredak u ostvarivanju rezultata bio sporiji nego što je to smatrala Komisija (odlomci [3.63.](#) – [3.67.](#)). Kad je riječ o programu InvestEU, za 50 % pokazatelja navedenih u izvještajima o uspješnosti programa nije bila utvrđena ciljna vrijednost (odlomak [3.68.](#)), zbog čega je ograničena mogućnost za procjenu napretka u ostvarivanju ciljeva programa.

3.83. I za program Obzor 2020. i za CEF za razdoblje 2014. – 2020. Sud smatra da manje od polovice pokazatelja uspješnosti upućuje na to da su rezultati ostvareni ili da je ostvaren zadovoljavajući napredak u njihovu ostvarivanju (odlomci [3.70.](#) – [3.73.](#)). Oba će programa uskoro biti zaključena.

3.84. Kad je riječ o programima za razdoblje 2021. – 2027., u slučaju pokazatelja za koje su podatci dostupni, u okviru programa Obzor Europa i CEF te svemirskog programa EU-a ostvaren je zadovoljavajući ili umjeren napredak. Kad je riječ o programu InvestEU, za većinu pokazatelja nisu bile utvrđene ciljne vrijednosti, pa se oni nisu mogli upotrijebiti za procjenu napretka (odlomak [3.76.](#)).

3.85. Na temelju zaključaka Sud iznosi sljedeće preporuke:

Preporuka 3.1. – Potrebno je dodatno poboljšati sljedivost podataka na kojima se temelji izvješćivanje o ključnim pokazateljima uspješnosti

Kako bi dodatno poboljšala pouzdanost ključnih pokazatelja uspješnosti o kojima izvješćuje u izvještajima o uspješnosti programa, Komisija bi trebala zajamčiti da postoji jasna i dokumentirana veza između povezanih podataka o uspješnosti i vrijednosti navedenih u izvještajima o uspješnosti programa.

Ciljni rok provedbe: AMPR za 2025.

Preporuka 3.2. – Potrebno je poboljšati praćenje pokazatelja

Kako bi se omogućilo bolje izvješćivanje o uspješnosti tijekom provedbe programa, Komisija bi trebala utvrditi više od jedne ključne etape po programskom razdoblju za pokazatelje u slučaju kojih je relevantno mjeriti napredak tijekom provedbe.

Ciljni rok provedbe: pri izvješćivanju o uspješnosti sljedećeg VFO-a.

Preporuka 3.3. – Potrebno je poboljšati procjenu ključnih pokazatelja uspješnosti

Kako bi poboljšala procjenu napretka u dosezanju ciljnih vrijednosti za ključne pokazatelje uspješnosti koje su uključene u izvještaje o uspješnosti programa, Komisija bi trebala obrazložiti procjene koje se temelje na informacijama koje nisu potvrđeni podatci.

Ciljni rok provedbe: AMPR za 2025.

Dio 3. – Praćenje provedbe preporuka iz izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021.

3.86. U ovom se dijelu iznose informacije o praćenju provedbe preporuka iz izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a za financijsku godinu 2021.

3.87. Izvješće je sadržavalo dvije preporuke, od kojih je svaka bila podijeljena na tri potpreporuke. Te su preporuke i potpreporuke bile upućene Komisiji te ih je ona prihvatila.

3.88. Sud je obavio pregled kako bi procijenio u kojoj su mjeri utvrđeni nedostaci uklonjeni. Dvije potpreporuke od njih šest trebalo je provesti 2024. Sud je procijenio da je jedna preporuka bila provedena u potpunosti, a druga u većoj mjeri. Ciljni rokovi za provedbu preostalih četiriju potpreporuka bili su povezani s pripremom VFO-a za razdoblje nakon 2027., koja je još bila u tijeku u vrijeme kad je Sud obavljao reviziju. Za njih tri Sud je mogao procijeniti napredak ostvaren u provedbi te je utvrdio da su one već provedene u većoj mjeri.

3.89. Komisija smatra da novi računovodstveni sustav SUMMA nudi bolje tehničke mogućnosti za praćenje rashoda povezanih s horizontalnim prioritetima. Za sljedeći VFO i prije proširenja praćenja takvih rashoda, Komisija namjerava procijeniti relevantnost te troškove i koristi svakog novog IT rješenja. Trenutačno, i u skladu s povezanim pravnim zahtjevima za relevantne programe, u okviru računovodstvenog sustava automatizirani su samo praćenje i izvješćivanje za potrošnju u području klime. Kad je riječ o drugim horizontalnim prioritetima, kao što su bioraznolikost, digitalizacija i rodna pitanja, Komisija se oslanja na ručno unesene podatke, što je dugotrajan proces u kojem postoji vjerojatnost od pogrešaka *Prilog 3.6.* sadržava pregled stanja u pogledu provedbe navedenih dviju preporuka.

Prilozi

Prilog 3.1. – Rasprava o tematskim izvješćima (TI) u odborima Europskog parlamenta

Broj izvješća	Naslov izvješća	Odbor
TI 01/2024	Smanjivanje emisija ugljikova dioksida iz osobnih automobila	ENVI
TI 02/2024	Koordinacijska uloga Europske službe za vanjsko djelovanje	CONT, AFET
TI 03/2024	Vladavina prava u EU-u	CONT, BUDG, LIBE DRFMG
TI 04/2024	Postizanje ciljeva EU-a u području sigurnosti na cestama	TRAN
TI 05/2024	Registar transparentnosti EU-a	CONT
TI 06/2024	Instrument za izbjeglice u Turskoj	CONT
TI 07/2024	Komisijini sustavi za povrat nepravilnih rashoda EU-a	CONT
TI 08/2024	Ambicije EU-a u području umjetne inteligencije	IMCO, LIBE
TI 09/2024	Sigurnost opskrbe plinom u EU-u	
TI 10/2024	Priznavanje stručnih kvalifikacija u EU-u	IMCO, CULT
TI 11/2024	Industrijska politika EU-a za vodik iz obnovljivih izvora	
TI 12/2024	Odgovor EU-a na pandemiju bolesti COVID-19	SANT
TI 13/2024	Iskorištavanje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost	CONT, REGI
TI 14/2024	Zelena tranzicija	CONT, BUDG
TI 15/2024	Prilagodba klimatskim promjenama u EU-u	CONT, ENVI
TI 16/2024	Prihodi EU-a koji se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu	BUDG

Broj izvješća	Naslov izvješća	Odbor
TI 17/2024	Uzajamni fond EU-a za Afriku	CONT, DEVE, LIBE
TI 18/2024	Financijska potpora EU-a za zdravstvene sustave u odabranim partnerskim zemljama	
TI 19/2024	Ekološki uzgoj u EU-u	AGRI
TI 20/2024	Planovi u okviru zajedničke poljoprivredne politike	CONT, AGRI, ENVI
TI 21/2024	<i>Državne potpore</i> u kriznim vremenima	
TI 22/2024	Dvostruko financiranje iz proračuna EU-a	CONT, BUDG
TI 23/2024	Označivanje hrane u EU-u	ENVI
TI 24/2024	Javna služba EU-a	CONT, BUDG
TI 25/2024	Digitalizacija zdravstvene skrbi	SANT
TI 26/2024	Integracija državljana trećih zemalja u EU-u	
TI 27/2024	Borba protiv štetnih poreznih režima i izbjegavanja plaćanja poreza na dobit	FISC
TI 28/2024	Izvršavanje zakonodavstva EU-a	PETI

Izvor: Sud, stanje na dan 31. svibnja.

Prilog 3.2. – Primjeri ranih mjera koje je Komisija poduzela na temelju preporuka iz tematskih izvješća Suda za 2024.

Odgovor EU-a na oporavak nakon krize

U [Prilogu V.](#) izvješću Komisije o provedbi RRF-a, koji je objavljen u listopadu 2024. i odnosi se na iskorištavanje financijskih sredstava iz RRF-a, s jedne je strane, dodatno pojašnjen koncept *krajnjih primatelja* iz Uredbe o RRF-u te, s druge strane, detaljno utvrđen opseg objavljenih podataka o 100 krajnjih primatelja koji su primili najveći iznos financijskih sredstava za provedbu mjera u okviru RRF-a. Podatci o novim plaćanjima, dosegnutim *ključnim etapama* i *ciljnim vrijednostima* te krajnjim primateljima objavljeni su u [tablici pokazatelja za oporavak i otpornost](#).

Povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana

Komisija je u rujnu 2024. donijela [smjernice o ciljnim vrijednostima za potrošnju obnovljivih goriva nebiološkog podrijetla u industrijskom i prometnom sektoru](#), kao i četiri [dokumenta sa smjernicama](#) kako bi državama članicama pružila potporu u prenošenju izmijenjenih direktiva o energiji iz obnovljivih izvora i energetskej *učinkovitosti* u nacionalno pravo i u njihovoj provedbi.

Izvješće o [preispitivanju programa Partnerstva za čisti vodik](#) objavljeno je u studenome 2024.

Na temelju prijedloga Komisije Parlament i Vijeće donijeli su u prosincu 2024. [Direktivu za jačanje prekogranične primjene pravila o cestovnom prometu](#).

U ožujku 2025. donesena je komunikacija o [uniji vještina](#), a jedan je od njezinih ciljeva priznavanje vještina i kvalifikacija na cijelom jedinstvenom tržištu. Povrh toga, za 2025. planirano je izvješće o provedbi Direktive o stručnim kvalifikacijama.

Otpornost na prijetnje sigurnosti EU-a i poštovanje europskih vrijednosti slobode, demokracije i vladavine prava

Komisija je u svibnju 2024. dovršila [analizu stanja u području vladavine prava u Poljskoj](#) i zaključila da više ne postoji očita opasnost od teškog kršenja vladavine prava.

U prosincu 2024. [Komisija je ocijenila da Mađarska nije u dovoljnoj mjeri riješila pitanje povreda načela vladavine prava](#) te je stoga zadržala mjere uvedene za zaštitu proračuna EU-a.

Komisija je u prosincu 2024. donijela dvije odluke o mjerama transparentnosti. [Prva](#) se odnosi na sastanke članova Komisije s predstavnicima interesnih skupina, a [druga](#) na sastanke osoblja Komisije na rukovodećim funkcijama s predstavnicima interesnih skupina.

Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi

Kad je riječ o RRF-u i njegovu doprinosu zelenoj tranziciji te u skladu s preporukama Suda, Komisija je u srpnju 2024. ažurirala [smjernice](#) za planove za oporavak i otpornost i u veljači 2025. objavila komunikaciju „[Put prema sljedećem višegodišnjem financijskom okviru](#)”.

U ožujku 2025. Komisija je objavila [tehničke smjernice o načelu *ne nanosi bitnu štetu*](#) u okviru Uredbe o Socijalnom fondu za klimatsku politiku.

U prosincu 2024. Komisija je u području prilagodbe klimatskim promjenama objavila [popratnu studiju o potrebama za prilagodbom klimatskim promjenama i prekograničnim ulaganjima kako bi se realizirala mreža TEN-T](#). U veljači 2025. Komisija je objavila [izvješće o provedbi Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama](#).

Studija naslovljena „[Rough estimate of the climate change mitigation potential of the CAP Strategic Plans \(EU-18\) over the 2023-2027 period](#)”, koju je financirala Komisija, objavljena je u studenome 2024.

Komisija je donijela zakonodavstvo u kojem je utvrdila postupke za „provjeru emisija CO₂ u uporabi” za automobile i kombije na kraju 2023. Komisija je 2024. objavila svoje prvo [izvješće](#) i [radni dokument svojih službi](#) o stvarnim vrijednostima emisija iz lakih gospodarskih vozila, kao i stvarne podatke prikupljene 2021. i 2022.

U veljači 2025. Komisija je objavila komunikaciju za poticanje konkurentnosti i privlačnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora „[Vizija za poljoprivredu i hranu](#)”.

Fiskalne politike i javne financije

U rujnu 2024. donesena je [Financijska uredba \(preinaka\)](#) koja je usklađena s paketom pravila višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. te su uvedena poboljšanja povezana s upravljanjem krizama i dodatno je poboljšana zaštita financijskih interesa EU-a.

U listopadu 2024. Komisija je u [Prilogu IV](#). izvješću o provedbi RRF-a dodatno pojasnila koncept dvostrukog financiranja u okviru RRF-a.

Isto tako, u listopadu 2024. Europski ured za odabir osoblja (EPSO) objavio je [poziv na podnošenje ponuda](#) za odabir novog ugovaratelja ili više njih za provedbu računalnih testova. Novi sustav EPSO-a za prijave na natječaj – [jedinствени portal za kandidate](#) („Single Candidate Portal”) – uveden je početkom 2025.

Prilog 3.3. – Naslov 1. VFO-a – Jedinствeno tržište, inovacije i digitalizacija za razdoblje 2021. – 2027. (u obvezama)

u milijunima eura, cijene iz 2018

Program	Proračun	Dodatna financijska sredstva*	Ukupno
1. Istraživanje i inovacije	83 159	8500	91 659
Obzor Europa	76 400	8500	84 900
Program Euratoma za istraživanje i osposobljavanje	1757		1757
<i>Međunarodni termonuklearni eksperimentalni reaktor (ITER)</i>	5000		5000
Ostalo	2		2
2. Europska strateška ulaganja	29 366	6600	35 966
InvestEU	2800	6600	9400
Instrument za povezivanje Europe – Promet	11 384		11 384
Instrument za povezivanje Europe – Energetika	5180		5180
Instrument za povezivanje Europe – Digitalni sektor	1832		1832
Program Digitalna Europa	6761		6761
Ostalo	146		146
<i>Decentralizirane agencije</i>	1263		1263
3. Jedinствeno tržište	5861		5861
Program jedinственоg tržišta (uključujući COSME)	3735		3735
Program EU-a za borbu protiv prijevara	161		
Suradnja u području oporezivanja (FISCALIS)	239		
Suradnja u području carina (CUSTOMS)	843		
Ostalo	72		72
Decentralizirane agencije	811		811
4. Svemir	13 443		13 443
Svemirski program EU-a	13 202		13 202
Decentralizirane agencije	241		241
Razlika do gornje granice	952		952
Ukupni proračun za naslov 1. VFO-a	132 781		147 881

* Financijska sredstva izvan proračuna EU-a osigurana u okviru instrumenta NGEU-a ili na temelju članka 5. Uredbe o VFO-u.

Izvor: Europska komisija, Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. (u obvezama) – cijene iz 2018.

Prilog 3.4. – Upravljačka i provedbena struktura programa

Program	Način provedbe	Vodeća glavna uprava	Pridružene glavne uprave
Obzor 2020. Obzor Europa	Za oba programa: <ul style="list-style-type: none"> - <i>izravno upravljanje</i> koje provode glavne uprave preko izvršnih agencija i JRC; - <i>neizravno upravljanje</i> preko europskih partnerstva i EIT-a, ESA-e, Agencije za europski globalni navigacijski satelitski sustav itd. 	RTD	AGRI, CLIMA, CNECT, DEFIS, EAC, EMPL, ENER, ENV, GROW, HOME, MARE, MOVE, SANTE, JRC
CEF za razdoblje 2014. – 2020. CEF za razdoblje 2021. – 2027.	Izravno upravljanje koje provodi <i>CINEA</i> za prometni i energetski sektor te <i>HADEA</i> za digitalni sektor.	MOVE, CNECT, ENER	
InvestEU	Neizravno upravljanje preko <i>Grupe EIB-a</i> te drugih provedbenih i savjetodavnih partnera.	ECFIN/GROW	
Svemirski program EU-a	Uglavnom neizravno upravljanje u suradnji s Agencijom Europske unije za svemirski program, Europskom svemirskom agencijom i Europskom organizacijom za iskorištavanje meteoroloških satelita te drugim ovlaštenim subjektima.	DEFIS	

Izvor: Komisijini izvještaji o uspješnosti programa.

Prilog 3.5. – Status ključnih pokazatelja uspješnosti na dan 31.12.2023., na temelju procjene koju je proveo Sud

Obzor 2020.

Posebni cilj	Procjena ključnih pokazatelja uspješnosti					Ukupno
	Dostignuto	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	Zaslužuje pozornost	Nema ciljne vrijednosti	
Društvo i gospodarstvo utemeljeni na znanju i inovacijama	–	–	1	1	1	3
Izvrсна znanost	1	4	–	–	–	5
Vodeći položaj industrije	1	3	–	1	2	7
Društveni izazovi	–	2	1	1	3	7
Europski institut za inovacije i tehnologiju	–	3	1	–	–	4
Zajednički istraživački centar	–	2	–	–	–	2
Ukupno	2	14	3	3	6	28
	7 %	50 %	11 %	11 %	21 %	

Izvor: Sud, na temelju tablica podataka o uspješnosti iz nacrtu proračuna za 2022. i 2025.

Obzor Europa

Posebni cilj	Procjena ključnih pokazatelja uspješnosti				Ukupno
	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	Nema ciljne vrijednosti	Nema podataka	
Znanost	–	3	–	6	9
Tehnologija i gospodarstvo	3	–	–	6	9
Društvo	2	–	1	6	9
Ukupno	5	3	1	18	27
	56 %	33 %	11 %		

Izvor: Sud, na temelju tablica s podacima o uspješnosti iz nacrtu proračuna za 2025.

CEF za razdoblje 2014. – 2020.

Posebni cilj	Procjena ključnih pokazatelja uspješnosti				Ukupno
	Dostignuto	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	Zaslužuje pozornost	
<i>Interoperabilnost</i>	–	–	–	6	6
Učinkovit promet	–	–	–	3	3
Povećanje konkurentnosti	–	1	1	–	2
Opskrba energijom	–	1	1	–	2
Javne zadaće	1	1	–	–	2
Moderne mreže	1	1	–	–	2
Ukupno	2	4	2	9	17
	12 %	24 %	12 %	53 %	

Izvor: Sud, na temelju tablica s podacima o uspješnosti iz nacrtu proračuna za 2025.

CEF za razdoblje 2021. – 2027.

Posebni cilj	Procjena ključnih pokazatelja uspješnosti			Ukupno
	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	Zaslužuje pozornost	
Prometni sektor	4	–	3	7
Energetski sektor	3	2	–	5
Digitalni sektor	3	1	–	4
Ukupno	10	3	3	16
	63 %	19 %	19 %	

Izvor: Sud, na temelju tablica s podacima o uspješnosti iz nacrtu proračuna za 2025.

InvestEU

Posebni cilj	Procjena ključnih pokazatelja uspješnosti		Ukupno
	Zadovoljavajući napredak	Nema ciljne vrijednosti	
Potpora operacijama financiranja i ulaganja kojima se doprinosi općim ciljevima programa InvestEU	5	16	21
Potpora operacijama financiranja i ulaganja u održivu infrastrukturu	0	15	15
Potpora operacijama financiranja i ulaganja u istraživanje, inovacije i digitalizaciju [...]	0	2	2
Poboljšanje pristupa financiranju i povećanje mogućnosti financiranja za <i>MSP-ove</i> i mala poduzeća srednje tržišne kapitalizacije [...]	0	9	9
Poboljšanje pristupa mikrofinanciranju i financiranju te povećanje mogućnosti mikrofinanciranja i financiranja za socijalna poduzeća, potpora operacijama financiranja i ulaganja povezanim sa socijalnim ulaganjima, kompetencijama i vještinama te razvoj i konsolidacija tržišta socijalnih ulaganja	0	10	10
U okviru savjetodavnog centra InvestEU pružanje savjetodavne potpore javnim i privatnim partnerima u identifikaciji, pripremi i razvoju projekata ulaganja.	0	1	1
Uspostava javno dostupnog internetskog portala InvestEU za nositelje projekata sa sjedištem u EU-u	1	0	1
Ukupno	6	53	59
	10 %	90 %	





Izvor: Sud, na temelju tablica s podacima o uspješnosti iz nacrtu proračuna za 2025.






Svemirski program EU-a



Posebni cilj	Procjena ključnih pokazatelja uspješnosti					Ukupno
	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	Zaslužuje pozornost	Nema ciljne vrijednosti	Nema podataka	
Sigurne usluge za određivanje položaja, navigaciju i mjerenje vremena	15	–	–	–	1	16
Točni i pouzdani podatci u području promatranja Zemlje	4	–	2	2	–	8
Nadzor, praćenje i identificiranje svemirskih objekata i svemirskog otpada	5	–	–	–	–	5
Pouzdana, sigurne i troškovno učinkovite satelitske komunikacijske usluge	–	–	–	–	2	2
Sigurna i troškovno učinkovita sposobnost pristupa svemiru	–	–	1	–	–	1
Poticanje razvoja snažne svemirske ekonomije u EU-u	–	–	–	1	1	2
Ukupno	24	–	3	3	4	34
	71 %	0 %	9 %	9 %	12 %	





Izvor: Sud, na temelju tablica s podacima o uspješnosti iz nacrtu proračuna za 2025.



Prilog 3.6. – Praćenje provedbe prethodnih preporuka iz „Izvješća Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021.”



Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.

Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
<p>Potrebno je poboljšati integraciju horizontalnih prioriteta politika u okvir uspješnosti</p> <p>Uzimajući u obzir trošak i izvedivost svojeg pristupa, Komisija bi trebala poboljšati integraciju horizontalnih prioriteta politika u okvir uspješnosti, i to:</p> <p>1. preporuka, točka (a):</p> <p>praćenjem rezultata pilot-projekta o pokazateljima uspješnosti u pogledu učinka proračunskih rashoda na horizontalne prioritete i provedbom odgovarajućih mjera utvrđenih na temelju izvedenih zaključaka;</p>			<p>Ciljni je rok provedbe priprema VFO-a za razdoblje nakon 2027.</p> <p>Komisija je u Prilog I. AMPR-u za 2023. uključila odjeljak o horizontalnim prioritetima. Osim toga, kad je riječ o izvješćivanju o klimi, Komisija je u studenome 2024. objavila treće godišnje izvješće o zelenim obveznicama u okviru instrumenta „<i>NextGenerationEU</i>”.</p> <p>Komisija planira u kontekstu pripreme za sljedeći VFO nastaviti raditi na objedinjavanju pokazatelja na razini proračuna EU-a.</p>

Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
<p>1. preporuka, točka (b):</p> <p>razradom metodologije za praćenje rashoda za rodnu ravnopravnost i jačanjem minimalnih kriterija za dodjelu ocjena koje se upotrebljavaju kao pokazatelji rodne ravnopravnosti u okviru EU-a te donošenjem budućih zakonodavnih prijedloga za uključivanje rodne ravnopravnosti u programe;</p>			<p>Ciljni je rok provedbe priprema VFO-a za razdoblje nakon 2027.</p> <p>Izveštaji o uspješnosti programa priloženi AMPR-u za 2023. sadržavaju relevantne informacije razvrstane po spolu dostupne za svaki program.</p> <p>U kontekstu pripreme sljedećeg VFO-a radi se na poboljšanju metodologije praćenja rodne ravnopravnosti.</p>
<p>1. preporuka, točka (c)</p> <p>analizom potreba u pogledu praćenja rashoda za potporu digitalnoj tranziciji i ostvarivanju ciljeva održivog razvoja i donošenjem odluke o načinu praćenja tih rashoda.</p>			<p>Ciljni je rok provedbe priprema VFO-a za razdoblje nakon 2027.</p> <p>Komisija je u AMPR-u za 2022. i 2023. izvijestila o procijenjenom proračunskom doprinosu raznih programa potrošnje EU-a digitalnoj agendi EU-a. Kad je riječ o ciljevima održivog razvoja, Komisija u svojim izvještajima o uspješnosti programa nije izvještavala o rashodima, nego je navela primjere doprinosa postizanju svakog od tih ciljeva.</p> <p>Pri pripremi VFO-a za razdoblje nakon 2027. Komisija planira dodatno analizirati praćenje rashoda za digitalizaciju i ciljeva održivog razvoja u sljedećem VFO-u.</p>

Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
<p>Potrebno je poboljšati izvješćivanje o horizontalnim prioritetima politika u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti i programskim izvještajima</p> <p>Kako bi se poboljšala pouzdanost informacija o horizontalnim prioritetima politika za pojedinačne programe i za proračun EU-a u cjelini, iznesenih u paketu <i>integriranog financijskog izvješćivanja i izvješćivanja o odgovornosti</i>, Komisija bi trebala:</p> <p>2. preporuka, točka (a):</p> <p>prikazati, u najvećoj mogućoj mjeri, točne financijske i nefinancijske informacije o horizontalnim prioritetima politika u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti;</p>	✓		<p>Kako bi poboljšala izvješćivanje o horizontalnim prioritetima i uključila takvo izvješćivanje u AMPR, Komisija je ažurirala svoje upute za pripremu nacrtu proračuna i svojih izvještaja o uspješnosti programa. Međutim, proces kojim se jamči pouzdanost povezanih podataka nije u potpunosti automatiziran i uvelike ovisi o ručnom unosu.</p>
<p>2. preporuka, točka (b):</p> <p>izvješćivati i u AMPR-u i u programskim izvještajima o primjeni rashoda kojima se istodobno pruža doprinos ostvarivanju nekoliko horizontalnih prioriteta politika kako bi se bolje istaknule sinergije među takvim politikama te razviti svoj budući novi računovodstveni sustav za praćenje tih sredstava;</p>	✓		<p>Ciljni je rok provedbe AMPR za 2023., osim za budući računovodstveni sustav, koji bi se trebao uvesti za sljedeći VFO.</p> <p>Izvješćivanje o horizontalnim prioritetima i sinergijama među njima poboljšalo se u AMPR-u za 2023. Međutim, kad je riječ o izvješćivanju za sljedeći VFO, Komisija planira procijeniti relevantnost i provesti analizu troškova i koristi eventualnih daljnjih poboljšanja svojeg novog računovodstvenog sustava koja bi se uvela povrh dodatnih zahtjeva za izvješćivanje za primatelje sredstava iz proračuna EU-a.</p>

Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
<p>2. preporuka, točka (c)</p> <p>izvješćivati u AMPR-u o ukupnim relevantnim rashodima proračuna za koje je utvrđeno da imaju pozitivan učinak na rodnu ravnopravnost.</p>			<p>Izvješćivanje o rodnoj ravnopravnosti u AMPR-u za 2023. uključivalo je objedinjene iznose i ocjenjivanje programa koji uključuju intervencije u području rodne ravnopravnosti.</p>

Izvor: Sud.

Poglavlje 4.

Prihodi

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	4.1. – 4.8.
Kratak opis	4.2. – 4.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	4.4. – 4.8.
Pravilnost transakcija	4.9.
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	4.10. – 4.35.
Komisija je zaključila <i>ciklus provjere BND-a</i> za razdoblje 2020. – 2024. prema planu	4.11. – 4.13.
Na Komisijine provjere BND-a utječu kašnjenja država članica	4.14. – 4.15.
Došlo je do ubrzanog smanjenja broja <i>zadržki u vezi s PDV-om i otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima</i>, no i dalje postoje dugotrajna neriješena pitanja	4.16. – 4.18.
Sud i dalje utvrđuje nedostatke u upravljanju tradicionalnim vlastitim sredstvima i njihovu obračunavanju u državama članicama	4.19. – 4.23.
Podatci država članica o plastici nisu u potpunosti u skladu s pravilima EU-a	4.24. – 4.26.
Postoje rizici od kašnjenja u provedbi carinske reforme EU-a	4.27. – 4.30.
Komisijinom procjenom pojednostavnjenog sustava vlastitih sredstava od PDV-a nije obuhvaćen učinak na doprinose država članica	4.31. – 4.35.
Godišnja izvješća o radu	4.36. – 4.37.
Zaključak i preporuke	4.38. – 4.41.
Zaključak	4.38. – 4.39.
Preporuke	4.40. – 4.41.
Prilozi	
Prilog 4.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

Prilog 4.2. – Broj važećih zadržki u vezi s BND-om, PDV-om i plastičnim otpadom te broj otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31. prosinca 2024.

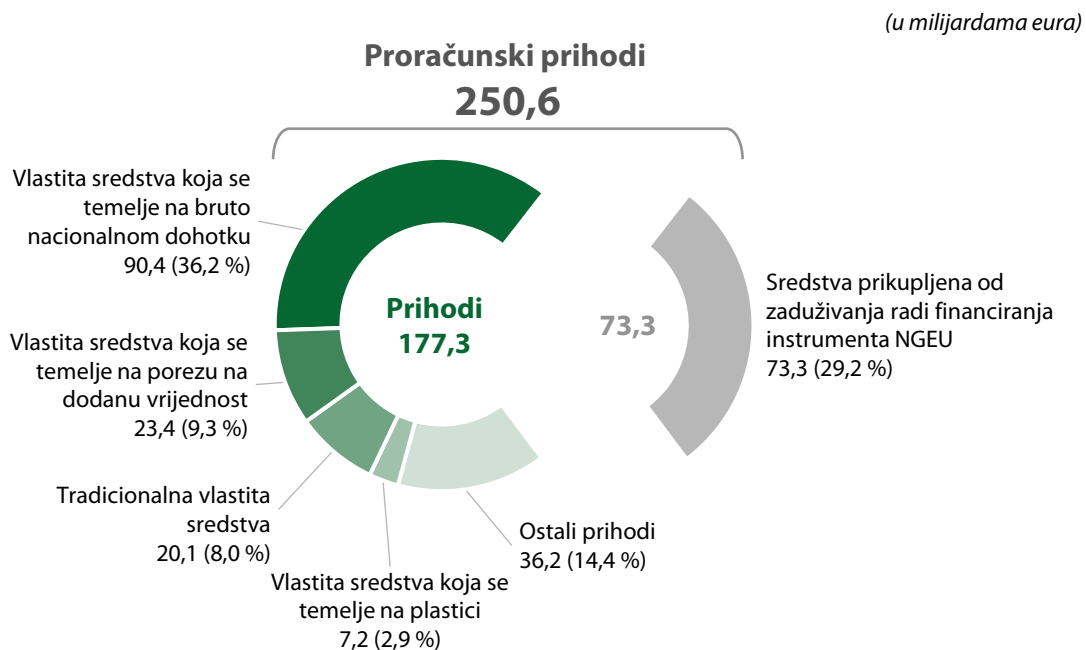
Prilog 4.3. – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s pristojbama (naplaćenim i još nenaplaćenim) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a

Prilog 4.4. – Neto učinak zamrzavanja ponderirane prosječne stope na njezinoj vrijednosti za 2016. (kojim se uzimaju u obzir i doprinosi na temelju PDV-a i doprinosi na temelju BND-a)

Uvod

4.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za prihode, koji obuhvaćaju četiri različite kategorije *vlastitih sredstava*, druge prihode i iznose pozajmljene za financiranje rashoda iz *instrumenta „NextGenerationEU”* (NGEU). Na *slici 4.1.* nalazi se detaljan prikaz prihoda za 2024.

Slika 4.1. – Prihodi – detaljan prikaz za 2024. (*)



(*) Ukupni iznos od 250,6 milijardi eura odnosi se na prihode EU-a u izvješćima o izvršenju proračuna za 2024., koja se temelje na izmijenjenim pravilima o računovodstvenom načelu blagajne. Iznos od 175,8 milijardi eura prikazan u izvještaju o financijskom rezultatu za 2024. izračunan je primjenom računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja. Financijska sredstva prikupljena od zaduživanja u svrhu financiranja instrumenta NGEU uključena su u izvješća o izvršenju proračuna u skladu s Uredbom (EU) 2020/2094¹ kao prihodi, ali nisu uključena kao prihodi u izvještaj o financijskom rezultatu u skladu s računovodstvenim pravilima.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2024.

¹ Uredba (EU) 2020/2094 o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19.

Kratak opis

4.2. Za 2024. iz vlastitih je sredstava potjecalo 56 % prihoda EU-a², kako slijedi:

- (a) **vlastita sredstva od bruto nacionalnog dohotka (BND-a)** čine 36 % prihoda EU-a te se njima uravnotežuje proračun EU-a nakon što se izračunaju prihodi iz svih drugih izvora. Svaka država članica daje razmjernan doprinos u skladu sa svojim BND-om;
- (b) **vlastita sredstva od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a)** čine 9 % prihoda EU-a. Njihov iznos odgovara postotku koji se naplaćuje na primitke država članica od PDV-a;
- (c) **tradicionalna vlastita sredstva (TVS)** čine 8 % prihoda EU-a. Sastoje se od carina na uvoz koje naplaćuju države članice. U proračun EU-a uplaćuje se 75 % ukupnog iznosa, a ostalih 25 % države članice zadržavaju za pokrivanje troškova naplate;
- (d) **vlastita sredstva koja se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu (vlastita sredstva koja se temelje na plastici)**, koja čine 3 % prihoda EU-a. Izračunavaju se primjenom jedinstvene stope na masu nerekicliранog plastičnog ambalažnog otpada nastalog u svakoj državi članici.

4.3. Iznosi pozajmljeni u svrhu financiranja nepovratne financijske potpore državama članicama u kontekstu instrumenta NGEU čine 29 % prihoda EU-a. Drugi bitni izvori uključuju doprinose i povrate povezane sa sporazumima i *programima* EU-a te na njih otpada 11 % prihoda EU-a. To uključuje povrate od država članica u područjima „Kohezija, otpornost i vrijednosti” i „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”, kao i doprinose zemalja izvan EU-a programima i aktivnostima EU-a.

² Odluka (EU, Euratom) 2020/2053 o sustavu vlastitih sredstava Europske unije.

Opseg revizije i revizijski pristup

4.4. Cilj je Suda iznijeti mišljenje o prihodovnim *transakcijama* i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je ispitao sljedeće:

- (a) *reprezentativni uzorak* od 65 Komisijinih *naloga za povrat* (uključujući 10 naloga za povrat povezanih s bespovratnim sredstvima iz instrumenta NGEU);
- (b) Komisijine sustave za:
 - (i) provjeru toga da su podaci država članica o BND-u, PDV-u i plastičnom ambalažnom otpadu primjerena osnova za izračunavanje i prikupljanje doprinosa od vlastitih sredstava;
 - (ii) provjeru toga da države članice imaju djelotvorne sustave za prikupljanje točnih iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava, izvješćivanje o njima i uplatu tih sredstava u proračun EU-a;
 - (iii) izračun iznosa koji proizlaze iz usklađivanja vlastitih sredstava;
- (c) upravljačke i računovodstvene sustave za tradicionalna vlastita sredstva u trima državama članicama (Češkoj, Italiji i Švedskoj) odabranim na temelju iznosa carinskih pristojbi koje su te zemlje stavile na raspolaganje za proračun EU-a i na temelju procjene rizika koju je obavio Sud;
- (d) pouzdanost informacija o *pravilnosti* vlastitih sredstava u *godišnjim izvješćima o radu* Glavne uprave za proračun (GU BUDG) i Eurostata.

4.5. Procjena Komisijinih sustava za izračun doprinosa na temelju BND-a, PDV-a i plastičnog otpada koju je proveo Sud temelji se na statistikama i podacima koje su dostavile države članice i provjerila Komisija.

4.6. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, uvoznici određene carinske pristojbe ne prijavljuju nacionalnim carinskim tijelima ili ih ne prijavljuju točno, zbog čega se ne naplate sve uvozne carine, odnosno dolazi do *manjka sredstava prikupljenih od carina*. Taj manjak nije evidentiran u računovodstvenim sustavima država članica za tradicionalna vlastita sredstva i nije obuhvaćen opsegom revizorskog mišljenja Suda o pravilnosti prihoda. Međutim, budući da taj manjak može utjecati na iznose pristojbi koje su države članice naplatile, Sud nastavlja procjenjivati mjere EU-a za smanjenje tog manjka i ublažavanje rizika od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu.

4.7. Komisija je u svibnju 2023. iznijela zakonodavni prijedlog carinske reforme EU-a³. Sud je ispitao Komisijin napredak ostvaren u pripremi za provedbu te reforme u odnosu na ključne etape utvrđene u njezinu prijedlogu. Sud više ne prati provedbu Komisijina carinskog akcijskog plana iz rujna 2020.⁴ jer je Komisija većinu mjera iz tog plana koje je još potrebno provesti povezala s prijedlogom carinske reforme i prestala s internim izvješćivanjem o njemu.

4.8. Sud je ispitao i izvješće Komisije o funkcioniranju sustava vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u⁵ nakon pojednostavnjenja tog sustava 2021. Cilj Suda bio je procijeniti odražava li se u tom izvješću u potpunosti učinak predmetnog pojednostavnjenja.

³ COM(2023) 258.

⁴ Komunikacija Komisije „Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja” (COM(2020) 581), 28. rujna 2020.

⁵ COM(2024) 569.

Pravilnost transakcija

4.9. U ovom se odjeljku iznose opažanja Suda o pravilnosti prihodovnih transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom EU-a. Sud svoj zaključak temelji na ispitivanju reprezentativnog uzorka prihodovnih transakcija, kao i na svojoj procjeni Komisijinih sustava za provjeru, izračun i prikupljanje prihoda. Ispitivanje uzorka od 65 naloga za povrat koje je Sud proveo pokazalo je da ni u jednom od njih nije postojala *mjerljiva pogreška*.

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

4.10. Sud je ispitao niz kontrolnih sustava (vidjeti odlomak [4.4.](#)). Opažanjima Suda o tim sustavima ne dovodi se u pitanje mišljenje Suda o pravilnosti prihoda EU-a (vidjeti [poglavlje 1.](#)). Međutim, u njima se ističu nedostatci u prikupljanju pojedinačnih kategorija vlastitih sredstava. Osim toga, Sud je utvrdio nedostatke u mjerama EU-a za smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina i ublažavanje rizika od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu.

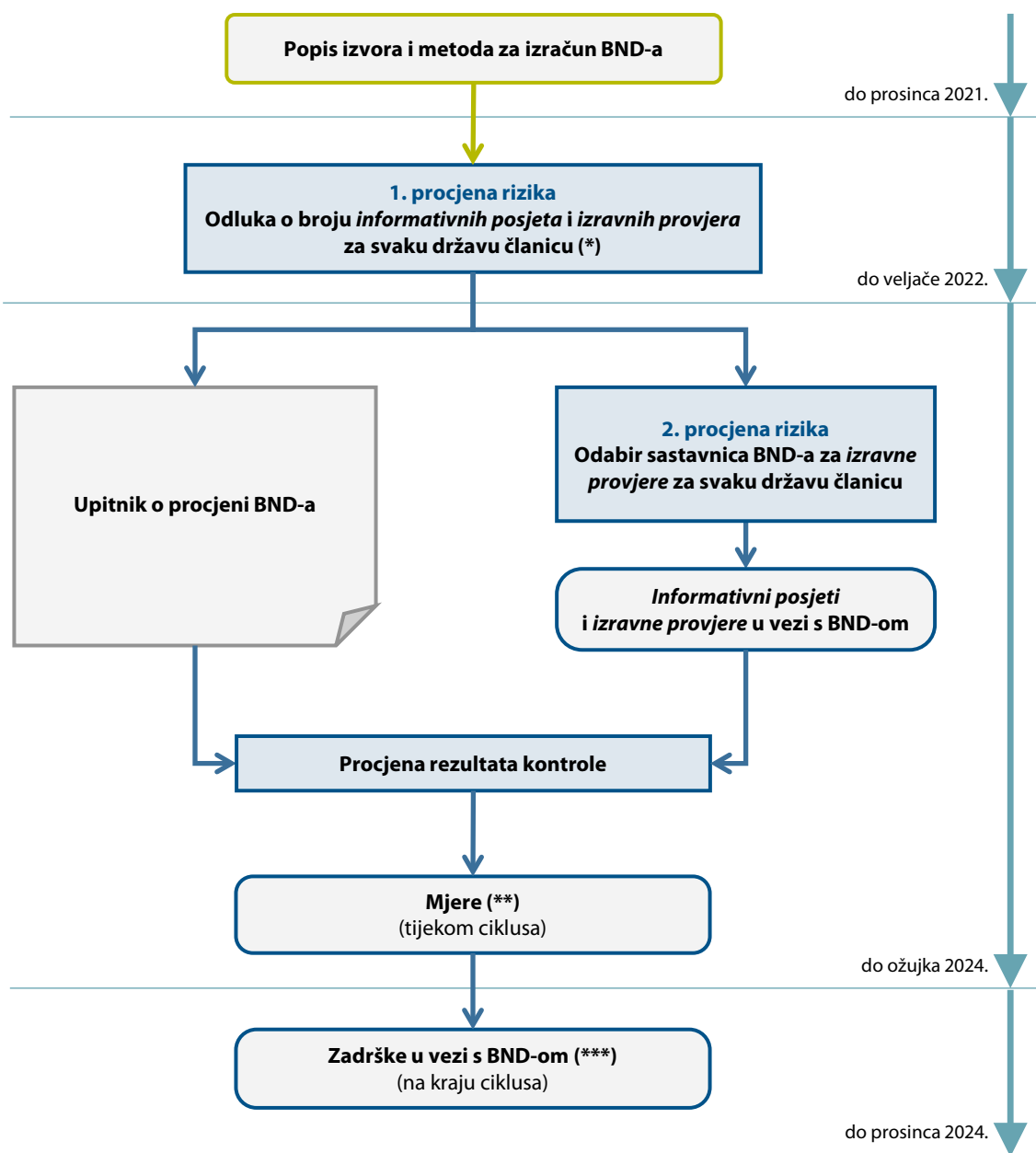
Komisija je zaključila *ciklus provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024. prema planu*

4.11. U sklopu višegodišnjeg procesa provjere Komisija je ispitala sastavljaju li države članice svoje nacionalne račune u skladu s pravnim zahtjevima⁶ te jesu li podatci o BND-u pouzdani, iscrpni i usporedivi⁷. Sud je na temelju uzorka od šest država članica utvrdio da se Komisija pridržavala rokova i postupaka utvrđenih za taj ciklus provjere (vidjeti [sliku 4.2.](#)).

⁶ Uredba (EU) br. 549/2013 o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji.

⁷ Uredba (EU) 2019/516 o usklađivanju bruto nacionalnog dohotka po tržišnim cijenama.

Slika 4.2. – Ciklus provjere vlastitih sredstava od BND-a za razdoblje 2020. – 2024.



(*) Rezultati procjena rizika:

	Informativni posjeti minimalni broj posjeta	Izravne provjere minimalni broj provjera
Niski rizik	1	1
Srednji rizik	1	2
Visoki rizik	2	3

(**) Države članice i Eurostat dogovaraju mjere za uvođenje metodoloških izmjena, pojašnjavaње ili dopunjavanje informacija sadržanih u popisu izvora i metoda za izračun BND-a ili elemente koje treba provesti Eurostat.

(***) Zadržke su zaštitna mjera čija je svrha izbjeći rizik od toga da ispravci iznosa BND-a koji se upotrebljavaju za potrebe vlastitih sredstava (i u pogledu kojih postoji određena zabrinutost) postanu zastarjeli nakon četiriju godina u skladu sa zakonodavstvom.

Izvor: okvirni dokumenti stručne skupine za BND u vezi s ciklusom provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024.

4.12. Komisija je zaključila ciklus provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024. u prosincu 2024. izražavanjem 86 *zadržki u vezi s BND-om* (jedna zadržka izražena je 2023.). Komisija izražava zadržke u slučajevima u kojima utvrdi nedostatke koji sa sobom nose velik rizik za pouzdanost, usporedivost i iscrpnost podataka o BND-u. U većini slučajeva države članice dužne su dostaviti informacije kako bi se te zadržke mogle ukloniti do 2026. Za ciklus provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024. Komisija je odlučila iskoristiti činjenicu da je nakon uvođenja novog nacionalnog računovodstvenog standarda provela opsežan i detaljan krug provjera u prethodnom ciklusu za razdoblje 2016. – 2019.⁸ To je dovelo do znatno manjeg broja izraženih zadržki u usporedbi s prethodnim ciklusom za razdoblje 2016. – 2019. (86 zadržki u odnosu na prethodnih 300).

4.13. U skladu s preporukom koju je Sud iznio u [godišnjem izvješću za 2020.](#) (vidjeti [Prilog 4.1.](#)) Komisija je za ciklus provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024. skratila razdoblje za izmjene podataka o vlastitim sredstvima od BND-a s 10 na 6 godina izražavanjem zadržki za godinu 2018. i nadalje. Time je smanjena proračunska nesigurnost za Komisiju i države članice jer se doprinosi na temelju BND-a mogu mijenjati dok su zadržke otvorene.

Na Komisijine provjere BND-a utječu kašnjenja država članica

4.14. Na dan 31. prosinca 2024. bile su važeće 23 zadržke u vezi s BND-om iz ciklusa provjere za razdoblje 2016. – 2019. (uz jednu važeću zadržku iz ciklusa za razdoblje 2020. – 2024., vidjeti [Prilog 4.2.](#)). Sud je utvrdio da su države članice do kraja 2024. dostavile informacije u vezi s 13 zadržki od njih 23 koje su bile važeće za ciklus za razdoblje 2016. – 2019. Komisija je bila u fazi provjere tih informacija. Za preostalih 10 zadržki (od kojih je za njih osam rok bio 2021., a za njih dvije 2022.), kao i za zadržku iz ciklusa za razdoblje 2020. – 2024. za koju je rok bio 2024.) pet država članica na koje su se one odnosile⁹ dostavilo je do isteka utvrđenog roka samo djelomične informacije.

⁸ Europski sustav računa ([ESA 2010.](#)).

⁹ Bugarska, Hrvatska, Luksemburg, Malta i Rumunjska.

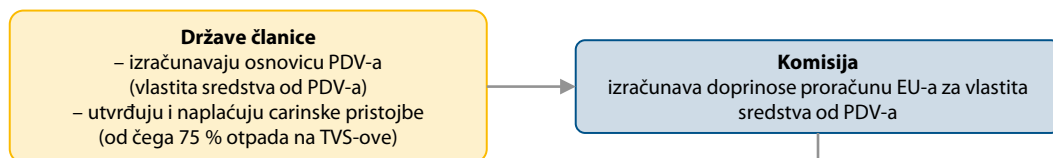
4.15. Ako države članice ne dostave pravodobno potrebne informacije, dolazi do kašnjenja u aktivnostima provjere koje Komisija potom provodi i odgode trenutka u kojem može ukloniti zadržke. Ujedno može doći do zaostataka na razini relevantnih država članica i na razini Komisije, čime se stvara rizik od dodatnih kašnjenja u poduzimanju mjera u pogledu novih zadržki koje je Komisija iznijela pri zaključenju ciklusa provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024.

Došlo je do ubrzanog smanjenja broja zadržki u vezi s PDV-om i otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima, no i dalje postoje dugotrajna neriješena pitanja

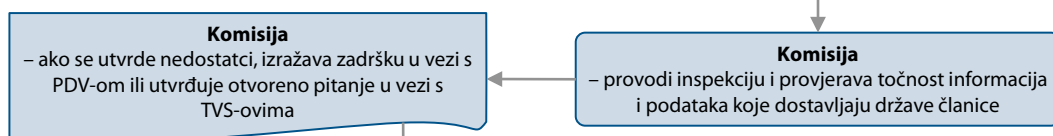
4.16. Na *slici 4.3.* prikazan je proces koji Komisija primjenjuje za provjeru izračuna *osnovica PDV-a* i tradicionalnih vlastitih sredstava u državama članicama. U *Prilogu 4.2.* iznosi se pregled važećih Komisijinih zadržki i otvorenih pitanja u vezi s utvrđenim nedostatcima prema stanju na kraju 2024. U usporedbi s prošlom godinom broj zadržki u vezi s PDV-om znatno se smanjio, i to sa 67 na 40 (smanjenje od 40 %), a broj otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima smanjio se s 274 na 204 (smanjenje od 26 %). Te su stope smanjenja znatno više nego 2023., kad su iznosile 17 % za zadržke u vezi s PDV-om i 3 % za zadržke u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima.

Slika 4.3. – Proces provjere osnovica PDV-a i tradicionalnih vlastitih sredstava utvrđenih u državama članicama

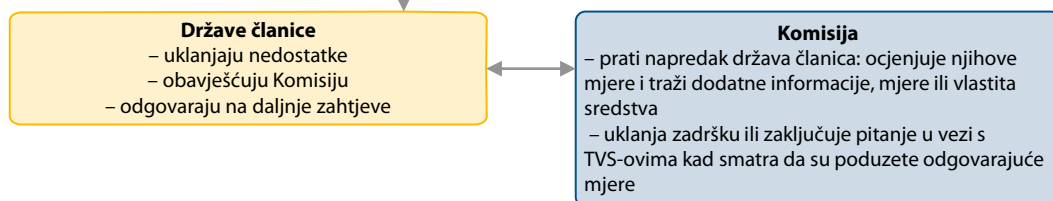
1. KORAK: izračun



2. KORAK: provjera



3. KORAK: daljnje postupanje



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

4.17. Komisija je 2024. uklonila 32 zadržke u vezi s PDV-om izražene na temelju Odluke o vlastitim sredstvima iz 2014.¹⁰ (2023.: 29). Istodobno je izrazila manje novih zadržki zbog uvođenja pojednostavnjenih izvješća o PDV-u u skladu s Odlukom o vlastitim sredstvima iz 2020.¹¹ (pet zadržki za 2024. u odnosu na njih 15 za 2023.). Broj dugotrajnih zadržki (važećih više od pet godina) smanjio se tijekom godine s 10 na 6. Međutim, od preostalih šest zadržki njih četiri otvoreno je devet godina ili više. Sud je utvrdio i da u slučaju triju zadržki od njih šest Komisija tijekom 2024. nije ostvarila nikakav napredak u njihovu uklanjanju.

4.18. Broj dugotrajnih otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima smanjio se do kraja 2024. sa 103 na 80 (22 %). Međutim, Komisija nije dala prednost dugotrajnim otvorenim pitanjima te je njihov relativni udio ostao nepromijenjen i iznosio je gotovo 40 %.

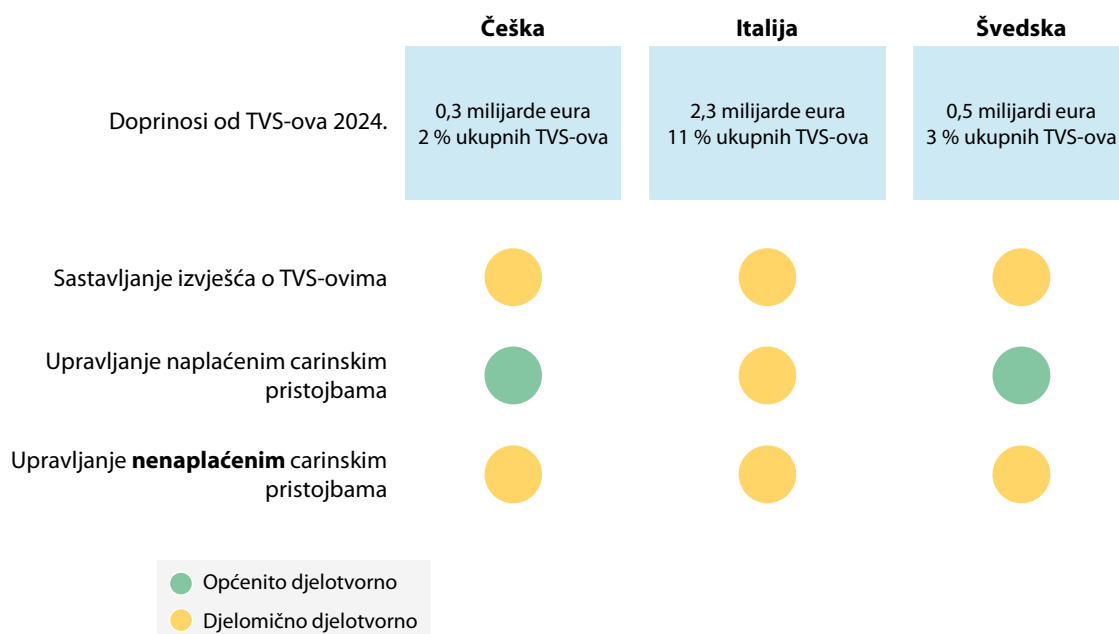
¹⁰ Odluka (EU, Euratom) 2014/335 o sustavu vlastitih sredstava Europske unije.

¹¹ Odluka (EU, Euratom) 2020/2053 o stavljanju izvan snage Odluke (EU, Euratom) 2014/335.

Sud i dalje utvrđuje nedostatke u upravljanju tradicionalnim vlastitim sredstvima i njihovu obračunavanju u državama članicama

4.19. Sud je ispitao način na koji su Češka, Italija i Švedska sastavile svoja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima (koja obuhvaćaju izvješće o naplaćenim pristojbama i izvješće o utvrđenim pristojbama koje još nisu naplaćene)¹², kao i njihove postupke upravljanja tradicionalnim vlastitim sredstvima koja se trebaju uplatiti u proračun EU-a (vidjeti [Prilog 4.3.](#)). Procjena ključnih sustava unutarnje kontrole za tradicionalna vlastita sredstva u državama članicama koju je obavio Sud prikazana je na [slici 4.4.](#)

Slika 4.4. – Procjena ključnih sustava unutarnje kontrole za tradicionalna vlastita sredstva u odabranim državama članicama



Izvor: Sud.

4.20. Sud je utvrdio da su u izvješćima Češke i Švedske o tradicionalnim vlastitim sredstvima određene carinske pristojbe evidentirane u pogrešnim stupcima. U slučaju Italije utvrdio je nepodudarnosti između nekih iznosa u izvješću o utvrđenim pristojbama koje još nisu naplaćene i povezanim detaljnim prikazima koje su dostavila talijanska tijela.

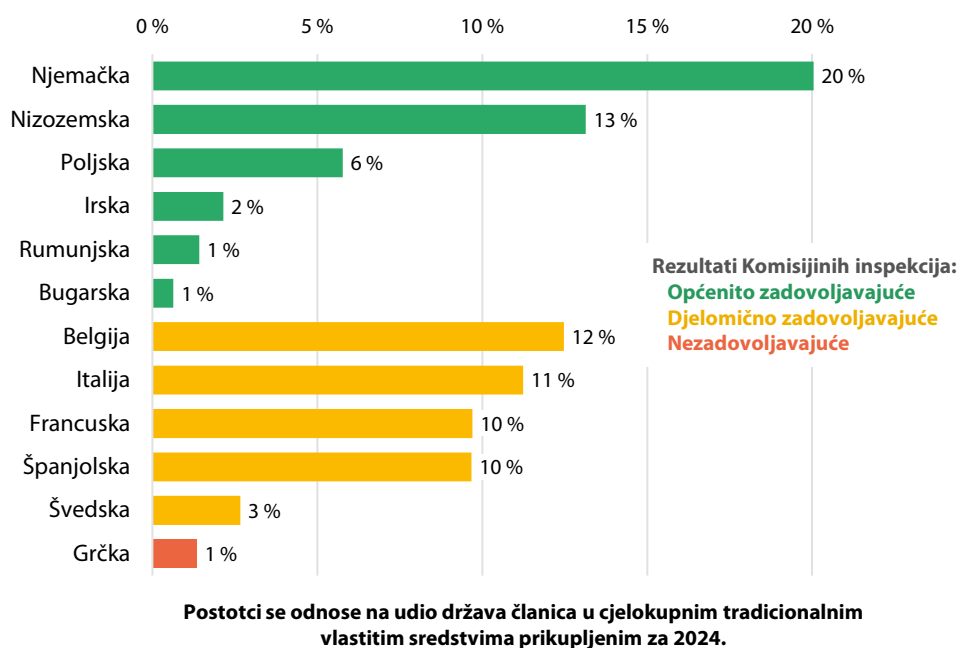
¹² Odluka (EU, Euratom) 2018/194 o uspostavi modela za izvatke iz računa za prava na vlastita sredstva, kako je izmijenjena Odlukom (EU) 2022/523.

4.21. Utvrdio je i da su u Italiji kašnjenja u donošenju administrativnih odluka o ispravcima naplaćenih carinskih pristojbi utjecala na upravljanje naplaćenim carinskim pristojbama. Zabilježena su i kašnjenja u evidentiranju ispravaka i povratu troškova uvoznicima.

4.22. Revizije koje je Sud proveo u navedenim trima državama članicama pokazale su da postoje nedostaci u upravljanju utvrđenim carinskim pristojbama koje još nisu naplaćene. Sud je utvrdio slučajeve kašnjenja u utvrđivanju carinskog duga u Češkoj i nepravilne raspodjele djelomičnih plaćanja između carinskih pristojbi i nacionalnih prihoda u Italiji, dok u Švedskoj nije pravodobno zajamčena naplata carinskog duga i otpis nenaplativih carina.

4.23. Komisija nastavlja otkrivati i prijavljivati slične nedostatke u upravljanju i obračunavanju carinskih pristojbi u državama članicama. Komisija je tijekom 2024. u okviru svojeg programa inspekcija posjetila 12 država članica kako bi procijenila pouzdanost njihovih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima. Sustave i postupke povezane s računima za tradicionalna vlastita sredstva ocijenila je kao općenito zadovoljavajuće u šest država članica. U pet država članica ocijenjeni su kao djelomično zadovoljavajući, a u jednoj kao nezadovoljavajući (vidjeti [sliku 4.5.](#)).

Slika 4.5. – Komisijina procjena pouzdanosti izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Podatci država članica o plastici nisu u potpunosti u skladu s pravilima EU-a

4.24. Države članice dostavile su 2024. Komisiji godišnja izvješća sa statističkim podacima o masi nastalog i recikliranog plastičnog ambalažnog otpada za potrebe vlastitih sredstava koja se temelje na plastici za 2022. i izmijenjene podatke za 2021. Stručna skupina za statistiku o plastičnom ambalažnom otpadu, koja se sastoji od predstavnika iz svih država članica i kojom predsjedava Komisija, navela je u godišnjem mišljenju za 2024. da su ti podatci primjereni s obzirom na njihovu pouzdanost, usporedivost i iscrpnost, istodobno potvrđujući da je daljnje poboljšanje izračuna plastičnog ambalažnog otpada kontinuirani proces.

4.25. Kako bi procijenile količinu nastalog plastičnog ambalažnog otpada, države članice moraju primjenjivati dvije različite metode prikupljanja podataka i dostaviti jednu procjenu uravnoteženjem dostupnih rezultata¹³. Sud je ispitao jesu li države članice ispunile taj zahtjev. Utvrdio je da je 18 država članica dostavilo podatke na temelju dviju metoda (2023.: 14), a jedna država članica uravnotežila je rezultate (za razliku od nijedne 2023.) (vidjeti [sliku 4.6.](#)). Primjenom obiju metoda i uravnoteženjem rezultata jamči se da su podatci koje su države članice pripremile usporedivi i pouzdani. Sud je u tematskom izvješću 16/2024¹⁴ o vlastitim sredstvima koja se temelje na plastici preporučio Komisiji da do 2026. u suradnji s državama članicama poveća usporedivost i pouzdanost podataka koji se upotrebljavaju za izračun doprinosa država članica.

¹³ Uredba (EU) 2023/595 o utvrđivanju obrasca za izvješće o vlastitim sredstvima koja se temelje na plastici.

¹⁴ Tematsko izvješće 16/2024 „Prihodi EU-a koji se temelje na nerekicliranom plastičnom ambalažnom otpadu: početak pun izazova otežan nedovoljno usporedivim i pouzdanim podacima”.

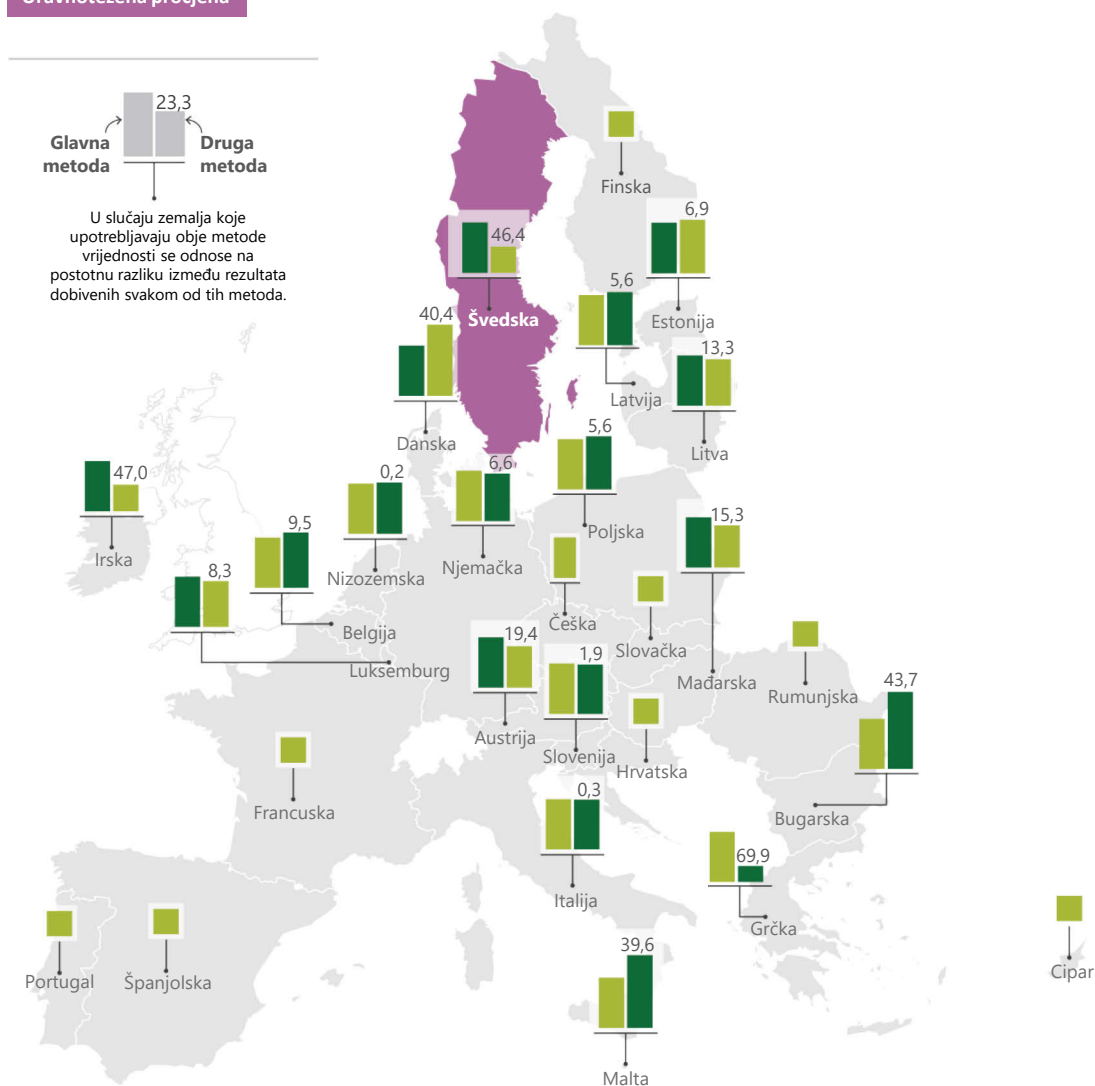
Slika 4.6. – Metode koje države članice primjenjuju za procjenu nastalog plastičnog ambalažnog otpada

Primijenjena metoda

Ambalaža stavljena na tržište

Analiza otpada

Uravnotežena procjena



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

4.26. Komisija je 2024. nastavila s radom na tekućem ciklusu provjere za razdoblje 2023. – 2026. obavljanjem službenih inspeksijskih posjeta u 12 država članica. Do kraja 2024. Komisija je za četiri od tih država članica izrazila 10 zadržki, koje su se posebno odnosile na primjenu dviju metoda prikupljanja podataka (vidjeti [Prilog 4.2.](#)). Tijekom 2025. mogle bi se izraziti dodatne zadržke za ostale države članice nakon što se dovrše relevantni ciklusi inspekcija.

Postoje rizici od kašnjenja u provedbi carinske reforme EU-a

4.27. U prijedlogu carinske reforme koji je Komisija objavila u svibnju 2023. predviđena je postupna provedba u razdoblju od 10 do 15 godina. U skladu s prijedlogom tijekom 2026. trebalo bi se uspostaviti novo tijelo odgovorno za upravljanje rizicima na razini EU-a, tj. *carinsko tijelo EU-a*, koje bi trebalo postati potpuno operativno do 2028. Osim toga, 2028. započelo bi se s prvom ograničenom operativnom fazom upotrebe *centra EU-a za carinske podatke*, tj. centraliziranog skupa sustava čija je svrha zamijeniti postojeću carinsku IT infrastrukturu u državama članicama, te bi se tom fazom obuhvatilo područje e-trgovine.

4.28. Europski parlament donio je 2024. zakonodavnu rezoluciju o prijedlogu carinske reforme¹⁵. Pozvao je na to da centar za podatke ranije postane potpuno funkcionalan. U travnju 2025. rasprave u Vijeću Europske unije bile su u tijeku. Početkom 2025. Komisija je najavila¹⁶ da je spremna sa suzakonodavcima raditi na tome da se provedba dijelova predložene reforme pomakne na 2026. kako bi se savladali izazovi povezani s naglim porastom uvoza male vrijednosti u okviru e-trgovine.

4.29. Sud napominje da će do donošenja i provedbe reforme i dalje postojati nedostatci koje je prethodno utvrdio, kao što su izostanak odgovarajuće analize financijskih rizika na razini EU-a¹⁷ te izazovi povezani s naplatom točnih iznosa PDV-a i carinskih pristojbi za robu i usluge kojima se trguje na internetu¹⁸. Sud ujedno napominje da se Komisija ne može u potpunosti pripremiti za provedbu reforme prije nego što se ona donese.

¹⁵ EP-PE_TC1-COD(2023)0156.

¹⁶ [Komunikacija Komisije](#) „Sveobuhvatan paket instrumenata EU-a za sigurnu i održivu e-trgovinu”.

¹⁷ [Tematsko izvješće Suda 04/2021](#) „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a”.

¹⁸ [Tematsko izvješće 12/2019](#) „E-trgovina: za velik dio izazova pri naplati PDV-a i carina tek treba pronaći rješenje”.

4.30. Sud je 2024. utvrdio da je Komisija poduzela određene pripremne korake za provedbu carinske reforme, ali nije izradila plan koji bi sadržavao detaljne rokove i raspodjelu odgovornosti kako bi se mogao pratiti napredak. Ta je reforma opsežan i složen projekt. Iako je zakonodavstvo i dalje u fazi prijedloga, s obzirom na Komisijin prvotni raspored provedbe i pozive Parlamenta na njezino ubrzanje (vidjeti odlomke 4.27. i 4.28.), postoje znatni rizici od toga da se carinska reforma neće provesti u skladu s prvotno predviđenim vremenskim okvirom.

Komisijinom procjenom pojednostavnjenog sustava vlastitih sredstava od PDV-a nije obuhvaćen učinak na doprinose država članica

4.31. Komisija je 2021. pojednostavnila sustav vlastitih sredstava od PDV-a u cilju racionalizacije povezanih izračuna i smanjenja administrativnog opterećenja za Komisiju i države članice. To je pojednostavnjenje obuhvaćalo ukidanje većine usklađivanja i iznimki te zamrzavanje *ponderirane prosječne stope* koja se primjenjuje u *višegodišnjem financijskom okviru* za razdoblje 2021. – 2027. na njezinu vrijednost za 2016., zbog čega države članice više nisu morale svake godine izračunavati novu ponderiranu prosječnu stopu.

4.32. Komisija je 2024. u skladu s pravnim zahtjevom¹⁹ objavila izvješće sa svojom prvom procjenom uvedenih izmjena, u kojem je zaključeno da su novim sustavom djelotvorno pojednostavnjeni izračuni i da je on primjeren za prikupljanje vlastitih sredstava od PDV-a. Prema Komisijinom izvješću države članice potvrdile su pozitivan učinak pojednostavnjenja na njihovo administrativno opterećenje.

4.33. U izvješću se ujedno spominje zabrinutost određenih država članica u pogledu toga da se u zamrznutoj ponderiranoj prosječnoj stopi za 2016. ne odražavaju u cijelosti izmjene u stopama PDV-a. Međutim, u izvješću je zaključeno da se razlika između zamrznute ponderirane prosječne stope i stope PDV-a koja bi se upotrebljavala u razdoblju 2021. – 2024. u sklopu prethodnog sustava uglavnom kreće unutar jednog postotnog boda.

¹⁹ Uredba (EEZ, Euratom) br. 1553/89, članak 13.a.

4.34. Sud je usporedio doprinose država članica na temelju PDV-a izračunane upotrebom zamrznute ponderirane prosječne stope s iznosima doprinosa koji bi bili utvrđeni u sklopu prethodnog sustava vlastitih sredstava od PDV-a. Upotreba zamrznute ponderirane prosječne stope dovela je do ukupnog smanjenja vlastitih sredstava od PDV-a za 1,6 milijardi eura za to razdoblje (3 % ukupnih uplaćenih doprinosa na temelju PDV-a). Doprinosi na temelju PDV-a za pet su se država članica smanjili za više od 5 % tijekom tog razdoblja, dok su se za jednu državu članicu povećali za 4 %

4.35. To smanjenje nije utjecalo na ukupni proračun EU-a jer je kompenzirano zahvaljujući *uravnotežujućoj ulozi vlastitih sredstava od BND-a*, kojima se nadoknađuju smanjenja iznosa prihoda iz drugih izvora. Sud je izračunao dodatne doprinose na temelju BND-a koje su države članice morale uplatiti kako bi se nadoknadilo smanjenje vlastitih sredstava od PDV-a za 1,6 milijardi eura zbog upotrebe zamrznute ponderirane prosječne stope za 2016. U *Prilogu 4.4.* iznose se kombinirani rezultati izračuna za PDV i BND. Samo u slučaju država članica čija je osnovica PDV-a ograničena na 50 % njihove osnovice BND-a ili onih čije su stope PDV-a ostale stabilne u razdoblju 2021. – 2023. nije bilo bitnijeg utjecaja. U slučaju nekih država članica upotreba zamrznute ponderirane prosječne stope za 2026. imala je znatan neto učinak. Doprinos dviju država članica bio je za više od 100 milijuna manji od doprinosa koji bi dale da nije upotrijebljena zamrznuta ponderirana prosječna stopa, dok su tri države članice dale dodatne doprinose u vrijednosti većoj od 100 milijuna eura. Ta analiza nije uključena u Komisijino izvješće.

Godišnja izvješća o radu

4.36. Informacijama o pravilnosti vlastitih sredstava navedenim u godišnjim izvješćima o radu za 2024. koja su objavili GU BUDG i Eurostat općenito se potvrđuju nalazi i zaključci Suda.

4.37. GU BUDG naveo je u godišnjem izvješću o radu za 2024. da je za sedam država članica dovršio kvantifikaciju gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava zbog prikazivanja vrijednosti tekstila i obuće uvezanih iz Kine manjom od stvarne u razdoblju 2011. – 2017.²⁰ Na dan 31. prosinca 2024. ukupni iznos gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava zbog prikazivanja vrijednosti manjom od stvarne za sve preostale države članice procijenjen je u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a na 0,9 milijardi eura, a povezane zatezne kamate procijenjene su na 0,3 milijarde eura. GU BUDG namjerava dovršiti izračune za preostale države članice tijekom 2025.

²⁰ Austrija, Njemačka, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Slovačka i Švedska.

Zaključak i preporuke

Zaključak

4.38. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške za prihode nije bila značajna. Ispitani sustavi za prihode općenito su bili djelotvorni. Međutim, određeni elementi sustava kontrole za upravljanje zadržkama u vezi s PDV-om i otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima bili su djelomično djelotvorni (vidjeti odlomke **4.17.** i **4.18.**). Nadalje, pružanje informacija o zadržkama u vezi s BND-om i dostavljanje podataka o vlastitim sredstvima od plastičnog otpada, kao i određeni elementi ključnih unutarnjih kontrola tradicionalnih vlastitih sredstava koje je Sud procijenio u trima državama članicama, bili su djelomično djelotvorni (vidjeti odlomke **4.15.**, **4.20.** – **4.22.** i **4.25.**).

4.39. Sud je utvrdio i da postoje rizici za pravodobnu provedbu carinske reforme i da Komisijino prvo izvješće o procjeni reforme vlastitih sredstava od PDV-a nije uključivalo učinak te reforme na doprinose država članica (vidjeti odlomke **4.30.** i **4.34.**). Ta pitanja ne utječu na revizorsko mišljenje Suda o pravilnosti prihoda jer se ne odnose izravno na transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom.

Preporuke

4.40. U *Prilogu 4.1.* prikazani su rezultati praćenja provedbe prethodnih preporuka. Sud je pregledao četiri preporuke iz godišnjih izvješća za 2020., 2021. i 2022. koje je bilo potrebno provesti tijekom 2024. Sud je utvrdio da je Komisija dvije preporuke provela u potpunosti, a jednu preporuku u određenoj mjeri. U slučaju posljednje preporuke jedan je dio proveden u potpunosti, a preostali elementi više nisu bili relevantni.

4.41. Na temelju nalaza i zaključaka za 2024. Sud Komisiji preporučuje sljedeće:

Preporuka 4.1. – Komisija bi trebala ubrzati pripreme za provedbu predložene carinske reforme





Komisija bi trebala pojačati svoje aktivnosti kako bi se zajamčila pravodobna provedba carinske reforme nakon što se ona donese, i to izradom plana u kojem se utvrđuju detaljni rokovi i raspodjela odgovornosti kako bi se mogao pratiti napredak u:






- (a) uspostavi i početnom radu carinskog tijela EU-a dok to tijelo ne bude imalo operativne kapacitete za izvršenje vlastitog proračuna;
- (b) razvoju, uvođenju i održavanju centra EU-a za carinske podatke.



Ciljni rok provedbe: do kraja 2026.



Prilozi







Prilog 4.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka



Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2020.	<p>Sud preporučuje Komisiji sljedeće:</p> <p>Preporuka 3.1.:</p> <p>da u budućim višegodišnjim ciklusima preispita i ažurira svoj pristup provjerama podataka o BND-u država članica kako bi se taj proces dodatno pojednostavnio i kako bi se skratilo razdoblje tijekom kojeg se podatci o BND-u mogu mijenjati nakon završetka ciklusa.</p>			Vidjeti odlomak 4.13.

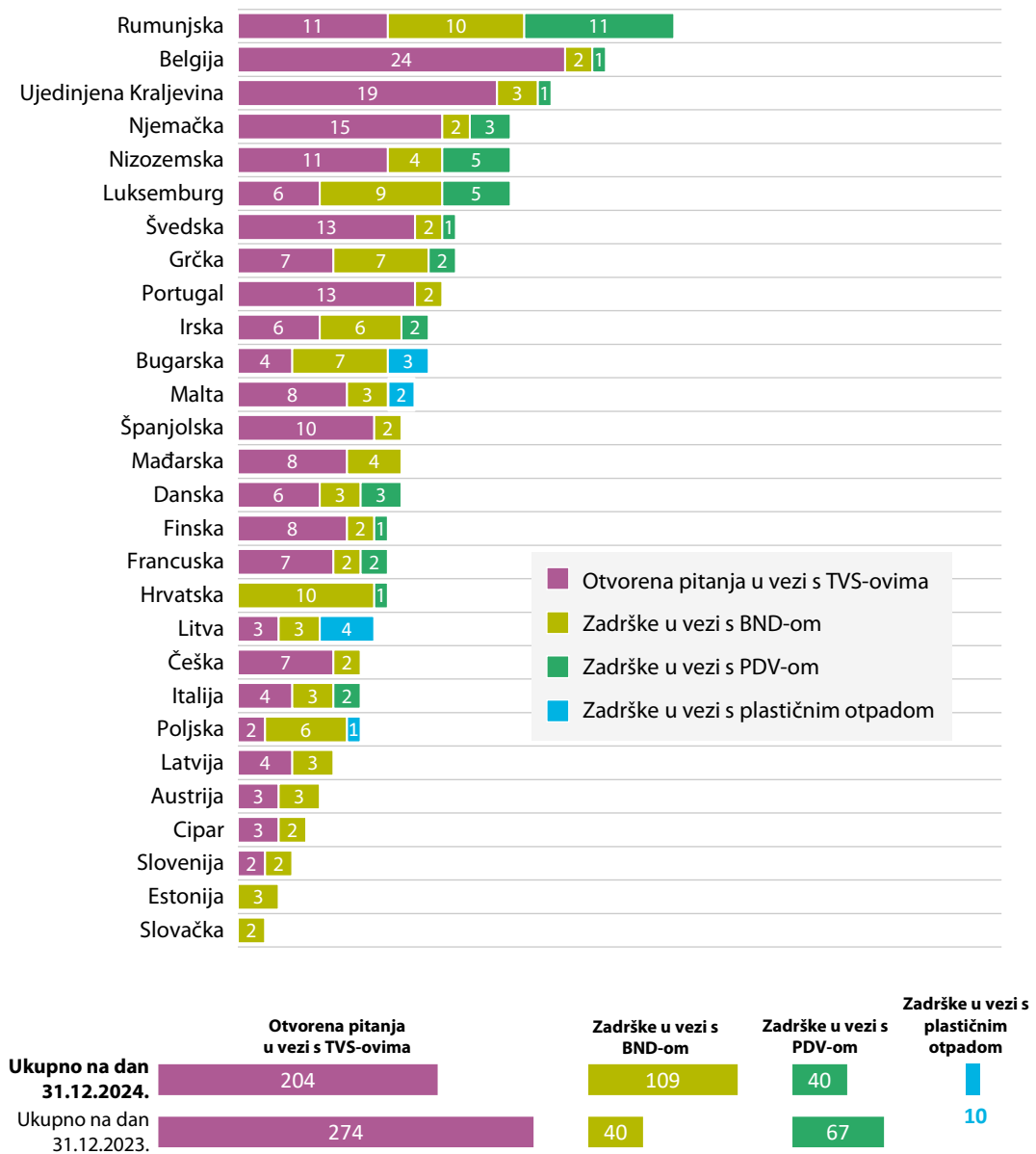
Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2021.	<p>Sud preporučuje Komisiji sljedeće:</p> <p>Preporuka 3.2.:</p> <p>Komisija bi trebala preispitati svoje postupke za upravljanje zadržkama u vezi s PDV-om kako bi se utvrdili usklađeniji i stroži rokovi za nacionalna tijela te kako bi praćenje i uklanjanje zadržki na razini Komisije postali učinkovitiji.</p>			<p>Komisija još nije ažurirala svoje unutarnje postupke u tom pogledu.</p> <p>Na kraju 2024. Komisija je i dalje bila u procesu preispitivanja svojih internih postupaka kako bi se uzeli u obzir nova pojednostavnjenja izvješća o PDV-u i izmjene u pravnom okviru uvedene pojednostavnjenim sustavom za PDV.</p>

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	Sud preporučuje Komisiji sljedeće: Preporuka 4.1.: Komisija bi na sljedeći način trebala preispitati svoje postupke za upravljanje slučajevima neprimjenjivanja Direktive o PDV-u koji bi mogli utjecati na proračun EU-a:			
	(a) sustavnim praćenjem pravodobnosti različitih koraka i u okviru <i>postupka zbog povrede [prava]</i> i u okviru drugih izvršnih mjera čiji je cilj rješavanje neusklađenosti te pravodobnim poduzimanjem mjera kako bi se izbjegla prekomjerna kašnjenja;			Preporuka 4.1. točka (a): Komisija (Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju) dovršila je s preispitivanjem svojeg unutarnjeg okvira za praćenje svojih izvršnih mjera i upravljanje tim mjerama. Većina postupaka zbog povrede prava povezanih s Direktivom o PDV-u koji su bili otvoreni na kraju 2022. bili su zaključeni.
	(b) procjenjivanjem u pogledu toga ima li neusklađenost s učinkom na vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u utvrđena u jednoj državi članici međusektorsko obilježje i može li biti primjenjiva na druge države članice;			Preporuka 4.1. točke (b) i (c): Komisija je u ožujku 2025. obavijestila države članice o svojem pristupu primjeni članka 3. stavka 2. točke (c) nakon donošenja izmijenjene Uredbe (EEZ, Euratom) br. 1553/89. U skladu s tim pristupom izračun ispravka bio bi potreban samo za povrede prava u slučaju kojih je poslana službena opomena te država članica priznaje da je došlo do kršenja ili povrede prava koje je potvrdio Sud Europske unije. Stoga Komisija može izraziti zadržku zbog neprimjenjivanja Direktive o PDV-u samo ako je ispunjen jedan od tih uvjeta.
	(c) pravodobnim djelovanjem i mogućim izražavanjem međusektorskih zadržki kojima se jamči pravilna uplata nacionalnih doprinosa proračunu EU-a na temelju PDV-a.			

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	<p>Sud preporučuje Komisiji sljedeće:</p> <p>Preporuka 4.2.:</p> <p>Potrebno je bez odlaganja dovršiti ponovnu procjenu zahtjeva koje su dostavile države članice (prije svibnja 2022., na koje se ne primjenjuju regulatorni rokovi) u kojima su izrazile neslaganje s Komisijinom prvotnom procjenom slučajeva otpisa tradicionalnih vlastitih sredstava.</p>			<p>Komisija je dovršila ponovnu procjenu svih 59 otvorenih slučajeva u vezi s otpisom koji su bili povezani sa zahtjevima u kojima su države članice izrazile neslaganje s Komisijinom prvotnom procjenom otpisa (predmeti dostavljeni prije 3. svibnja 2022.).</p>

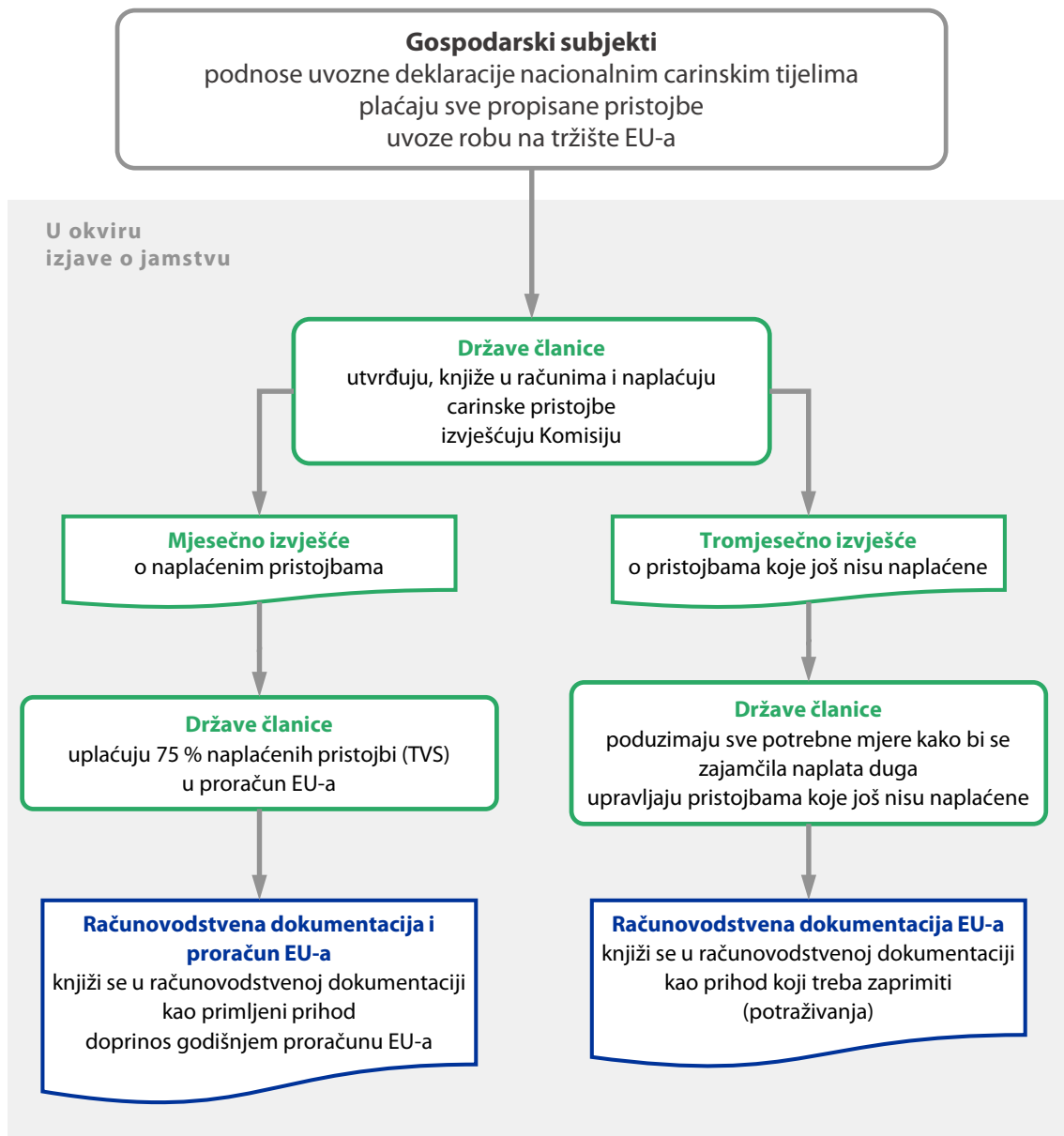
Izvor: Sud.

Prilog 4.2. – Broj važećih zadržki u vezi s BND-om, PDV-om i plastičnim otpadom te broj otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31. prosinca 2024.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog 4.3. – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s pristojbama (naplaćenim i još nenaplaćenim) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a



Izvor: Sud, na temelju postojećeg zakonodavstva i pravila EU-a.

Prilog 4.4. – Neto učinak zamrzavanja ponderirane prosječne stope na njezinoj vrijednosti za 2016. (kojim se uzimaju u obzir i doprinosi na temelju PDV-a i doprinosi na temelju BND-a)

(u tisućama eura)

Države članice	2021.	2022.	2023.	Ukupno (2021. – 2023.)
Belgija	13 673	5066	– 20 708	– 1969
Bugarska	755	123	– 3550	– 2672
Češka	– 13 357	– 9611	– 9084	– 32 051
Danska	11 466	12 491	14 496	38 452
Njemačka	– 160 432	– 171 094	– 136 900	– 468 426
Estonija	895	981	1186	3062
Irska	– 12 716	– 2206	– 12 126	– 27 047
Grčka	– 36 160	– 32 781	– 34 930	– 103 871
Španjolska	– 2891	– 11 790	– 61 953	– 76 634
Francuska	90 276	91 400	157 123	338 799
Hrvatska	1859	2153	2733	6745
Italija	52 989	– 34 879	– 15 308	2803
Cipar	729	813	996	2538
Latvija	1218	1180	1851	4248
Litva	1914	618	736	3268
Luksemburg	1590	1653	2062	5304
Mađarska	– 9243	– 4853	– 5482	– 19 579
Malta	441	491	625	1558
Nizozemska	58 296	88 046	109 661	256 003
Austrija	– 32 646	20 170	35 049	22 573
Poljska	17 739	19 435	– 66 926	– 29 752
Portugal	2765	7564	9454	19 784
Rumunjska	– 22 033	– 27 162	– 20 864	– 70 059
Slovenija	814	634	2621	4069
Slovačka	– 527	– 1299	– 6732	– 8558
Finska	8081	8477	12 383	28 942
Švedska	24 505	34 380	43 585	102 470
Ukupno	0	0	0	0

Napomena: negativni iznosi odnose se na smanjenja doprinosa država članica, a pozitivni na povećanja tih doprinosa.

Izvor: Sud.

Poglavlje 5.

Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija

Sadržaj

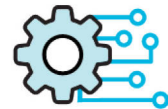
	Odlomak
Uvod	5.1. – 5.9.
Kratak opis	5.2. – 5.8.
Opseg revizije i revizijski pristup	5.9.
Pravilnost transakcija	5.10. – 5.33.
Pogreške u istraživačkim programima	5.15. – 5.30.
Najveći broj pogrešaka utvrđen je u troškovima za osoblje	5.15. – 5.16.
Neki se korisnici tek trebaju prilagoditi promjenama koje su uvedene na temelju pravila programa Obzor Europa	5.17. – 5.18.
Neki korisnici podnijeli su zahtjeve za povrat neprihvatljivih troškova za istraživače upućene iz drugih organizacija	5.19. – 5.20.
Ostale pogreške u troškovima za osoblje	5.21.
Ostali neprihvatljivi <i>izravni troškovi</i>	5.22. – 5.24.
Pojednostavnjenje s pomoću financiranja jednokratnim iznosom	5.25. – 5.30.
Pogreške u infrastrukturnim projektima	5.31. – 5.33.
Preispitivanje Komisijina upravljanja financijskom potporom trećim stranama u području istraživanja	5.34. – 5.39.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	5.40. – 5.43.
Zaključci i preporuke	5.44. – 5.47.
Zaključci	5.44. – 5.45.
Preporuke	5.46. – 5.47.
Prilozi	
Prilog 5.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”	

Uvod

5.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 1. VFO-a „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”. Na *slici 5.1.* prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2024.

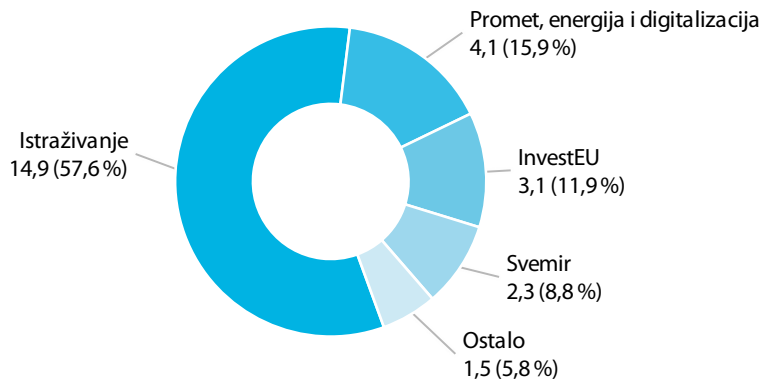
Slika 5.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija
25,9 milijardi eura (13,5 % proračunskih rashoda EU-a)



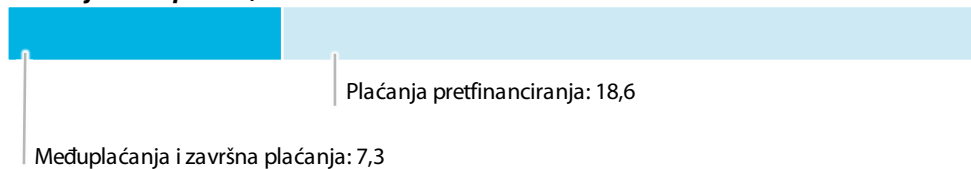
(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2024. po fondovima

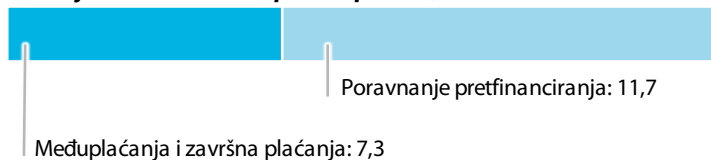


Revizijski statistički skup za 2024. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja – ukupno 25,9



Revizijski statistički skup – ukupno 19,0



Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2024.

Kratak opis

5.2. *Programi* koji se financiraju u okviru naslova „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” raznoliki su te im je cilj financirati projekte kojima se doprinosi, među ostalim, istraživanju i inovacijama, razvoju europske infrastrukture u prometnom, energetsom i digitalnom sektoru, komunikacijama, digitalnoj transformaciji i jedinstvenom tržištu, kao i svemirskoj politici.

5.3. Većinom rashoda za programe u okviru predmetnog naslova izravno upravlja Komisija, među ostalim preko *izvršnih agencija*. Preostale dijelove proračuna u okviru naslova 1. VFO-a izvršavaju *zajednička poduzeća* i *decentralizirane agencije* (vidjeti relevantne odjeljke u odgovarajućim posebnim godišnjim izvješćima za financijsku godinu 2024.).

5.4. Glavni su *programi* za istraživanje i inovacije *Obzor Europa* (za razdoblje 2021. – 2027.) i njegov prethodnik *Obzor 2020.* (za razdoblje 2014. – 2020.). Na potonji program odnosile su se otprilike dvije trećine *transakcija* u području istraživanja nad kojima je Sud proveo reviziju za 2024.

5.5. Iz naslova 1. VFO-a financiraju se i infrastrukturni projekti, npr. u sklopu *Instrumenta za povezivanje Europe (CEF)*, fonda *InvestEU* te svemirskih programa, uključujući *Galileo* (globalni navigacijski satelitski sustav EU-a), *EGNOS* (Europski geostacionarni navigacijski sustav) i Europski program za promatranje Zemlje *Copernicus*.

5.6. Većinu rashoda za istraživanje u sklopu programa *Obzor* i *CEF*-a čine *bespovratna sredstva* koja se dodjeljuju javnim ili privatnim *korisnicima* koji sudjeluju u projektima. Nakon sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava Komisija korisnicima najprije osigurava pretfinanciranje. U slučaju bespovratnih sredstava kojima se nadoknađuju stvarni troškovi, što je najčešća vrsta financiranja u području istraživanja, korisnici prijavljuju svoje stvarne troškove, koji im se potom nadoknađuju. Kad se dodjeljuju bespovratna sredstva u obliku *jednokratnog iznosa*, korisnicima se za svaki dovršeni radni paket isplaćuje unaprijed utvrđeni jednokratni iznos, neovisno o stvarno nastalim troškovima. Drugim riječima, financijska potpora isplaćuje se nakon dovršetka radnih paketa.

5.7. Svemirskim programima, općenito gledajući, neizravno upravljaju posebna provedbena tijela (kao što su Europska svemirska agencija i Agencija EU-a za svemirski program), čiji se troškovi nadoknađuju na temelju njihovih stvarnih rashoda za te programe.

5.8. Financijske instrumente (tj. zajmove, jamstva i vlasnička ulaganja) u okviru programa InvestEU u prvom redu primjenjuju Europska investicijska banka ili Europski investicijski fond, koji se pak služe financijskim posrednicima.

Opseg revizije i revizijski pristup

5.9. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno predmetnim naslovom VFO-a za 2024. ispitao sljedeće:

- (a) statistički reprezentativan uzorak od 127 transakcija kojim su uzeta u obzir sva rashodovna područja u okviru tog naslova VFO-a. Uzorak se sastojao od 99 transakcija u području istraživanja i inovacija (tj. njih 65 u okviru programa Obzor 2020. i njih 34 u okviru programa Obzor Europa) te 28 transakcija u okviru drugih programa (uključujući 10 transakcija u okviru CEF-a, 4 financijska instrumenta i 6 transakcija u okviru svemirskih programa i programa za jedinstveno tržište). Revizijom su obuhvaćeni korisnici iz 17 država članica EU-a i 4 zemlje izvan EU-a;
- (b) Komisijino upravljanje *financijskom potporom trećim stranama* u istraživačkim programima;
- (c) informacije o *pravilnosti* navedene u *godišnjim izvješćima o radu* Glavne uprave za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (GU CNECT) i *Izvršne agencije Europskog istraživačkog vijeća (ERCEA)*, koje su potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

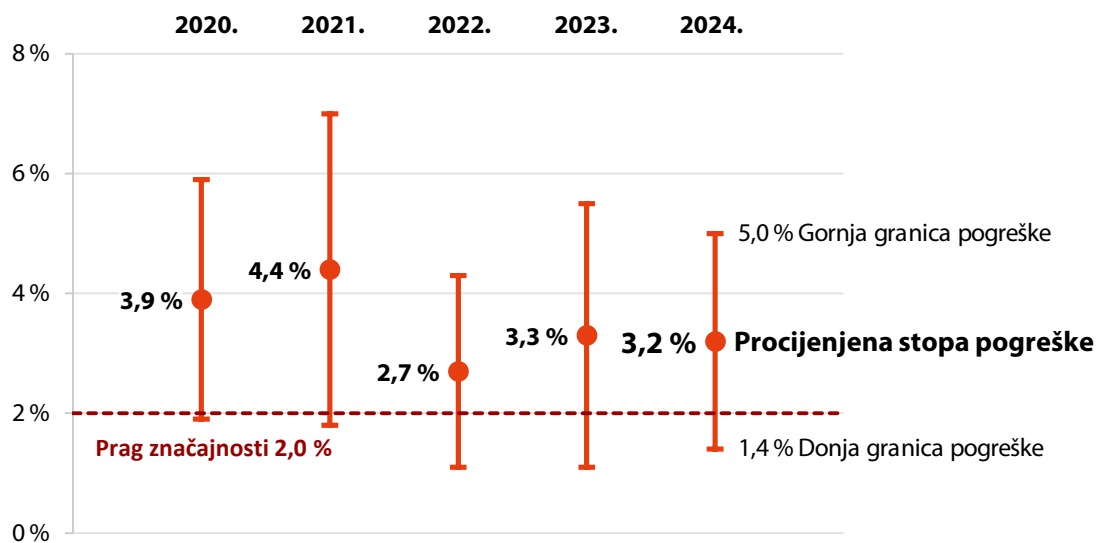
Sud je uzeo u obzir i rezultate svojih godišnjih revizija 11 agencija EU-a, Europskog instituta za inovacije i tehnologiju (EIT) te zajedničkih poduzeća koja izvršavaju proračun u okviru naslova 1. VFO-a. O tim je rezultatima, koji se temelje se na ispitivanju 222 transakcije, izvijestio u posebnim godišnjim izvješćima za financijsku godinu 2023.

Pravilnost transakcija

5.10. Od 127 ispitanih transakcija njih 32 (25 %) sadržavale su *pogreške*. Na temelju 28 pogrešaka koje je kvantificirao i dodatnih pogrešaka utvrđenih u transakcijama koje su proveli agencije i zajednička poduzeća EU-a te EIT Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 3,2 % (vidjeti [sliku 5.2.](#)).

Slika 5.2. – Procijenjeni učinak mjerljivih pogrešaka

Procijenjena stopa pogreške



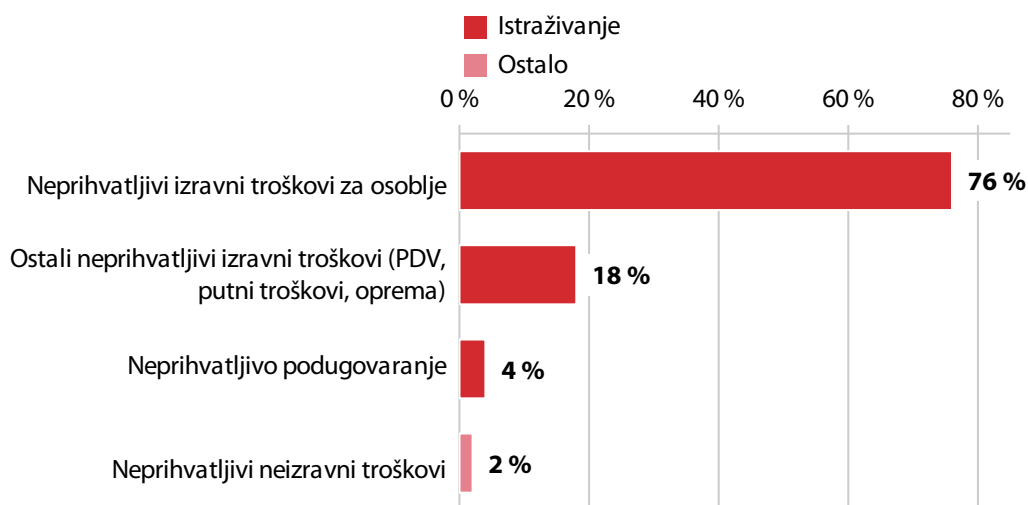
Veličina uzorka (transakcije)

2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
133	130	127	127	127

Izvor: Sud.

5.11. Na [slici 5.3.](#) nalazi se detaljan prikaz *procijenjene stope pogreške* po vrstama pogreške za 2024. u kojem se pravi razlika između transakcija za područje istraživanja i ostalih transakcija.

Slika 5.3. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogreške



Izvor: Sud.

5.12. Istraživanje je i dalje visokorizično rashodovno područje. Sud je od 99 transakcija u području istraživanja nad kojima je proveo reviziju, koje su bile dio njegova reprezentativnog uzorka, utvrdio *mjerljive pogreške* u njih 26 (26 %). Revizijom koju je Sud proveo nisu utvrđene znatne razlike između programa Obzor 2020. i programa Obzor Europa u pogledu pravilnosti rashoda unatoč pojednostavnjenjima koja su uvedena u okviru programa Obzor Europa kako bi se korisnicima olakšala prijava troškova.

5.13. Kad je riječ o drugim programima i aktivnostima, Sud je utvrdio pogreške u trima transakcijama od njih 28 iz uzorka, od kojih su dvije bile mjerljive (obje su se odnosile na CEF).

5.14. Prije revizija koje je Sud proveo Komisija je primijenila korektivne mjere u nizu slučajeva koje je Sud obuhvatio uzorkom. Te mjere nisu imale znatan utjecaj na stopu pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje.

Pogreške u istraživačkim programima

Najveći broj pogrešaka utvrđen je u troškovima za osoblje

5.15. Od 99 ispitanih transakcija u području istraživanja Sud je utvrdio pogreške povezane s troškovima za osoblje, koji čine najveći udio troškova u većini istraživačkih projekata, u njih 24 (tj. 24 %). Ni u tom slučaju nisu postojale znatne razlike između programa Obzor 2020. i Obzor Europa.

5.16. Osim navedenih mjerljivih pogrešaka Sud skreće pozornost i na dvije nemjerljive pogreške koje su posljedica nepravilne primjene pravila o izračunu troškova za osoblje u projektima u okviru programa Obzor Europa.

Neki se korisnici tek trebaju prilagoditi promjenama koje su uvedene na temelju pravila programa Obzor Europa

5.17. U okviru programa Obzor 2020. korisnici moraju izračunati godišnje ili mjesečne satnice za svoje osoblje i pomnožiti ih s brojem sati koje je to osoblje provelo radeći na projektima EU-a. Međutim, za program Obzor Europa ta su pravila izmijenjena radi pojednostavnjenja. Korisnici sad moraju izračunati dnevnicu i pomnožiti ih s brojem dana („ekvivalenata dana”) koje je to osoblje provelo radeći na projektima EU-a.

5.18. Međutim, revizije koje je Sud proveo pokazale su da se pojedini korisnici nisu prilagodili tim novim pravilima. Od 34 transakcije iz uzorka koji je sastavio za program Obzor Europa Sud je u njih 5 utvrdio da su korisnici i dalje upotrebljavali prethodnu metodu izračuna ili nisu u potpunosti primjenjivali nova pravila. U trima od njih to je dovelo do netočnih zahtjeva za povrat troškova.

Neki korisnici podnijeli su zahtjeve za povrat neprihvatljivih troškova za istraživače upućene iz drugih organizacija

5.19. U okviru obaju istraživačkih programa korisnici mogu za upućene istraživače koji su izravno zaposleni u određenoj drugoj organizaciji podnijeti zahtjev za povrat troškova za osoblje – osim ako je ta druga organizacija korisnik istog projekta. U tom slučaju samo korisnik poslodavac ima pravo zatražiti povrat troškova. Nadalje, u okviru obaju programa prihvatljivi troškovi ograničeni su na troškove koji su stvarno nastali za organizaciju poslodavca te ih mora odobriti Komisija.

5.20. Sud je u četirima transakcijama iz uzorka koji je sastavio utvrdio pogreške u troškovima povezanim s upućenim osobama. Sud navodi primjer u [okviru 5.1](#).

Okvir 5.1.

Primjer pogreške u prijavljenim troškovima za upućene istraživače

Jedan javni subjekt u Belgiji prijavio je da je bespovratna sredstva za program Obzor 2020. iskoristio za troškove za dva istraživača, pri čemu su oba bila upućena iz drugih organizacija.

Za jednog od njih taj je korisnik sklopio ugovor o upućivanju s jednom drugom organizacijom, koja tu osobu nije zapošljavala izravno, nego preko trgovačkog društva s jednim članom. Stoga uvjeti prihvatljivosti za troškove za osoblje nisu bili ispunjeni. Međutim, ti su troškovi mogli biti prihvatljivi kao troškovi podugovaranja. U tom je slučaju o njima prethodno trebalo obavijestiti Komisiju te ih je ona trebala odobriti.

Drugi istraživač bio je doktorand koji je radio za predmetnog korisnika, ali je bio zaposlen na jednom sveučilištu koje je zapravo bilo drugi korisnik u sklopu istog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Ni to nije u skladu s pravilima o prihvatljivosti.

Ostale pogreške u troškovima za osoblje

5.21. Ostale pogreške u troškovima za osoblje uključivale su upotrebu procijenjenih iznosa umjesto stvarnih troškova, prijavljivanje troškova koji nisu nastali korisniku i naplaćivanje projektnih dana tijekom odsutnosti. Sud navodi jedan primjer u [okviru 5.2](#). Sud je u svojem uzorku utvrdio i tri slučaja u kojima prosječni troškovi nisu izračunani ni u skladu s računovodstvenom praksom korisnika ni u skladu s pravilima Komisije.

Okvir 5.2.

Primjer korisnika koji je podnio zahtjev za troškove koji su se odnosili na vrijeme koje nije provedeno na projektu obuhvaćenom revizijom

Jedan neprofitni korisnik u Belgiji primio je bespovratna sredstva u okviru programa Obzor Europa i prijavio troškove za osoblje koje je radilo na predmetnom projektu tijekom izvještajnog razdoblja od 12 mjeseci.

Korisnik je za jednu osobu podnio zahtjev za troškove za 215 dana, što je najveći mogući broj dana u okviru programa Obzor Europa. Ta je osoba evidentirala 261,5 dana rada na predmetnom projektu, dok je iz evidencije korisnika bilo vidljivo da je zbog godišnjeg odmora, kratkotrajnog bolovanja i drugih razloga bila odsutna ukupno 55,5 dana, što znači da je radila samo 206 dana. Stoga su troškovi za koje je korisnik podnio zahtjev bili previsoki.

Ostali neprihvatljivi *izravni troškovi*

5.22. Jedan je od ključnih uvjeta prihvatljivosti troškova da su oni nastali u vezi s određenom aktivnošću i da su bili nužni za njezinu provedbu. Kao i prethodnih godina¹, Sud je utvrdio da taj uvjet nije bio ispunjen u četirima transakcijama koje je obuhvatio revizijom za 2024. U dvama slučajevima korisnik je podnio zahtjev za troškove za konferencije koje nisu bile izravno povezane s predmetnim projektom ili koje su uključivale društvena događanja koja nisu bila potrebna za projekt.

5.23. Osim toga, Sud je u 12 istraživačkih projekata za koje je proveo reviziju troškova povezanih s opremom utvrdio 4 pogreške u prijavi tih troškova. Sud navodi jedan primjer u [okviru 5.3](#).

¹ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 5.22., [godišnje izvješće za 2022.](#), odlomak 5.22.

Okvir 5.3.

Primjer pogreške u prijavi troškova povezanih s opremom

Korisnici ponekad moraju kupiti specijaliziranu opremu za provedbu određenog istraživačkog projekta i imaju pravo podnijeti zahtjev za odgovarajuće troškove amortizacije. Ako korisnik unajmi takvu opremu, može potraživati troškove do iznosa troškova amortizacije slične imovine.

U sklopu jednog projekta u okviru programa Obzor Europa jedan privatni subjekt u Irskoj pogrešno je prijavio trošak najma dvaju strojeva umjesto troška amortizacije slične opreme, čiji je iznos bio niži.

5.24. Naposljetku, Sud je u uzorku utvrdio i 10 mjerljivih pogrešaka u drugim kategorijama troškova. Te su pogreške uključivale prijavu odbitnog *PDV-a*, neprihvatljivu interno fakturiranu robu i usluge, troškove nastale nakon izvještajnog razdoblja obuhvaćenog revizijom, nepostojanje popratne dokumentacije i primjenu pogrešnih deviznih tečajeva.

Pojednostavnjenje s pomoću financiranja jednokratnim iznosom

5.25. U okviru programa Obzor Europa Komisija financijsku potporu istraživačkim projektima može pružiti i s pomoću bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa ako je ta mogućnost navedena u relevantnim programima rada ili pozivu na podnošenje prijedloga. Financiranje jednokratnim iznosom jedna je od *pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova* predviđenih člankom 125. *Financijske uredbe* te je za takvo financiranje potrebno unaprijed dostaviti detaljne procjene troškova za svaku kategoriju troškova po korisniku i radnom paketu. Prije sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava stručnjaci koje je angažirala Komisija razmatraju te procjene troškova u odnosu na predložene aktivnosti kako bi se zajamčilo da su te procjene razumne i da nisu prekomjerne. Komisija zatim isplaćuje iznos bespovratnih sredstava ovisno o tome jesu li, prema procjeni tih stručnjaka, radni paketi „pravilno provedeni“.

5.26. Sud je u mišljenju² o pravilima za sudjelovanje u aktivnostima u okviru Sedmog okvirnog programa naveo da su „jednokratni iznosi prikladni za jasno definirane radne pakete u okviru svakog projekta” te je napomenuo da bi u provedbi takvog programa nastale poteškoće u situacijama u kojima dolazi do kašnjenja u vezi s radnim paketima odnosno u kojima su ti paketi samo djelomično dovršeni ili su zamijenjeni drugim aktivnostima. Sud je u naknadnom tematskom izvješću³ o mjerama pojednostavnjenja uvedenim u okviru programa Obzor 2020. preporučio Komisiji da intenzivnije provodi ispitivanje jednokratnih iznosa i pokrene nove pokusne inicijative „kako bi se utvrdile najprikladnije vrste projekata, procijenili mogući nedostatci i osmislile prikladne korektivne mjere”.

5.27. Godišnje izvješće Suda za 2022.⁴ sadržavalo je pregled Komisijinih postupaka za financiranje jednokratnim iznosom u području istraživanja, a posebice na temelju „jedinstvenih jednokratnih iznosa”, koji su namijenjeni pokrivanju cjelokupnog financiranja sredstvima EU-a za određeni projekt.

5.28. Komisija je u srpnju 2024. objavila procjenu izvršavanja financiranja jednokratnim iznosom u okviru programa Obzor 2020. i Obzor Europa⁵. Njezini ključni rezultati odnosili su se na to da korisnici smatraju da se tim oblikom financiranja naglasak preusmjerava s troškova na znanstveni sadržaj projekata, kao i da se smanjuje administrativno opterećenje povezano s upravljanjem bespovratnim sredstvima i prijavljivanjem troškova. Međutim, Sud napominje da Komisija još nije dovršila nijedno *ex post* tehničko preispitivanje izvršavanja bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa (krajem 2024. taj je proces tek bio započeo).

5.29. Sud je 2024. (prvi put) proveo reviziju jedne transakcije u obliku jedinstvenog jednokratnog iznosa. Dodatne pojedinosti iznose se u [okviru 5.4](#).

² Mišljenje 1/2006.

³ Tematsko izvješće 28/2018, 2. preporuka.

⁴ Godišnje izvješće za 2022., odlomci 5.25. – 5.32.

⁵ „Assessment of Lump Sum Funding in Horizon 2020 and Horizon Europe”, Europska komisija, srpanj 2024.

Okvir 5.4.

Primjer revizije isplate bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

Jedan javni korisnik u Nizozemskoj sudjelovao je u projektu u području biomedicine. Komisija je za taj cijeli projekt dodijelila 6 milijuna eura, i to u obliku financiranja jednokratnim iznosom, od čega je 2 milijuna eura dodijeljeno korisniku obuhvaćenom revizijom. Projekt je podijeljen na 11 radnih paketa, koje je provodilo 7 korisnika. Ukupni iznos bespovratnih sredstava i pojedinačni iznosi koji su se korisnicima trebali isplatiti za svaki radni paket utvrđeni su na temelju procjena troškova koje su sastavili korisnici i analize tih procjena koje su obavili stručnjaci.

Sud je proveo reviziju prvog *međuplaćanja* za sudjelovanje predmetnog korisnika u radnim paketima od 1. do 4., za koje je u trenutku plaćanja bilo prijavljeno da su dovršeni.

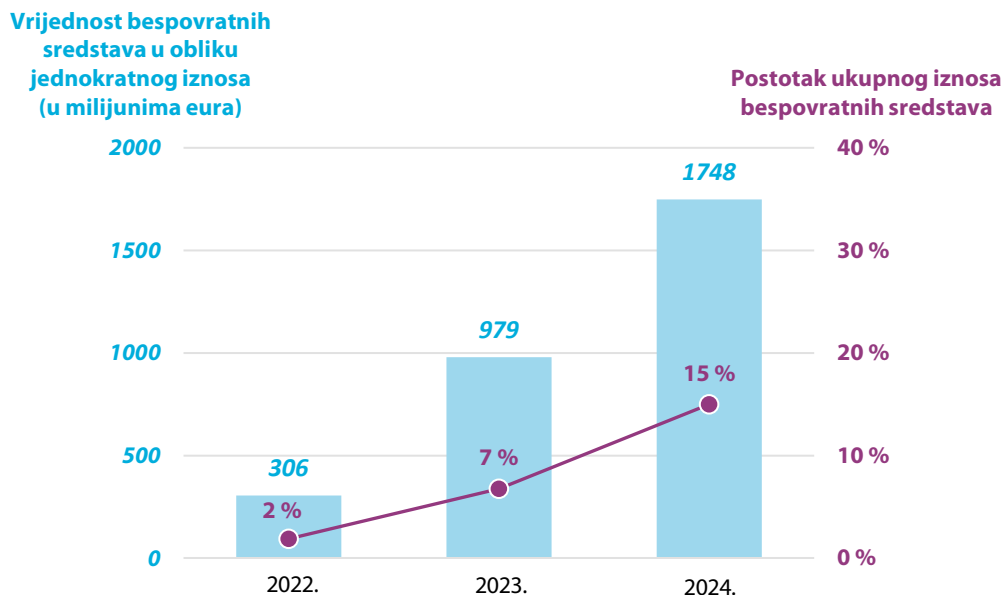
Sud je pregledao projektnu dokumentaciju koju je korisnik podnio Komisiji i druge informacije dostavljene tijekom revizije kako bi provjerio je li korisnik proveo svoj dio radnih paketa. Ujedno je procijenio jesu li financijska sredstva utvrđena u proračunu upotrijebljena kako je planirano.

Sud je utvrdio da korisnik nije kupio posebni dio opreme (čiji je procijenjeni trošak bio oko 25 000 eura) uključen u sklopljeni sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava, nego je upotrijebio jedan drugi alat koji je već posjedovao. Međutim, korisnik nije spomenuo tu promjenu pristupa u izvješćima o projektu. Komisija je procijenila da su dva povezana radna paketa provedena u zadovoljavajućoj mjeri te je u potpunosti isplatila pripadajuće jednokratne iznose (u ukupnoj vrijednosti od 742 000 eura).

Na temelju informacija prikupljenih tijekom revizije ne može se jasno zaključiti je li uključivanje tog posebnog dijela opreme u prijedlog proračuna bilo potrebno i opravdano.

5.30. Do 2027. Komisija namjerava izvršiti najmanje 50 % proračuna (dodijeljenog za pozive) u okviru programa Obzor Europa u obliku financiranja jedinstvenim jednokratnim iznosom. Međutim, dodjela takvog financiranja zasad je ograničena te na njega otpada samo oko 15 % ukupnog iznosa bespovratnih sredstava za koja su tijekom 2024. sklopljeni sporazumi, što je prikazano na [slici 5.4](#). Sud stoga očekuje da će se udio financiranja jednokratnim iznosom u njegovu uzorku postupno povećavati sljedećih godina.

Slika 5.4. – Vrijednost i udio bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa u okviru programa Obzor Europa u razdoblju 2022. – 2024.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Pogreške u infrastrukturnim projektima

5.31. Kad je riječ o infrastrukturnim projektima u okviru programa CEF, veliku većinu potraživanih troškova čine troškovi radova i studija koje su obavili izvođači. Korisnici mogu podnijeti zahtjev i za povrat troškova za osoblje ako su oni izravno povezani s provedbom aktivnosti i ne uključuju *neizravne troškove*. Neizravni troškovi, uključujući rashode za administraciju, ljudske resurse i osposobljavanje, općenito nisu prihvatljivi u tom kontekstu.

5.32. Sud je utvrdio jedan slučaj u kojem je korisnik prijavio neizravne troškove, koji nisu prihvatljivi (vidjeti [okvir 5.5.](#)).

Okvir 5.5.**Primjer u kojem je korisnik prijavio neizravne troškove za jedan projekt u okviru CEF-a**

U Francuskoj je jedno javno tijelo uspostavljeno posebno radi upravljanja dijelom jednog prometnog projekta u okviru CEF-a. Taj je korisnik u prijavi troškova za razdoblje obuhvaćeno revizijom uključio troškove povezane s jednom osobom koja je u službi za ljudske resurse radila na horizontalnim zadaćama kao što su zapošljavanje, obračun plaća i stručno osposobljavanje, koje se nisu mogle izravno povezati s navedenim projektom.

Pripadajući troškovi stoga nisu bili prihvatljivi za financiranje sredstvima EU-a i korisnik ih nije trebao uključiti u svoj zahtjev.

5.33. U jednoj drugoj transakciji u okviru CEF-a Sud je utvrdio neusklađenost između troškova koje je korisnik prijavio Komisiji i povezanih plaćanja evidentiranih u korisnikovu računovodstvenom sustavu. Sud je utvrdio i da je korisnik za taj projekt proveo postupak javne nabave koji nije bio u skladu ni s odredbama sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ni s internim pravilima korisnika.

Preispitivanje Komisijina upravljanja financijskom potporom trećim stranama u području istraživanja

5.34. U okviru istraživačkih programa financijska potpora trećim stranama upotrebljava se za pružanje potpore općenito manjim projektima i subjektima. Komisija, zajedno s izvršnim agencijama, sklapa sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava s jednim korisnikom ili više njih, koji djeluju kao određena vrsta provedbenih tijela tako što dodjeljuju bespovratna sredstava trećim stranama.

5.35. Kako je utvrđeno u članku 207. [Financijske uredbe](#), određena treća strana može na temelju te vrste financiranja primiti najviše 60 000 eura, osim ako je drukčije navedeno u relevantnom programu rada ili pozivu. Korisnici koji dodjeljuju potporu trećim stranama moraju zajamčiti da te treće strane poštuju posebne obveze, uključujući one koje se odnose na sukob interesa, povjerljivost i etiku, te da poštuju revizijske ovlasti Suda.

5.36. Sud je tu temu odabrao za detaljnu procjenu zbog posebnih rizika povezanih sa slučajevima u kojima drugi subjekti dodjeljuju i kontroliraju financijska sredstva EU-a te zbog znatnog povećanja iznosa te vrste financiranja. Vrijednost financijske potpore u obliku bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor 2020. iznosila je 2,5 milijardi eura za cijelo programsko razdoblje. Do kraja 2024. vrijednost te vrste potpore u okviru programa Obzor Europa već je bila više nego dvostruka (5,5 milijardi eura).

5.37. Sud je pregledao Komisijine smjernice za upravljanje takvim bespovratnim sredstvima i ispitao 11 transakcija iz svojih uzoraka transakcija u okviru naslova 1. VFO-a za 2023. i 2024.

5.38. Revizije koje je Sud proveo pokazale su sljedeće:

- o U 9 od tih 11 slučajeva (pri čemu su pojedinačni iznosi bespovratnih sredstava dosegali 330 000 eura) prag od 60 000 eura premašen je a da pritom u programu rada ili pozivu nije navedeno odgovarajuće obrazloženje. To nije u skladu s pravnim zahtjevima. Komisija navodi da je potreba za većim iznosima bespovratnih sredstava svojstvena određenim vrstama aktivnosti. Sud smatra da to objašnjenje nije dostatno da bi se opravdalo pojedinačno financiranje trećih strana koje premašuje navedeni prag.
- o U samo trima slučajevima od njih 11 u sporazume sklopljene između korisnika i trećih strana uključene su sve obveze propisane sporazumima EU-a o dodjeli bespovratnih sredstava. U dvama drugim slučajevima bile su uključene neke od njih, no u preostalih šest slučajeva sve su te obveze izostavljene iz ugovornih uvjeta. U vezi s jednom od tih transakcija treća strana dovela je u pitanje revizijske ovlasti Suda zbog nepostojanja odgovarajućih odredbi u njezinu sporazumu s korisnikom te je pristup dokazima potrebnim za reviziju Sudu odobren tek nakon opsežne komunikacije.

5.39. Nadalje, Sud je utvrdio da korisnici kojima je Komisija povjerila upravljanje financijskom potporom trećim stranama nisu dužni dokazati *djelotvornost* svojih kontrola za jamčenje pravilnosti rashoda EU-a. Sud smatra da to čini poseban rizik za *dobro financijsko upravljanje* i zaštitu financijskih interesa EU-a.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

5.40. Sud je pregledao informacije u Komisijinu AMPR-u za 2024. koje se odnose na procijenjeni rizik u trenutku plaćanja za naslov 1. VFO-a od 1,6 %. Taj je postotak na donjem kraju raspona procijenjene stope pogreške koji je utvrdio Sud, što je bio slučaj za većinu godina, i ispod je praga značajnosti.

5.41. Tijekom 2024. glavni rashodi GU-a CNECT bili su povezani s programima Obzor 2020., Obzor Europa i Digitalna Europa, dok su rashodi ERCEA-e bili povezani s programima Obzor 2020. i Obzor Europa. Kad je riječ o programu Obzor 2020., Komisija je za taj program izračunala i navela jedinstvenu ukupnu reprezentativnu utvrđenu stopu pogreške od oko 3,6 %. Ukupna *stopa preostale pogreške*, uzimajući u obzir korektivne mjere, iznosi oko 1,8 % (pri čemu pojedinačne stope pogreške iznose oko 1,8 % za GU CNECT i 0,9 % za ERCEA-u).

5.42. Budući da su se *ex post* revizije programa Obzor Europa i Digitalna Europa počele provoditi u drugoj polovici 2024., za te programe još nije dostupna utvrđena stopa pogreške. GU CNECT i ERCEA stoga su kao procijenjenu stopu pogreške upotrijebili svoju ciljnu vrijednost prema kojoj stopa preostale pogreške za te programe ne smije premašiti 2 %.

5.43. Sud smatra da su se u godišnjim izvješćima GU-a CNECT i ERCEA-e o radu odražavale informacije koje su im bile dostupne te da se na temelju tih izvješća pruža vjerna procjena financijskog upravljanja u pogledu pravilnosti transakcija povezanih s rashodima u okviru naslova 1. VFO-a.

Zaključci i preporuke

Zaključci

5.44. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” bila značajna. Za područje obuhvaćeno tim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je Sud proveo pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 3,2 %.

5.45. Glavni čimbenik koji doprinosi pogreškama u okviru naslova 1. VFO-a neprihvatljivi su ili pogrešno prijavljeni troškovi za osoblje u rashodima za istraživanja. Unatoč svim mjerama pojednostavnjenja koje su s vremenom uvedene u povezanu pravnu osnovu i Komisijinim smjernicama za korisnike stanje je ostalo isto niz godina⁶. Znatno broje korisnika i dalje ima poteškoće u pravilnoj primjeni pravila, što vrijedi i za program Obzor Europa. U tom kontekstu Sud napominje da Komisija namjerava dodatno povećati upotrebu financiranja jednokratnim iznosom kako bi se pojednostavnilo izvješćivanje o projektima i isplaćivanje financijske potpore EU-a.

Preporuke

5.46. U *Prilogu 5.1.* prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojim godišnjim izvješćima za 2021., 2022. i 2023. i koje je bilo potrebno provesti do 2024. Komisija je četiri preporuke provela u potpunosti i jednu u većoj mjeri, a jedna preporuka nije provedena.

5.47. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2024. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

⁶ [Godišnje izvješće za 2018.](#), odlomak 5.16., [godišnje izvješće za 2019.](#), odlomak 4.11., [godišnje izvješće za 2020.](#), odlomak 4.13., [godišnje izvješće za 2021.](#), odlomak 4.12., [godišnje izvješće za 2022.](#), odlomak 5.13. i [godišnje izvješće za 2023.](#), odlomak 5.13.

Preporuka 5.1. – Potrebno je preispitati izvršavanje bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

Potrebno je preispitati reprezentativan uzorak bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa te analizirati iskustva stečena u njihovu dosadašnjem izvršavanju i metode upotrijebljene za utvrđivanje iznosa financijske potpore EU-a, i to kako bi se prikupile informacije za buduću upotrebu financiranja jednokratnim iznosom.

Ciljni rok provedbe: sredina 2026.





Preporuka 5.2. – Potrebno je poboljšati upravljanje financijskom potporom trećim stranama

- (a) Potrebno je utvrditi minimalne standarde kontrole koje korisnici trebaju primjenjivati kako bi se zajamčile djelotvorne provjere pravilnosti rashoda EU-a.
- (b) Potrebno je zahtijevati da se relevantne obveze koje proizlaze iz sporazuma EU-a o dodjeli bespovratnih sredstava ujedno odražavaju u sporazumima sklopljenim između korisnika i trećih strana ili u pravilima korisnika o kojima se obavještavaju treće strane.
- (c) Potrebno je pružiti dostatno obrazloženje za slučajeve u kojima se na temelju programa rada ili poziva omogućuje pojedinačna potpora trećoj strani u iznosu većem od 60 000 eura.



Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Prilozi





Prilog 5.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2021.	<p>Sud je preporučio Komisiji da do sredine 2024. (za program Obzor Europa) učini sljedeće:</p> <p>Preporuka 1.:</p> <p>Trebala bi snažno poticati upotrebu „Asistenta za izračun troškova za osoblje” (vidjeti odlomak 4.25.) (koji je dostupan na portalu za sudionike), osobito u određenim kategorijama korisnika u slučaju kojih postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške, kao što su <i>MSP-ovi</i> i novi sudionici (za program Obzor 2020.).</p>			Kad je riječ o programu Obzor Europa, GU RTD očekuje da će određeni „asistent” biti na raspolaganju 2025.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	<p>Sud je preporučio Komisiji da do kraja 2024. učini sljedeće:</p> <p>Preporuka 1. točka (b) – Potrebno je provesti evaluaciju financiranja jednokratnim iznosima</p> <p>Prije sljedećih poziva na podnošenje prijedloga u okviru programa Obzor Europa potrebno je procijeniti prikladnost primjene bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa za projekte s velikim proračunom i utvrđivanja najvišeg dopuštenog iznosa za takva bespovratna sredstva.</p>	✓		
	<p>Sud je preporučio Komisiji da do kraja 2023. učini sljedeće:</p> <p>Preporuka 2. – Potrebno je poboljšati evaluacije koje provode stručnjaci u pogledu bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa</p> <p>U pogledu bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa potrebno je zajamčiti da se stručne evaluacije zahtjeva za bespovratna sredstva, posebno prijedloga proračuna u njima, provode uzimajući u obzir relevantne referentne vrijednosti te da se propisno dokumentiraju.</p>	✓		

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	<p>Sud je preporučio Komisiji da do 1. tromjesečja 2024. učini sljedeće:</p> <p>Preporuka 3. – Potrebno je utvrditi jasnije zahtjeve za primjenu bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa</p> <p>Potrebno je dodatno pojasniti zahtjeve u pogledu pravilne primjene bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa, uključujući elemente svakog radnog paketa kojima se pokreće plaćanje, kao i pružiti detaljne smjernice osobama uključenima u procjenjivanje provedbe projekata.</p>			Komisija je preispitala većinu takvih smjernica kako bi pojasnila zahtjeve na temelju kojih se utvrđuje pravilna primjena bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa. Još jedan ciklus preispitivanja trenutačno je u tijeku, a određeni dio izmijenjenih smjernica objavljen je do lipnja 2025.
	<p>Sud je preporučio Komisiji da do sredine 2024. učini sljedeće:</p> <p>Preporuka 4. – Potrebno je utvrditi opseg <i>ex post</i> kontrola za bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa</p> <p>U pogledu bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa potrebno je utvrditi opseg <i>ex post</i> kontrola, koje bi trebale uključivati provjere u visokorizičnim područjima, kao što su pravila o javnoj nabavi, nepostojanje sukoba interesa i upotreba resursa navedenih u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava.</p>			

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2023.	<p>Sud je preporučio Komisiji da do kraja 2024. učini sljedeće:</p> <p>Preporuka 3. – Potrebno je razraditi smjernice o <i>ex ante</i> kontrolama javne nabave</p> <p>Potrebno je dodatno razraditi smjernice u kojima se opisuje opseg provjera koje se trebaju provoditi tijekom <i>ex ante</i> kontrola javne nabave za projekte u okviru CEF-a u pogledu usklađenosti primijenjenih kriterija za odabir i dodjelu s onima objavljenim u obavijesti o nadmetanju.</p>	✓	📌	

Izvor: Sud.

Poglavlje 6.

Kohezija, otpornost i vrijednosti

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	6.1. – 6.9.
Kratak opis	6.2. – 6.5.
Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava	6.2.
Upravljanje financijskim sredstvima	6.3. – 6.5.
Opseg revizije i revizijski pristup	6.6. – 6.9.
Pravilnost transakcija	6.10. – 6.38.
Rezultati ispitivanja transakcija koje je Sud proveo	6.10. – 6.15.
Podijeljeno upravljanje	6.16. – 6.31.
Neprihvatljivi troškovi i projekti	6.16. – 6.22.
Utvrđeni slučajevi nepoštovanja pravila unutarnjeg tržišta u pogledu javne nabave i državne potpore	6.23. – 6.27.
Nepostojanje ključne popratne dokumentacije	6.28. – 6.29.
Financijski instrumenti	6.30. – 6.31.
Transakcije kojima izravno ili neizravno upravlja Komisija	6.32. – 6.34.
Dobro financijsko upravljanje	6.35.
Ostali rashodi	6.36. – 6.38.
Upravljanje	6.39. – 6.62.
Procjena aktivnosti revizijskih tijela koju je obavio Sud	6.39. – 6.51.
Stope preostale pogreške prekoračuju prag značajnosti u slučaju 44 % vrijednosti jamstvenih paketa obuhvaćenih revizijom za 2024.	6.39. – 6.43.
Zbog nedostataka u radu revizijskih tijela smanjuje se mjera u kojoj se Komisija može osloniti na njihove zaključke	6.44. – 6.51.
Komisijine aktivnosti u svrhu dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu	6.52. – 6.62.
Komisija smatra da je u području kohezije razina nepravilnih rashoda u prihvaćenoj računovodstvenoj dokumentaciji značajna	6.54. – 6.58.
Zaključenje programskih razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020.	6.59. – 6.62.

Zaključak i preporuke 6.63. – 6.68.

Zaključak 6.63. – 6.66.

Preporuke 6.67. – 6.68.

Prilozi

Prilog 6.1 – Detaljan prikaz uzorka transakcija u okviru podijeljenog upravljanja koji je Sud sastavio i povezanih nalaza za izjavu Suda o jamstvu za 2024.

Prilog 6.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti”

Uvod

6.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 2. *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Kohezija, otpornost i vrijednosti”*. Na [slici 6.1.](#) prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2024., kao i veličina statističkog skupa Suda.

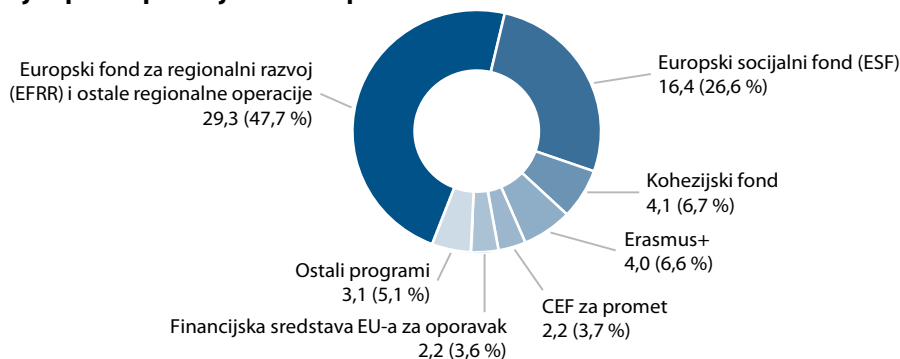
Slika 6.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

Kohezija, otpornost i vrijednosti 61,4 milijarde eura (32,1 % potrošnje proračuna EU-a)



(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2024. po fondovima



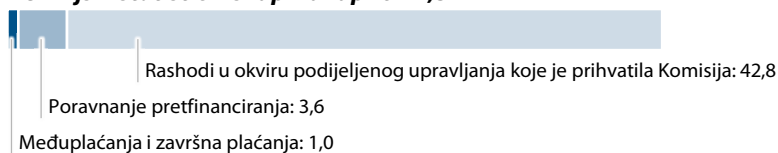
Revizijski statistički skup za 2024. u usporedbi s plaćanjima

Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija (podnaslov 2.a)

Plaćanja – ukupno 51,9

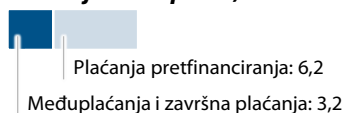


Revizijski statistički skup – ukupno 47,5

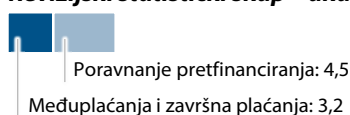


Otpornost i vrijednosti (podnaslov 2.b)

Plaćanja – ukupno 9,4



Revizijski statistički skup – ukupno 7,7



Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2024.

Kratak opis

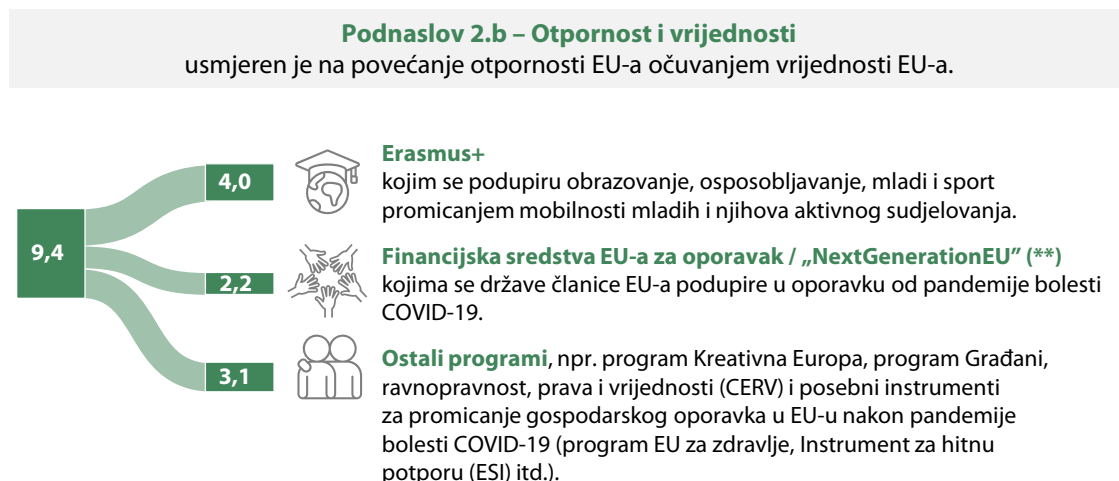
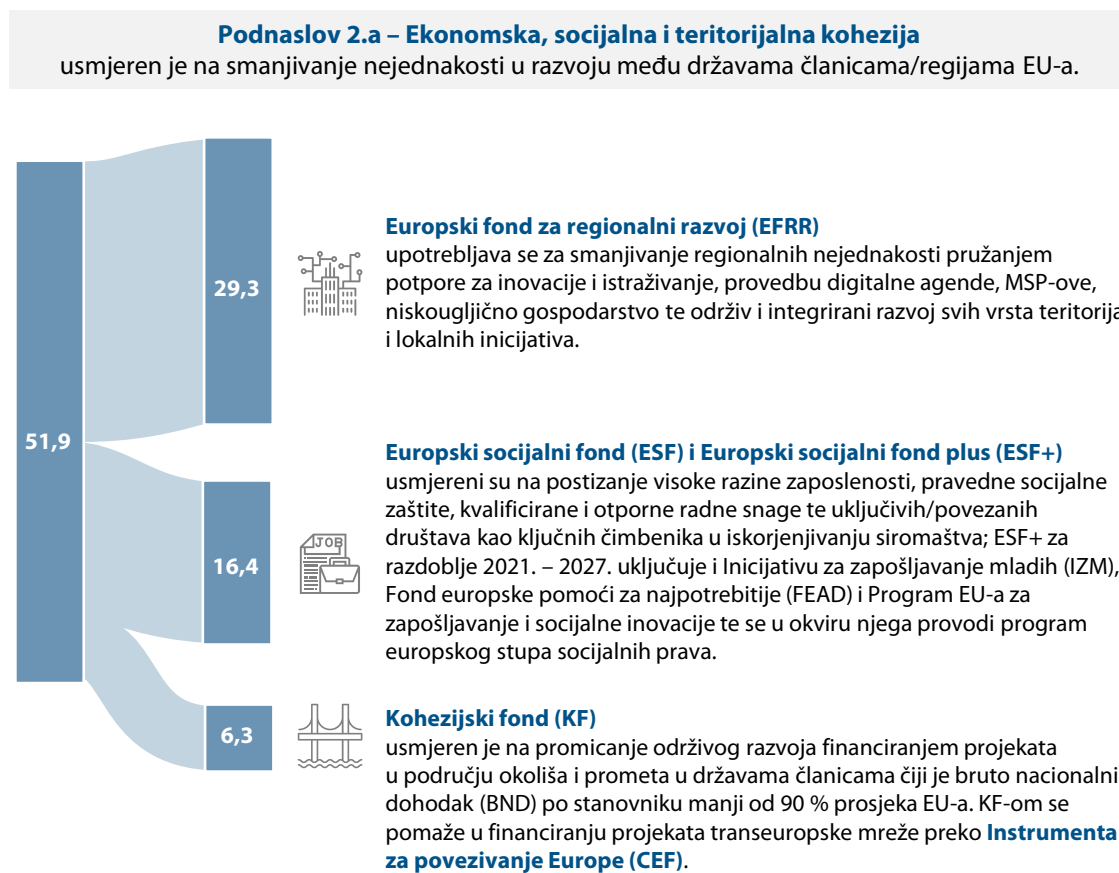
Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava

6.2. Potrošnja u okviru predmetnog naslova usmjerena je na smanjenje nejednakosti u razvoju među različitim državama članicama i regijama EU-a (podnaslov 2.a) i mjere za podupiranje i zaštitu vrijednosti EU-a te time povećanje otpornosti EU-a na sadašnje i buduće izazove (podnaslov 2.b). Na *slici 6.2.* prikazani su ciljevi politike u okviru naslova 2. VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti” (podnaslov 2.a¹ i podnaslov 2.b) te povezana financijska sredstva i instrumenti.

¹ Članak 162. i članci od 174. do 178. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Slika 6.2. – Ciljevi politike i povezana plaćanja

(u milijardama eura ^(*))



(*) Rashodi u okviru naslova 2. VFO-a za 2024.

(**) Iznos od 2,2 milijarde eura uglavnom se sastoji od kamata na zajmove.

Izvor: Sud.

Upravljanje financijskim sredstvima

6.3. Fondovi kohezijske politike (*EFRR/KF* i *ESF*) primjenjuju se u okviru *podijeljenog upravljanja*. Na *slici 6.3.* opisani su procesi za upravljanje, kontrolu i pružanje jamstva te povezane uloge i odgovornosti.

Slika 6.3. – Procesi za upravljanje, kontrolu i pružanje jamstva u okviru kohezijske politike za programsko razdoblje 2014. – 2020.



(*) Člankom 130. Uredbe (EU) br. 1303/2013 nadoknada *međuplaćanja* ograničava se na 90 % iznosa.

Izvor: Sud.

6.4. Proces kontrole i pružanja jamstva temelji se na ukupnim aktivnostima u vezi s *pravilnošću* na svim razinama, kako je prethodno prikazano na *slici 6.3*. Upravljačka tijela djeluju kao „prva linija obrane” te su odgovorna za pravilnost plaćanja u državama članicama. Države članice potvrđuju godišnju računovodstvenu dokumentaciju svakog *operativnog programa (OP)* i o tome izvješćuju Komisiju, koja snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a. Revizijska tijela pružaju jamstvo na način da izvješćuju Komisiju o *stopi preostale pogreške* za rashode za koje su odgovorna. Opća je svrha tog procesa zajamčiti da razina *nepravilnosti* u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji OP-ova ostane ispod 2 % (*praga značajnosti za zakonitost i pravilnost*) prijavljenog iznosa.

6.5. Naslovom 2. VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti” obuhvaćeno je i financiranje sredstvima EU-a u okviru *programa* ili mjera kojima izravno upravljaju Komisijine *glavne uprave (GU-ovi)*, među ostalim preko izvršnih agencija EU-a², ili kojima se upravlja neizravno uz pomoć partnerskih organizacija ili drugih tijela, kao što su nacionalne agencije koje provode program *Erasmus+* u okviru podnaslova 2.b (vidjeti *sliku 6.2.*).

Opseg revizije i revizijski pristup

6.6. Cilj revizijskih aktivnosti Suda bio je prikupiti informacije za potrebe davanja opće *izjave o jamstvu* kako je opisano u *Prilogu 1.1.* i iznijeti procjenu pravilnosti rashoda u okviru naslova 2. VFO-a u cjelini, kao i za fondove kohezijske politike (podnaslov 2.a). Sud je pritom procijenio pouzdanost aktivnosti revizijskih tijela i Komisijine službe za reviziju.

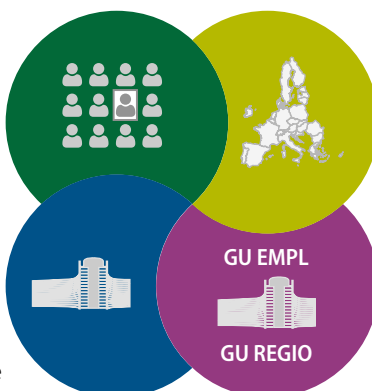
6.7. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u *Prilogu 1.1.* Sud je za 2024. u vezi s područjem koje je obuhvaćeno predmetnim naslovom VFO-a ispitao elemente prikazane na *slici 6.4.*

² GU COMM, GU DIGIT, GU EMPL, GU REGIO, Europska izvršna agencija za obrazovanje i kulturu (EACEA), *Europska izvršna agencija za zdravlje i digitalno gospodarstvo (HaDEA)* i *Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA)* kad je riječ o rashodima u statističkom skupu Suda za 2024.

Slika 6.4. – Elementi obuhvaćeni revizijom

Uzorak od 223 transakcije koji je statistički reprezentativan za sve rashode u okviru naslova 2. VFO-a. Cilj Suda bio je procijeniti stopu pogreške za predmetni naslov i prikupiti informacije za potrebe davanja izjave o jamstvu.

Aktivnosti koje je Komisija provela u svrhu preispitivanja i potvrđivanja stopa preostale pogreške prijavljenih u jamstvenim paketima za razdoblje 2014. – 2020., kao i njezine revizijske aktivnosti u vezi s aspektima pravilnosti tih paketa.



Aktivnosti koje su **revizijska tijela** provela kako bi potvrdila informacije sadržane u 30 jamstvenih paketa za razdoblje 2014. – 2020. povezanih sa 189 transakcija koje su prethodno provjerila.

Informacije o pravilnosti navedene u **godišnjim izvješćima o radu GU-a EMPL i GU-a REGIO** te potom uvrštene u Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR).

Izvor: Sud.

6.8. Ukupni statistički skup, čija je vrijednost 55,2 milijarde eura (vidjeti [sliku 6.1.](#)), uključuje rashode u okviru podijeljenog upravljanja (45,6 milijardi eura) iz različitih *programskih razdoblja*, kako slijedi:

- (a) **2014. – 2020.:** rashodi u iznosu od 45,1 milijarde eura uključeni u prihvaćenu računovodstvenu dokumentaciju podnesenu za 409 OP-ova i 344 *jamstvena paketa* za obračunsku godinu 2022./2023.;
- (b) **2007. – 2013. i 1999. – 2006.:** rashodi u iznosu od 0,3 milijarde eura u okviru 14 OP-ova (7 za svako razdoblje) koje je Komisija zaključila ili djelomično zaključila tijekom 2024.;
- (c) **2021. – 2027.:** rashodi u iznosu od 0,2 milijarde eura uključeni u prihvaćenu računovodstvenu dokumentaciju podnesenu za 11 programa za obračunsku godinu 2022./2023.

6.9. Sud je odabrao ukupno **223 transakcije**, i to na sljedeći način (pojediniosti o raspodjeli transakcija u uzorku Suda dostupne su na [slici 6.5.](#)):

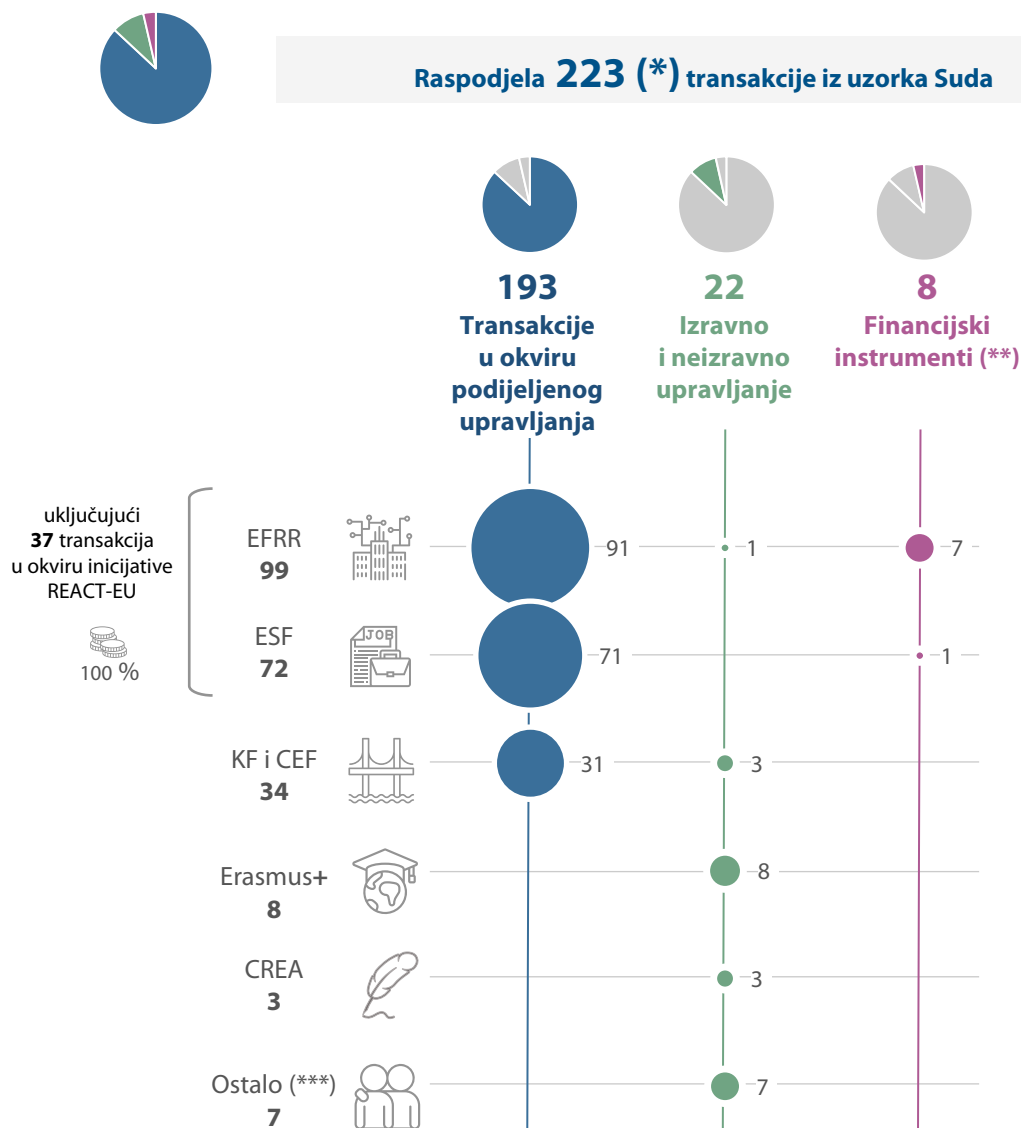
(a) primjenom metode uzorkovanja koja se sastoji od dviju faza:

- 2014. – 2020.: u uzorak Suda uključeno je **189** transakcija iz uzorka koji su sastavila revizijska tijela i koji je obuhvaćao 409 OP-ova čija je ukupna vrijednost 42,7 milijardi eura. Sud je prvo odabrao 30 paketa (29 za 2023.) iz razdoblja 2014. – 2020. među rashodima koji su tijekom 2024. potvrđeni u 344 jamstvena paketa, koje su revizijska tijela provjerila i koje je Komisija prihvatila. Sud nije odabrao nijednu transakciju iz razdoblja prije 2014. – 2020.;
- 2021. – 2027.: odabrane su **4** transakcije u okviru 10 programa čija je ukupna vrijednost 0,2 milijarde eura. Za to razdoblje Sud je uzorak sastavio izravno iz programskih rashoda koji su potvrđeni u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji i koje je Komisija prihvatila. Odabrao je jedan program, a zatim četiri transakcije iz tog programa. Proveo je izravno ispitivanje kako bi ispitao te transakcije neovisno o tome je li *revizijsko tijelo* provelo reviziju tih transakcija.

(b) primjenom pristupa koji se sastoji od jedne faze:

- financijski instrumenti: odabrano je njih **8**, i to na temelju prijavljenih isplata država članica iz financijskih instrumenata u sklopu 125 OP-ova čija je ukupna vrijednost 2,4 milijarde eura (u usporedbi sa 124 OP-a i 3,0 milijardi eura za 2023.);
- *izravno i neizravno upravljanje* koje provodi Komisija: **22** transakcije odabrane u okviru programskih rashoda u iznosu od 9,7 milijardi eura.

Slika 6.5. – Raspodjela transakcija u uzorku



(*) Uz 223 transakcije iz naslova 2. VFO-a Sud je revizijom obuhvatio i 2 transakcije u okviru [Fonda solidarnosti Europske unije \(FSEU\)](#) (vidjeti odlomke 6.36. – 6.38.).

(**) U sklopu 8 **financijskih instrumenata** revizijom je obuhvaćeno sljedeće: 53 zajma, 20 jamstava, 10 vlasničkih ulaganja i 2 naknade za upravljanje.

(***) **Ostale transakcije:** dvije transakcije povezane s Komisijinim ugovorima o pružanju usluga i izvođenju radova; dva sporazuma o doprinosu s Organizacijom za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) i Europskom investicijskom bankom (EIB); jedna u okviru programa *Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti (CERV)*; jedna u okviru programa *EU za zdravlje* (proizvodnja cjepiva) i jedna povezana s troškovima financiranja instrumenta *NextGenerationEU (NGEU)* (kamatne stope u okviru *Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)*).

Izvor: Sud.

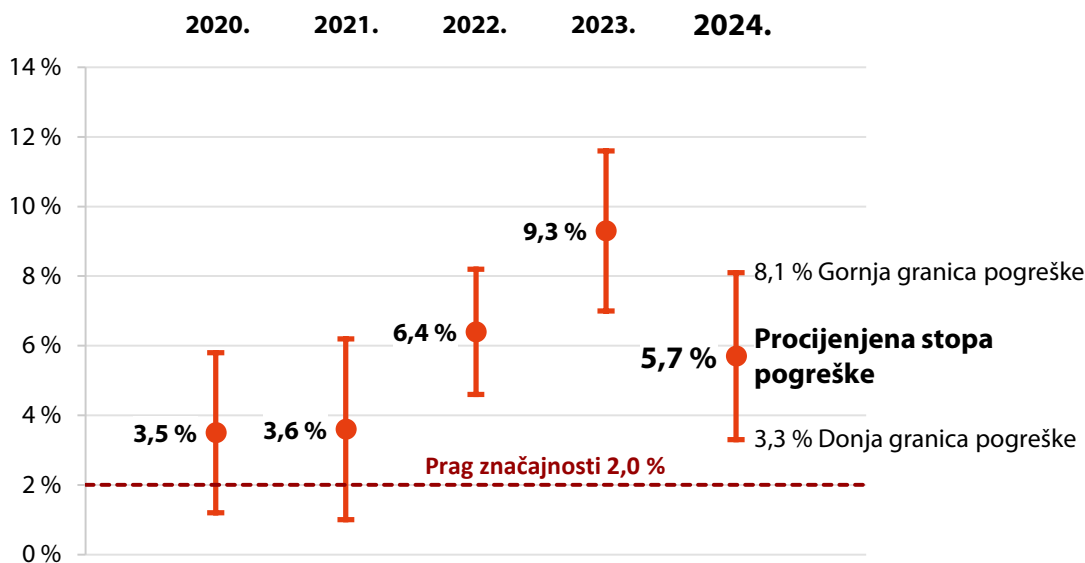
Pravilnost transakcija

Rezultati ispitivanja transakcija koje je Sud proveo

6.10. Za 2024. stopa pogreške koju je Sud procijenio za naslov 2. VFO-a ponovno je iznad praga značajnosti od 2 % i iznosi 5,7 % (vidjeti [sliku 6.6.](#)). Ta se stopa temelji na reviziji kojom je Sud obuhvatio 223 transakcije, u kojima je utvrdio i kvantificirao 44 pogreške (2023: 49 pogrešaka u uzorku od 238 transakcija) koje revizijska tijela nisu otkrila ili su ih otkrila, ali ih nisu ispravila u dovoljnoj mjeri. Procjenom koju Sud iznosi uzeti su u obzir i nalazi revizijskih tijela, koja su za te transakcije prijavila 47 pogrešaka (2023.: 52). Pri donošenju procjene Sud je uzeo u obzir ispravke koje su primijenila *programska tijela* (u ukupnoj vrijednosti od 248,5 milijuna eura).

Slika 6.6. – Procijenjeni učinak mjerljivih pogrešaka

Procijenjena stopa pogreške



Veličina uzorka (transakcije)

2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
213	243	260	238	223

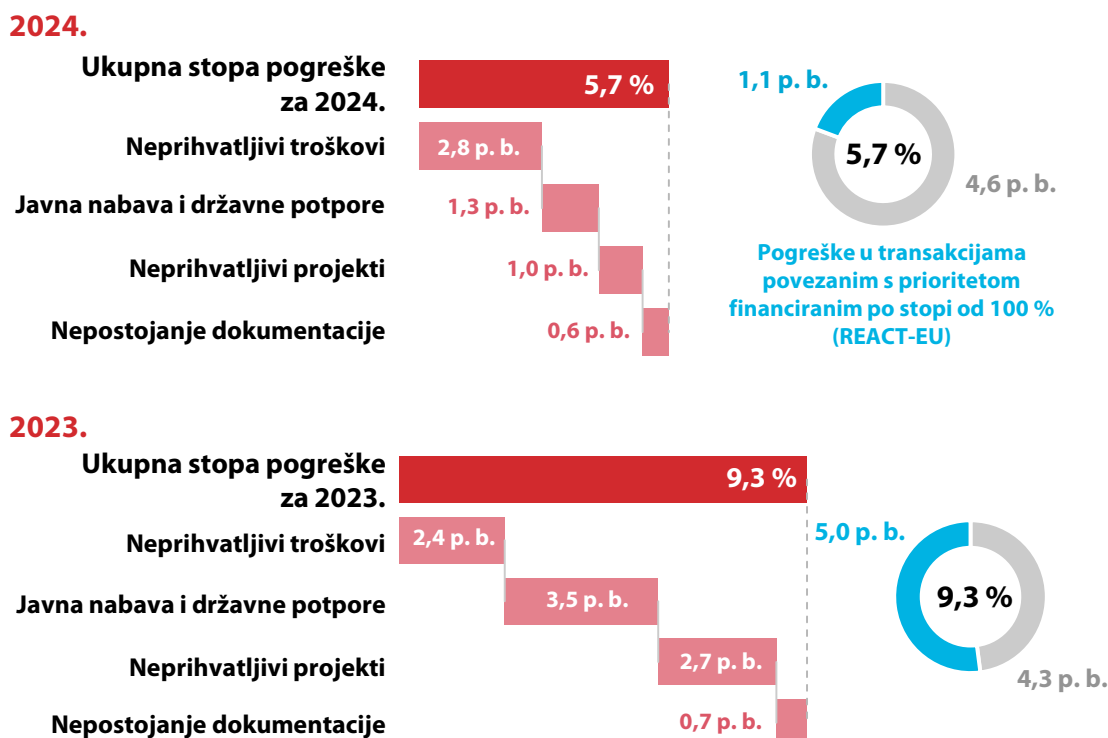
Izvor: Sud.

6.11. Od početka 2020. EU je poduzeo niz mjera za savladavanje izazova u primjeni fondova kohezijske politike, kao što su posljedice pandemije bolesti COVID-19. Te su se mjere sastojale od proceduralnih pojednostavnjenja u potrošnji sredstava za razdoblje 2014. – 2020. te mogućnosti financiranja sredstvima EU-a po stopi od 100 %. Uzorkom koji je Sud sastavio obuhvaćeni su projekti za koje je primljena potpora iz inicijative *REACT-EU*, u okviru koje su osigurana dodatna sredstva EU-a za financiranje po stopi do 100 %. Međutim, ukidanje zahtjeva u pogledu sufinanciranja programa nacionalnim ili privatnim sredstvima u suprotnosti je s jednim dugogodišnjim načelom: obveznim sufinanciranjem nacionalnim ili privatnim sredstvima jamči se predanost i odgovornost država članica (ili korisnika), kao i ostvarivanje vrijednosti za uloženi novac u ulaganjima za koja EU pruža potporu³.

6.12. Na *slici 6.7.* prikazana je usporedba ovogodišnje *procijenjene stope pogreške* u postotnim bodovima s vrijednostima za prethodnu godinu. Prikazan je i ukupni udio procijenjenih stopa pogreške (vidjeti kružni grafikon) povezanih sa 12 transakcija koje uključuju financijska sredstva iz inicijative REACT-EU.

³ Pregled 03/2024 „Pregled jamstvenog okvira i ključnih čimbenika koji doprinose pogreškama u rashodima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.“, odlomak 162.

Slika 6.7. – Usporedba udjela u procijenjenim stopama pogreške po kategorijama



p.b.: postotni bodovi

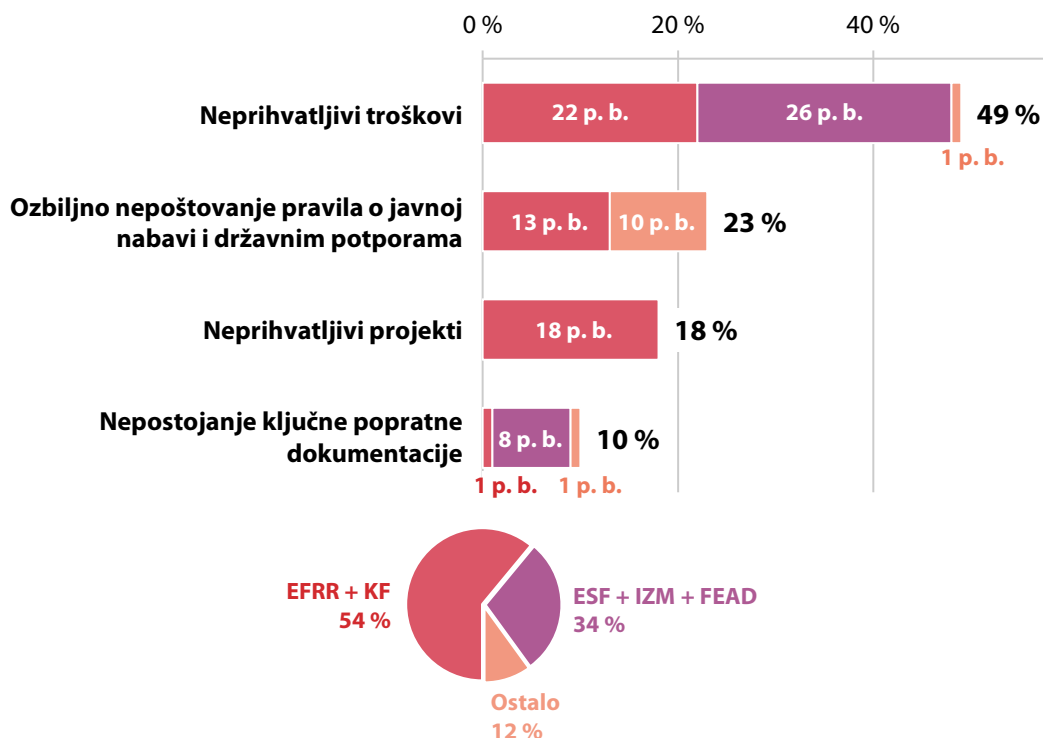
Izvor: Sud.

6.13. Mjerljive pogreške koje su prijavila revizijska tijela, kojih je utvrđeno 47, odnosile su se na neprihvatljive troškove (32 pogreške), nepravilnosti u *postupcima javne nabave* (9), nepostojanje popratne dokumentacije (7), pogreške u računovodstvu i izračunu (2) te probleme povezane s *pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova* (1)⁴. Države članice primijenile su *financijske ispravke* kako bi ispravile pojedinačne pogreške koje su utvrdile i kako bi se stope preostale pogreške svele na razinu praga značajnosti od 2 % ili ispod te razine. U stopi pogreške koju je Sud procijenio ti se ispravci uzimaju u obzir.

6.14. Na *slici 6.8.* prikazan je udio 44 mjerljive pogreške koje je Sud utvrdio u ukupnoj stopi pogreške nakon što se one pridodaju pogreškama koje su revizijska tijela otkrila ili koje nisu u dovoljnoj mjeri ispravila za te iste transakcije. Sud u odlomcima *6.16. – 6.34.* iznosi više informacija o različitim kategorijama pogrešaka.

⁴ U jednoj transakciji može postojati više od jedne vrste pogreške.

Slika 6.8. – Udio pogrešaka koje je utvrdio Sud u ukupnoj stopi pogreške



p.b.: postotni bodovi

Izvor: Sud.

6.15. Prilog 6.1. sadržava detaljan prikaz uzorka transakcija koji je Sud sastavio i nalaza povezanih s transakcijama koje je Sud utvrdio u 27 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini⁵ za podnaslov 2.a VFO-a.

Podijeljeno upravljanje

Neprihvatljivi troškovi i projekti

6.16. Tijela država članica pri prijavljivanju rashoda Komisiji u svojoj računovodstvenoj dokumentaciji potvrđuju da su ti rashodi nastali u skladu s važećim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima te da je potpora dodijeljena korisnicima i operacijama koji ispunjavaju uvjete prihvatljivosti utvrđene u OP-u. Izjava o upravljanju uključena u jamstveni paket sadržava dio u kojem se izričito navodi da su ti rashodi u potpunosti zakoniti i pravilni.

⁵ Programi Ujedinjene Kraljevine za razdoblje 2014. – 2020. i dalje čine dio rashoda u okviru naslova 2. VFO-a.

Neprihvatljivi troškovi

6.17. Neprihvatljivi troškovi najčešća su pogreška koju su revizijska tijela otkrila. Prema izvješćima tih tijela, u kojima se upotrebljava zajednička tipologija dogovorena s Komisijom, od svih pogrešaka utvrđenih tijekom obračunske godine 2022./2023. njih 32 (68 %) bile su pogreške te vrste.

6.18. Sud je u uzorku utvrdio još 24 slučaja neprihvatljivih troškova koje nadležna revizijska tijela nisu otkrila iako su provjerila te iste transakcije. Cjelokupno gledajući, ta 24 slučaja činila su 63 % ukupnog broja mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio za zajedničko upravljanje i otprilike 2,7 postotnih bodova procijenjene stope pogreške (udio od 47 % u ukupnoj stopi pogreške).

6.19. Glavni uzroci neprihvatljivosti bili su nepoštovanje pravila prihvatljivosti iz sporazuma o financiranju i pogreške u izračunu troškova. U **okviru 6.1.** naveden je primjer neprihvatljivih rashoda.

Okvir 6.1.

Neispunjena očekivanja: u okviru projekta nisu pružene usluge studentima s invaliditetom

Cilj jednog projekta u okviru ESF-a u Poljskoj koji je provela jedna privatna ustanova visokog obrazovanja bio je poboljšati pristup obrazovnim resursima za studente s invaliditetom. Predmetni *korisnik* u tu se svrhu obvezao pružiti određene usluge, uključujući internetsku obrazovnu platformu i knjižnični sustav.

Revizija koju je proveo Sud pokazala je da usluge internetske knjižnice nisu bile u funkciji ili nisu bile svrsishodne. Nadalje, korisnik nije stavio na raspolaganje internetsku obrazovnu platformu. Stoga studenti s invaliditetom nisu mogli ostvariti predviđene koristi od tih mjera. Budući da je korisnik prekršio sporazum o dodjeli *bespovratnih sredstava* jer nije pružio očekivane usluge, pripadajući troškovi projekta nisu prihvatljivi. Osim toga, riječ je o projektu u okviru kojeg su sredstva EU-a upotrijebljena na nedjelotvoran način.

6.20. Među transakcijama u uzorku Suda njih 12 odnosilo se na kupnju cjepiva i lijekova protiv bolesti COVID-19. **Okvir 6.2.** sadržava više pojedinosti o uzorku transakcija povezanih s cjepivima i rezultatima aktivnosti Suda u vezi s povezanim rashodima.

Okvir 6.2.

Transakcije iz uzorka povezane s cjepivima i lijekovima protiv bolesti COVID-19

Od 223 transakcije iz uzorka Suda njih 12 bilo je povezano s cjepivima protiv bolesti COVID-19, za koja su pravila kohezijske politike iznimno izmijenjena. Svih tih 12 transakcija retroaktivne je prirode jer su povezani rashodi odabrani za financiranje sredstvima EU-a tijekom 2022. i 2023., tj. nakon što su ih države članice prvotno financirale i izvršile iz svojih nacionalnih proračuna.

Udio tih transakcija u uzorku Suda iznosi 5,4 % te one uključuju sljedeće:

- Španjolska: pet transakcija (ukupni javni rashodi u iznosu od 2,8 milijuna eura) u okviru jednog nacionalnog OP-a koje su financirane po stopi od 100 % sredstvima iz EFRR-a u sklopu inicijative REACT-EU (*Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja*).
- Italija: dvije transakcije koje su sufinancirane u okviru regionalnih OP-ova za EFRR (prva po stopi od 75 %, a druga po stopi od 79 %) i jedan projekt (na koji zbog njegove veličine otpadaju četiri transakcije iz uzorka Suda) u okviru jednog nacionalnog OP-a koji je financiran po stopi od 100 % sredstvima iz EFRR-a u sklopu inicijative REACT-EU. Ukupni prijavljeni javni rashodi za te transakcije iznose 1 169,9 milijuna eura.
- Portugal: jedna transakcija (ukupni javni rashodi u iznosu od 214,2 milijuna eura) u okviru jednog nacionalnog OP-a koja je financirana po stopi od 100 % sredstvima iz EFRR-a u sklopu inicijative REACT-EU.

Neprihvatljivi troškovi

Sud je proveo reviziju rashoda za cjepiva protiv bolesti COVID-19 sufinancirana iz regionalnih OP-ova (ukupni javni rashodi u iznosu od 144,9 milijuna eura) koje je Italija naručila na temelju jednog ugovora o predviđenoj kupoprodaji sklopljenog u ime država članica između Komisije i jednog proizvođača. Za neke je doze Komisija unaprijed platila dio troška cjepiva, čime je smanjila jediničnu cijenu po dozi koju su države članice trebale platiti.

Sud je utvrdio da predmetni korisnik pri izračunu jedinične cijene po dozi za potrebe prijave rashoda za financiranje sredstvima EU-a nije odbio iznos koji bi odgovarao Komisijinu predujmu. Stoga je korisnik prijavio određene troškove koji za njega nisu stvarno nastali i koji su, osim toga, već bili isplaćeni iz proračuna EU-a.

Sud je neprihvatljive rashode povezane s pandemijom bolesti COVID-19 utvrdio i u Portugalu, i to u vezi s jednom transakcijom koja je uključivala slučajeve u kojima su cjepiva prodana zemljama EU-a i zemljama izvan EU-a te su neopravdano prijavljena za financiranje sredstvima iz EFRR-a u sklopu inicijative REACT-EU po stopi od 100 %.

Nadalje, Sud je revizijom utvrdio nedostatke u sustavima praćenja i kontrole koje su primjenjivali Španjolska i Portugal. Konkretno, IT sustavi koji su obuhvaćali različite dijelove tog procesa nisu bili međusobno povezani. To je dovelo do nepotpune sljedivosti cjepiva nakon što su ih proizvođači isporučili.

6.21. Sud je u okviru aktivnosti u vezi s transakcijama povezanim s cjepivima proveo reviziju i nad postupcima javne nabave koje je Komisija provela u ime država članica radi sklapanja ugovora o kupnji. Utvrdio je nekoliko problema, kao što je nedovoljno dokumentiranje pregovora s dobavljačima u vezi s uvjetima ugovora, uključujući cijenu i broj doza. U skladu s metodologijom koju primjenjuje⁶ Sud nije kvantificirao te nepravilnosti. Sud napominje da je Opći sud Europske unije u presudi od 14. svibnja 2025.⁷ koja se odnosi na javni pristup određenim dokumentima u kontekstu nabave cjepiva protiv bolesti COVID-19 podsjetio na zahtjev u pogledu transparentnosti, u skladu s kojim predmetne institucije moraju sastavljati i čuvati dokumente povezane sa svojim aktivnostima na nearbitraran i predvidljiv način, te utvrdio da Komisija nije ispunila svoje obveze u pogledu načela dobre uprave.

Neprihvatljivi projekti

6.22. Sud je utvrdio tri potpuno neprihvatljiva projekta, dva u Mađarskoj i jedan u Češkoj, te jedan djelomično neprihvatljiv projekt u Portugalu. Za te je projekte u razdoblju 2014. – 2020. dodijeljena potpora iako nisu ispunjavali kriterije iz povezanih poziva na podnošenje prijedloga. Na te je projekte otpadalo 8 % svih mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio za podijeljeno upravljanje i otprilike 0,9 postotnih bodova procijenjene stope pogreške (udio od 16 % u ukupnoj stopi pogreške). U *okviru 6.3.* istaknut je primjer jednog takvog neprihvatljivog projekta.

⁶ Metodologija Suda za kvantifikaciju pogrešaka u području javne nabave.

⁷ Presuda Općeg suda Europske unije od 14. svibnja 2025., *Stevi i The New York Times/Komisija*, predmet T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483, posebice točke 59. i 85.

Okvir 6.3.

Promjena kriterija kako bi jedan neprihvatljivi projekt postao prihvatljiv

Sud je proveo reviziju jednog projekta u okviru EFRR-a u Mađarskoj usmjerenog na razvoj infrastrukture za mreže velikih brzina. U povezanom pozivu na podnošenje prijedloga za odabir projekta bila je utvrđena obvezna ciljna vrijednost (kriterij za odabir) u pogledu minimalnog broja novih krajnjih točaka kojima je potrebno omogućiti pristup mreži.

Upravljačko tijelo potpisalo je sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s korisnikom na temelju toga što se korisnik obvezao da će dostići tu obveznu ciljnu vrijednost. Sud je utvrdio da je korisnik od upravljačkog tijela zatražio da izmijeni taj kriterij tri godine nakon datuma završetka projekta jer u okviru provedenog projekta ta ciljna vrijednost nije bila dostignuta. Upravljačko tijelo zatim je smanjilo obvezni broj novih krajnjih točaka. Time je dovelo u nepovoljan položaj kandidate koji su mogli dati povoljniju ponudu da je niža ciljna vrijednost bila poznata u trenutku u kojem su pripremili i podnijeli svoje projektne prijave.

Izmjena određenog obveznog uvjeta nakon provedbe projekta kršenje je *Uredbe o zajedničkim odredbama, pravila o državnim potporama, nacionalnog zakonodavstva i samog poziva*.

Zbog navedenih razloga Sud smatra da je taj projekt neprihvatljiv.

Utvrđeni slučajevi nepoštovanja pravila unutarnjeg tržišta u pogledu javne nabave i državne potpore

Utvrđeno je 15 slučajeva nepoštovanja pravila EU-a ili nacionalnih pravila o javnoj nabavi

6.23. Pravila o javnoj nabavi ključna su za jamčenje potrošnje javnog novca na ekonomičan i učinkovit način uz istodobno poštovanje načela transparentnosti, proporcionalnosti, jednakog postupanja i nediskriminacije. Osim toga, javna nabava jedan je od ključnih elemenata djelotvornog funkcioniranja jedinstvenog tržišta EU-a. U [tematskom izvješću 28/2023](#) Sud je naveo da se tijekom posljednjeg desetljeća razina tržišnog natjecanja u području javne nabave smanjila⁸. Sud provodi reviziju usklađenosti transakcija s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima o javnoj nabavi čija se primjena zahtijeva u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama⁹.

6.24. Sud je utvrdio slučajeve nepoštovanja pravila EU-a ili nacionalnih pravila o javnoj nabavi u 15 postupaka obuhvaćenih revizijskim uzorkom, i to u Češkoj, Njemačkoj, Grčkoj, Francuskoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj i Ujedinjenoj Kraljevini, te na razini Komisije u pogledu javne nabave cjepiva i lijekova protiv bolesti COVID-19 (vidjeti odlomak [6.21.](#)). Sud je kvantificirao tri od tih slučajeva zbog ozbiljnog nepoštovanja pravila EU-a ili nacionalnih pravila o javnoj nabavi, uključujući odredbe o tržišnom natjecanju utvrđene u provedbenim pravilima OP-ova. U [okviru 6.4.](#) opisan je jedan takav slučaj. Ti slučajevi činili su 8 % ukupnog broja mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio za zajedničko upravljanje, tj. otprilike 0,8 postotnih bodova procijenjene stope pogreške (udio od 14 % u ukupnoj stopi pogreške).

⁸ [Tematsko izvješće 28/2023](#) „Javna nabava u EU-u – Manje tržišnog natjecanja za ugovore dodijeljene za radove, robu i usluge u desetogodišnjem razdoblju do 2021.”

⁹ Članak 6. [Uredbe o zajedničkim odredbama](#).

Okvir 6.4.

Korisnik nije proveo provjeru tržišta

Jedan korisnik u Francuskoj primio je sredstva iz EFRR-a kako bi izgradio bioplinsko postrojenje. U skladu s provedbenim pravilima i sporazumom o financiranju korisnik je morao provesti natjecateljski postupak („mise en concurrence”) kako bi dobio više ponuda i ujedno izbjegao bilo kakav sukob interesa u tom postupku.

Sud je utvrdio da korisnik nije proveo provjeru tržišta te da je ugovor o izgradnji sklopio s jednim drugim poduzećem u stopostotnom vlasništvu iste grupe. Obrazloženje korisnika uglavnom se temeljilo na tvrdnji da je vrlo mali broj ugovaratelja imao dostatne kapacitete za izgradnju tog bioplinskog postrojenja jer je projekt bio relativno velik, zbog čega je bilo teško potvrditi kolike bi cijene naplatili drugi dobavljači.

Međutim, Sud je utvrdio tri slična projekta koje je financiralo isto upravljačko tijelo i u kojima su korisnici dobili ponude od više dobavljača. Iako su te informacije bile dostupne, upravljačko tijelo i revizijsko tijelo nepravilno su prihvatili objašnjenja korisnika te su projekt i relevantne rashode smatrali prihvatljivim.

Zbog ozbiljne povrede obveza korisnika da organizira provjeru tržišta i izbjegne sukob interesa Sud je sve troškove koje je fakturirao ugovaratelj povezan s korisnikom smatrao neprihvatljivim.

6.25. Sud nije kvantificirao 12 slučajeva nepoštovanja pravila EU-a ili nacionalnih pravila o javnoj nabavi od njih 15 navedenih u odlomku **6.23.** jer, u skladu s metodologijom Suda, ti slučajevi nisu izravno utjecali na izvršena plaćanja.

U okviru četiriju projekata prekršena su pravila o državnim potporama

6.26. Člankom 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) nastoji se zajamčiti da se potporom koju je dodijelila pojedina država članica ili koja je dodijeljena iz državnih sredstava ne naruše natjecanje ili trgovina unutar EU-a. Osim ako je državna potpora ispod gornje granice *de minimis*¹⁰, države članice moraju o njoj obavijestiti Komisiju. Komisija potom mora odlučiti je li ta pomoć spojiva s unutarnjim tržištem i dati svoje izričito odobrenje. Države članice mogu dodijeliti državne potpore i ako su one obuhvaćene *Uredbom o općem skupnom izuzeću* ili nekim drugim sustavima izuzeća.

¹⁰ Uredba (EU) br. 1407/2013.

6.27. Sud je ove godine utvrdio četiri projekta u okviru kojih su prekršena pravila EU-a o državnim potporama, tj. dva u Njemačkoj te po jedan u Poljskoj i Nizozemskoj. Od tih je slučajeva kvantificirao njih dva, jedan u Njemačkoj i jedan u Poljskoj, za koje smatra da im je trebao biti odijeljen manji iznos javnih sredstava (vidjeti [okvir 6.5.](#)). Na te je projekte otpadalo 5 % svih mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio za podijeljeno upravljanje, kao i udio od 0,5 % u ukupnoj stopi pogreške. Preostala dva slučaja nisu izravno utjecala na izvršena plaćanja te ih Sud stoga nije kategorizirao kao mjerljive.

Okvir 6.5.

U okviru jednog projekta regionalnog razvoja prekoračen je dopušteni intenzitet državne potpore

Sud je proveo reviziju jednog projekta EFRR-a u Njemačkoj u okviru kojeg se jednom poduzeću pružila financijska potpora za izgradnju novog hotela. Ta je potpora dodijeljena u okviru jednog programa državnih potpora za regionalne projekte ulaganja koje su provodila *mala i srednja poduzeća (MSP-ovi)*.

U skladu s primjenjivim pravilima o državnim potporama iznos potpore ograničen je na 20 % prihvatljivih troškova projekta ako je korisnik kategoriziran kao malo poduzeće, a za srednja poduzeća postotak je manji (15 %).

U predmetnom je slučaju pri sklapanju ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava 2020. upravljačko tijelo smatralo da je korisnik malo poduzeće, stoga je korisnik primio potporu razmjernu toj kategorizaciji. Međutim, korisnik je s aktivnostima za koje je primio potporu započeo 2019., nakon što je potvrđen primitak prijave koju je podnio 2018. u sklopu mogućnosti „ranog pokretanja mjere“ („vorzeitiger Massnahmenbeginn“) koja postoji u Njemačkoj. U trenutku započinjanja aktivnosti za koje je primio potporu korisnik je bio srednje poduzeće. Budući da je s tim aktivnostima započeo dok je bio srednje poduzeće, a za potporu koja mu je dodijeljena uvjet je bio da je kategoriziran kao malo poduzeće, korisnik je primio državnu potporu koja je prekoračila intenzitet potpore dopušten primjenjivim pravilima, što Sud bilježi kao mjerljivu pogrešku.

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije

6.28. Korisnici i programska tijela dužni su raspolagati sustavima i postupcima kojima se jamči postojanje prikladnog *revizijskog traga* u svrhu dokazivanja prihvatljivosti rashoda. To uključuje čuvanje dostatne i odgovarajuće evidencije o dokazima kojima se potkrepljuju revizijski zaključci¹¹. Nadalje, Uredbom o zajedničkim odredbama zahtijeva se da se predmetni dokumenti čuvaju najmanje dvije ili tri godine od prihvaćanja računovodstvene dokumentacije¹². Prikupljanje i čuvanje odgovarajućih dokumenata ključno je za djelotvorno funkcioniranje sustava kontrole.

6.29. Sud je za osam transakcija koje je ispitao utvrdio da popratne informacije ili popratna dokumentacija nisu bile dostupne. U tim transakcijama morao je kvantificirati šest pogrešaka jer ni programska tijela ni korisnici nisu mogli dostaviti ključne dokumente kojima bi se dokazalo ispunjavanje uvjeta prihvatljivosti. U *okviru 6.6.* prikazan je primjer jednog takvog slučaja. Na njih je otpadalo otprilike 16 % transakcija u kojima je Sud utvrdio mjerljive pogreške u okviru podijeljenog upravljanja i 0,5 postotnih bodova procijenjene stope pogreške (udio od 9 % u ukupnoj stopi pogreške).

Okvir 6.6.

Pružanje savjetodavnih usluga nije dokazano

Sud je proveo reviziju jedne operacije u okviru ESF-a u Nizozemskoj čiji je cilj bio poduzećima pružiti aktivnu potporu i savjetodavne usluge u vezi sa sigurnošću na radnom mjestu.

Sud je utvrdio da nije bilo dovoljno dokaza kojima bi se potkrijepilo da su određene savjetodavne usluge za prijavljeno razdoblje zaista pružene. Nadalje, utvrdio je da nije bilo razumnog opravdanja za određene naplaćene putne troškove. Povezani računi prihvaćeni su bez provjere udaljenosti za koje je podnesen zahtjev.

¹¹ *Međunarodni revizijski standard (MRevS) 500 „Revizijski dokazi” i MRevS 230 „Revizijska dokumentacija”.*

¹² Članak 140. stavak 1. [Uredbe o zajedničkim odredbama.](#)

Financijski instrumenti

6.30. Financijski instrumenti – uglavnom zajmovi, jamstva i vlasnički kapital – povratni su oblik potpore. Isplate iz financijskih instrumenata smanjile su se s 3,0 milijardi eura u obračunskoj godini 2021./2022. na 2,4 milijarde eura u obračunskoj godini 2022./2023., koja je obuhvaćena ovogodišnjom revizijom.

6.31. U osam transakcija nad kojima je proveo reviziju, koje obuhvaćaju 83 *krajnja primatelja* i 2 naknade za upravljanje, Sud je utvrdio šest krajnjih primatelja koji su primili potporu unatoč tomu što su ulagali u gospodarski sektor koji nije prihvatljiv za potporu ili nisu ispunjavali kriterije prihvatljivosti (četiri u Njemačkoj te po jedan u Grčkoj i Mađarskoj). U slučajevima iz Njemačke Sud je utvrdio i da je upravitelj fonda zatražio povrat sredstava za određene naknade iako je krajnjim primateljima naplatio te iste naknade. Zbog tih problema kvantificirane su tri pogreške, i to u trima transakcijama od njih osam nad kojima je Sud proveo reviziju (vidjeti [okvir 6.7.](#) za jedan primjer). Ti se rashodi pri *zaključenju* povezanih OP-ova ne smiju uključiti kao prihvatljivi rashodi za financijske instrumente. Udio slučajeva koje je Sud kvantificirao prikazuje se na [slici 6.6.](#)

Okvir 6.7.

Zajam je odobren za neprihvatljivo ulaganje u nekretnine

Iz jednog *financijskog instrumenta* u Grčkoj pružali su se zajmovi i kamatne subvencije MSP-ovima radi promicanja poduzetništva. U skladu s nacionalnim pravilima tim se instrumentom ne mogu financirati aktivnosti povezane s nekretninama, uz iznimku *produktivnih ulaganja*, niti se određenom „krajnjem potrošaču”¹³ može osigurati neizravno financiranje za njegovu privatnu upotrebu.

Sud je utvrdio da je jedan krajnji primatelj upotrijebio takav zajam financiran sredstvima EU-a kako bi kupio jednu nekretninu s bazenom. U toj je nekretnini već stanovao glavni dioničar krajnjeg primatelja te mu je ona zatim iznajmljena uz najamninu koja je bila ispod tržišne cijene najma. Osim toga, prodavatelj je bio *financijski posrednik* koji je odobrio taj zajam. Taj financijski posrednik (jedna komercijalna banka) bio je svjestan navedenih činjenica i odobrio je zajam unatoč tomu što je znao da taj zajam nije ispunjavao uvjete za potporu EU-a.

Iznajmljivanje te nekretnine glavnom dioničaru krajnjeg primatelja ne može se smatrati produktivnim ulaganjem. Nadalje, u okviru tog zajma predmetnom je dioničaru pružena neopravdana neizravna financijska potpora.

¹³ Članak 1.a grčkog [Zakona 2251/1994.](#)

Transakcije kojima izravno ili neizravno upravlja Komisija

6.32. U ovom odjeljku izvješća izneseni su nalazi Suda o rashodima kojima izravno ili neizravno upravlja Komisija, tj. rashodima koji nisu obuhvaćeni podijeljenim upravljanjem. Sud je utvrdio četiri pogreške u slučaju kojih je Komisija izravno pružila potporu za projekte preko Europske izvršne agencije za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA), Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA) i EIB-a. Sud je te pogreške kvantificirao (vidjeti [okvir 6.8.](#)).

Okvir 6.8.

Prijavljeni troškovi za osoblje nisu bili u skladu sa sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava

Sud je ovogodišnjom revizijom obuhvatio jedan projekt u Danskoj sufinanciran iz programa *Kreativna Europa* za razdoblje 2021. – 2027. u okviru kojeg je *izvršna agencija* Komisije (EACEA) jednom poduzeću dodijelila bespovratna sredstva za potporu kreativnom sektoru u razvoju i istraživanju tržišta.

Sud je utvrdio da je predmetni korisnik izračunao i prijavio troškove za osoblje ne poštujući sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava. Konkretno, korisnik nije primijenio obveznu metodu izračuna dnevnice i nije pretvorio radne sate zabilježene u sustavu evidencije radnog vremena u ekvivalente dana. Ponovni izračuni koje je Sud obavio pokazali su da su prijavljeni troškovi za osoblje prikazani većim od stvarnih u četirima slučajevima od njih pet koje je obuhvatio revizijom.

6.33. Sud je neprihvatljive troškove za osoblje koji su prikazani većim od stvarnih utvrdio i u jednoj aktivnosti financiranoj u okviru programa Erasmus+ u Grčkoj i Portugalu.

6.34. Ukupni kvantificirani slučajevi u okviru izravnog i neizravnog upravljanja zauzimaju udio od otprilike 0,7 postotnih bodova u stopi pogreške koju je Sud procijenio. Udio slučajeva koje je Sud kvantificirao prikazuje se na [slici 6.6.](#)

Dobro financijsko upravljanje

6.35. Proračun EU-a potrebno je izvršavati na zakonit i pravilan način te primjenjujući *dobro financijsko upravljanje*, kojim su obuhvaćena načela *ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti*. U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama¹⁴ države članice obvezne su poštovati ta načela pri primjeni fondova kohezijske politike. Sud je u okviru revizije utvrdio šest slučajeva u kojima se ta načela nisu poštovala, tj. jedan u Češkoj, tri u Italiji (vidjeti [okvir 6.9.](#)) i dva u Poljskoj.

Okvir 6.9.

Zbog niskog pondera za cijenu nije vjerojatno da je ostvarena vrijednost za uloženi novac

Sud je proveo reviziju dvaju projekata u okviru EFRR-a u Italiji: jedan je bio usmjeren na obnovu i rekonstrukciju jedne povijesne zgrade, a drugi na izgradnju brana za zaštitu od poplava. Predmetni javni naručitelji organizirali su otvorene postupke javne nabave za izvođenje tih radova.

U okviru pripadajućih poziva kriterij za dodjelu bio je *ekonomski najpovoljnija ponuda* te se temeljio na najboljem omjeru cijene i kvalitete. U skladu s nacionalnim zakonodavstvom o javnoj nabavi u natječajnim specifikacijama bio je naveden relativni ponder koji je trebalo primijeniti na svaki kriterij (kriteriji kvalitete i cijene) kako bi se usporedile različite ponude i utvrdila ponuda kojom bi se ostvarila najveća vrijednost za uloženi novac.

Potrebno je primijeniti metodu na temelju koje će se odabrati visokokvalitetni radovi uzimajući pritom u obzir cijenu koju su naveli ponuditelji. Međutim, Sud je utvrdio da su u tim dvama slučajevima javni naručitelji kriteriju koji se odnosio na cijenu dodijelili ponder od samo 10 %. U priručniku o javnoj nabavi kao primjer navodi se da je „ponder za cijenu manji od 30 % obično prenizak da bi se ostvario znatan učinak na rezultat”¹⁵.

U skladu s načelom ekonomičnosti, tj. jednim od načela dobrog financijskog upravljanja, prioriteti javnih naručitelja ne bi trebali uključivati samo odgovarajuću kvalitetu, količinu i pravodobnost nego i najbolju cijenu. Iako su javni naručitelji postupali u skladu s nacionalnim pravilima i stoga je predmetna transakcija bila pravilna, Sud smatra da tako nizak ponder za cijenu dovodi do rizika od toga da nije ostvarena odgovarajuća vrijednost za uloženi novac.

¹⁴ Članak 125. Uredbe o zajedničkim odredbama

¹⁵ „Vade-mecum on public procurement in the Commission”.

Ostali rashodi

6.36. U okviru revizije rashoda iz proračuna za 2024. Sud je ispitao dvije isplate bespovratnih sredstava koje su nakon potresa u Hrvatskoj izvršene iz **Fonda solidarnosti Europske unije (FSEU)**. Iz FSEU-a državama članicama i zemljama uključenim u pristupne pregovore pruža se financijska pomoć nakon prirodnih katastrofa velikih razmjera i (od 2020.) tijekom izvanrednih stanja velikih razmjera u području zdravlja.

6.37. U skladu s Uredbom o FSEU-u cilj je tog fonda dopuniti napore pogođenih zemalja i pokriti dio njihovih rashoda za hitne operacije i operacije oporavka od ključne važnosti. Sredstva iz FSEU-a mogu se upotrijebiti za financiranje mjera kao što su vraćanje infrastrukture u ispravno radno stanje, pružanje privremenog smještaja i čišćenje područja pogođenih katastrofom.

6.38. U skladu s Uredbom o FSEU-u¹⁶ Komisija Europskom parlamentu i Vijeću mora podnijeti godišnje izvješće o aktivnosti Fonda do 1. srpnja sljedeće godine. Sud napominje da Komisija od 2019. Europskom parlamentu i Vijeću nije podnijela nijedno *godišnje izvješće o aktivnostima* FSEU-a.

¹⁶ Članak 12. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2012/2002.

Upravljanje

Procjena aktivnosti revizijskih tijela koju je obavio Sud

Stope preostale pogreške prekoračuju prag značajnosti u slučaju 44 % vrijednosti jamstvenih paketa obuhvaćenih revizijom za 2024.

6.39. Sud je ove godine procijenio aktivnosti 22 revizijska tijela od njih ukupno 119 u 15 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini. Uzorak koji je Sud sastavio sastojao se od 30 jamstvenih paketa za koje su ta tijela bila odgovorna. U svim slučajevima osim jednog revizijska tijela obavijestila su Komisiju da stopa preostale pogreške iznosi 2 % ili manje.

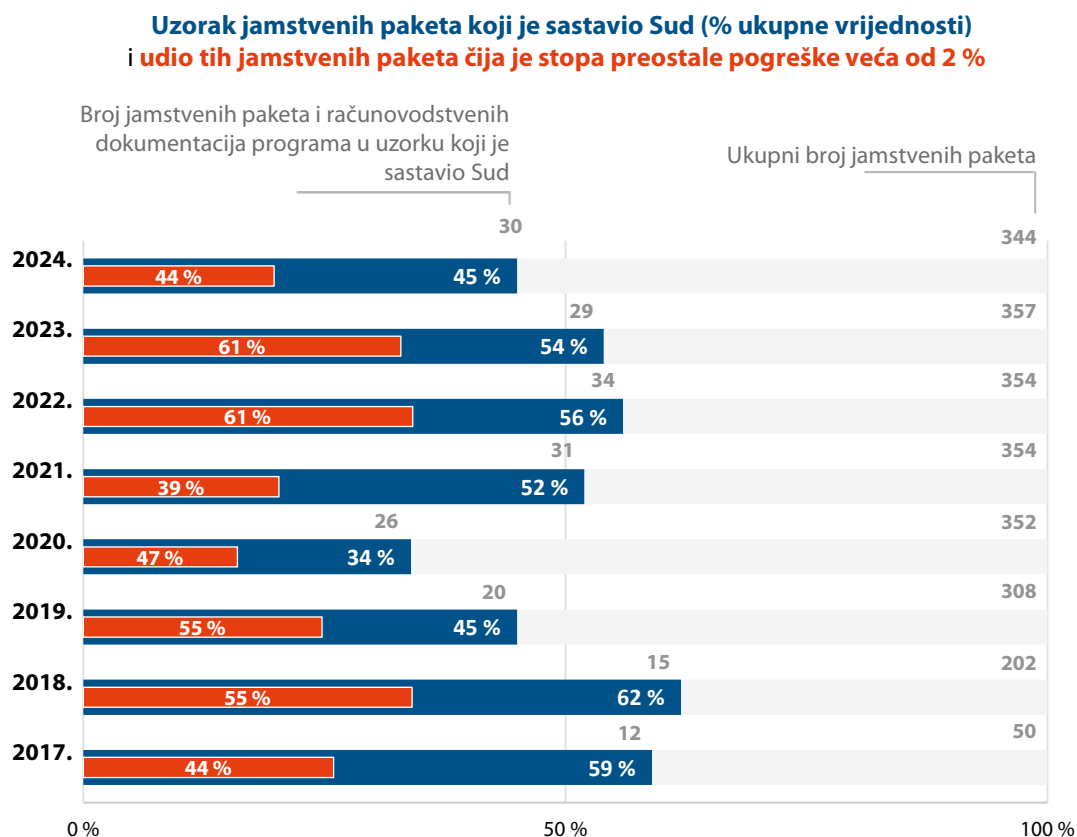
6.40. Uzimajući u obzir vlastite revizijske aktivnosti i preliminarne rezultate revizija koje je Sud obavio za financijsku godinu 2024., Komisija je u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a REGIO i GU-a EMPL uskladila stope preostale pogreške za 5 jamstvenih paketa od njih 30 iz uzorka Suda te one sad prelaze 2 %.

6.41. Uzimajući u obzir pogreške koje je otkrila Komisija i vlastite revizijske nalaze, aktivnosti koje je Sud obavio u vezi s ovogodišnjim uzorkom pokazuju da je stopa preostale pogreške prelazila 2 % za 16 jamstvenih paketa od njih 30 obuhvaćenih revizijom.

6.42. Na jamstvene pakete nad kojima je Sud proveo reviziju otpada znatan udio rashoda koje su *tijela za ovjeravanje* potvrdila Komisiji (2024.: 45 %). Udio rashoda potvrđenih u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji koje je Sud obuhvaćao svojim godišnjim uzorkom od 2017. iznosi između 34 % i 62 % (vidjeti plave trake na [slici 6.9.](#)).

6.43. Sud je od 2017. kategorizirao pogreške kao mjerljive u slučaju 69 jamstvenih paketa od njih 110 koje je najmanje jednom obuhvatio revizijom. Riječ je o pogreškama koje revizijska tijela nisu otkrila pri provjeri tih istih transakcija. Sud je utvrdio da postotak jamstvenih paketa sa stopom preostale pogreške iznad 2 % nije padao ispod razine od 39 % rashoda u uzorcima koje je sastavio (vidjeti crvene trake na [slici 6.9.](#)). Iz toga je vidljivo da u aktivnostima revizijskih tijela i dalje postoje nedostatci, koji se Komisijinim aktivnostima u svrhu dobivanja jamstva ne otklanjaju u dovoljnoj mjeri.

Slika 6.9. – Jamstveni paketi obuhvaćeni revizijom u kojima stopa preostale pogreške prelazi 2 % (2017. – 2024.)



Izvor: Sud.

Zbog nedostataka u radu revizijskih tijela smanjuje se mjera u kojoj se Komisija može osloniti na njihove zaključke

6.44. Sud je utvrdio različite vrste nedostataka u radu 20 revizijskih tijela od njih 22 nad kojima je proveo reviziju. Ti su nedostaci utjecali na 137 transakcija od njih 189 koje je ispitao. Pogreške koje je Sud utvrdio u tim transakcijama revizijska tijela mogla su i trebala otkriti pri obavljanju svojih provjera. Time se smanjuje mjera u kojoj se Komisija može osloniti na rezultate njihova rada.

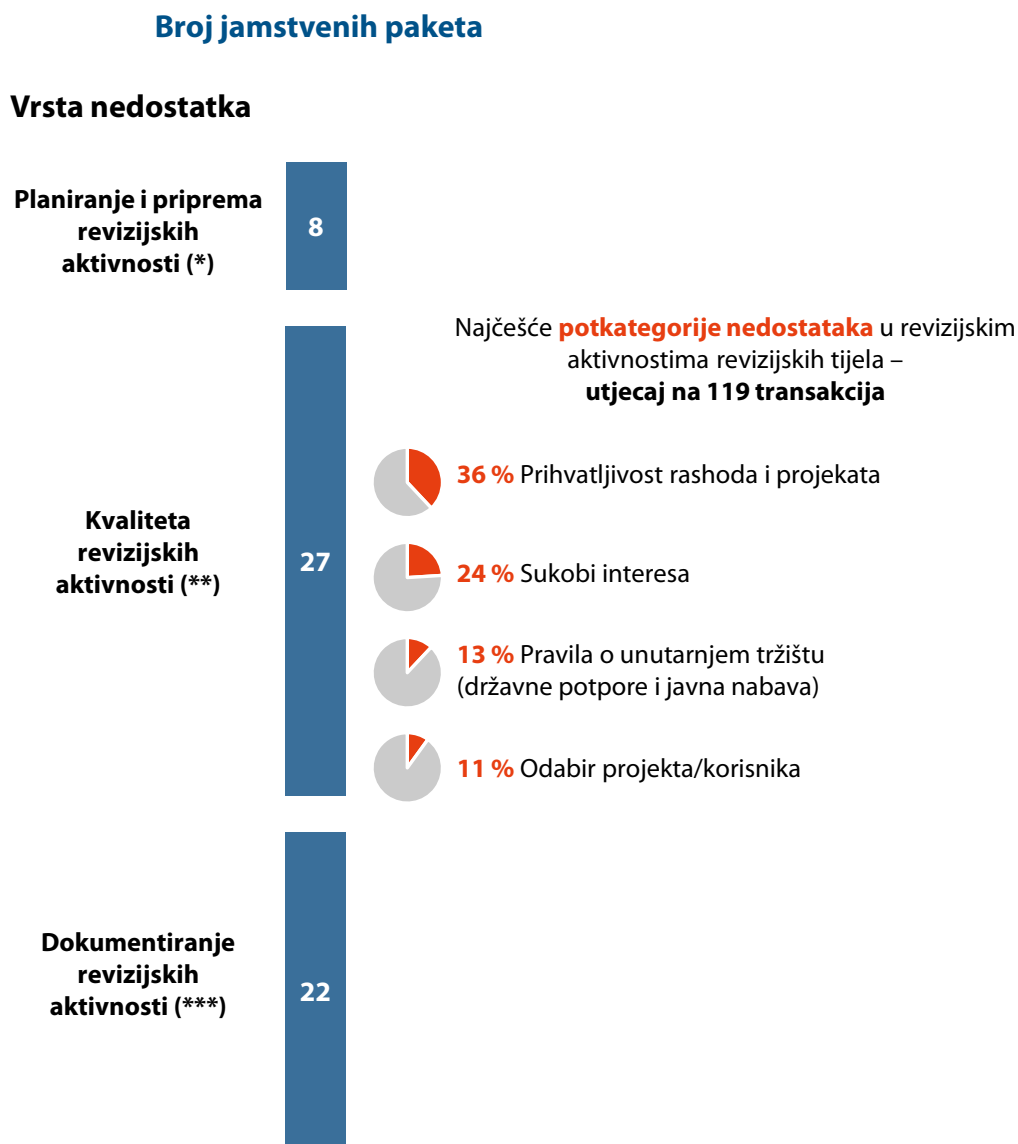
6.45. U nekim od tih 137 transakcija postojalo je više nedostataka. Sud je nedostatke utvrdio u vezi s:

- planiranjem i pripremom revizijskih aktivnosti tih tijela, npr. nedostaci u pristupima uzorkovanju i nepotpuni kontrolni popisi (kontrolni popisi koji ne uključuju posebna pitanja o državnoj potpori, dvostrukom financiranju, rokovima za plaćanja, *prijevari* itd. iako su revizijska tijela dužna provjeriti ta pitanja);
- kvalitetom obavljenih revizijskih aktivnosti i
- dokumentiranjem tih aktivnosti.

6.46. Sud je morao ponovno obaviti relevantne revizijske postupke za 138 transakcija od njih 189 (73 %). Za 89 transakcija (47 %) Sud se morao obratiti upravljačkim tijelima, posredničkim tijelima ili korisnicima na terenu kako bi pribavio potrebne popratne dokumente i druge dokaze jer ih revizijska tijela nisu prikupila ili ih nisu sačuvala, što nije u skladu sa zahtjevima predviđenim revizijskim standardima (vidjeti odlomak [6.28.](#)).

6.47. Na [slici 6.10.](#) prikazani su nedostaci na razini revizijskih tijela koje je Sud utvrdio i o kojima je izvijestio po jamstvenim paketima.

Slika 6.10. – Vrste nedostataka utvrđenih na razini revizijskih tijela



(*) Češka, Njemačka, Italija, Litva, Nizozemska i Švedska.

(**) Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

(***) Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska i Švedska.

Izvor: Sud.

6.48. U *okviru 6.10.* opisuje se primjer ozbiljnog nedostatka u aktivnostima i izvješćima jednog revizijskog tijela.

Okvir 6.10.

Nedostatci u aktivnostima i izvješćima jednog revizijskog tijela

U Nizozemskoj su revizijom koju je Sud proveo utvrđeni nedostatci u planiranju, pripremi i kvaliteti aktivnosti revizijskog tijela u vezi s jednim OP-om u okviru ESF-a.

Sud je utvrdio da predmetno revizijsko tijelo nije pravilno procijenilo primjenu pravila o državnim potporama niti je utvrdilo rashode koji zbog nekoliko razloga nisu bili prihvatljivi (vidjeti *okvir 6.6.*).

Tijekom revizije određenih operacija revizijsko tijelo nije moglo utvrditi koji su rashodi s cjelovitog popisa troškova projekta bili prijavljeni Komisiji. Zbog toga je kao temelj za sastavljanje svojeg poduzorka rashoda moralo upotrijebiti taj popis. Potom je neke od pogrešaka koje je utvrdilo prebilo s rashodima koje je prijavio predmetni korisnik i koji su prekoračivali iznose iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. To nije bilo u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama ni Komisijinim smjernicama o postupanju s pogreškama¹⁷ te je dovelo do toga da revizijsko tijelo prikaže *stopu ukupne preostale pogreške* manjom od stvarne.

6.49. Sud je utvrdio slučaj u kojem je primijenjen paušalni ispravak na jedan OP za koji predmetno revizijsko tijelo drugi put zaredom nije provjerilo jesu li povezani troškovi zakoniti i pravilni (vidjeti *okvir 6.11.*).

¹⁷ Odlomak 2.2.3. „An expenditure ‚buffer‘ at project level” *smjernica* za države članice o godišnjem izvješću o kontroli i revizorskom mišljenju koja trebaju podnijeti revizijska tijela te o postupanju s pogreškama.

Okvir 6.11.

Rizik od nepoštovanja propisa povećao se zbog opetovanog izostanka provjera

Sud je proveo reviziju jednog projekta u Mađarskoj financiranog iz EFRR-a u okviru OP-a „Gospodarski razvoj i inovacije”. Mađarska su tijela na temelju rezultata jedne revizije koju je provela Komisija primijenila paušalni ispravak na sve troškove projekata u okviru *prioritetne osi 2* nastale prije veljače 2022.

Sud je drugu godinu zaredom¹⁸ utvrdio da mađarsko revizijsko tijelo nije provjerilo određene aspekte troškova za osoblje (kvalifikacije osoblja i povećanja plaća) koji su bili obuhvaćeni tim paušalnim ispravkom.

Sud je utvrdio i da za jedan financijski instrument u okviru jedne druge prioritetne osi istog OP-a predmetno revizijsko tijelo nije provelo reviziju prihvatljivosti krajnjih primatelja i ulaganja u slučajevima u kojima je primijenjen paušalni ispravak od 10 %.

Uredbom o zajedničkim odredbama¹⁹ zahtijeva se da revizijska tijela provjere jesu li troškovi zakoniti i pravilni te da države članice osiguraju povrat neopravdanih sredstava od korisnika neovisno o tome jesu li na ta sredstva primijenjeni paušalni ispravci. Zbog tog izostanka provjera i povrata umanjuje se učinak kojim se korisnike odvraća od nepoštovanja važećeg prava.

6.50. S druge strane, Sud je u jednom OP-u u okviru EFRR-a u Hrvatskoj utvrdio elemente dobre prakse (vidjeti [okvir 6.12.](#)).

¹⁸ Godišnje izvješće za 2023., okvir 6.9.

¹⁹ Članak 122. stavak 2. Uredbe o zajedničkim odredbama.

Okvir 6.12.

Model dobre prakse – poboljšanja u aktivnostima jednog revizijskog tijela

Od 2019. Sud je šest puta proveo reviziju hrvatskog OP-a „Konkurentnost i kohezija” za razdoblje 2014. – 2020., uključujući projekte u okviru KF-a i EFRR-a te financijske instrumente. Sud je u sklopu prethodnih revizija u više navrata utvrdio sistemske nedostatke u aktivnostima i dokumentaciji hrvatskog revizijskog tijela.

Sud ove godine nije utvrdio takve nedostatke. Naprotiv, aktivnosti Suda potvrdile su da je to revizijsko tijelo poduzelo korektivne mjere te poboljšalo svoje aktivnosti i dokumentaciju na temelju prethodnih nalaza Suda. To je bilo vidljivo iz sljedećeg:

- djelotvornijih kontrolnih popisa i veće kvalitete obavljenih revizijskih aktivnosti;
- detaljnih kontrolnih popisa i radnih dokumenata koji su Sudu omogućili da gotovo u potpunosti prati revizijski trag;
- revizijskih spisa i dokumentacije koji su organizirani i učitani na način kojim se omogućuje jednostavan pristup.

Ta su poboljšanja primjer dobre prakse.

6.51. Kao odgovor na [pregled 03/2024](#) o zakonitosti i pravilnosti rashoda u području kohezije tijekom razdoblja 2014. – 2020. koji je objavio Sud Komisija i revizijska tijela u prosincu 2024. zajednički su dogovorili akcijski plan koji se sastoji od niza mogućih inicijativa za povećanje kapaciteta revizijskih tijela za otkrivanje nepravilnosti²⁰. Nadalje, Komisija je, na temelju zaključka Suda da se *revizijama usklađenosti* djelotvornije otkrivaju nepravilnosti nego pregledima dokumentacije, izmijenila svoj pristup kako bi se povećao opseg njezinih revizija na terenu. Djelotvornost tih mjera moći će se procijeniti u budućnosti.

²⁰ Godišnje izvješće o radu GU-a REGIO za 2024., str. 43.

Komisijine aktivnosti u svrhu dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu

6.52. Godišnja izvješća o radu glavni su alat s pomoću kojeg Komisijine glavne uprave izvješćuju o tome imaju li razumno jamstvo da se postupcima kontrole jamči pravilnost rashoda. Komisija je za 2024. zaključila da *sustavi upravljanja i kontrole* u državama članicama (na razini upravljačkih/posredničkih tijela te revizijskih tijela) nisu dobro funkcionirali za 23 OP-a od njih 313 za koje je odgovoran GU REGIO (14,7 % rashoda obuhvaćenih procjenom) i za 11 OP-ova od njih 211 za koje je odgovoran GU EMPL (4,5 % rashoda obuhvaćenih procjenom).

6.53. Uzimajući u obzir rezultate Komisijinih revizija i vlastite nalaze (44 pogreške koje su ostale neotkrivene – odlomak [6.14.](#); nedostatci u aktivnostima revizijskih tijela – odlomak [6.44.](#)), Sud se slaže s Komisijinim zaključkom u pogledu toga da na kraju programskog razdoblja 2014. – 2020. sustavi upravljanja i kontrole nisu u svim državama članicama funkcionirali djelotvorno. Budući da se Komisijine stope pogreške temelje na tim nacionalnim sustavima, to znači da navedeno stanje utječe i na pouzdanost tih stopa (vidjeti i odlomke [6.44.](#) – [6.49.](#) te [okvir 6.10.](#) i [okvir 6.11.](#)).

Komisija smatra da je u području kohezije razina nepravilnih rashoda u prihvaćenoj računovodstvenoj dokumentaciji značajna

6.54. U području kohezije Komisija izračunava ponderiranu prosječnu stopu preostale pogreške na temelju pojedinačnih stopa preostale pogreške koje su prijavile države članice, rezultata vlastitih aktivnosti u vezi s pravilnošću i drugih dostupnih informacija, kao što su rezultati revizija koje obavlja Sud. Ta se stopa navodi kao *ključni pokazatelj uspješnosti* u pogledu zakonitosti i pravilnosti za programe za razdoblje 2014. – 2020.

6.55. Za obračunsku godinu 2022./2023. GU REGIO naveo je za programe za razdoblje 2014. – 2020. u okviru podijeljenog upravljanja višu stopu ukupne preostale pogreške, konkretno 2,5 % (2,1 % za obračunsku godinu 2021./2022.). Najviša stopa pogreške iznosila je 3,6 %²¹. GU EMPL također je naveo višu stopu nego prethodne godine, konkretno 2,2 % (1,6 % za obračunsku godinu 2021./2022.), uz najvišu stopu pogreške od 3,0 %²². Najvišom stopom nastoji se uzeti u obzir rizik od pogrešaka izvan uzorka transakcija u OP-ovima na kojima se temelje stope pogreške. Najviše stope mogu uključivati i dopunske ili paušalne stope za OP-ove koji nisu obuhvaćeni revizijom²³. Iako je Komisija u godišnjim izvješćima o radu za 2024. navela veće vrijednosti ključnih pokazatelja uspješnosti za područje kohezije, one su i dalje bile ispod raspona stope pogreške koji je procijenio Sud (vidjeti [sliku 6.6.](#)).

6.56. Kad je riječ o programima za razdoblje 2021. – 2027., Komisija je u godišnjim izvješćima o radu navela da je u veljači 2024. zaprimljeno 11 jamstvenih paketa za GU REGIO i GU EMPL. Tijekom 2024. jamstveni paketi podneseni su za ograničen broj programa, zbog čega nisu bili dovoljno reprezentativni. Kao posljedica toga, rizik u trenutku plaćanja procijenjen je na 2 % (paušalna stopa). Stoga GU REGIO i GU EMPL, za razliku od razdoblja 2014. – 2020., nisu izračunali svoje ključne pokazatelje uspješnosti (vidjeti odlomak [6.55.](#)).

²¹ Procijenjeni ukupni rizik u trenutku plaćanja za rashode koje je GU REGIO isplatio 2024. (uključujući sva programska razdoblja i sve načine upravljanja) kreće se između 2,30 % i 3,29 %.

²² Procijenjeni ukupni rizik u trenutku plaćanja za rashode koje je GU EMPL isplatio 2024. (uključujući sva programska razdoblja i sve načine upravljanja) kreće se između 2,16 % i 2,82 %.

²³ Prilozi 7D godišnjim izvješćima o radu [GU-a REGIO](#) i [GU-a EMPL](#) za 2024.

6.57. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR) za 2024. Komisija je izvijestila²⁴ o sljedećim pokazateljima:

- o naslov 2. VFO-a (u cjelini): kombinirani rizik u trenutku plaćanja iznosi 2,9 % i temelji se na rizičnim iznosima koje su izračunale različite glavne uprave. Sud napominje da je to više od vrijednosti od 1,6 % koju je Komisija izračunala za proračun EU-a u cjelini;
- o svi fondovi kohezijske politike (kao cjelina): kombinirani rizik u trenutku plaćanja iznosi između 2,3 % i 3,2 % i također se temelji na procjenama rizičnih iznosa koje su navele glavne uprave te njihovim ključnim pokazateljima uspješnosti.

6.58. Općenito gledajući, GU REGIO²⁵ zaključio je u godišnjem izvješću o radu da je u prihvaćenoj računovodstvenoj dokumentaciji za 2024. za EFRR/KF, unatoč rezultatima kontrola i ispravcima koji su već primijenjeni na razini država članica, i dalje bila prisutna značajna razina nepravilnih rashoda. GU EMPL²⁶ donio je isti zaključak za ESF/IZM i FEAD. Kao što je naveo u [pregledu](#) jamstvenog okvira za kohezijsku politiku, Sud smatra da Komisija stopu pogreške koju prijavljuje procjenjuje manjom od stvarne iako se Komisija slaže s ukupnim zaključkom Suda da u rashodima u području kohezije postoji značajna stopa pogreške. U odlomku **1.36. poglavlja 1.** opisuje se razlika između stope pogreške koju je procijenio Sud i stope koju je izračunala Komisija.

Zaključenje programskih razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020.

6.59. Rok do kojeg su države članice trebale dostaviti dokumente o zaključenju za razdoblje 2007. – 2013. bio je 31. ožujka 2017., no to su u više navrata činile s odgodom. Do kraja 2024. stanje je bilo kako slijedi:

- o GU REGIO u potpunosti je zaključio 282 OP-a od njih 322, samo tri više nego 2023. Preostalih je 40 OP-ova za programsko razdoblje 2007. – 2013. pred zaključenjem.
- o GU EMPL zaključio je 101 OP od njih 118 te je u fazu pred zaključenje doveo njih 15. Još nisu zaključena samo dva programa u okviru ESF-a u Rumunjskoj. Komisija u godišnjem izvješću o radu navodi da će 2025. ta dva programa dovesti u fazu pred zaključenje.

²⁴ Svezak II. AMPR-a za 2024., Prilog 2., str. 103. – 106. te svezak III., Prilog 5., str. 20. – 22.

²⁵ Godišnje izvješće o radu GU-a REGIO za 2024., str. 9.

²⁶ Godišnje izvješće o radu GU-a EMPL za 2024., str. 8.

6.60. Kad je riječ o 40 programa koji su u fazi pred zaključenje za koje je nadležan GU REGIO te njih 15 koji su u fazi pred zaključenje za koje je nadležan GU EMPL, Komisija je pristala izvršiti djelomično plaćanje pri zaključenju koje obuhvaća samo nesporne iznose. Uskratila je plaćanje svih rashoda u kojima potencijalno postoje nepravilnosti ili koji su obuhvaćeni istragama koje su u tijeku na nacionalnoj razini ili razini EU-a. Na većinu tih programa koji su u fazi pred zaključenje i dalje utječu postupci koji su u tijeku na nacionalnoj razini, što dovodi do dugotrajnog postupka zaključenja i zbog čega je teško predvidjeti datum potpunog zaključenja. S obzirom na taj spori napredak postoji povećani rizik od preklapanja sa zaključenjem OP-ova za programsko razdoblje 2014. – 2020., što može dovesti do daljnjih kašnjenja.

6.61. Kad je riječ o programskom razdoblju 2014. – 2020., [Uredbom o STEP-u](#) rok u kojem države članice moraju podnijeti završne jamstvene pakete produljen je do 15. veljače 2026. Međutim, Komisija je izvijestila da je zaključeno 10 OP-ova za razdoblje 2014. – 2020. (dva tijekom 2023. i osam tijekom 2024.).

6.62. U godišnjem izvješću o radu GU REGIO naveo je da su do 1. ožujka 2025. završni jamstveni paketi podneseni za 58 programa od njih 313 koji još nisu zaključeni. Slično tomu, GU EMPL izvijestio je da su završni jamstveni paketi podneseni za 43 programa od njih 211 koji još nisu zaključeni. Oba GU-a započet će s izvješćivanjem o stanju zaključenja tih programa tek u godišnjem izvješću o radu za 2025.

Zaključak i preporuke

Zaključak

6.63. Sud procjenjuje da ukupna stopa pogreške za naslov VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti” za financijsku godinu 2024. iznosi 5,7 %.

6.64. Revizija koju je Sud proveo pokazala je da su potrebna dodatna poboljšanja u pogledu načina na koji programska tijela država članica i Komisija primjenjuju jamstveni okvir za rashode u području kohezije imajući na umu da se za razdoblje 2021. – 2027. u okviru podijeljenog upravljanja upotrebljava slična jamstvena struktura.

6.65. Aktivnosti Suda pokazuju da kontrole koje obavljaju upravljačka tijela nisu uvijek djelotvorne kad je riječ o sprečavanju ili otkrivanju nepravilnosti u rashodima koje prijavljuju korisnici. Nadalje, nedostaci koje je Sud utvrdio u aktivnostima nekoliko revizijskih tijela iz uzorka koji je sastavio (vidjeti odlomke [6.44.](#) – [6.49.](#)) pokazuju da se na te aktivnosti trenutačno može osloniti u ograničenoj mjeri. Od 30 jamstvenih paketa za razdoblje 2014. – 2020. ponovno izračunana stopa pogreške bila je iznad praga značajnosti od 2 % u njih 16. Komisija je za pet od tih paketa uskladila stope preostale pogreške i one sad prelaze 2 %.

6.66. Jamstvenim paketima iz godišnjih uzoraka Suda od 2017. redovito se obuhvaća više od trećine rashoda koje je prihvatila Komisija. Udio rashoda obuhvaćenih jamstvenim paketima čije stope preostale pogreške prelaze 2 % i dalje je znatan te za 2024. iznosi 44 % (vidjeti [sliku 6.9.](#)).

Preporuke

6.67. U [Prilogu 6.2.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u [godišnjem izvješću za 2021.](#) Komisija je jednu preporuku provela u potpunosti, a jednu u određenoj mjeri. Sud je obavio pregled i za tri preporuke iz svojih godišnjih izvješća za [2022.](#) i [2023.](#) čiji je ciljni rok provedbe bio kraj 2024., od kojih je jedna provedena u potpunosti. Sud je ujedno obavio procjenu u pogledu preporuka iz svojih godišnjih izvješća za [2017.](#), [2018.](#), [2019.](#) i [2020.](#) koje još nisu bile u cijelosti provedene, ali su i dalje relevantne.

6.68. Na temelju nalaza i zaključaka za 2024. Sud Komisiji preporučuje sljedeće:

Preporuka 6.1. – Potrebno je zajamčiti da revizijska tijela poboljšaju svoj način rada

Komisija bi u okviru svojih pregleda dokumentacije i revizija trebala zajamčiti da revizijska tijela ojačaju svoje kapacitete za kontrolu i otkrivanje na način da provjerava sljedeće:

- (a) planiraju li ta tijela uzorkovanje na pravilan način te sastavljaju li reprezentativan, dostatan i relevantan revizijski uzorak iz rashoda prijavljenih Komisiji, kako se zahtijeva Uredbom o zajedničkim odredbama;
- (b) potvrđuju li ta tijela da se ispunjavanje kriterija prihvatljivosti dokazuje na temelju dostatnih, primjerenih i pouzdanih dokaza;
- (c) vode li ta tijela odgovarajuću dokumentaciju kojom se potkrepljuje revizijski trag, uključujući jasno indeksiran revizijski spis s upućivanjima na i. dokaznu dokumentaciju, ii. detaljne kontrolne popise i iii. radne dokumente, uključujući opis ispitanih stavki, povezanih izračuna i formula.

Ciljni rok provedbe: od 2026.

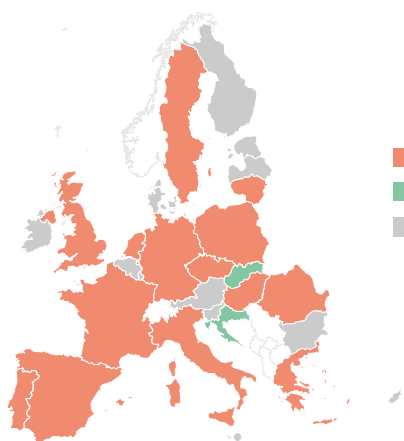
Preporuka 6.2. – Nakon primjene paušalnih stopa potrebno je nastaviti s provjerama

U slučajevima u kojima se u (operativnim) programima utvrde sistemski nedostaci i zatim primijeni paušalna stopa potrebno je zajamčiti da tijela država članica ne iskoriste mehanizam paušalnog ispravka kako bi izbjegla svoju odgovornost da provjere prihvatljivost rashoda prije nego što ih prijave Komisiji te da se u relevantnim slučajevima izvrši povrat sredstava na pojedinačnoj osnovi.

Ciljni rok provedbe: kraj 2025.

Prilozi

Prilog 6.1 – Detaljan prikaz uzorka transakcija u okviru podijeljenog upravljanja koji je Sud sastavio i povezanih nalaza za izjavu Suda o jamstvu za 2024.







- Postoje pogreške povezane s transakcijama
- Ne postoje pogreške povezane s transakcijama
- Nije obuhvaćena revizijom





Država članica (*)	Doprinos EU-a (u milijunima eura)	Transakcije obuhvaćene revizijom	Nalazi povezani s transakcijama	
			Mjerljive pogreške	Nemjerljive pogreške
Poljska	9 002	41	6	1
Italija	5 775	27	3	3
Rumunjska	3 670	13	–	3
Španjolska	3 532	17	7	3
Češka	2 596	18	2	6
Njemačka	2 583	12	4	3
Portugal	2 369	10	4	4
Mađarska	2 595	9	4	2
Grčka	2 152	16	2	1
Francuska	2 076	7	1	2
Hrvatska	1 775	5	–	–
Ujedinjena Kraljevina	1 559	7	–	1
Slovačka	1 507	6	–	–
Litva	949	4	–	1
Bugarska	854	–	–	–
Latvija	463	–	–	–
Estonija	401	–	–	–
Slovenija	390	–	–	–
Švedska	330	5	2	–
Belgija	288	–	–	–
Finska	184	–	–	–
Malta	171	–	–	–
Nizozemska	135	4	3	3
Cipar	107	–	–	–
Austrija	40	–	–	–
Danska	35	–	–	–
Luksemburg	19	–	–	–
Irska	10	–	–	–
UKUPNO	45 567	201	38	33



(*) Uzorak koji je Sud sastavio nije osmišljen s ciljem donošenja pojedinačnog zaključka za svaku državu članicu.





Izvor: Sud.





Prilog 6.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti”



Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.



Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.



Godina	Preporuka Suda	Razina u kojoj je Komisija prihvatila preporuku	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2017.	<p>Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:</p> <p>1. preporuka:</p> <p>zajamči da se na razini financijskih posrednika primjenjuju odgovarajući mehanizmi revizije financijskih instrumenata kojima upravlja EIF. U slučajevima u kojima se EIB/EIF služi dogovorenim postupcima s vanjskim revizorima Komisija bi trebala definirati minimalne uvjete relevantnih ugovora uzimajući u obzir potrebu za davanjem jamstva, a posebice obvezu dostatnih revizijskih aktivnosti na razini država članica.</p> <p>(preporučeni rok provedbe: odmah)</p>			<p><i>Skupnom uredbom</i> uveden je zahtjev u skladu s kojim su revizijska tijela dužna obavljati revizije sustava i revizije operacija za financijske instrumente na razini financijskih posrednika, uključujući financijske instrumente kojima upravlja <i>Grupa EIB-a</i>, ali ne i programe <i>inicijative za MSP-ove</i> koji su uvedeni prije 2. kolovoza 2018. Komisija je poduzela dodatne mjere tako što je u revizijsku metodologiju za financijske instrumente uključila preporuku da revizijska tijela obavljaju reviziju nad financijskim posrednicima za instrumente koje primjenjuje Grupa EIB-a, bez obzira na to kada su uspostavljeni. Međutim, metodologijom se ne može proširiti zakonski mandat revizijskih tijela. Komisija je predočila dokaze o tome da u nekim državama članicama revizijska tijela već provode provjere na razini financijskih posrednika. Međutim, revizijama koje je Sud proveo za 2020. i 2022. (Instrument jedinstvenog tržišta za hitne slučajeve (SMEi) – Španjolska) utvrđeno je da se te provjere i dalje ne provode dosljedno (u državi članici nad kojom je Sud proveo reviziju ni vanjski revizor ni revizijska tijela nisu proveli nijednu reviziju na razini financijskih posrednika). Nisu dostavljeni nikakvi novi elementi kojima bi se pokazalo da je to ispravljeno 2024.</p>



Godina	Preporuka Suda	Razina u kojoj je Komisija prihvatila preporuku	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	<p>3. preporuka:</p> <p>poduzme mjere u pogledu nedostataka koje je Sud utvrdio u provjerama aktivnosti revizijskih tijela koje provodi u kontekstu svojih revizija pravilnosti.</p> <p>(preporučeni rok provedbe: odmah)</p>			<p>Vidjeti odlomke 6.58. – 6.64. godišnjeg izvješća za 2018., odlomke 5.48. – 5.62. godišnjeg izvješća za 2019., odlomke 5.43. i 5.44. godišnjeg izvješća za 2020., odlomke 5.40. – 5.43. godišnjeg izvješća za 2021., odlomak 6.47. godišnjeg izvješća za 2022., odlomke 6.50. – 6.53. godišnjeg izvješća za 2023. i odlomke 6.44. – 6.49. ovog godišnjeg izvješća. Iako je Komisija povećala broj revizija usklađenosti, Sud i dalje nailazi na nedostatke u radu revizijskih tijela.</p>
	<p>4. preporuka:</p> <p>poduzme mjere u pogledu složenosti informacija iznesenih u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL u vezi s okvirom za kontrolu i jamstvo za razdoblje 2014. – 2020., i to:</p> <p>(...)</p> <p>(iii) objavljivanjem ukupne stope preostale pogreške za podnaslov 1.b VFO-a za svaku obračunsku godinu.</p> <p>(preporučeni rok provedbe: lipanj 2019.)</p>			



Godina	Preporuka Suda	Razina u kojoj je Komisija prihvatila preporuku	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	<p>5. preporuka:</p> <p>zajamči da se mehanizmi revizije izmijene u skladu s prijedlogom koji je Komisija iznijela u vezi s financijskim instrumentima u regulatornom okviru za razdoblje nakon 2020. kako bi se stope preostale pogreške izračunavale isključivo na temelju stvarne uporabe financijskih sredstava na razini krajnjih primatelja.</p> <p>(preporučeni rok provedbe: prije početka primjene zakonodavnog okvira za razdoblje nakon 2020.)</p>			Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. (Uredba (EU) 2021/1060) predviđeno je da se u prvi zahtjev za plaćanje uključi jednokratni predujam za financijske instrumente. U svojim odgovorima na praćenje provedbe preporuka za godišnje izvješće za 2020. Komisija je navela da namjerava donijeti delegirani akt kojim bi se revizijska tijela obvezalo na to da taj predujam isključe iz revizijskog statističkog skupa. Komisija je sada ponovno preispitala to stajalište i navela da će početni predujam i dalje biti uključen u statistički skup obuhvaćen revizijom za predmetnu obračunsku godinu.
	<p>6. preporuka:</p> <p>provodi dostatne provjere pravilnosti kako bi mogla donijeti zaključke o djelotvornosti revizija koje su provela revizijska tijela i dobiti razumno jamstvo o pravilnosti rashoda, i to najkasnije u okviru godišnjeg izvješća o radu koje objavljuje u godini nakon prihvatanja računovodstvene dokumentacije.</p> <p>(preporučeni rok provedbe: odmah)</p>			Vidjeti odlomak 5.64. godišnjeg izvješća za 2021.

Godina	Preporuka Suda	Razina u kojoj je Komisija prihvatila preporuku	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2018.	<p>Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:</p> <p>Preporuka 6.1. – Revizijski mehanizmi za programe u okviru inicijative za MSP-ove</p> <p>Potrebno je zajamčiti sljedeće:</p> <p>revizijsko tijelo ili revizor kojeg odabere Grupa EIB-a trebali bi obavljati redovite provjere na razini financijskih posrednika koje bi se temeljile na reprezentativnom uzorku isplata krajnjim primateljima;</p> <p>u slučajevima u kojima su takve provjere nedostatne potrebno je osmisliti i provesti odgovarajuće mjere kontrole kako bi se spriječila mogućnost značajno nepravilnih rashoda pri zaključenju.</p> <p>(ciljni rok provedbe: odmah)</p>			<p>Prethodnim revizijama koje je proveo Sud potvrđeno je da je EIF već uveo ili uvodi poboljšanja u svoje sustave praćenja i kontrole te da je dobrovoljno proširio uporabu izvješća o razumnom jamstvu na programe u okviru inicijative za MSP-ove. Iako Sud uvažava činjenicu da su neka revizijska tijela već provela provjere na razini financijskih posrednika, puna djelotvornost tih mjera još nije dokazana. Sud kao primjer navodi rezultate revizije inicijative za MSP-ove u Španjolskoj koja je provedena u kontekstu <i>davanja izjave o jamstvu</i> za 2022.</p>

Godina	Preporuka Suda	Razina u kojoj je Komisija prihvatila preporuku	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2019.	<p>Preporuka 5.2. – Poduzimanje mjera za povećanje pouzdanosti stopa preostale pogreške koje prijavljuju revizijska tijela</p> <p>Komisija bi trebala analizirati glavne izvore neotkrivenih pogrešaka i izraditi potrebne mjere u suradnji s revizijskim tijelima kako bi se poboljšala pouzdanost prijavljenih stopa preostale pogreške.</p> <p>(preporučeni rok provedbe: lipanj 2021.)</p>			<p>Unatoč naporima Komisije, kako je prikazano u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO (2019.: str. 25. i 2020.: str. 41. – 43. te 2021.: str. 32. i 33.) i GU-a EMPL (2019.: str. 37.; 2020.: str. 43. i 44. te 2021.: str. 49.), revizijskim aktivnostima koje je Sud obavio od 2020. nije utvrđeno znatno poboljšanje u tom pogledu (vidjeti, primjerice, odlomak 5.38. godišnjeg izvješća za 2020., odlomke 5.40. i 5.41. godišnjeg izvješća za 2021., odlomke 6.48., 6.49. i 6.50. godišnjeg izvješća za 2022., odlomke 6.50. – 6.53 godišnjeg izvješća za 2023. te odlomke 6.44. – 6.49. ovog godišnjeg izvješća).</p> <p>Komisija je provela analizu glavnih izvora neotkrivenih pogrešaka.</p>

Godina	Preporuka Suda	Razina u kojoj je Komisija prihvatila preporuku	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2020.	<p>Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:</p> <p>Preporuka 5.2. – U revizijama koje revizijska tijela obavljaju nad operacijama potrebno je pratiti rizik od prijevara</p> <p>izričito potiče revizijska tijela da u svoje kontrolne popise uvedu posebna pitanja u vezi s rizicima od prijevara i da dokumentiraju korake poduzete za uklanjanje svih takvih rizika otkrivenih tijekom revizije.</p> <p>Revizijska tijela trebala bi surađivati s nacionalnim službama za koordinaciju borbe protiv prijevara i voditi računa o slučajevima sumnje na prijevaru ili utvrđene prijevare koji su prijavljeni Komisiji preko sustava za upravljanje nepravilnostima. Sud također podsjeća na preporuke koje je iznio u tematskom izvješću 06/2019.</p> <p>(preporučeni rok provedbe: lipanj 2022.)</p>			

Godina	Preporuka Suda	Razina u kojoj je Komisija prihvatila preporuku	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2021.	<p>Preporuka 5.2. – Doprimos nacionalnih programa ostvarenju ciljeva ESF-a</p> <p>U slučajevima u kojima se operativni programi temelje na postojećim nacionalnim programima trebalo bi zajamčiti da se provedenom operacijom djelotvorno doprinese ostvarenju ciljeva programa, uzimajući pritom posebno u obzir stanje koje je ove godine utvrđeno u španjolskim operativnim programima za ESF/[IZM] u vezi sa sudionicima koji su ujedno pripadnici skupine <i>NEET</i> [sudionici koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju].</p> <p>(ciljni rok provedbe: studeni 2022.)</p>	✓		Komisija je poduzela mjere u vezi sa španjolskim slučajem na koji se upućuje u preporuci. Međutim, nije riješila pitanje koje se odnosi na način na koji se operacijama financiranim u okviru OP-ova utemeljenih na postojećim nacionalnim programima djelotvorno doprinosi ostvarivanju ciljeva programa.
	<p>Preporuka 5.6. – Vladavina prava</p> <p>Komisija bi u svojim godišnjim izvješćima o radu trebala navesti informacije o postupcima u vezi s vladavinom prava koji se trenutačno vode protiv država članica te informacije o tome na koji način ti postupci mogu utjecati na jamstvo u pogledu pravilnosti rashoda koje Komisija može dobiti od sustava jamstva i kontrole predmetnih zemalja.</p> <p>(ciljni rok provedbe: travanj 2023. (sljedeća godišnja izvješća o radu))</p>	✗		

Godina	Preporuka Suda	Razina u kojoj je Komisija prihvatila preporuku	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	<p>Preporuka 6.3. – Potrebno je provoditi tematske revizije o sukobu interesa</p> <p>Sud preporučuje Komisiji da planira i provede usmjerene tematske revizije o sukobima interesa za programe za razdoblje 2021. – 2027. na temelju vlastite procjene rizika i u svjetlu utvrđenih manjkavosti.</p> <p>(ciljni rok provedbe: prosinac 2024.)</p>	✔		
	<p>Preporuka 6.5. – Potrebno je zajamčiti pouzdanost osobnih izjava</p> <p>Sud preporučuje Komisiji da jamči da revizijska tijela raspolažu odgovarajućim metodama provjere valjanosti i pouzdanosti osobnih izjava te dijele primjere dobre prakse, uzimajući pritom u obzir stanje utvrđeno u aktualnoj godini.</p> <p>(ciljni rok provedbe: prosinac 2023.)</p>	✔		Sud prima na znanje da je Komisija poduzela nekoliko mjera u vezi s preporukom te da dodatno planira staviti na raspolaganje primjere dobre prakse.

Godina	Preporuka Suda	Razina u kojoj je Komisija prihvatila preporuku	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2023.	<p>Preporuka 6.2. – Potrebno je uskladiti način na koji se postupa s pogreškama u javnoj nabavi u okviru izravnog i podijeljenog upravljanja</p> <p>Potrebno je uskladiti način na koji se postupa s nepravilnostima u javnoj nabavi za projekte koji se financiraju i u okviru izravnog i u okviru podijeljenog upravljanja, kao što su projekti koji se financiraju i u okviru <i>CEF-a</i> i u okviru <i>EFRR-a</i>. Nepravilnosti koje proizlaze iz kršenja istih zakonskih odredbi trebale bi dovesti do iste procjene i stope ispravka.</p> <p>(ciljni rok provedbe: prosinac 2024.)</p>	⊗	⊗	

Izvor: Sud.

Poglavlje 7.

Prirodni resursi i okoliš

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	7.1. – 7.16.
Kratak opis	7.2. – 7.14.
Ciljevi i područja politike	7.2. – 7.4.
Instrumenti i okviri za potrošnju	7.5. – 7.14.
Opseg revizije i revizijski pristup	7.15. – 7.16.
Pravilnost transakcija	7.17. – 7.28.
Rezultati ispitivanja transakcija	7.17. – 7.28.
Izravna plaćanja	7.21. – 7.22.
Ruralni razvoj, tržišne mjere i druga područja politike	7.23. – 7.28.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	7.29. – 7.42.
Izvješća GU-a AGRI i GU-a CLIMA o pravilnosti rashoda	7.29. – 7.36.
Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)	7.37.
Pregled novih sustava za izvješćivanje o uspješnosti	7.38. – 7.42.
Zaključak i preporuke	7.43. – 7.48.
Zaključak	7.43. – 7.44.
Preporuke	7.45. – 7.48.
Prilozi	
Prilog 7.1. – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini	
Prilog 7.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

Uvod

7.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 3. *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Prirodni resursi i okoliš”*. Na *slici 7.1.* prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2024.

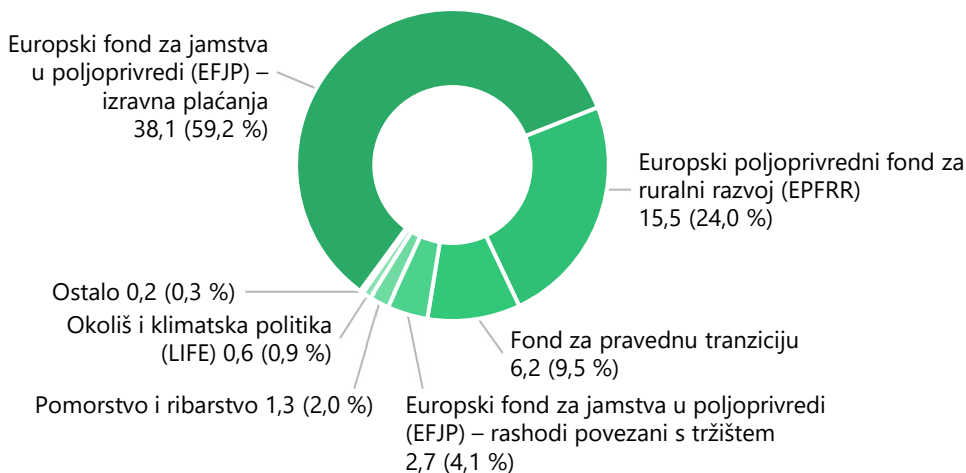
Slika 7.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

Prirodni resursi i okoliš
64,4 milijarde eura (33,7 % potrošnje proračuna EU-a)



Detaljan prikaz plaćanja za 2024. po fondovima

(u milijardama eura)



Revizijski statistički skup za 2024. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja – ukupno 64,4



Revizijski statistički skup – ukupno 57,9



Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2024.

Kratak opis

Ciljevi i područja politike

7.2. Tijekom 2024. glavni udio (87,3 %) potrošnje EU-a u okviru naslova „Prirodni resursi i okoliš” otpadao je na *zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP)*. Iako Europska komisija, a posebice njezina Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI), snosi krajnju odgovornost za ZPP, njime upravlja zajedno s *agencijama za plaćanja* u državama članicama, koje su odgovorne za jamčenje *zakonitosti i pravilnosti* potrošnje prijavljene Komisiji. U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. postoje tri opća cilja¹:

- poticanje pametnog, konkurentnog, otpornog i diversificiranog sektora poljoprivrede kojim se osigurava dugoročna sigurnost opskrbe hranom;
- podupiranje i jačanje zaštite okoliša, uključujući bioraznolikost, i djelovanja u području klime;
- jačanje socioekonomske strukture ruralnih područja.

7.3. Naslov 3. VFO-a uključuje i *Fond za pravednu tranziciju (FPT)*, koji je uspostavljen za razdoblje 2021. – 2027. kako bi se pružala potpora regijama i osobama pogođenim tranzicijom prema klimatskoj neutralnosti². Na taj fond otpada 9,5 % plaćanja u okviru tog naslova. Gotovo sva plaćanja iz FPT-a tijekom 2024. činilo je neporavnano pretfinanciranje, koje Sud ne uključuje u revizijski statistički skup.

7.4. Predmetnim naslovom VFO-a ujedno su obuhvaćeni rashodi EU-a u području pomorske i ribarstvene politike financirani u okviru *Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)*, koji je pod nadležnošću Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo (GU MARE), i rashodi financirani u okviru *programa LIFE* za okoliš i djelovanje u području klime, koji je pod nadležnošću Glavne uprave za okoliš (GU ENV), Glavne uprave za klimatsku politiku (GU CLIMA) i Glavne uprave za energetiku (GU ENER).

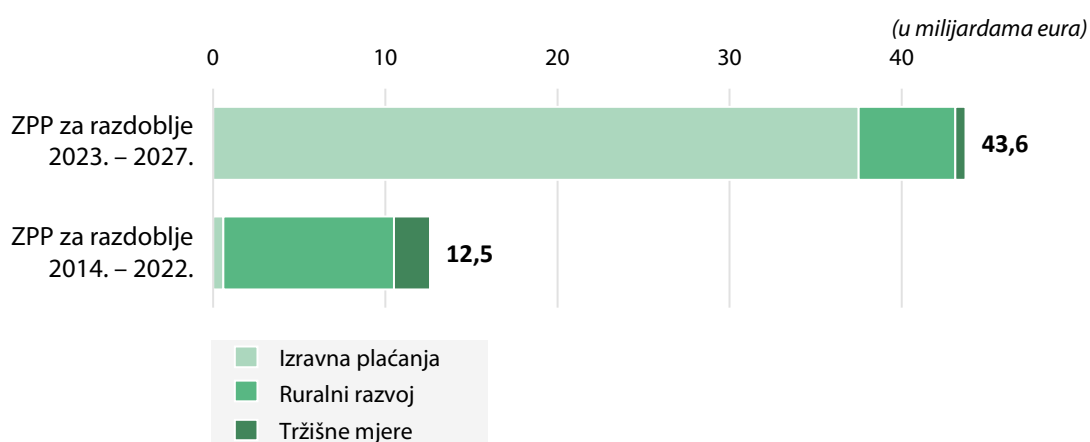
¹ Članak 5. [Uredbe \(EU\) 2021/2115](#) o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a).

² Članak 2. [Uredbe \(EU\) 2021/1056](#) o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju.

Instrumenti i okviri za potrošnju

7.5. Države članice izradile su za razdoblje 2023. – 2027. *strateške planove u okviru ZPP-a* kojima su obuhvaćeni rashodi iz *Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP)* i *Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)*. Tijekom 2024. od plaćanja u okviru ZPP-a, koja su iznosila 56,0 milijardi eura, u sklopu navedenih strateških planova izvršena su plaćanja u ukupnom iznosu od 43,6 milijardi eura, dok su plaćanja u sklopu ZPP-a za razdoblje 2014. – 2022. iznosila 12,5 milijardi eura (vidjeti [sliku 7.2.](#) u nastavku).

Slika 7.2 – Vrsta potrošnje u okviru ZPP-a po razdobljima



Izvor: Sud.

7.6. Tijekom 2024. glavne instrumente za potrošnju („intervencije”) u okviru ZPP-a činili su:

- *izravna plaćanja* poljoprivrednicima, koja se u cijelosti financiraju iz proračuna EU-a (EFJP);
- nacionalne i regionalne *intervencije u području ruralnog razvoja* koje su provele države članice te koje se sufinanciraju iz proračuna EU-a (EPFRR) i sredstvima država članica;
- poljoprivredne *tržišne mjere*, koje se u cijelosti financiraju iz proračuna EU-a (EFJP), osim određenih mjera, kao što su mjere za promidžbu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, koje sufinanciraju države članice.

7.7. Izravna plaćanja činila su 59,2 % rashoda u okviru naslova 3. *VFO-a* (38,1 milijarda eura za 2024.). Gotovo sva izravna plaćanja tijekom 2024. izvršena su u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. (36,9 milijardi eura). Glavne intervencije u obliku izravnih plaćanja bile su sljedeće:

- o intervencije u obliku *osnovne potpore dohotku za održivost* (19,0 milijardi eura) i *dodatne preraspodijeljene potpore dohotku za održivost* (4,0 milijardi eura), kojima se pruža potpora dohotku na temelju površine poljoprivrednog zemljišta koju su prijavili poljoprivrednici;
- o *ekosheme* (8,6 milijardi eura), nova vrsta intervencije uvedena u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. kako bi se pružila potpora za poljoprivredne prakse kojima se doprinosi postizanju ciljeva u području klime i okoliša te dobrobiti životinja. U sklopu određene ekosheme *korisnici* moraju ispuniti zahtjeve koji nadilaze relevantne propisane zahtjeve upravljanja i *standarde za dobre poljoprivredne i okolišne uvjete zemljišta (standardi GAEC)*. U [okviru 7.1.](#) navodi se jedan primjer;
- o *proizvodno vezana potpora dohotku* (4,4 milijarde eura) za posebne vrste poljoprivrednih proizvoda, kao što su govedina i teletina, mlijeko i proteinski usjevi.

Okvir 7.1.

Primjer ekosheme za kultiviranje ekstenzivnog travnjaka

U Finskoj je jedan poljoprivrednik primio plaćanja u okviru ekosheme za kultiviranje ekstenzivnog travnjaka. Ta je ekoshema osmišljena radi povećanja bioraznolikosti. Na fotografiji u nastavku prikazana je parcela sa starim prirodnim travnjakom koji se razvio u područje na kojem rastu raznolike biljke te žive razne vrste poljskih ptica i kukaca. Sud je tijekom revizije potvrdio da je predmetni korisnik ispunjavao uvjete prihvatljivosti.



Izvor: Sud.

7.8. Izravna plaćanja poljoprivrednicima utemeljena su na dodijeljenim pravima te njihovo izvršavanje ovisi o ispunjavanju određenih uvjeta. Takva su plaćanja povezana s manjim rizikom od *pogreške* u usporedbi s plaćanjima utemeljenim na nadoknadi troškova, pod pretpostavkom da uvjeti povezani s njima nisu složeni (vidjeti odlomak **1.18.**). Uz iznimku određenih ekoshema, Sud smatra da uvjeti za primanje izravnih plaćanja nisu složeni.

7.9. Izravnim plaćanjima upravljaju pojedinačne države članice, i to u okviru *integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS)*, kojim se međusobno povezuju baze podataka o poljoprivrednim gospodarstvima, zahtjevima za potporu, registrima životinja i poljoprivrednim površinama. IAKS uključuje *sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela (ISAP)*, *sustav za geoprostorne zahtjeve (GSA)* i *sustav za nadzor površina (AMS)*. IAKS pomaže poljoprivrednicima u ispunjavanju njihovih zahtjeva za potporu povezanu s površinom i pružanju dokaza o njihovim aktivnostima, što olakšava provjere koje provode agencije za plaćanja. Time se omogućuje da se određene pogreške u zahtjevima za potporu isprave prije plaćanja i smanjuje rizik od pogreške.

7.10. Na ruralni razvoj otpadalo je 24,0 % rashoda u okviru naslova 3. VFO-a (15,5 milijardi eura) te je njime bilo obuhvaćeno sljedeće:

- plaćanja poljoprivrednicima na temelju kriterija povezanih s okolišem i klimom (6,9 milijardi eura) koji se primjenjuju na poljoprivredne površine ili na temelju broja životinja na poljoprivrednom gospodarstvu („plaćanja povezana s površinom ili životinjama”), koja su obuhvaćena i IAKS-ima država članica;
- pomoć projektima ulaganja (8,6 milijardi eura) čija je svrha pružiti potporu društvenom i gospodarskom razvoju u ruralnim područjima („plaćanja koja nisu povezana s površinom”).

7.11. Tijekom 2024. većina rashoda država članica u području ruralnog rashoda i dalje je bila povezana s preuzetom *obvezama* u okviru nacionalnih i regionalnih *programa ruralnog razvoja* za razdoblje 2014. – 2022. (9,9 milijardi eura). U skladu sa Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a programi ruralnog razvoja te bivše države članice provodili su se do kraja 2023. te su 2024. zaključeni.

7.12. Poljoprivredne tržišne mjere, na koje je otpadalo 4,1 % rashoda (2,7 milijardi eura) u okviru naslova 3. VFO-a, uključuju nekoliko programa, kao što su potpore za organizacije proizvođača voća i povrća i restrukturiranje vinograda, te se na svaki od tih programa primjenjuju zasebni uvjeti prihvatljivosti. Cilj je tržišnih mjera u sektoru vina povećati konkurentnost proizvođača te im pružiti pomoć u prilagodbi potražnji na tržištu.

7.13. Za preostalih 3,2 % rashoda u okviru naslova 3. VFO-a, uglavnom u okviru Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) i programa LIFE, postoji niz kriterija za odabir, uvjeta prihvatljivosti i metoda isplate.

7.14. Uvjeti prihvatljivosti za ekosheme, većinu rashoda za ruralni razvoj, tržišne mjere i područja politike u okviru naslova 3. VFO-a izvan ZPP-a složeniji su nego za izravna plaćanja (isključujući ekosheme) te postoji veći rizik od pogreške (vidjeti odlomak **1.18.**).

Opseg revizije i revizijski pristup

7.15. Cilj revizijskih aktivnosti Suda bio je prikupiti informacije za potrebe davanja opće *izjave o jamstvu* kako je opisano u **Prilogu 1.1.** i iznijeti procjenu pravilnosti rashoda u okviru predmetnog naslova VFO-a. Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno tim naslovom VFO-a za 2024. ispitao sljedeće:

- (a) statistički reprezentativan uzorak od 228 *transakcija* kojim su uzeti u obzir svi rashodi u okviru tog naslova VFO-a, uključujući:
- 65 izravnih plaćanja, kojima su obuhvaćeni glavni programi;
 - 35 transakcija u okviru ekoshema;
 - 41 transakciju u području ruralnog razvoja povezanu s površinom ili životinjama;
 - 63 transakcije u području ruralnog razvoja koje nisu povezane s površinom (projekti ulaganja);
 - 14 transakcija povezanih s tržišnim mjerama; i
 - 10 transakcija u područjima politika izvan ZPP-a, od čega šest transakcija u okviru EFPR-a, tri transakcije u okviru programa LIFE i jednu transakciju u okviru jednog sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu.
- (b) informacije o pravilnosti navedene u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a AGRI i GU-a CLIMA i potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

7.16. Navedenih 228 transakcija nad kojima je Sud proveo reviziju obuhvaća 19 država članica³ i Ujedinjenu Kraljevinu. Od 218 transakcija u okviru ZPP-a njih 128 odnosilo se na ZPP za razdoblje 2023. – 2027. te su ih uglavnom činila izravna plaćanja, a 90 transakcija odnosilo se na ZPP za razdoblje 2014. – 2022. te su ih uglavnom činile mjere ruralnog razvoja i tržišne mjere.

³ Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska i Švedska.

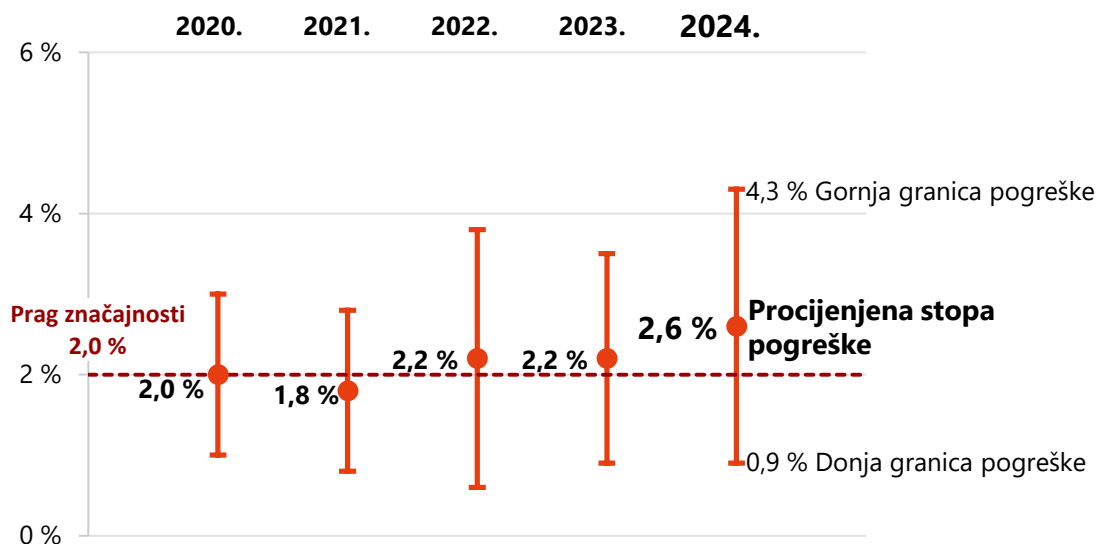
Pravilnost transakcija

Rezultati ispitivanja transakcija

7.17. Od 228 ispitanih transakcija njih 39 (17 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 22 kvantificirane pogreške Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 2,6 % (vidjeti [sliku 7.3.](#)).

Slika 7.3. – Rezultati ispitivanja transakcija

Procijenjena stopa pogreške



Veličina uzorka (transakcije)

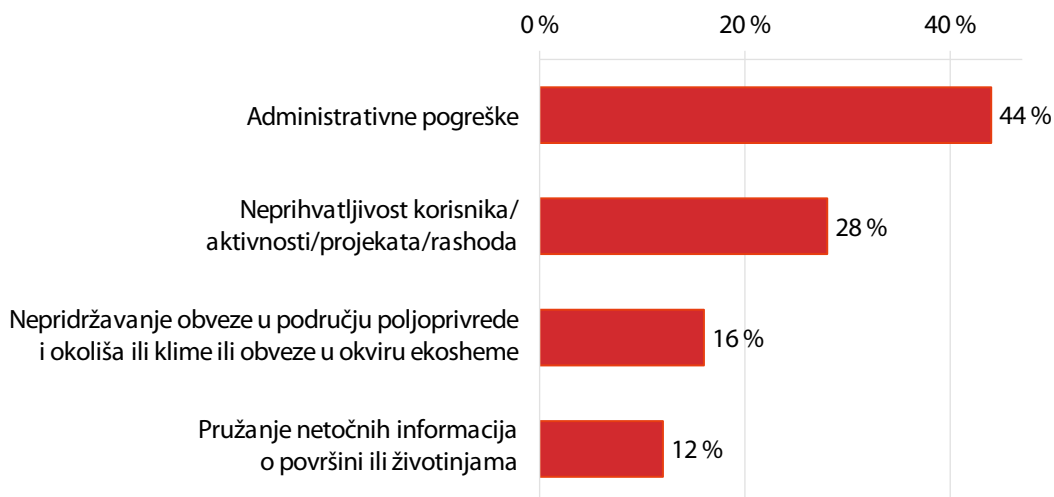
2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
218	212	218	218	228

Izvor: Sud.

7.18. Najveći dio mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio odnosio se na transakcije u okviru ekoshema (njih osam) i transakcije u području ruralnog razvoja (također osam). Sud je utvrdio tri mjerljive pogreške u izravnim plaćanjima (isključujući ekosheme), dvije u tržišnim mjerama i jednu u rashodima izvan ZPP-a. Utvrđeno je i 19 pitanja u vezi s usklađenošću bez učinka na stopu pogreške. [Prilog 7.1.](#) sadržava pregled rashoda u okviru naslova 3. VFO-a i rezultata ispitivanja transakcija za svaku državu članicu.

7.19. Na *slici 7.4.* nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2024. po kategorijama pogreške.

Slika 7.4. – Najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške povezan je s administrativnim pogreškama



Izvor: Sud.

7.20. Tijela država članica primijenila su korektivne mjere koje su izravno utjecale na 51 transakciju iz uzorka Suda. Te su mjere imale utjecaja na izračune Suda jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje umanjena za 0,4 postotna boda. U 13 slučajeva *mjerljivih pogrešaka* tijela država članica raspolagala su s dovoljno informacija da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da su ta tijela pravilno upotrijebila sve informacije kojima su raspolagala, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 2,2 postotna boda.

Izravna plaćanja

7.21. U 65 ispitanih izravnih plaćanja (isključujući ekosheme) Sud je utvrdio tri mjerljive pogreške: dva slučaja u kojima je u okviru osnovne potpore dohotku za održivost prijavljena površina bila veća od stvarne ili je prijavljeni broj životinja bio veći od stvarnog te jedno neopravdano plaćanje potpore u okviru programa POSEI za najudaljenije regije⁴.

⁴ Program mogućnosti koje se posebno odnose na udaljenost i izoliranost (POSEI). Uredba (EU) br. 228/2013 o utvrđivanju posebnih mjera za poljoprivredu u najudaljenijim regijama Unije.

7.22. U 35 ispitanih transakcija u okviru ekoshema Sud je utvrdio 8 mjerljivih pogrešaka. Od toga je njih pet bilo na razini krajnjeg korisnika: dvije pogreške u vezi s prijavljenom površinom koja je bila veća od stvarne, njih dvije u vezi s nepoštovanjem obveze u okviru ekosheme ili s nepravilnom primjenom pravila te jedna pogreška zbog neprihvatljivog korisnika. Na razini upravljačkog tijela utvrđene su tri pogreške, sve zbog manjkavih pravnih okvira ili nepravilne primjene pravila, što upućuje na opću složenost ekoshema u prvoj godini provedbe. U **okviru 7.2.** naveden je primjer takve pogreške, do koje je došlo zbog toga što zahtjevi u okviru ekosheme nisu nadilazili zahtjeve koji su već bili utvrđeni nacionalnim zakonodavstvom.

Okvir 7.2.

Primjer nedostatka u nacionalnim pravilima za jednu ekoshemu

U Njemačkoj je jedan korisnik primio plaćanje u sklopu jedne ekosheme kojom se pružala potpora za primjenu poljoprivrednih praksi kojima se štiti priroda na područjima mreže Natura 2000. U skladu s Uredbom o strateškim planovima u okviru ZPP-a⁵ države članice u sklopu takvih ekoshema, među ostalim zahtjevima, osiguravaju samo plaćanja za pokrivanje obveza koje nadilaze relevantne minimalne zahtjeve utvrđene nacionalnim pravom. Predmetni je poljoprivrednik u sklopu te ekosheme podnio zahtjev za isplate nadoknada zbog toga što na svojem zemljištu nije proveo mjere kao što su stvaranje novih ili popravljivanje postojećih sustava za odvodnju, nasipanje zemlje i niveliranje terena, stvaranje uzvisina i iskopavanje. Međutim, kad je riječ o nekim parcelama tog poljoprivrednika, većina navedenih mjera već je bila zabranjena nacionalnim zakonodavstvom za zaštićena područja prirode, zbog čega njegovi zahtjevi za isplatu plaćanja za te mjere nisu smjeli biti prihvatljivi.

⁵ Članak 31. stavak 5. točka (b) Uredbe (EU) 2021/2115.

Ruralni razvoj, tržišne mjere i druga područja politike

Potrošnja u području ruralnog razvoja povezana s površinom ili životinjama

7.23. Sud je ispitao 41 plaćanje za ruralni razvoj koje se temeljilo na površini koju su prijavili poljoprivrednici ili broju životinja koji su prijavili poljoprivrednici. To je obuhvaćalo plaćanja za ispunjavanje posebnih *obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime*, isplate nadoknada za ekološki uzgoj, plaćanja poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima i isplate nadoknada za obavljanje poljoprivredne djelatnosti na zaštićenim područjima mreže Natura 2000. Od 41 ispitanog plaćanja njih 21 odnosilo se na ZPP za razdoblje 2023. – 2027., a 20 plaćanja odnosilo se na ZPP za razdoblje 2014. – 2022.

7.24. Od 41 ispitane transakcije u području ruralnog razvoja povezane s površinom ili životinjama njih dvije sadržavale su mjerljive pogreške: jedna se odnosila na prijavljenu površinu koja je bila veća od stvarne, a druga na nepoštovanje pravila o dobrobiti životinja na jednoj svinjogojskoj farmi.

Projekti ulaganja

7.25. Sud je ispitao 63 plaćanja u području ruralnog razvoja za projekte ulaganja, kao što su ulaganja u fizičku imovinu, početna potpora mladim poljoprivrednicima te upravljanje rizicima (osiguranje). Od 63 ispitana plaćanja njih 7 odnosilo se na ZPP za razdoblje 2023. – 2027., a preostalih 56 plaćanja na ZPP za razdoblje 2014. – 2022.

7.26. Sud je kvantificirao pogreške u šest plaćanja, koje su posljedica toga što su korisnici prijavili rashode ili aktivnosti koji nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti. U jednom slučaju do pogreške je došlo zbog toga što jedan poljoprivrednik nije ispunjavao uvjete za primanje potpore za neproduktivno ulaganje (vidjeti [okvir 7.3.](#)).

Okvir 7.3.**Primjer slučaja u kojem poljoprivrednik nije ispunjavao uvjete za potporu za ulaganje**

U Irskoj je jedan korisnik podnio zahtjev za potporu za neproduktivno ulaganje povezano s jednom poljoprivredno-okolišno-klimatskom mjerom. Kako bi primio potporu, korisnik se obvezao na to da će stvoriti područje vegetacije pored jednog potoka i zaštititi taj potok od onečišćenja (obalni zaštitni pojas) tako što će ograditi jednu parcelu kako bi se spriječio dolazak životinja. Sud je tijekom terenskog posjeta uočio da to područje nije bilo potpuno ograđeno te da postavljena električna ograda nije funkcionirala jer je bila zarasla vegetacijom i na mjestima je bila srušena.



Izvor: Sud.

Tržišne mjere

7.27. Sud je ispitaio 14 transakcija u vezi s tržišnim mjerama te je kvantificirao pogreške u dvama slučajevima.

Pomorstvo, ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime

7.28. Sud je za područja pomorstva, ribarstva, okoliša i djelovanja u području klime revizijom obuhvatio 10 transakcija i utvrdio jednu mjerljivu pogrešku, i to u jednoj transakciji u okviru *podijeljenog upravljanja* u sklopu EFPR-a.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Izvješća GU-a AGRI i GU-a CLIMA o pravilnosti rashoda

7.29. Tijekom 2024. na izvješća GU-a AGRI o pravilnosti rashoda primjenjivala su se dva skupa mehanizama: na rashode u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a primjenjivao se novi model jamstva, koji se temelji na uspješnosti, a na ZPP za razdoblje 2014. – 2022. primjenjivao se okvir sukladnosti. Potonji se i dalje primjenjuje na rashode izvan strateških planova u okviru ZPP-a, uključujući preostala plaćanja koja su tijekom 2024. države članice izvršile u okviru svojih programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022. Kad je riječ o rashodima u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a, ni Komisija ni države članice nisu dužne dostaviti procjene rizika od pogreške u trenutku plaćanja.

7.30. Svaka država članica mora GU-u AGRI dostaviti *jamstveni paket*. Taj paket uključuje godišnju računovodstvenu dokumentaciju o rashodima i novo *godišnje izvješće o uspješnosti* za svaku agenciju za plaćanja, kao i izjave njihovih ravnatelja o upravljanju. U toj se izjavi navodi da su dostavljene informacije potpune i točne te da upravljački sustavi pravilno funkcioniraju, uključujući sustave za jamčenje zakonitosti i pravilnosti prijavljenih rashoda. Navedeni paket ujedno uključuje izvješća i mišljenja neovisnih *tijela za ovjeravanje* u pogledu financijskih izvještaja agencija za plaćanja, upravljačkih sustava, godišnjeg izvješća o uspješnosti te zakonitosti i pravilnosti rashoda izvan strateških planova u okviru ZPP-a.

7.31. Kad je riječ o rashodima u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a obuhvaćenim novim modelom jamstva koji se temelji na uspješnosti (42,9 milijardi eura), GU AGRI procijenio je rizik u pogledu rashoda za intervencije, i to na temelju izvješća tijela za ovjeravanje i vlastitih revizijskih aktivnosti. Komisija je za 2024. procijenila da je 82 % rashoda u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a niskorizično, da je njih 11 % srednjorizično te da je preostalih 7 % visokorizično. Niskorizičnim rashodima smatraju se intervencije na koje ne utječu mogući ozbiljni nedostaci u povezanim upravljačkim sustavima. Većina niskorizičnih rashoda odnosi se na izravna plaćanja i druge vrste potpore obuhvaćene IAKS-om (33,8 milijardi eura).

7.32. Kad je riječ o ekoshemama, GU AGRI smatra da su, iako je riječ o vrlo važnom instrumentu politike, neke od njih same po sebi dosta složene te se njihova pravilna provedba pokazala zahtjevnom. Cjelokupno gledajući, Komisija je procijenila da su se za 26 % rashoda za ekosheme upotrebljavali upravljački sustavi koji ne funkcioniraju ili koji samo djelomično funkcioniraju (slijedom čega je procijenila da su ti rashodi visokorizični odnosno srednjorizični), za razliku od 10 % za intervencije u obliku izravnih plaćanja (isključujući ekosheme).

7.33. Kad je riječ o rashodima izvan strateških planova u okviru ZPP-a obuhvaćenim okvirom sukladnosti iz ZPP-a za razdoblje 2014. – 2022. (12,5 milijardi eura), GU AGRI nastavio je upotrebljavati stope pogreške koje su prijavile agencije za plaćanja. GU AGRI provodi usklađivanja na temelju revizijskih rezultata tijela za ovjeravanje te rezultata vlastitih revizija sustava i rashoda agencija za plaćanja. To mu omogućuje da izračuna „rizični iznos u trenutku plaćanja” za izravna plaćanja, ruralni razvoj i tržišne mjere.

7.34. GU AGRI izračunao je „procijenjeni rizični iznos u trenutku plaćanja” za 2024. na oko 2,8 % od 12,5 milijardi eura (iznosa rashoda izvan strateških planova u okviru ZPP-a), uključujući oko 5,9 % za izravna plaćanja, 2,8 % za ruralni razvoj i 2,0 % od 2,1 milijarde eura za tržišne mjere. Iznos za izravna plaćanja nije usporediv s iznosima iz prethodnih godina jer se uglavnom odnosi na potporu u okviru programa POSEI za najudaljenije regije, na koju je otpadalo samo oko 1,2 % izravnih plaćanja (0,5 milijardi eura).

7.35. GU AGRI kombinirao je za 2024. rezultat za plaćanja na temelju uspješnosti i rezultat za plaćanja na temelju sukladnosti te je 77 % rashoda u okviru ZPP-a procijenio kao niskorizične, 10 % kao srednjorizične i 13 % kao visokorizične. Za usporedbu, u godišnjem izvješću o radu za 2024. GU AGRI procijenio je da je 69 % rashoda u okviru ZPP-a za 2023. bilo niskorizično, pri čemu je ukupni „procijenjeni rizični iznos u trenutku plaćanja” bio 1,9 %.

7.36. Sud je proveo i ograničen pregled informacija o pravilnosti u godišnjem izvješću o radu GU-a CLIMA. Utvrdio je da je metodologija za izračun rizika u trenutku plaćanja i *zaključnja* za GU CLIMA bila u skladu sa smjernicama Komisije.

Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)

7.37. Komisija u AMPR-u više ne navodi procijenjeni rizik u trenutku plaćanja za područje „Prirodni resursi” jer je samo 23 % tog naslova obuhvaćeno okvirima sukladnosti GU-a AGRI, GU-a MARE, GU-a ENV i GU-a CLIMA.

Pregled novih sustava za izvješćivanje o uspješnosti

7.38. U okviru revizije koju je proveo za 2024. Sud je prikupio i analizirao informacije o uvođenju godišnjih izvješća o uspješnosti, kako slijedi:

- za 19 zemalja iz uzorka proveo je anketu kako bi prikupio informacije o njihovim mehanizmima izvješćivanja, IT sustavima i mehanizmima za obradu podataka;
- za devet agencija za plaćanja za koje je njegov uzorak obuhvaćao transakcije u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a Sud je provjerio način na koji su ostvarenja koja su odgovarala plaćanjima obuhvaćenim revizijom zabilježena u sustavima tih agencija upotrijebljenim za godišnja izvješća o uspješnosti; i
- za 76 nacionalnih i regionalnih agencija za plaćanja i koordinacijskih tijela Sud je analizirao procjene koje su tijela za ovjeravanje iznijela u pogledu pravilnog funkcioniranja sastavnice za izvješćivanje o uspješnosti u upravljačkim sustavima te točnosti i potpunosti godišnjih izvješća o uspješnosti navedenih agencija i tijela.

7.39. Sud je na temelju ankete koju je proveo utvrdio da su sustavi za izvješćivanje o uspješnosti koje upotrebljavaju agencije za plaćanja tijekom 2024. i dalje bili u fazi razvoja. Iako je 18 agencija za plaćanja automatiziralo izradu pokazatelja uspješnosti, dvije agencije navele su da za izradu nekih od ključnih pokazatelja ostvarenja za svoja godišnja izvješća o uspješnosti za 2024. primjenjuju ručni ili djelomično automatizirani pristup. Zbog kontinuiranog razvoja još nisu bila provedena cjelovita testiranja nadograđenih IT sustava za izradu godišnjih izvješća o uspješnosti kako bi se provjerila njihova usklađenost s međunarodnim standardima informacijske sigurnosti (ISO 27001).

7.40. U vrijeme obavljanja revizije i za devet agencija za plaćanja koje su provele transakcije povezane sa strateškim planovima u okviru ZPP-a Sud je mogao utvrditi korelaciju između izvršenih plaćanja i ostvarenja zabilježenih u IT sustavima koje su te agencije upotrijebile za izradu godišnjih izvješća o uspješnosti.

7.41. Države članice dostavile su do 3. ožujka 2025. svoja prva cjelovita godišnja izvješća o uspješnosti za financijsku godinu 2024., zajedno s izvješćima tijela za ovjeravanje. Sud je utvrdio da su tijela za ovjeravanje ocijenila da 93 % sustava za izvješćivanje o uspješnosti koje su upotrebljavale agencije za plaćanja „funkcionira” ili „dobro funkcionira”. Za preostale sustave ocijenila su da „djelomično funkcioniraju”, što upućuje na manje nedostatke. Kad je riječ o točnosti pokazatelja ostvarenja i rezultata, tijela za ovjeravanje ocijenila su da 92 % mehanizama koje agencije za plaćanja upotrebljavaju za izvješćivanje prema pokazateljima „funkcionira” ili „dobro funkcionira”.

7.42. Rezultati pregleda koji je Sud obavio upućuju na to da je godišnje izvješćivanje o uspješnosti većim dijelom uvedeno kako je planirano. Sud nije utvrdio probleme u vezi s dostavljenim podacima. Kad je riječ o načinu na koji su sustavi za izvješćivanje o uspješnosti osmišljeni i uspostavljeni, pravilno uvođenje povezanih IT sustava obuhvaćeno je akreditacijskim kriterijima za agencije za plaćanja i koordinacijska tijela. To uključuje sustave za izvješćivanje o uspješnosti koji su osmišljeni u okviru nadležnosti tih agencija i tijela. Države članice moraju zajamčiti da su sustavi za upravljanje informacijskom sigurnošću primjereno certificirani te da pravilno funkcioniraju.

Zaključak i preporuke

Zaključak

7.43. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Prirodni resursi i okoliš” u cjelini bila značajna (vidjeti odlomak 7.17.). Za područje obuhvaćeno tim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je Sud proveo pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 2,6 %.

7.44. Rezultati Suda upućuju na to da stopa pogreške nije bila značajna za izravna plaćanja (isključujući ekosheme), na koja otpada 46 % rashoda u okviru tog naslova VFO-a, dok je, cjelokupno gledajući, bila značajna za druga rashodovna područja (ekosheme, ruralni razvoj, tržišne mjere, pomorstvo, ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime), na koja otpada 54 % rashoda.

Preporuke

7.45. Praćenje provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u godišnjem izvješću za 2021. već je obavljeno 2023.⁶ Komisija je obje preporuke provela u potpunosti.

7.46. Sud je pregledao i provedbu preporuka iz svojih godišnjih izvješća za 2022. i 2023. u vezi s kojima je trebalo hitno djelovati ili čiji je ciljni rok provedbe bila 2024. Ta je godina bila ciljni rok provedbe jedne preporuke iznesene u godišnjem izvješću za 2022. (vidjeti Prilog 7.2.).

7.47. Sud smatra da je preporuka 7.1. iz godišnjeg izvješća za 2022., koja se odnosi na praćenje kvalitete podataka o poljoprivrednoj površini, provedena. U tome se održava procjena Suda prema kojoj Komisija ocjenjuje izvješća o procjeni kvalitete *sustava za identifikaciju zemljišnih čestica (LPIS)* koja države članice podnose svake godine te provjerava potpunost tih izvješća i predloženih korektivnih mjera.

7.48. Na temelju nalaza i zaključaka za 2024. Sud Komisiji preporučuje sljedeće:

⁶ Godišnje izvješće za 2023., Prilog 7.2.

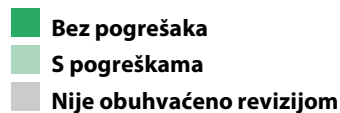
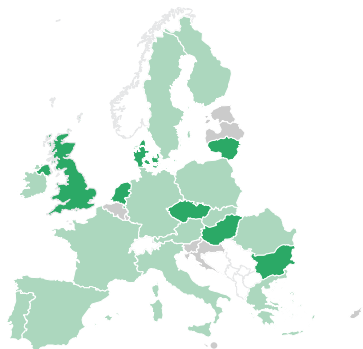
Preporuka 7.1. – Državama članicama potrebno je pružiti potporu u osmišljavanju ekoshema

Uzimajući u obzir važnost ekoshema za postizanje okolišnih i klimatskih ciljeva, državama članicama potrebno je pružiti dodatnu potporu u osmišljavanju manje složenih ekoshema, pritom ne ugrožavajući njihove ambicije, i to na temelju razmjene znanja i iskustva stečenog tijekom provedbe početnih ekoshema za razdoblje 2023. – 2027.

Ciljni rok provedbe: 2026.

Prilozi

Prilog 7.1. – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini












Država članica / zemlja (*)	Doprinos EU-a (u milijunima eura)	Transakcije obuhvaćene revizijom	Mjerljive pogreške	Nemjerljive pogreške
Rashodi u okviru ZPP-a	56300	218	21	16
Francuska	9737	30	2	2
Španjolska	7332	30	2	4
Njemačka	6303	14	1	2
Italija	6143	23	1	1
Poljska	4819	19	1	1
Rumunjska	3197	12	3	
Grčka	2694	7	1	3
Mađarska	1978	8		
Portugal	1543	9	2	1
Irska	1520	5	1	
Austrija	1271	9	4	1
Bugarska	1213	8		
Danska	999	5		
Češka	983	4		
Nizozemska	976	4		
Švedska	911	8	1	1
Litva	878	5		
Finska	779	5	1	
Slovačka	647	9	1	
Ujedinjena Kraljevina	254	4		
Države članice koje nisu obuhvaćene revizijom	2122	—	—	—
Ostale politike	8100	10	1	3
UKUPNO	64400	228	22	19

(*) Uzorak koji je Sud sastavio nije osmišljen s ciljem donošenja zaključaka na razini država članica.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog 7.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	<p>Sud preporučuje Komisiji sljedeće:</p> <p>Preporuka 7.1.:</p> <p>Potrebno je pratiti kvalitetu podataka o poljoprivrednoj površini</p> <p>S obzirom na činjenicu da će se pokazatelji uspješnosti u okviru novog ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. temeljiti na poljoprivrednoj površini, potrebno je i dalje pratiti koliko precizno države članice procjenjuju prihvatljivu površinu u okviru sustava za identifikaciju zemljišnih čestica.</p> <p>Ciljni rok provedbe: 2024.</p>			

Izvor: Sud.

Poglavlje 8.

**Migracije i upravljanje granicama
Sigurnost i obrana**

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	8.1. – 8.9.
Kratak opis	8.2. – 8.6.
Migracije i upravljanje granicama	8.2. – 8.3.
Sigurnost i obrana	8.4.
Provedba programa u okviru podijeljenog upravljanja	8.5. – 8.6.
Opseg revizije i revizijski pristup	8.7. – 8.9.
Pravilnost transakcija	8.10. – 8.13.
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	8.14. – 8.16.
Pregled rada revizijskih tijela u vezi s njihovim godišnjim izvješćima o kontroli i revizijama rashoda	8.14. – 8.16.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	8.17. – 8.19.
Zaključak i preporuke	8.20. – 8.22.
Zaključak	8.20.
Preporuke	8.21. – 8.22.
Prilozi	
Prilog 8.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područja „Migracije i upravljanje granicama” i „Sigurnost i obrana”	

Uvod

8.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 4. *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Migracije i upravljanje granicama”*, kao i za njegov naslov 5. *„Sigurnost i obrana”*. Na *slici 8.1.* i *slici 8.2.* prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tih naslova za 2024.

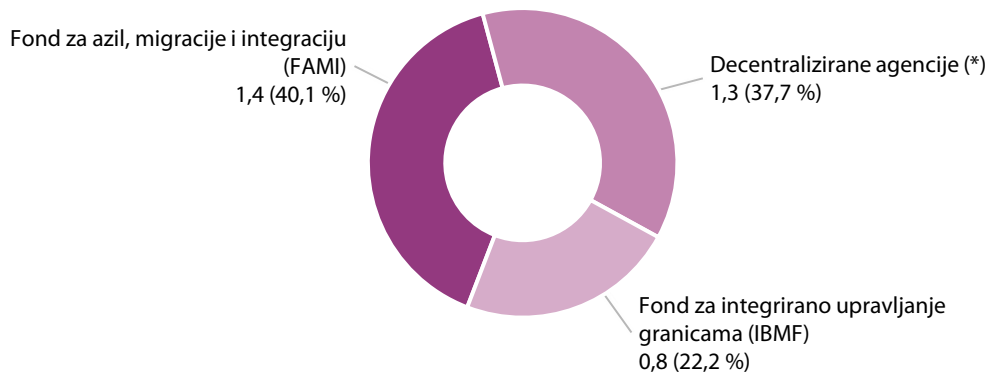
Slika 8.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup – Migracije i upravljanje granicama

Migracije i upravljanje granicama
3,4 milijarde eura (1,8 % potrošnje proračuna EU-a)



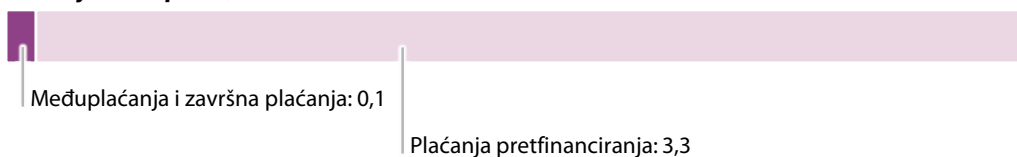
(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2024. po fondovima

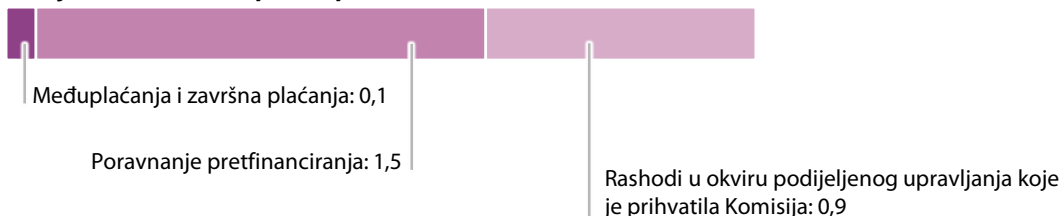


Revizijski statistički skup za 2024. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja – ukupno 3,4



Revizijski statistički skup – ukupno 2,5



(*) O plaćanjima decentraliziranim agencijama Sud izvješćuje u godišnjem izvješću o agencijama EU-a.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* EU-a za 2024.

Slika 8.2. – Plaćanja i revizijski statistički skup – Sigurnost i obrana

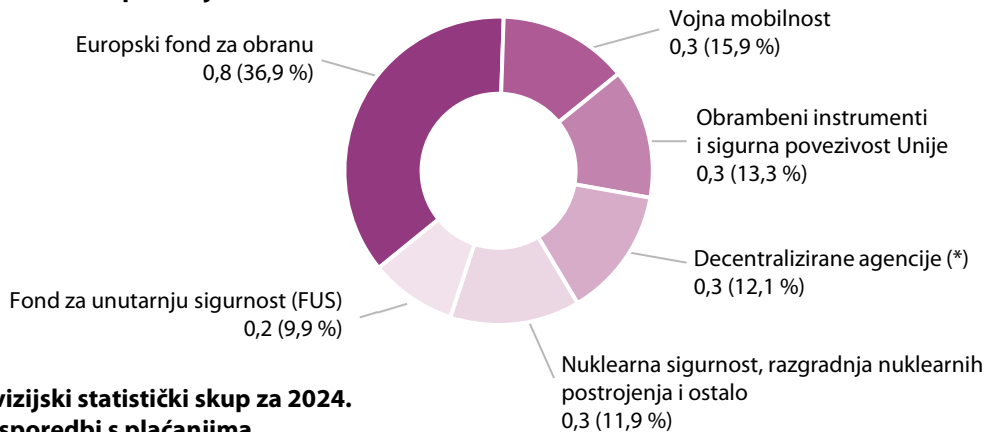
Sigurnost i obrana

2,1 milijarda eura (1,1 % potrošnje proračuna EU-a)



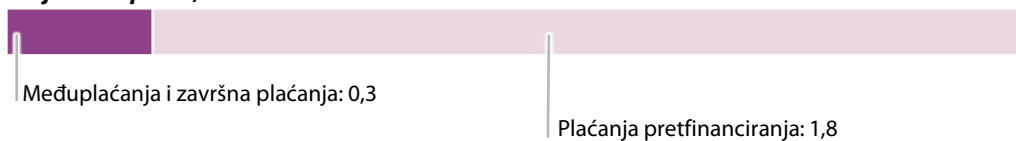
(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2024. po fondovima / rashodovnim područjima

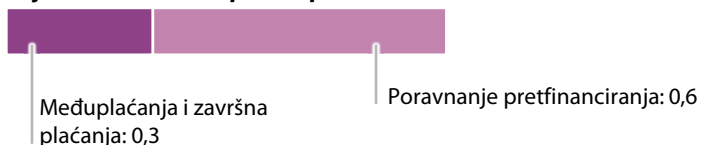


Revizijski statistički skup za 2024. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja – ukupno 2,1



Revizijski statistički skup – ukupno 1,0



(*) O plaćanjima decentraliziranim agencijama Sud izvješćuje u godišnjem izvješću o agencijama EU-a.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024.

Kratak opis

Migracije i upravljanje granicama

8.2. Naslov 4. VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. obuhvaća područja politike koja se odnose na migracije i upravljanje granicama. Pojediniosti su prikazane na [slici 8.1.](#) Znatan dio rashoda u okviru tog naslova za 2024. i dalje se odnosio na dovršetak nezaključenih projekata i programa iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i povezan je s likvidacijom *Fonda za azil, migracije i integraciju*¹ (FAMI) i Instrumenta za granice i vize² *Fonda za unutarnju sigurnost* (FUS-GV). U tijeku je proces zaključenja tih fondova i oni su u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. zamijenjeni novim FAMI-jem³ te *Instrumentom za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike*⁴ (BMVI) *Fonda za integrirano upravljanje granicama*.

8.3. Još jedno važno rashodovno područje u okviru naslova 4. VFO-a financiranje je *decentraliziranih agencija* ([Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu](#) – Frontex, [Agencije Europske unije za azil](#) – EUAA i [Agencije Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde](#) – eu-LISA).

¹ Uredba (EU) br. 516/2014 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju.

² Uredba (EU) br. 515/2014 o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza.

³ Uredba (EU) 2021/1147 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju.

⁴ Uredba (EU) 2021/1148 o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

Sigurnost i obrana

8.4. U VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. naslov 5. obuhvaća sigurnost i obranu. Pojediniosti su prikazane na [slici 8.2](#). Komponenta „sigurnost” uključuje financiranje iz Fonda za unutarnju sigurnost za razdoblje 2021. – 2027.⁵ te dovršetak projekata i programa financiranih sredstvima Fonda za unutarnju sigurnost – policija (FUS-P) za razdoblje 2014. – 2020.⁶, na koje je tijekom 2024. otpadao znatan udio rashoda u tom području. Ta komponenta uključuje i financiranje razgradnje nuklearnih postrojenja u Bugarskoj, Litvi i Slovačkoj te financiranje decentraliziranih agencija EU-a u području sigurnosti ([Agencije Europske unije za droge](#) – EUDA, koja je 1. srpnja 2024. zamijenila Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama – EMCDDA, [Agencije Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva](#) – Europol i [Agencije Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva](#) – CEPOL). Komponenta „obrana” uključuje Europski program industrijskog razvoja u području obrane (EDIDP)⁷ i Europski fond za obranu⁸, u okviru kojih se pruža potpora za suradničke obrambene projekte u svim fazama istraživanja i razvoja i kojima upravlja Komisijina Glavna uprava za obrambenu industriju i svemir (GU DEFIS). U sklopu navedene komponente potpora se pruža i za vojnu mobilnost, i to s pomoću namjenskog proračuna u okviru *Instrumenta za povezivanje Europe*⁹ koji se odnosi na prilagodbu dionica *transeuropske prometne mreže* u dionice za dvojnu namjenu, tj. u civilne i vojne svrhe. U okviru Europskog fonda za obranu financiraju se i posebni projekti povezani s vojnom mobilnošću.

⁵ Uredba (EU) 2021/1149 o uspostavi Fonda za unutarnju sigurnost.

⁶ Uredba (EU) br. 513/2014 o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama.

⁷ Uredba (EU) 2018/1092 o uspostavi Europskog programa industrijskog razvoja u području obrane.

⁸ Uredba (EU) 2021/697 o uspostavi Europskog fonda za obranu.

⁹ Uredba (EU) 2021/1153 o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe.

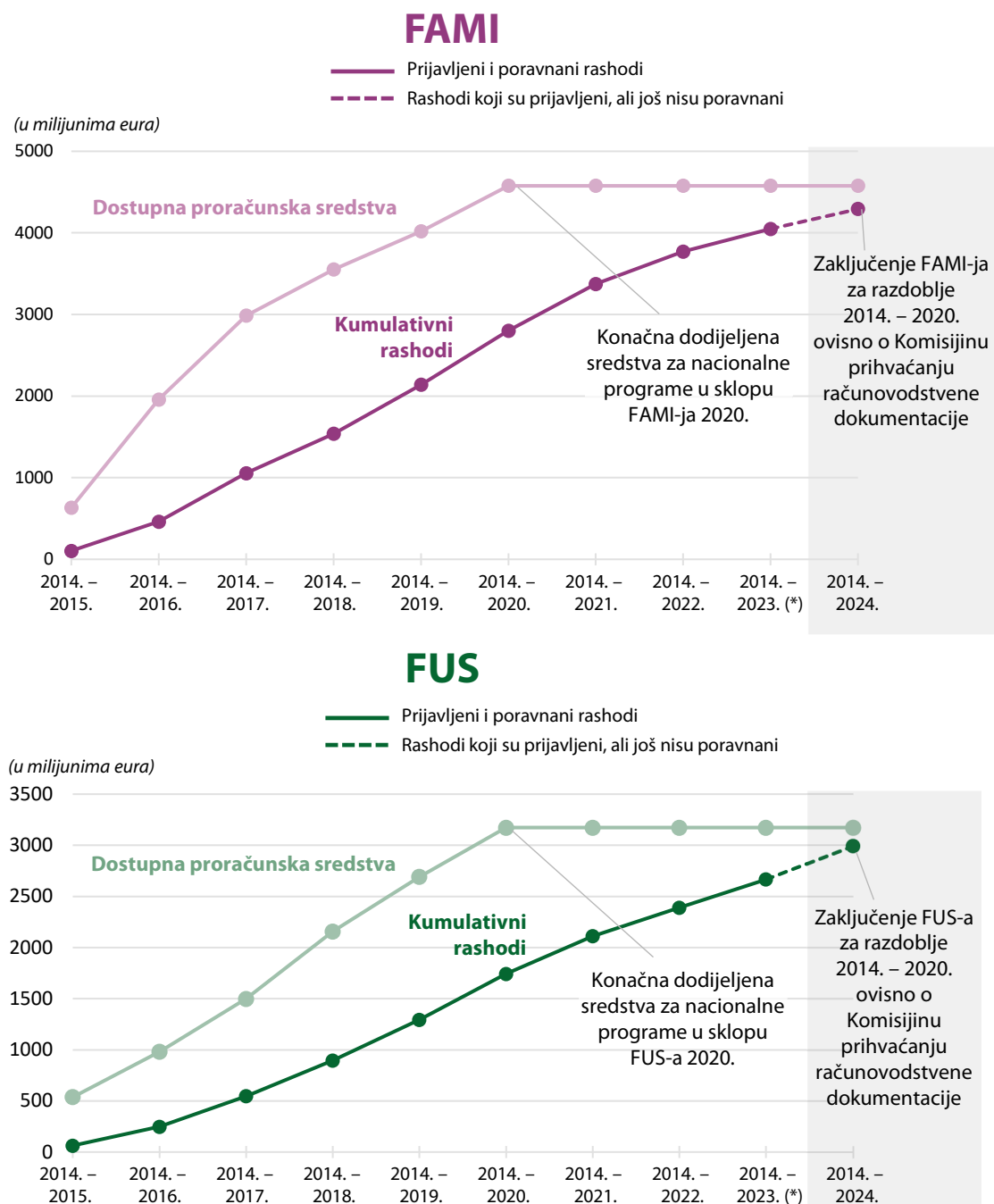
Provedba programa u okviru podijeljenog upravljanja

8.5. Većina sredstava iz FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2014. – 2020. i većina sredstava iz FAMI-ja, BMVI-ja i FUS-a za razdoblje 2021. – 2027. pod podijeljenim je upravljanjem država članica (ili četiriju zemalja pridruženih šengenskom području – Islanda, Lihtenštajna, Norveške i Švicarske) i Komisijine Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove (GU HOME). Kad je riječ o razdoblju 2021. – 2027., Komisija izravno upravlja svim financijskim sredstvima za Lihtenštajn. U okviru takvog načina upravljanja države članice provode višegodišnje *programe* koje je odobrila Komisija.

8.6. Informacije o provedbi programa u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2021. – 2027. navedene su u **odlomku 2.16**. Gledajući kumulativno, države članice ubrzale su od 2020. provedbu programa za razdoblje 2014. – 2020. jer su se financijska sredstva za razdoblje 2014. – 2020. morala potrošiti do lipnja 2024.¹⁰, a završna računovodstvena dokumentacija podnijeti do 31. prosinca 2024. Međutim, prije nego što je Komisija prihvatila tu završnu računovodstvenu dokumentaciju i dalje je bilo potrebno poravnati znatan iznos financijskih sredstava (12 % ili 528 milijuna eura za FAMI i 16 % ili 505 milijuna eura za FUS). Na **slici 8.3**. daje se prikaz rashoda koje su države članice od početka *programskog razdoblja* 2014. – 2020. prijavile Komisiji radi nadoknade.

¹⁰ Uredba (EU) 2022/585 o izmjeni uredaba (EU) br. 514/2014, (EU) br. 516/2014 i (EU) 2021/1147.

Slika 8.3. – Napredak ostvaren u provedbi programa u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2014. – 2020.



(*) Države članice općenito prijavljuju rashode iz FAMI-ja/FUS-a Komisiji na prihvaćanje naredne godine. Stoga su u računovodstvenoj dokumentaciji Komisije za 2024. prikazani rashodi koji su za države članice nastali tijekom 2023.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije (programi i odluke o poravnanju do kraja 2024.).

Opseg revizije i revizijski pristup

8.7. Sud je za 2024. primijenio revizijski pristup i metode koji su navedeni u **Prilogu 1.1.** za naslove 4. i 5. VFO-a, uzimajući pritom u obzir rezultate svojih *revizija usklađenosti* za agencije. Ispitao je uzorak od 23 *transakcije* koji je sastavljen tako da Sudu omogući prikupljanje informacija za potrebe davanja opće *izjave o jamstvu*. Međutim, taj uzorak nije reprezentativan za rashode u okviru tih naslova VFO-a te stoga Sudu ne omogućuje *procjenu stope pogreške* za te naslove. Uzorak se sastojao od sljedećeg:

- (a) 12 transakcija u okviru *podijeljenog upravljanja* s državama članicama – Francuskom, Italijom, Litvom, Portugalom i Švedskom za naslov 4. VFO-a te Poljskom za naslov 5. VFO-a;
- (b) sedam transakcija u okviru *Komisijina izravnog upravljanja* (četiri za naslov 4. VFO-a, tri za naslov 5. VFO-a); i
- (c) četiri transakcije u okviru *Komisijina neizravnog upravljanja* (dvije za naslov 4. VFO-a, dvije za naslov 5. VFO-a);

8.8. Sud je ispitao i odabrane kontrolne sustave pregledom:

- (a) *godišnjih izvješća o kontroli* za 2023. koja su sastavila nacionalna *revizijska tijela* za FAMI (Njemačka, Finska i Švedska) i BMVI (Hrvatska, Litva i Finska) u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.;
- (b) rada koji su ta revizijska tijela obavila u vezi s godišnjom računovodstvenom dokumentacijom njihovih država članica za FAMI ili BMVI za 2023. radi sastavljanja revizijskih mišljenja koja su dostavila Komisiji. Sud je procijenio jesu li ta revizijska tijela¹¹:
 - (i) uspostavila odgovarajuće postupke za davanje pouzdanih revizorskih mišljenja i podnošenje godišnjih izvješća o kontroli;
 - (ii) primijenila odgovarajuću metodologiju uzorkovanja;
 - (iii) uzorkovala dovoljno transakcija kako bi se mogli donijeti zaključci za cijeli statistički skup;
 - (iv) pravilno izračunala stopu pogreške.

¹¹ Kako je propisano [Uredbom \(EU\) 2021/1060](#).

8.9. Nadalje, Sud je pregledao informacije o pravilnosti navedene u *godišnjem izvješću o radu GU-a HOME*, koje su potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

Pravilnost transakcija

8.10. Od 23 transakcije koje je Sud ispitao u njih osam postojale su *pogreške*. Od tih je pogrešaka Sud kvantificirao njih tri koje su imale financijski učinak na iznose koji su se teretili na proračun EU-a. Te su se pogreške odnosile na rashode nastale izvan provedbenog razdoblja, nepostojanje ključne popratne dokumentacije i druge vrste neprihvatljivih rashoda. U *okviru 8.1.* iznesen je jedan primjer pogrešaka koje je Sud kvantificirao.

Okvir 8.1.

Rashodi nastali izvan provedbenog razdoblja

Sud je proveo reviziju jednog projekta za preseljenje u sklopu FAMI-ja koji se provodio u okviru podijeljenog upravljanja s Portugalom. Projekt se provodio od srpnja 2021. do rujna 2023. U sklopu tog projekta pružale su se izravna pravna i socijalna potpora te smjernice za strukovno osposobljavanje i zapošljavanje izbjeglica nastanjenih u Portugalu. Projekt je bio usmjeren na potrebe raseljenih skupina te na njihovu dugoročnu integraciju u portugalsko društvo i autonomiju u tom društvu, a pritom se posebna pozornost posvećivala programima za učenje portugalskog jezika.

Sud je utvrdio da je u predmetni zahtjev za povrat troškova bio uključen i jedan račun za kupnju električne energije koji se odnosio na opskrbu električnom energijom izvan provedbenog razdoblja.

Sud je stoga 3,7 % povezanih troškova tog projekta smatrao neprihvatljivim rashodima.

8.11. Sud je utvrdio i sedam slučajeva neusklađenosti s pravnim i financijskim odredbama bez financijskog učinka na proračun EU-a. Ti su se slučajevi odnosili, na primjer, na nedostatke u postupcima dodjele *bespovratnih sredstava*, praćenje projekata, financijska sredstva EU-a koja nisu u potpunosti upotrijebljena za predviđenu svrhu i nedostatke u postupcima javne nabave. U *okviru 8.2.* izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud utvrdio.

Okvir 8.2.

Nedostatci u postupcima dodjele bespovratnih sredstava

Sud je proveo reviziju četiriju otvorenih poziva na podnošenje prijedloga objavljenih u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu FUS-a – granice u Francuskoj i FAMI-ja u Portugalu. U Francuskoj su se na temelju poziva trebali dostaviti prijedlozi za poboljšanje sigurnosti na vanjskim granicama EU-a. U Portugalu su se na temelju poziva trebali dostaviti prijedlozi za usluge kako bi se olakšala integracija državljana trećih zemalja.

U slučaju Francuske Sud je utvrdio da podnositelji zahtjeva za bespovratna sredstva nisu bili pravilno obaviješteni o procesu evaluacije. Važne informacije o metodologiji za evaluaciju, kao što su primjenjivi pragovi ili različiti ponderi primjenjivi na pojedinačne kriterije, nisu bile objavljene.

U slučaju Portugala Sud je utvrdio da se metodologijom za ocjenjivanje nije omogućilo dostatno razlikovanje projekata na temelju njihove kvalitete jer su se mogle dodijeliti samo ocjene 1, 3 ili 5. Stoga je 19 projektnih prijava dobilo potpuno istu ocjenu i bilo jednako rangirano. Budući da nije bilo dovoljno financijskih sredstava dostupnih za financiranje svih projekata, odluka o tome za koje će se projekte dodijeliti financiranje donesena je na temelju redoslijeda zaprimanja prijava, a ne primjenom čvrstih kriterija za razlikovanje projekata na temelju kvalitete njihovih prijedloga.

Financijska sredstva EU-a nisu u potpunosti upotrijebljena za predviđenu svrhu

Sud je proveo reviziju jednog projekta u sklopu FUS-a – granice koji se provodio u okviru podijeljenog upravljanja s Francuskom. Projekt se provodio od siječnja 2019. do prosinca 2021. Sastojao se od studije izvedivosti i konceptne studije za integraciju specifične opreme za nadzor u posebnu vrstu zrakoplova koja će se upotrebljavati isključivo za poboljšanje sigurnosti vanjskih granica EU-a (šengenskog područja). Zbog kašnjenja je naknadna ugradnja te opreme bila financirana u sklopu jednog povezanog projekta u okviru BMVI-ja (2021. – 2027.). Međutim, oba su projekta bila osmišljena kao jedno ulaganje te je organiziran jedan natječajni postupak za odabir jednog ugovaratelja i za konceptnu studiju i za ugradnju.

Sud je utvrdio da su zrakoplovi u koje je ugrađena takva oprema ponekad bili raspoređeni izvan šengenskog područja, što je u suprotnosti s primjenjivim zakonodavnim i ugovornim zahtjevima iz predmetnog instrumenta FUS-a, u skladu s kojima takvi projekti moraju doprinositi unutaršnjoj sigurnosti granica EU-a. Prema informacijama koje su dostavila francuska tijela ti su zrakoplovi bili raspoređeni izvan šengenskog područja gotovo trećinu vremena letenja.

Međutim, budući da francuska tijela nisu dostavila popratne dokaze kojima bi potkrijepila stvarno raspoređivanje tih zrakoplova, u tom projektu postojale su nemjerljive pogreške.

8.12. Sud je u svojem uzorku utvrdio i dvije transakcije koje nisu bile u skladu s načelima *dobrog financijskog upravljanja* iako u pogledu njih nisu postojale pogreške u vezi s pravilnošću. Odnosile su se na neodgovarajuću zaštitu opreme financirane sredstvima EU-a i povrat *poreza na dodanu vrijednost* javnim tijelima iznad nastalih troškova, protivno smjernicama Komisije. U [okviru 8.3.](#) iznesen je primjer slučajeva koje je Sud utvrdio.

Okvir 8.3.

Neodgovarajuća zaštita opreme financirane sredstvima EU-a

Sud je proveo reviziju jednog projekta za osiguravanje smještajnih objekata u žarišnim točkama za migrante u Grčkoj koji se u okviru izravnog upravljanja provodi u sklopu FAMI-ja. Maksimalni prihvatljivi rashodi iznose 276 milijuna eura, a projekt koji je u tijeku provodi nadležno grčko tijelo. Transakcija koju je Sud ispitaio odnosila se na treće *međuplaćanje* u iznosu od 52,9 milijuna eura.

U listopadu 2024. Sud je obavio terenske posjete tim objektima na otocima Samosu i Kosu.

Utvrдио je da je tijekom prvih dviju godina rada osnovna oprema (npr. namještaj i instalacije) bila znatno oštećena. Nadalje, vatrogasna oprema premještena je s prvobitno planiranih lokacija u objektima tako da će je biti teško upotrijebiti u slučaju potrebe kako je prikazano u nastavku.



Izvor: Sud, terenske provjere projekta.

8.13. Neke međunarodne organizacije ograničile su pristup Suda dokumentima isključivo na privremeno elektroničko pretraživanje u formatu koji omogućuje samo pregled, bez njihova prosljeđivanja Sudu. Smatrale su da im je to bilo dopušteno na temelju ugovornih aranžmana koje su sklopile s Komisijom. To je Sudu otežalo planiranje, provedbu i kontrolu kvalitete revizije. Pravo Suda na uvid u sve dokumente i informacije koji su mu potrebni za obavljanje njegovih zadaća utvrđeno je u članku 287. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#). Povezana opažanja Sud je prethodno iznio u svojim godišnjim izvješćima¹² i u [mišljenju br. 10/2018](#)¹³. Činjenica da je omogućen diskrecijski prostor za tumačenje prava Suda na pristup dokumentima, zbog čega dolazi do nezakonitog ometanja sposobnosti Suda za provedbu revizije, upućuje na nedovoljnu preciznost u ugovornim aranžmanima. Nakon što su revizijske aktivnosti provedene i prije nego što je revizija zaključena, sve međunarodne organizacije osim jedne naposljetku su dopustile preuzimanje zatraženih dokumenata, ali isključivo na dobrovoljnoj osnovi kao dio pilot-projekta. Sud stoga smatra da to pitanje zapravo nije riješeno.

¹² [Godišnje izvješće za 2023.](#), odlomak 9.17., te godišnja izvješća o europskim razvojnim fondovima za [2018.](#), [2020.](#) i [2023.](#)

¹³ [Mišljenje br. 10/2018](#) o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, odlomak 18.

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

Pregled rada revizijskih tijela u vezi s njihovim godišnjim izvješćima o kontroli i revizijama rashoda

8.14. Države članice dostavile su 2024. prvu nacionalnu godišnju računovodstvenu dokumentaciju za programe u okviru FAMI-ja i BMVI-ja za razdoblje 2021. – 2027.

8.15. Pet revizijskih tijela koja je Sud obuhvatio pregledom osmislilo je i provelo detaljne postupke dostatne kvalitete za izvješćivanje o svojem radu u godišnjem izvješću o kontroli. Međutim, Sud je utvrdio da finsko revizijsko tijelo nije provelo nijednu reviziju operacija za rashode (*jednokratne iznose*) prijavljene u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji za FAMI. Iako je bila svjesna toga, Komisija je prihvatila mišljenje tog revizijskog tijela i izvršila završno plaćanje bez raspravnog postupka. Sud je utvrdio i da švedsko revizijsko tijelo nije provelo nijednu reviziju sustava za financijsko razdoblje obuhvaćeno revizijom. Stoga, iako su oba revizijska tijela izrazila bezuvjetna revizorska mišljenja, pojedine komponente tih mišljenja nisu bile potkrijepljene dostatnim revizijskim aktivnostima, zbog čega bi razina pruženog jamstva mogla biti ograničena.

8.16. Sud je odabrao 14 revizijskih spisa istih pet revizijskih tijela i upotrijebio ih kako bi provjerio povezane revizijske aktivnosti tih tijela te utvrdio jesu li njima obuhvaćeni posebni ključni zahtjevi¹⁴. Sud je općenito utvrdio da su navedena revizijska tijela raspolagala detaljnim revizijskim programima i upotrebljavala kontrolne popise da potkrijepe svoje zaključke. Međutim, Sud je utvrdio određene nedostatke (vidjeti primjere u [okviru 8.4.](#)).

¹⁴ Ključni zahtjev 12. – odgovarajuće revizije sustava, ključni zahtjev 13. – odgovarajuće revizije operacija i ključni zahtjev 15. – odgovarajući postupci za osiguravanje pouzdanog revizorskog mišljenja i pripremu godišnjeg izvješća o kontroli, kako je utvrđeno u Prilogu XI. [Uredbi \(EU\) 2021/1060.](#)

Okvir 8.4.

Nedostatci u radu revizijskih tijela

Država članica i fond	Nedostatci	Mogući učinak
Švedska – FAMI	Dokumentiranje provjera provedenih kako bi se potvrdilo da su za prijavljene rashode ispunjeni ključni uvjeti prihvatljivosti nije bilo adekvatno.	Rizik od neotkrivanja neprihvatljivih rashoda.
Finska – BMVI	Nije primijenjen financijski ispravak nakon što je u postupku javne nabave utvrđena pogreška.	Rizik za točnost računovodstvene dokumentacije.
	<i>Revizijski trag</i> nije bio potpun i upotrijebljeni kontrolni popisi nisu bili ažurirani.	Rizik za pouzdanost mišljenja revizijskog tijela.
Litva – BMVI	Revizijski standardi za reviziju financijskih izvještaja nisu bili primjereni.	

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

8.17. Za financijsku godinu 2024. Sud je pregledao godišnje izvješće o radu GU-a HOME. Analiza koju je Sud proveo bila je usmjerena na to je li GU HOME u svojem godišnjem izvješću o radu iznio informacije o pravilnosti u skladu s uputama Komisije te je li dosljedno primjenjivao metodologiju za procjenu budućih ispravaka.

8.18. Sud je utvrdio da su procjene koje je GU HOME iznio u pogledu ukupnog rizika koji postoji u trenutku plaćanja i pri zaključenju njegovih programa izračunane i navedene u AMPR-u u skladu s unutarnjom metodologijom. Od ukupnih rashoda tijekom 2024. (3507,5 milijuna eura) GU HOME procijenio je ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 44,6 milijuna eura (1,3 %) te je ukupni rizični iznos u trenutku zaključenja, koji proizlazi iz njegovih budućih ispravaka u visini od 3,6 milijuna eura, procijenio na 41,0 milijuna eura.

8.19. Glavna direktorica GU-a HOME izjavila je da ima razumno jamstvo da su sredstva dodijeljena aktivnostima opisanim u godišnjem izvješću o radu upotrijebljena u svrhu za koju su namijenjena i u skladu s načelima dobrog upravljanja, ali uz određene *zadržke*. Budući da broj transakcija koje Sud provjerava obuhvaća samo mali dio transakcija kojima upravlja GU HOME, Sud tu izjavu ne može potvrditi na temelju rezultata revizijskih aktivnosti koje je obavio.

Zaključak i preporuke

Zaključak

8.20. Ispitivanjem transakcija i sustava koje je Sud proveo istaknuta su određena područja u kojima postoji prostor za poboljšanje. Iako Sud nije proveo reviziju dovoljnog broja transakcija za procjenu stope pogreške za te naslove VFO-a (vidjeti odlomak 8.7.), rezultati revizije koju je proveo potvrđuju da je riječ o visokorizičnom području zbog učestalosti pogrešaka koje je utvrdio. Rezultati ispitivanja transakcija omogućavaju Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja opće izjave o jamstvu.

Preporuke

8.21. U *Prilogu 8.1.* prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u godišnjem izvješću za 2021. i jedne preporuke koju je iznio u godišnjem izvješću za 2022. Komisija je sve te preporuke provela u potpunosti.

8.22. Na temelju nalaza i zaključaka za 2024. Sud Komisiji preporučuje sljedeće:

Preporuka 8.1. – Potrebno je poduzeti daljnje korake kako bi se zajamčio potpun pristup dokumentima

Potrebno je poduzeti daljnje korake kako bi se zajamčilo da međunarodne organizacije Sudu omoguće potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje njegove zadaće u skladu s UFEU-om. Konkretno, potrebno je zajamčiti da su ugovorni aranžmani s međunarodnim organizacijama jasni i da se njima u potpunosti poštuje pravo Suda da na zahtjev primi sve dokumente ili informacije koji su mu potrebni za obavljanje njegovih revizijskih zadaća.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Preporuka 8.2. – Potrebno je državama članicama pružiti dodatne smjernice o primjenjivim pravilima o pozivima za podnošenje prijedloga

Upravljačkim tijelima država članica koja djeluju u okviru podijeljenog upravljanja potrebno je pružiti dodatne smjernice o njihovim obvezama koje se odnose na poštovanje načela jednakog postupanja i transparentnosti u provedbi poziva na podnošenje prijedloga kako bi se uklonili nedostaci u postupcima dodjele bespovratnih sredstava.

Ciljni rok provedbe: kraj 2025.





Preporuka 8.3. – Potrebno je poduzeti mjere za otklanjanje nedostataka u radu revizijskih tijela






Potrebno je poduzeti mjere za otklanjanje nedostataka u radu revizijskih tijela i ako se utvrdi da se zbog tih nedostataka u pitanje dovodi bezuvjetno revizorsko mišljenje, provesti odgovarajuće mjere kontrole kako bi se smanjio rizik od toga da nepravilni rashodi ostanu neotkriveni.



Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Prilozi



Prilog 8.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područja „Migracije i upravljanje granicama” i „Sigurnost i obrana”

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2021.	<p>Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:</p> <p>Preporuka 1.:</p> <p>Korisnicima mjera Unije i hitne pomoći te tijelima država članica odgovornima za provedbu financiranja za koje je nadležan</p>			<p>Preporuka je provedena u potpunosti.</p> <p>Kad je riječ o mjerama Unije i hitnoj pomoći, Komisija je pružila smjernice tijekom raznih sastanaka s korisnicima (npr. uvodnih sastanaka, <i>ad hoc</i> tehničkih sastanaka, sastanaka u vezi s praćenjem) kako bi provela dio preporuke pod točkom (a), koji se odnosi na pravila o postojanju odgovarajućeg revizijskog traga.</p>

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	<p>GU HOME pruži dodatne smjernice o pridržavanju:</p> <p>(a) pravila za prikupljanje odgovarajuće popratne dokumentacije koja se može dostaviti u slučaju provjera ili revizija;</p> <p>(b) obveze poštovanja nacionalnih pravila o javnoj nabavi pri kupnji robe ili usluga.</p>			<p>Komisija je u lipnju 2024. održala internetski seminar za tijela država članica odgovorna za upotrebu financijskih sredstava GU-a HOME.</p> <p>Komisija je dio preporuke pod točkom (b) provela do kraja 2024.</p>
2021.	<p>Preporuka 2.:</p> <p>Potrebno je provoditi bolje usmjerene <i>ex ante</i> provjere prihvatljivosti rashoda, posebice u slučaju hitne pomoći, s posebnim naglaskom na potencijalne rizike povezane s:</p> <p>(a) vrstom rashoda (npr. javna nabava) i;</p> <p>(b) vrstom korisnika (npr. korisnici s malim ili nikakvim iskustvom primanja financijskih sredstava EU-a). Pritom bi Komisija u obzir trebala uzeti činjenicu da upotreba revizijskih potvrda u svrhu potkrepljivanja korisničkih zahtjeva za plaćanje ima ograničenja.</p>			<p>Preporuka je provedena u potpunosti.</p> <p>Komisija je uspostavila strategiju na razini glavnih uprava koja objedinjuje različite postojeće elemente kontrole i provela bolje usmjerene <i>ex ante</i> provjere. Budući da je Sud u godišnjem izvješću za 2022. (vidjeti tekst u nastavku) iznio sličnu preporuku u vezi s mjerama Unije, Komisija je odlučila provesti obje te preporuke istovremeno kako bi se zajamčio dosljedan pristup za sve mjere kojima izravno upravlja GU HOME.</p>

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	Potrebno je provesti bolje usmjerene <i>ex ante</i> provjere prihvatljivosti rashoda za mjere Unije, s posebnim naglaskom na mogućim rizicima, među ostalim, u pogledu vrste rashoda (npr. troškovi osoblja i opreme, javna nabava) ili vrste korisnika. Pri pripremanju procjene rizika Komisija bi u obzir trebala uzeti činjenicu da revizijske potvrde kojima se potvrđuju korisnički zahtjevi za plaćanje imaju ograničenja.			Preporuka je provedena u potpunosti. Vidjeti primjedbe o provedbi prethodne preporuke.

Izvor: Sud.

Poglavlje 9.

Susjedstvo i svijet

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	9.1. – 9.10.
Kratak opis	9.2. – 9.8.
Opseg revizije i revizijski pristup	9.9. – 9.10.
Pravilnost transakcija	9.11. – 9.23.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	9.24. – 9.28.
Godišnje izvješće o radu GU-a ECHO	9.24. – 9.26.
Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA	9.27.
Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti	9.28.
Ostali elementi	9.29.
Zaključak i preporuke	9.30. – 9.33.
Zaključak	9.30.
Preporuke	9.31. – 9.33.
Prilozi	
Prilog 9.1. – Plaćanja po zemljama za GU NEAR i GU INTPA	
Prilog 9.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Susjedstvo i svijet”	

Uvod

9.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 6. *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Susjedstvo i svijet“*. Na *slici 9.1.* prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2024.

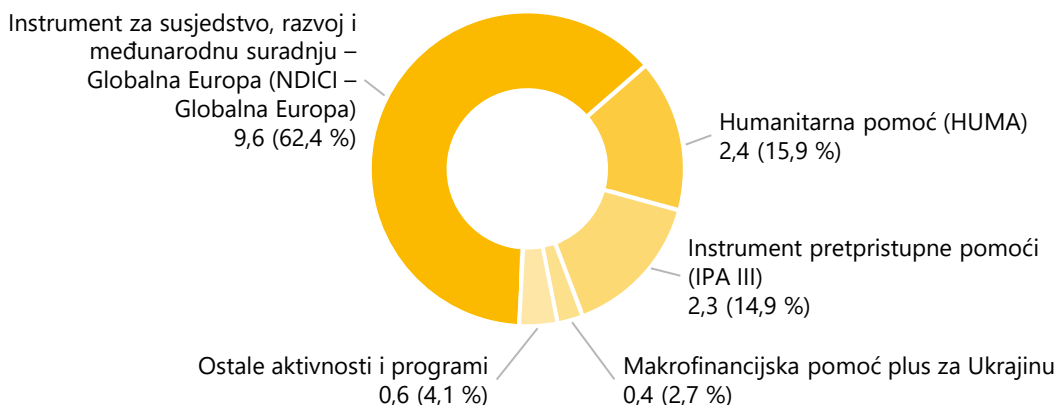
Slika 9.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

Susjedstvo i svijet
15,4 milijarde eura (8,0 % potrošnje proračuna EU-a)



Detaljan prikaz plaćanja za 2024. po fondovima

(u milijardama eura)

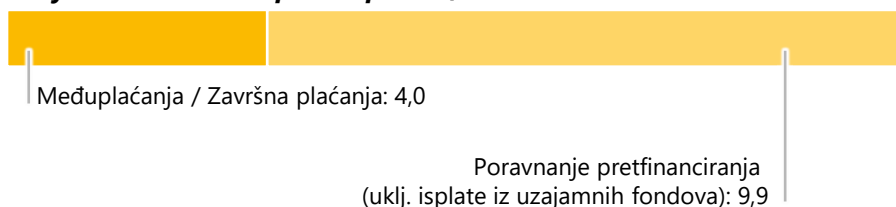


Revizijski statistički skup za 2024. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja – ukupno 15,4



Revizijski statistički skup – ukupno 14,0



Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2024.

Kratak opis

9.2. Predmetnim rashodovnim područjem obuhvaćeno je nekoliko instrumenata financiranja, a osobito *Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (NDICI – Globalna Europa)*¹, proračun za humanitarnu pomoć i Instrument pretpristupne pomoći².

9.3. Opći je cilj instrumenta NDICI – Globalna Europa očuvati i promicati vrijednosti, načela i temeljne interese EU-a diljem svijeta te pomoći u promicanju multilateralizma i snažnijih partnerstava sa zemljama izvan EU-a. Instrument NDICI – Globalna Europa u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. objedinjuje 11 prethodnih instrumenata, uključujući Europski instrument za susjedstvo i europske razvojne fondove (potonji su bili izvan proračuna EU-a).

9.4. EU pruža i humanitarnu pomoć na temelju potreba, i to osobama pogođenim katastrofama uzrokovanim ljudskim djelovanjem i prirodnim katastrofama, s posebnim naglaskom na najranjivijim skupinama.

9.5. Opći je cilj Instrumenta pretpristupne pomoći pružiti potporu zemljama *korisnicama* u donošenju i provedbi reformi potrebnih za njihovo usklađivanje s vrijednostima EU-a u svrhu primanja u članstvo, čime se doprinosi njihovoj stabilnosti, sigurnosti i blagostanju.

9.6. Ti instrumenti za *vanjsko djelovanje* provode se u zahtjevnim geopolitičkim i organizacijskim okruženjima. Njihovim aktivnostima obuhvaćene su raznolike regije s različitim pravnim i institucijskim okvirima, zbog čega je potrebna sposobnost prilagodbe različitim regulatornim i operativnim uvjetima.

9.7. Glavne uprave (GU-ovi) i službe koje su 2024. provodile vanjsko djelovanje EU-a bile su Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR), Glavna uprava za međunarodna partnerstva (GU INTPA), Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO) te Služba za instrumente vanjske politike. Od 1. veljače 2025. GU NEAR podijeljen je na dvije zasebne glavne uprave: Glavnu upravu za proširenje i istočno susjedstvo (GU ENEST) te Glavnu upravu za Bliski istok, sjevernu Afriku i Perzijski zaljev (GU MENA).

¹ Uredba (EU) 2021/947 o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa.

² Uredba (EU) 2021/1529 o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III).

9.8. *Plaćanja* za područje „Susjedstvo i svijet” 2024. iznosila su 15,4 milijarde eura (*pretfinanciranje, međuplaćanja* i završna plaćanja) te su izvršena s pomoću nekoliko instrumenata (vidjeti [sliku 9.1.](#)) i metoda provedbe. One uključuju ugovore o javnoj nabavi radova/robe/usluga, *bespovratna sredstva*, posebne zajmove, kreditna jamstva i financijsku pomoć, *proračunsku potporu* te druge usmjerene oblike proračunske pomoći u zemljama koje nisu članice EU-a (vidjeti [Prilog 9.1.](#)) Ukupna plaćanja u okviru tog naslova povećala su se s 15,2 milijarde eura 2023. na 15,4 milijarde eura 2024.

Opseg revizije i revizijski pristup

9.9. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u [Prilogu 1.1.](#) Sud je za 2024. ispitao 139 *transakcija* podijeljenih na sljedeći način:

- (a) statistički reprezentativan uzorak od 137 transakcija kojim su u obzir uzeti svi rashodi u okviru tog naslova VFO-a. Sud je sastavio uzorak od 57 transakcija GU-a NEAR, 47 transakcija GU-a INTPA, 18 transakcija GU-a ECHO i sedam transakcija Službe za instrumente vanjske politike, kao i osam transakcija drugih glavnih uprava (Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI), Glavne uprave za obrazovanje, mlade, sport i kulturu (GU EAC), Glavne uprave za okoliš (GU ENV), Glavne uprave za potporu strukturnim reformama (GU REFORM), Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) te Glavne uprave za trgovinu i gospodarsku sigurnost (GU TRADE), kao i Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA)). Cilj Suda bio je procijeniti stopu pogreške za taj naslov VFO-a i prikupiti informacije za potrebe davanja izjave o jamstvu;
- (b) dvije transakcije povezane s Instrumentom za Ukrajinu. Taj se instrument, za razliku od Makrofinancijske pomoći plus za Ukrajinu (vidjeti [sliku 9.1.](#)), financira izvan godišnje gornje granice VFO-a. *Rezultati* revizijskih aktivnosti Suda u vezi s tim transakcijama nemaju *učinak* na *procijenjenu stopu pogreške* za naslov 6. VFO-a „Susjedstvo i svijet”, ali utječu na ukupnu procijenjenu stopu pogreške koju je Sud izračunao.

9.10. Sud je ispitao i sljedeće:

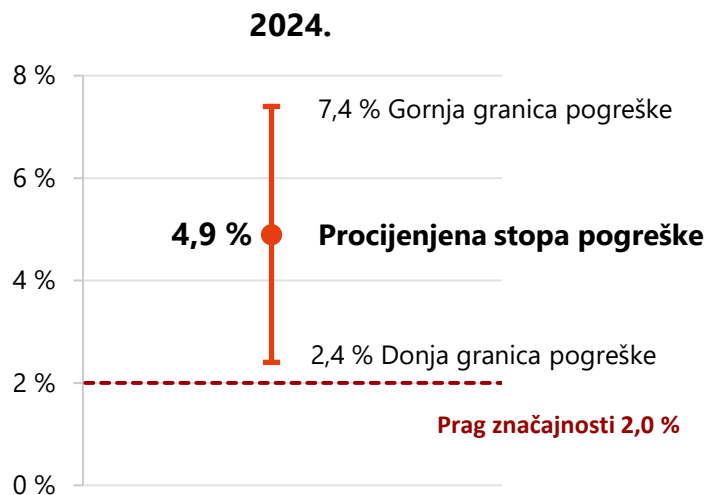
- (a) informacije o *pravilnosti* koje su iznesene u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a ECHO i GU-a INTPA, usklađenost metodologije upotrijebljene za procjenu rizičnih iznosa te budućih ispravaka i povrata sredstava, kao i prikazivanje tih iznosa u Komisijinu *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*; te
- (b) mjere poduzete u pogledu prijašnjih preporuka Suda.

Pravilnost transakcija

9.11. Za razliku od prethodnih godina, Sud za 2024. iznosi posebnu procjenu pravilnosti povezanih transakcija za naslov 6. VFO-a „Susjedstvo i svijet”. Od 137 transakcija koje je Sud ispitao njih 56 (40,9 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 42 kvantificirane pogreške Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 4,9 % (vidjeti [sliku 9.2.](#)).

Slika 9.2. – Rezultati ispitivanja transakcija

Procijenjena stopa pogreške



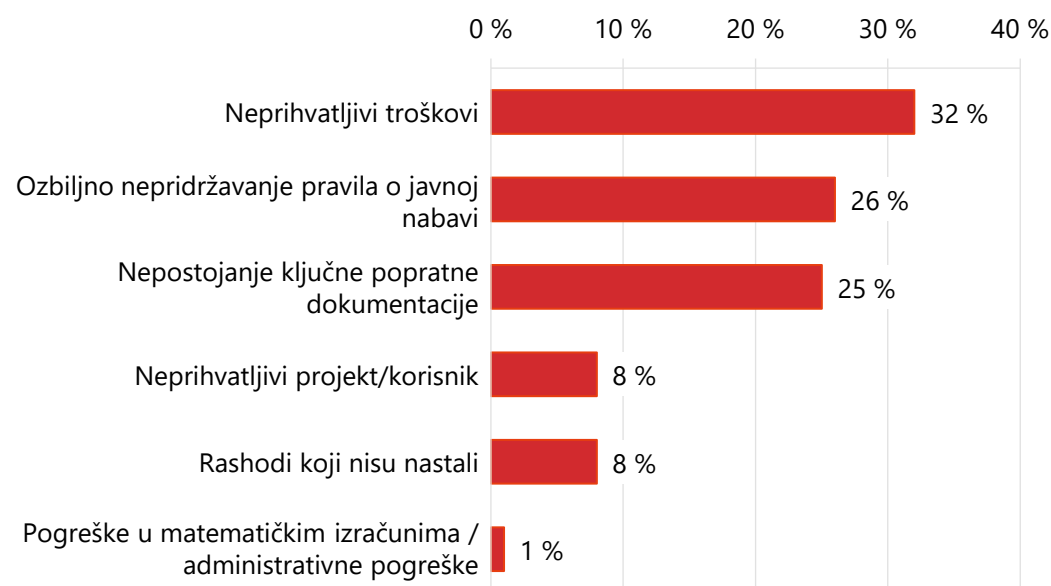
Veličina uzorka (transakcije)

2024.
137

Izvor: Sud.

9.12. Na [slici 9.3.](#) nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2024. po vrstama pogreške.

Slika 9.3. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogreške



Izvor: Sud.

9.13. Sud je utvrdio razne vrste pogrešaka, koje su utjecale na više transakcija i koje su se ponavljale tijekom više revizijskih godina (vidjeti primjere u [okviru 9.1.](#), [okviru 9.2.](#) i [okviru 9.3.](#)). Glavne su vrste bile sljedeće:

- o „kaskadno” prikazivanje *neizravnih troškova* za koje se tereti EU (tj. da se neizravni troškovi organizacija koje su podizvođači prijavljuju kao dio izravnih troškova korisnika, povrh neizravnih troškova koje je taj korisnik već naplatio). Sud je u svojem tematskom izvješću o zdravstvenim sustavima u partnerskim zemljama³ iznio jednu preporuku o kaskadnoj strukturi provedbe;
- o uključivanje neprihvatljivih troškova za plaće, kao što su *rezervacije* i neizravni troškovi;
- o primjena netočnih deviznih tečajeva;
- o nepridržavanje pravila o *javnoj nabavi*; i
- o poravnanje isplata predujmova koji su prijavljeni kao nastali troškovi.

³ [Tematsko izvješće 18/2024](#) „Financijska potpora EU-a za zdravstvene sustave u odabranim partnerskim zemljama – Radi se na ostvarivanju strateških ciljeva, ali na intervencije utječu pitanja u vezi s koordinacijom i održivošću”, 4. preporuka.

9.14. Kao i prethodnih godina, velik dio pogrešaka koje je Sud utvrdio odnosio se na ugovore koje su u okviru *neizravnog upravljanja* provele organizacije koje se *ocjenjuju na temelju stupova* (međunarodne organizacije, međunarodne financijske institucije i državne agencije). Rashode u okviru takvih ugovora Komisija je prihvatila na temelju financijskog izvještaja i izjave o upravljanju. Potonje je osobna izjava organizacije ocijenjene na temelju stupova u kojoj se potvrđuje da su dostavljene financijske informacije pravilno prikazane, potpune i točne te u skladu s obvezama utvrđenim u ugovoru. Od 42 pogreške koje je Sud kvantificirao (vidjeti odlomak **9.11.**) njih 26 bilo je povezano s takvim ugovorima te je činilo 3,1 postotak bod procijenjene stope pogreške.

9.15. Sud je traženu dokumentaciju od nekih međunarodnih organizacija i međunarodnih financijskih institucija ponovno zaprimio s kašnjenjem te je stoga kasnio u obavljanju svojih aktivnosti (vidjeti **Prilog 9.2.**, preporuku 1. iz 2020.). Te su organizacije i institucije ograničile pristup Suda dokumentima isključivo na privremeno elektroničko pretraživanje u formatu koje omogućuje samo pregled bez njihova prosljeđivanja Sudu. To je Sudu otežalo planiranje, provedbu i kontrolu kvalitete revizije te se odnosilo na 19 transakcija obuhvaćenih revizijom. Te su poteškoće i dalje bile prisutne unatoč pokušajima Komisije da ih otkloni u okviru stalne komunikacije s navedenim međunarodnim organizacijama (vidjeti i odlomak **8.13.** u **poglavlju 8.** ovog izvješća te odlomak **26.** godišnjeg izvješća Suda o ERF-ovima).

9.16. Primjeri nekih od pogrešaka koje je Sud kvantificirao navedeni su u **okviru 9.1.**

Okvir 9.1.

Neprihvatljivi rashodi: neizravni troškovi prijavljeni su kao izravni – „kaskadno” prikazivanje troškova

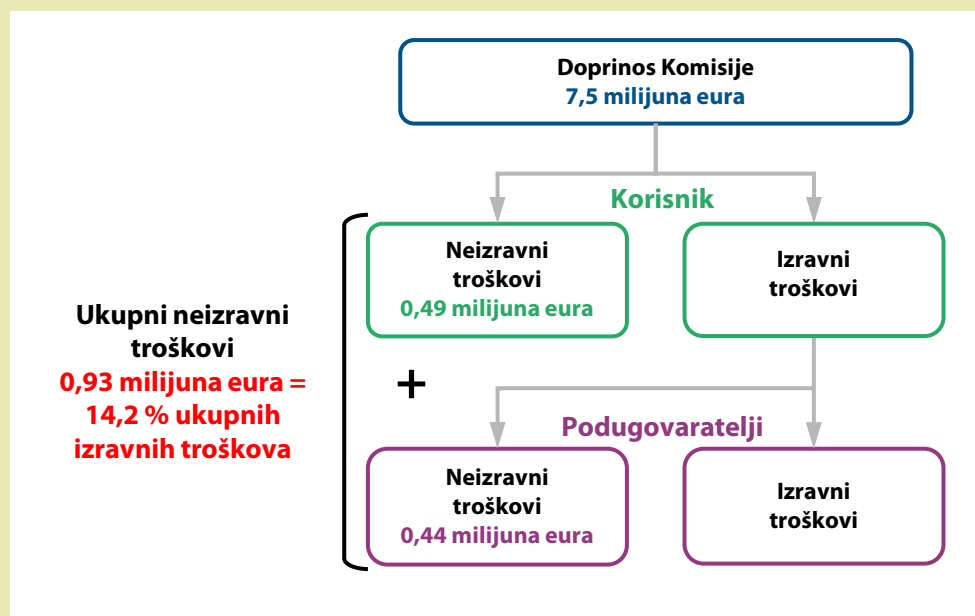
GU INTPA

Sud je proveo reviziju jednog računa u iznosu od 3,1 milijuna eura izdanog na temelju sporazuma o delegiranju sklopljenog s razvojnom agencijom jedne države članice, koji je proveden u okviru neizravnog upravljanja. Ukupni rashodi u sklopu tog ugovora iznosili su 8,4 milijuna eura, pri čemu je doprinos koji je EU za to namijenio iznosio 7,5 milijuna eura.

Račun obuhvaćen revizijom temeljio se na financijskom izvještaju kojim je obuhvaćeno cijelo razdoblje provedbe, tj. od srpnja 2019. do lipnja 2021.

Navedena je agencija EU-u prijavila iznos od 0,49 milijuna eura kao naknadu za neizravne troškove, izračunanu po ugovorno dogovorenoj najvišoj stopi od 6,95 % izravnih troškova. Međutim, Sud je u okviru revizije utvrdio „kaskadno” prikazivanje neizravnih troškova, pri čemu je navedena razvojna agencija podugovorila provedbu predmetnog sporazuma s drugim organizacijama i uključila neizravne troškove tih organizacija u svoje prijavljene izravne troškove.

Predmetna je agencija u svojem financijskom izvještaju podnesenom Komisiji konsolidirala financijske izvještaje tih organizacija i sve njihove rashode prijavila kao izravne troškove. Međutim, izvještaji tih organizacija uključivali su neizravne troškove u iznosu od 0,44 milijuna eura. Nakon dodavanja tog iznosa iznosu od 0,49 milijuna eura ukupni neizravni troškovi iznose 0,93 milijuna eura (14,2 % izravnih troškova), što je znatno više od ugovorno dogovorenog ograničenja od 6,95 %. Sud je te prekomjerne troškove smatrao neprihvatljivim.



Izvor: Sud.

Neprihvatljivi rashodi: rezervacije su uključene u troškove plaća

GU ECHO

Sud je proveo reviziju jednog računa u iznosu od 1,2 milijuna eura povezanog sa *sporazumom o doprinosu* sklopljenim s jednom međunarodnom organizacijom koji je proveden u okviru neizravnog upravljanja. Procijenjeni troškovi tog ugovora iznosili su 7,6 milijuna eura te ih je djelomično financirao EU (50,2 %).

Tijekom revizije rashoda prijavljenih na temelju tog računa Sud je ispitao mjesečni doprinos „fonda za prekid službe” za jednog zaposlenika koji je radio na povezanom projektu financiranom sredstvima EU-a. Taj doprinos, izračunan kao fiksni postotak osnovne plaće tog zaposlenika, namijenjen je pokrivanju eventualnih budućih troškova ili naknada koji bi mogli nastati za tu organizaciju u slučaju odlaska zaposlenika.

Sud je s obzirom na prirodu tog doprinosa utvrdio da je taj doprinos činio rezervaciju, tj. iznos koji je izdvojen za pokrivanje eventualnih budućih troškova, te stoga izričito nije bio prihvatljiv za financiranje sredstvima EU-a. Sud je zaključio da je ta pogreška proizašla iz nedovoljno jasnog načina na koji su „rezervacije” bile definirane u navedenom sporazumu o doprinosu i povezanim smjernicama.

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije: nepostojanje revizijskog traga za izračun jediničnih troškova

GU INTPA

Sud je proveo reviziju jednog računa u iznosu od 1,4 milijuna eura izdanog na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava sklopljenog s jednom međunarodnom organizacijom, koji je proveden u okviru neizravnog upravljanja. Procijenjeni troškovi tog ugovora iznosili su 5,3 milijuna eura te ih je djelomično financirao EU (91,4 %).

Taj se račun odnosio na poravnanje troškova na temelju financijskog izvještaja koji je ta međunarodna organizacija dostavila za razdoblje do 10. lipnja 2024.

Sud je proveo detaljnu reviziju 10 troškovnih stavki. U trima slučajevima nije uspio prikupiti dovoljno dokaza kako bi potvrdio da su izračuni jediničnih troškova bili točni ili u skladu s uvjetima prihvatljivosti. Sud je stoga te troškove smatrao neprihvatljivim.

9.17. Komisija je u 10 slučajeva *mjerljivih pogrešaka* raspolagala s dovoljno informacija da spriječi ili otkrije i ispravi te pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da je Komisija pravilno upotrijebila sve informacije kojima je raspolagala, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 1,4 postotna boda.

9.18. Sud je utvrdio i 34 slučaja neusklađenosti s pravnim i financijskim odredbama, ali bez izravnog financijskog učinka na proračun EU-a. U [okviru 9.2.](#) prikazani su primjeri pogrešaka koje Sud nije kvantificirao.

Okvir 9.2.

Nejasne tehničke specifikacije u javnoj nabavi

GU NEAR

Sud je proveo reviziju jednog računa u iznosu od 6,3 milijuna eura za ugovor o nabavi IT imovine za javnu upravu jedne zemlje korisnice. Taj je ugovor proveden u okviru neizravnog upravljanja i u potpunosti ga je financirao EU, tj. u ukupnom iznosu od 9,6 milijuna eura.

Komisija je navedeni ugovor dodijelila u okviru postupka javne nabave. Sud je u okviru revizije utvrdio da tehničke specifikacije uključene u natječajnu dokumentaciju nisu bile dovoljno precizne u pogledu minimalnih tehničkih zahtjeva za opremu koju je trebalo dostaviti.

Složena struktura pravila o deviznom tečaju

GU NEAR i GU INTPA

Sud je proveo reviziju rashoda prijavljenih na temelju dvaju različitih računa izdanih u sklopu sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava sklopljenih s nevladinim organizacijama, koji su provedeni u okviru izravnog upravljanja.

Troškovi nekih stavki na tim računima bili su izraženi u lokalnoj valuti. Korisnici nisu mogli Sudu dostaviti informacije potrebne za provjeru usklađenosti deviznog tečaja primijenjenog za konverziju predmetnih iznosa u eure (izvještajnu valutu) s pravilima utvrđenim u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava.

Sud je zaključio da ta je poteškoća proizašla iz složene strukture pravila o konverziji valute iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

Nepostojanje odgovarajućeg računovodstvenog sustava

GU INTPA

Sud je proveo reviziju jednog računa u iznosu od 0,65 milijuna eura povezanog sa sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava sklopljenim s konzorcijem nevladinih organizacija koji je proveden u okviru *izravnog upravljanja*. Konačni troškovi tog ugovora iznosili su 0,8 milijuna eura te ih je djelomično financirao EU (80 %).

U skladu s navedenim sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava korisnici su za financijsko upravljanje tim ugovorom morali upotrebljavati „odgovarajući sustav za računovodstvo i dvojno knjigovodstvo”. Međutim, Sud je tijekom revizije utvrdio da jedna od nevladinih organizacija koje su provodile ugovor nije upotrebljavala odgovarajući računovodstveni sustav. Zbog toga nije postojao jasan revizijski trag, što je Sudu otežalo praćenje, utvrđivanje i provjeru rashoda nastalih toj nevladinoj organizaciji pri provedbi navedenog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

9.19. Sud je utvrdio i jedan nedostatak različite prirode, tj. jedan slučaj sistemskog nedostatka povezan s neizravnim troškovima uključenim u obračune plaća. U **okviru 9.3.** navode se pojedinosti o tom slučaju.

Okvir 9.3.

Sistemska nedostatak

GU INTPA

Sud je proveo reviziju rashoda prijavljenih na temelju triju različitih računa u okviru sporazuma o delegiranju sklopljenog s jednom međunarodnom organizacijom.

U okviru revizije rashoda u vezi s osobljem utvrdio je da je ta organizacija u svoje obračune plaća sustavno uključivala troškove koji su po svojoj prirodi neizravni, kao što su troškovi koji se odnose na upravljanje plaćama, sigurnost, IT i osposobljavanje. Te je troškove zatim u računima obuhvaćenim revizijom prijavljivala kao izravne.

Nadalje, Sud tijekom revizije nije primio popratnu dokumentaciju kojom bi se potvrdilo da su ti troškovi stvarno nastali, da ih je moguće utvrditi i da su točno izračunani. Stoga je smatrao da nisu prihvatljivi kao izravni troškovi.

Budući da je taj problem utvrđen u trima računima te međunarodne organizacije povezanim s rashodima za 2024. i da je već bio utvrđen prethodnih godina, Sud ga smatra sistemskim nedostatkom u vezi s tom međunarodnom organizacijom.

9.20. Sud je tijekom godina kontinuirano nailazio na manje pogrešaka u dvama rashodovnim područjima zbog njihovih specifičnih uvjeta plaćanja. Ta su područja (i) proračunska potpora i (ii) projekti na koje se primjenjuje *teoretski pristup*. Sud je 2024. proveo reviziju triju transakcija proračunske potpore i 10 transakcija na koje je primijenjen teoretski pristup.

9.21. Proračunska potpora doprinos je općem proračunu određene države ili njezinu proračunu za određenu politiku ili cilj. Plaćanja proračunske potpore financirana iz općeg proračuna EU-a 2024. iznosila su 1,2 milijarde eura. Sud je ispitao je li se Komisija pridržavala uvjeta za isplatu proračunske potpore partnerskim zemljama te je li provjeravala jesu li te zemlje ispunile opće uvjete prihvatljivosti (kao što su zadovoljavajuća poboljšanja u području upravljanja financijama u javnom sektoru). Revizijom pravilnosti Sud ne može obuhvatiti ono što se događa nakon što Komisija isplati potporu državi *primateljici* jer se ta financijska sredstva zatim spajaju s vlastitim proračunskim sredstvima predmetne zemlje.

9.22. U okviru „teoretskog pristupa”, kad se doprinosi Komisije projektima s više donatora objedine s doprinosima drugih donatora i kad ih se ne namijeni za posebne, točno određene stavke rashoda, Komisija pretpostavlja da su rashodi u skladu s pravilima EU-a o prihvatljivosti dok god tako objedinjeni iznos sadržava dovoljno prihvatljivih rashoda da se njima pokrije doprinos EU-a. U relevantnim slučajevima Sud je pri obavljanju dokaznog ispitivanja uzeo u obzir taj pristup.

9.23. Pri ispitivanju pravilnosti transakcija Sud je utvrdio i primjere djelotvornih Komisijinih kontrola. Jedan takav primjer opisan je u [okviru 9.4.](#)

Okvir 9.4.

Djelotvorne kontrole poravnanja pretfinanciranja isplaćenog međunarodnim organizacijama

GU NEAR

Sud je proveo reviziju jednog računa povezanog sa sporazumom o doprinosu sklopljenim s jednom međunarodnom organizacijom koji je proveden u balkanskoj regiji u okviru neizravnog upravljanja.

Taj se račun odnosio na poravnanje troškova nastalih do 31. prosinca 2023. Komisija je od te međunarodne organizacije zatražila da pri podnošenju financijskog izvještaja pravi razliku između već nastalih rashoda, obveza koje još nisu plaćene i predujmova isplaćenih drugim organizacijama koje u njezino ime provode projektne aktivnosti financirane sredstvima EU-a.

To je razlikovanje Komisiji omogućilo da poravna i prihvati kao prihvatljive samo stvarno nastale rashode te tako izbjegne poravnanje neprihvatljivih troškova.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Godišnje izvješće o radu GU-a ECHO

9.24. Sud je pregledao godišnje izvješće o radu GU-a ECHO za financijsku godinu 2024. Usredotočio se na to je li GU ECHO u svojem godišnjem izvješću o radu iznio informacije o pravilnosti u skladu s uputama Komisije te je li dosljedno primjenjivao metodologiju za procjenu budućih ispravaka i povrata sredstava.

9.25. GU ECHO procijenio je da u ukupnim rashodima priznatim tijekom 2024. (3605 milijuna eura) ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja čine rashodi u visini od 15,56 milijuna eura (0,43 %). Procijenio je i da vrijednost ispravaka tijekom idućih godina koji proizlaze iz njegovih provjera iznosi 3,5 milijuna eura (0,1 % ukupnih relevantnih rashoda).

9.26. Glavni direktor GU-a ECHO podnio je izjavu da je financijska izloženost te glavne uprave bila ispod *praga značajnosti* od 2 % ukupnih prihvaćenih rashoda. Budući da broj transakcija koje je Sud provjerio obuhvaća samo mali dio transakcija kojima upravlja GU ECHO (vidjeti odlomak **9.9. točku (a)**), Sud tu izjavu ne može potvrditi na temelju rezultata revizijskih aktivnosti koje je obavio.

Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA

9.27. Aktivnosti koje je Sud proveo u vezi s godišnjim izvješćem o radu GU-a INTPA za 2024. detaljno su prikazane u godišnjem izvješću Suda o 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu (ERF).

Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti

9.28. Sud je pregledao informacije u Komisijinu AMPR-u za 2024. koje se odnose na procijenjeni rizik u trenutku plaćanja za područja politika obuhvaćena naslovom „Susjedstvo i svijet”. Komisija je izračunala da za taj naslov VFO-a rizik u trenutku plaćanja iznosi 0,8 %. Taj je postotak ispod raspona stope pogreške koji je procijenio Sud i ispod praga značajnosti.

Ostali elementi

9.29. Sud je proveo reviziju dviju transakcija povezanih s bespovratnim sredstvima dodijeljenim u okviru Instrumenta za Ukrajinu, koje se odnose na rashode izvan godišnjih gornjih granica VFO-a (vidjeti odlomak [9.9.](#)). Sud na temelju revizije tih transakcija nije iznio nijedan nalaz. Budući da ta plaćanja nisu obuhvaćena naslovom 6. VFO-a, povezani rezultati revizijskih aktivnosti nemaju učinak na procijenjenu stopu pogreške za taj naslov, ali utječu na ukupnu procijenjenu stopu pogreške koju je Sud izračunao.

Zaključak i preporuke

Zaključak

9.30. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Susjedstvo i svijet” bila značajna. Za područje obuhvaćeno tim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je Sud proveo pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 4,9 %.

Preporuke

9.31. U *Prilogu 9.2.* prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojim prijašnjim godišnjim izvješćima. Sud i dalje smatra da je preporuka 1. iz njegova godišnjeg izvješća za 2020., o potpunom i pravodobnom pristupu dokumentima, provedena tek u određenoj mjeri. Nadalje, Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2023. naveo da je Komisija u potpunosti provela sve tri preporuke iznesene u godišnjem izvješću Suda za 2021.

9.32. Sud je pregledao i preporuke iz svojeg godišnjeg izvješća za 2022. u vezi s kojima je trebalo hitno djelovati ili čiji je ciljni rok provedbe bio 2023. i 2024. Komisija je sve te preporuke provela u potpunosti.

9.33. Na temelju nalaza i zaključaka za 2024. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 9.1. – Potrebno je zajamčiti da korisnici poštuju ugovorna ograničenja za troškove neizravne prirode

Komisija bi trebala uspostaviti postupke kako bi se zajamčilo da se prije poravnanja pretfinanciranja ili izvršavanja plaćanja provjerava jesu li korisnici kao izravne troškove prijavili neizravne troškove nastale organizacijama koje u njihovo ime provode projektne aktivnosti financirane sredstvima EU-a. Tim se provjerama mora zajamčiti da ukupni iznos prijavljen kao naknada za neizravne troškove ne premašuje ugovorno dogovorenu paušalnu stopu. U *Financijskoj uredbi* utvrđeno je da za sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava ta stopa ne smije premašiti 7 %.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Preporuka 9.2. – Potrebno je zajamčiti jasne i dosljedne definicije termina „rezervacija” u ugovornim uvjetima i smjernicama

Kako bi se uklonile nejasnoće, zajamčilo dosljedno tumačenje i smanjio rizik od pogrešaka, Komisija bi trebala u svojim ugovornim uvjetima i smjernicama za korisnike jasno definirati i standardizirati termin „rezervacija”.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

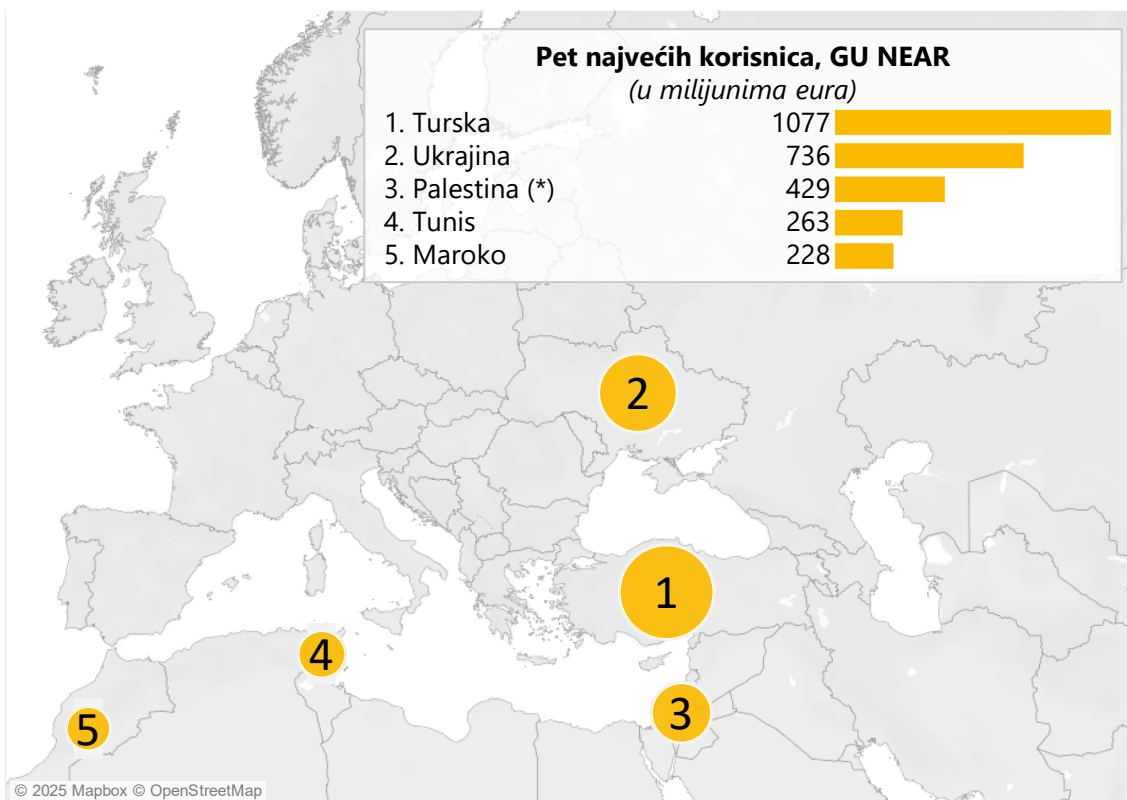
Preporuka 9.3. – Potrebno je pojednostavniti i standardizirati pravila o konverziji valuta u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava

Kako bi se zajamčila dosljednost te smanjilo administrativno opterećenje i rizik od pogrešaka, Komisija bi trebala u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava pojednostavniti i standardizirati pravila o konverziji valuta.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Prilozi

Prilog 9.1. – Plaćanja po zemljama za GU NEAR i GU INTPA

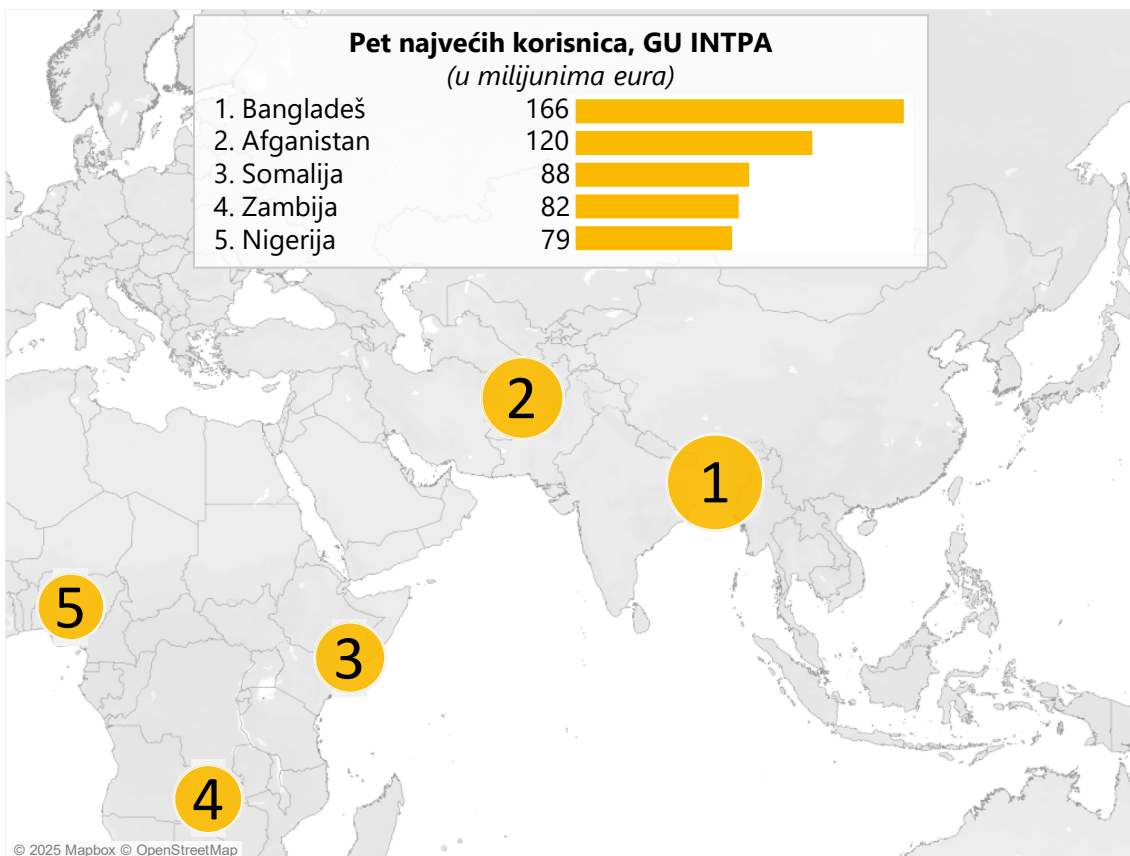


Izvor: pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap, koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

GU NEAR: pet najvećih korisnica prethodnih godina (u milijunima eura)

2020.		2021.		2022.		2023.	
Maroko	411	Turska	127	Ukrajina	714	Turska	992
Turska	314	Moldova	109	Tunis	268	Ukrajina	399
Tunis	248	Maroko	106	Egipat	124	Srbija	338
Palestina (*)	174	Egipat	88	Palestina (*)	120	Palestina (*)	223
Gruzija	119	Jordan	70	Maroko	102	Maroko	195

(*) Ovaj naziv ne tumači se kao da se njime priznaje Država Palestina niti se njime dovode u pitanje pojedinačna stajališta država članica u vezi s time.












Izvor: pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap, koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

GU INTPA: pet najvećih korisnica prethodnih godina (u milijunima eura)





2020.		2021.		2022.		2023.	
Bangladeš	153	Bangladeš	140	Afganistan	200	Afganistan	135
Afganistan	138	Irak	103	Kongo (Kinshasa)	79	Bangladeš	120
Mjanmar/Burma	74	Pakistan	89	Pakistan	76	Irak	81
Irak	59	Nepal	85	Etiopija	76	Pakistan	79
Kambodža	50	Afganistan	77	Jemen	69	Kongo (Kinshasa)	76

Prilog 9.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Susjedstvo i svijet”

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2020.	<p>Sud preporučuje Komisiji sljedeće:</p> <p>Preporuka 1.:</p> <p>Potrebno je poduzeti korake kako bi međunarodne organizacije Sudu omogućile potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje zadaće Suda u skladu s UFEU-om, a ne tek u formatu koji omogućuje samo čitanje.</p> <p>Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.</p>			Komisija je pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama u pogledu pristupa Suda dokumentima. Neke međunarodne organizacije i dalje pružaju pristup popratnoj dokumentaciji u formatu samo za čitanje ili ne omogućuju pristup cjelokupnoj traženoj popratnoj dokumentaciji (vidjeti odlomak 9.15.).
2021.	<p>Sud preporučuje Komisiji sljedeće:</p> <p>Preporuka 1.:</p> <p>Potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere kako bi zajamčilo da se prije izvršenja plaćanja ili poravnanja odbiju sve obveze ili predujmovi koje korisnici u svojim financijskim izvještajima potražuju kao nastale troškove.</p> <p>Ciljni rok provedbe: kraj 2023.</p>			

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2021.	<p>Sud preporučuje Komisiji sljedeće:</p> <p>Preporuka 2.:</p> <p>Potrebno je ojačati kontrole koje se provode pri sastavljanju sporazuma o financiranju za operacije proračunske potpore kako bi se u sporazumima o financiranju utvrdili jasni uvjeti u pogledu prijenosa financijskih sredstava na račun riznice središnje banke zemlje korisnice i važećeg deviznog tečaja, pri čemu ti uvjeti trebaju biti u skladu sa smjernicama za proračunsku potporu.</p> <p>Ciljni rok provedbe: kraj 2023.</p>			
2021.	<p>Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće:</p> <p>Preporuka 3.:</p> <p>U godišnjem izvješću o radu za 2022. i budućim godišnjim izvješćima o radu potrebno je objaviti informacije o vrsti i vrijednosti ugovora isključenih iz statističkog skupa obuhvaćenog studijom o stopi preostale pogreške.</p> <p>Ciljni rok provedbe: u godišnjem izvješću o radu za 2022.</p>			

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	<p>Sud preporučuje Komisiji sljedeće:</p> <p>Preporuka 1.:</p> <p>Potrebno je pojačati kontrole kako bi se spriječile nepravilne izmjene prijedloga u fazi sklapanja ugovora pri dodjeli bespovratnih sredstava na temelju poziva na podnošenje prijedloga.</p> <p>Ciljni rok provedbe: lipanj 2024.:</p>	✓		
2022.	<p>Sud preporučuje Komisiji sljedeće:</p> <p>Preporuka 2.:</p> <p>Potrebno je provesti procjene rizika u skladu sa zahtjevima iz priručnika o postupcima kako bi se zajamčilo da se sredstva pretfinanciranja u iznosu od 60 000 eura do 300 000 eura isplaćuju bez bankovnog jamstva samo onda kad se procijenjeni da je povezano rizik nizak.</p> <p>Ciljni rok provedbe: kraj 2024.</p>	✓		

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	<p>Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće:</p> <p>Preporuka 4.:</p> <p>Potrebno je pojačati kontrole kojima će se naloge za povrat neiskorištenog pretfinanciranja isključiti iz izračuna korektivnog kapaciteta GU-a NEAR.</p> <p>Ciljni rok provedbe: od godišnjeg izvješća o radu za 2023. nadalje</p>	✓		

Izvor: Sud.

Poglavlje 10.

Europska javna uprava

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	10.1. – 10.4.
Kratak opis	10.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	10.4.
Pravilnost transakcija	10.5. – 10.19.
Opažanja o ispitanim transakcijama	10.6. – 10.19.
Europski parlament	10.7. – 10.13.
Europska komisija	10.14. – 10.18.
Europska služba za vanjsko djelovanje	10.19.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	10.20.
Zaključak i preporuke	10.21. – 10.24.
Zaključak	10.21.
Preporuke	10.22. – 10.24.
Prilozi	
Prilog 10.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Europska javna uprava“	

Uvod

10.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 7. VFO-a „Europska javna uprava”. Na [slici 10.1](#) prikazan je pregled potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2024. po institucijama i tijelima EU-a.

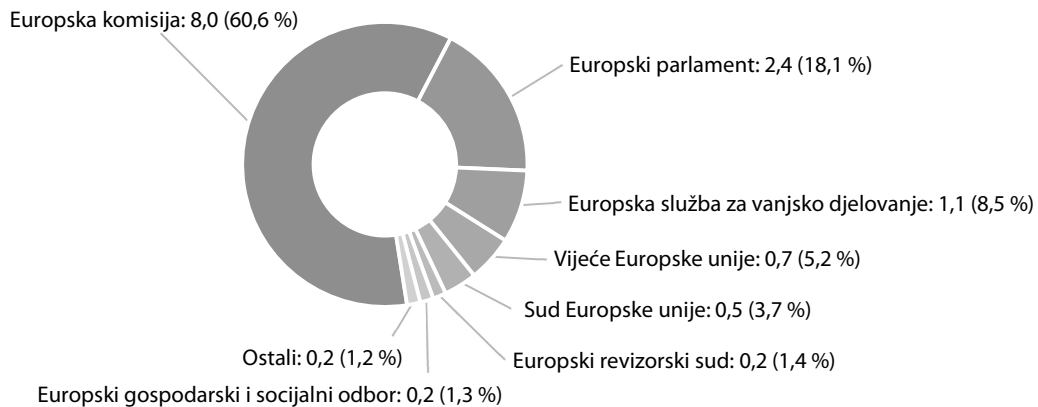
Slika 10.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

Europska javna uprava
13,3 milijarde eura (6,9 % potrošnje proračuna EU-a)



(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2024. po institucijama



Revizijski statistički skup za 2024. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja – ukupno 13,3



Revizijski statistički skup – ukupno 13,3



Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2024.

10.2. Sud podnosi posebno izvješće za agencije EU-a, *zajednička poduzeća* i europske škole. Posebna godišnja izvješća Suda o navedenim tijelima objavljuju se na [internetskim stranicama](#) Suda.

Kratak opis

10.3. Administrativni rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse, uključujući mirovine, koji su 2024. činili otprilike 69 % ukupnih rashoda, kao i rashode za zgrade, opremu, energiju, komunikacije i informacijsku tehnologiju. Revizije koje Sud provodi već dugi niz godina upućuju na to da je, cjelokupno gledano, riječ o niskorizičnoj potrošnji.

Opseg revizije i revizijski pristup

10.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno predmetnim naslovom VFO-a za 2024. ispitao sljedeće:

- (a) *statistički reprezentativan uzorak od 70 transakcija* kojim su obuhvaćeni svi rashodi u okviru tog naslova i kojim su uzete u obzir sve institucije i tijela EU-a. Cilj Suda bio je procijeniti stopu *pogreške* i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*.
- (b) informacije o *pravilnosti u godišnjim izvješćima o radu* svih institucija i tijela EU-a, uključujući Komisijine glavne uprave i urede koji u prvom redu snose odgovornost za administrativne rashode¹, kako su prikazane u Komisijinu *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti*.

¹ GU za ljudske resurse i sigurnost, Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu, uredi za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu i Luxembourggu te GU za digitalne usluge.

Pravilnost transakcija

10.5. Od 70 ispitanih transakcija utvrđeno je da njih 16 (23 %) sadržava pogreške. Na temelju triju pogrešaka koje je mogao kvantificirati Sud procjenjuje da je stopa pogreške ispod *praga značajnosti*. Preostale pogreške nisu bile mjerljive.

Opažanja o ispitanim transakcijama

10.6. Opažanja Suda odnose se na Europski parlament, Europsku komisiju i *Europsku službu za vanjsko djelovanje*. Sud nije utvrdio nijedno znatno pitanje u vezi s Vijećem Europske unije, Sudom Europske unije, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Europskim odborom regija, Europskim ombudsmanom i Europskim nadzornikom za zaštitu podataka. Vanjski revizor Suda nije utvrdio nijedno znatno pitanje.

Europski parlament

10.7. Uzorak od 15 transakcija koji je Sud sastavio uključivao je jedno plaćanje jednom klubu zastupnika i jedno plaćanje jednoj političkoj stranci. Kao što je Sud prethodno izvijestio, posljednji put u [godišnjem izvješću za 2023.](#), interna pravila² za upravljanje *odobrenim sredstvima* za klubove zastupnika Europskog parlamenta koja je donijelo njegovo Predsjedništvo nisu bila u potpunosti usklađena s *Financijskom uredbom* jer se tim pravilima za ugovore visoke vrijednosti dopušta primjena *pregovaračkih postupaka javne nabave* umjesto otvorenih ili ograničenih postupaka, čime se ograničava tržišno natjecanje.

10.8. Klub zastupnika koji je Sud obuhvatio ispitivanjem dodijelio je tri takva ugovora visoke vrijednosti. U dvama od tih slučajeva ujedno se nije u potpunosti pridržavao pravila Europskog parlamenta³ jer nije tražio dovoljno ponuda. U jednom je slučaju produljio jedan okvirni ugovor za 18 mjeseci uz više jedinične cijene. Sud procjenjuje da se tom izmjenom ograničilo tržišno natjecanje.

² Pravilnik za proračunsku stavku 400., posljednji put izmijenjen 15. srpnja 2024.

³ Ibid.

10.9. Sud je utvrdio dodatne pogreške u rashodima koje je predmetni klub zastupnika prijavio. *PDV za koji je moguće ostvariti povrat* prijavljen je za određene prihvatljive kupnje, ali povrat nije zatražen, što je dovelo do gubitka za proračun EU-a. Osim toga, taj klub upotrijebio je paušalnu stopu za nadoknadu putnih troškova osoblja na temelju koje su izračunani troškovi procijenjeni većim od stvarnih. O tim je problemima Sud izvjestio i u [godišnjem izvješću za 2022.](#)

10.10. Financijskom uredbom⁴ propisuje se da se financijska sredstva iz proračuna EU-a mogu dodijeliti europskim političkim strankama s ciljem njihova doprinosa u stvaranju europske političke svijesti i izražavanju političke volje građana Unije. Sud smatra da se pravna osnova za utvrđivanje toga koji su troškovi prihvatljivi može tumačiti na različite načine. Sud je proveo reviziju jedne takve transakcije, za koju je Europski parlament već osigurao povrat neprihvatljivih rashoda koje je jedna politička stranka prvotno prijavila.

10.11. Sud je utvrdio nemjerljive pogreške u transakciji za europsku političku stranku koju je obuhvatio ispitivanjem. Te su se pogreške odnosile na nejasne kriterije za odabir i dodjelu ugovora, nedostatke u evaluaciji ponuda te, u jednom slučaju, nepostojanje formalnog ugovora.

10.12. U skladu sa *sporazumima o doprinosu* sklopljenim između Europskog parlamenta i političkih stranaka od tih se stranaka zahtijeva da spriječe sukobe interesa. Politička stranka koju je Sud obuhvatio ispitivanjem nije imala jasne postupke za sprečavanje sukoba interesa. Sud je sličan nalaz iznio i u [godišnjem izvješću za 2023.](#) Parlament nije pružio jasne smjernice o tome kako tumačiti taj zahtjev.

10.13. U ostalih 13 transakcija koje je ispitao Sud je utvrdio nedostatke u dvama postupcima javne nabave koje je vodio Europski parlament. Jedan se odnosio na jedan IT ugovor sa specifičnim trajanjem od šest godina koje nije bilo dostatno opravdano unatoč tome što se u skladu s Financijskom uredbom trajanje takvih ugovora općenito ograničava na četiri godine, osim u propisno opravdanim slučajevima.

⁴ Članak 221. [Uredbe \(EU Euratom\) 2018/1046](#) Europskog parlamenta i Vijeća 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012.

Europska komisija

10.14. U 25 plaćanja koja je ispitao Sud je utvrdio osam nemjerljivih pogrešaka, uključujući njih četiri povezane s isplatom plaća ili mirovina. Od tih slučajeva u njima trima dokumentacija o mirovini nije sadržavala nedavnu potvrdu o životu partnera umirovljene osobe o kojoj je riječ, koja je potrebna kako bi se potvrdio aktivni status prava na naknade. Komisija razvija novi sustav kako bi poboljšala provjere prava na naknade.

10.15. Jedna od transakcija odnosi se na plaćanje IT usluga jednog vanjskog pružatelja usluga za koje zahtjevi u pogledu razine obrazovanja i certificiranja koji su se primjenjivali za određivanje dnevnice nisu bili jasno i dosljedno utvrđeni u dokumentaciji o nabavi.

10.16. Jedna je transakcija, koju je isplatila jedna druga institucija, uključivala okvirni ugovor za kupnju opreme i pružanje profesionalnih usluga kojim je upravljala Komisija. Specifično šestogodišnje trajanje tog ugovora nije bilo dostatno opravdano, slično kao u slučaju povezanom s Europskim parlamentom koji je Sud naveo u odlomku [10.13](#).

10.17. Jedna transakcija, koju je također isplatila jedna druga institucija, odnosila se na jednu plaću koju je isplaćivala Komisija. Obiteljske naknade nepravilno su isplaćene članu osoblja koji nije prijavio nedavne promjene osobne situacije. Ta je pogreška bila rezultat nedostatka u algoritmu povezanog IT sustava, koji je Komisija u međuvremenu poboljšala.

10.18. Jedna transakcija uključivala je plaćanje u iznosu od 85 milijuna eura koje je Komisija izvršila za nastavak prava na uporabu („plodouživanje”) zgrada u Bruxellesu koje je prethodno prodala. To je bio prvi od tri godišnja obroka na temelju ugovora potpisanog u travnju 2024. kojim je bila obuhvaćena prodaja 23 zgrade za 900 milijuna eura te pravo uporabe njih 17 tijekom određenog vremena do 2029. Taj ugovor o prodaji i plodouživanju dodijeljen je nakon Komisijina poziva na podnošenje prijava za koji je zaprimljena tek jedna ponuda, i to od jednog belgijskog poduzeća u državnom vlasništvu koje je dostavilo jednu okvirnu ponudu prije nego što je Komisija objavila taj poziv. U skladu s tim pozivom na podnošenje prijava od ponuditelja se zahtijevalo da dostave bankovno jamstvo u iznosu od 80 milijuna eura s valjanošću od šest mjeseci kako bi se osiguralo poštovanje obveza iz ugovora, uključujući i plodouživanje. Jedini ponuditelj dostavio je jamstvo u vlastito ime, i to s valjanošću od samo dva mjeseca. Komisija ga je prihvatila i sklopila ugovor unutar razdoblja valjanosti jamstva od dva mjeseca. Sud je utvrdio da jamstvo nije bilo u skladu s izvornim zahtjevima navedenim u pozivu na podnošenje prijava. Sud napominje i da Komisijinu odboru za evaluaciju nije bila osigurana dovoljna neovisnost jer su svi njegovi članovi bili podređeni odgovornom *dužnosniku za ovjeravanje*.

Europska služba za vanjsko djelovanje

10.19. U 15 plaćanja koja je ispitao Sud je utvrdio dvije *mjerljive pogreške*. Jedna od njih odnosila se na znatnu izmjenu ugovora bez valjanog postupka javne nabave i bez *ex post* mjera objave. Druga se odnosila na primjenu netočnog tečaja pri evidentiranju plaćanja najamnine.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

10.20. U godišnjim izvješćima o radu koja je Sud pregledao nisu utvrđene značajne stope pogreške, što je u skladu s revizijskim nalazima Suda (vidjeti odlomak [10.5.](#)).

Zaključak i preporuke

Zaključak

10.21. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da stopa pogreške u rashodima u području „Europska javna uprava” nije bila značajna.

Preporuke

10.22. U *Prilogu 10.1.* prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio Europskom parlamentu i Europskoj službi za vanjsko djelovanje u svojem *godišnjem izvješću za 2021.*

10.23. U *godišnjem izvješću za 2022.* Sud je preporučio⁵ da uprava Europskog parlamenta ojača svoju kontrolu načina na koji klubovi zastupnika izvršavaju odobrena proračunska sredstva i predloži Predsjedništvu Parlamenta mjere kojima će se od klubova zastupnika zahtijevati da djelotvorno primjenjuju unutarnja pravila i da se pridržavaju pravila o provedbi postupaka javne nabave. Nalazi Suda za 2023.⁶ i 2024. (vidjeti odlomak *10.8.*) upućuju na to da je ta preporuka i dalje iznimno relevantna.

10.24. Na temelju revizijskih aktivnosti Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 10.1. – Potrebno je pojačati kontrole prije sklapanja ugovora o IT uslugama u Komisiji

Kako bi zajamčila da IT usluge vanjskih pružatelja usluga plaća po točnim stopama, Komisija bi u dokumentaciji o nabavi trebala povećati jasnoću uvjeta u pogledu kvalifikacija kako bi se unaprijedile provjere usklađenosti (vidjeti odlomak *10.15.*).

Ciljni rok provedbe: za postupke javne nabave pokrenute nakon 1. lipnja 2026.

⁵ Vidjeti *godišnje izvješće za 2022.*, odlomak 10.19.

⁶ Vidjeti *godišnje izvješće za 2023.*, odlomci 10.9. – 10.10.

Preporuka 10.2. – Potrebno je ojačati neovisnost odbora za evaluaciju za transakcije koje uključuju prodaju nekretnina





Kako bi ojačala neovisnost odbora za evaluaciju za transakcije koje uključuju prodaju nekretnina, Komisija bi trebala zajamčiti da nisu svi članovi tih odbora hijerarhijski podređeni odgovornom dužnosniku za ovjeravanje (vidjeti odlomak [10.18.](#)).



Ciljni rok provedbe: za odbore za evaluaciju imenovane nakon 1. lipnja 2026.



Prilozi

Prilog 10.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Europska javna uprava”

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2021.	<p>Sud preporučuje sljedeće:</p> <p>Preporuka 1.:</p> <p>Uprava Europskog parlamenta trebala bi izmijeniti svoje smjernice za primjenu pravila o <i>javnoj nabavi</i> u klubovima zastupnika te bi [Predsjedništvu] Parlamenta trebala predložiti izmjenu tih pravila kako bi se ona bolje uskladila s Financijskom uredbom. Trebala bi bolje pratiti primjenu tih pravila.</p> <p>Preporučeni rok provedbe: do kraja 2023.</p>			Uprava Europskog parlamenta nije izmijenila svoje smjernice za primjenu pravila o javnoj nabavi u klubovima zastupnika niti je predložila izmjenu tih pravila Predsjedništvu Parlamenta kako bi se ona bolje uskladila s Financijskom uredbom. Stoga se za ugovore visoke vrijednosti pravilima Parlamenta i dalje ne zahtijevaju otvoreni ili <i>ograničeni postupci javne nabave</i> . Iako je uprava Parlamenta organizirala tečajeve osposobljavanja i pružila pomoć klubovima zastupnika u vezi s primjenom pravila o javnoj nabavi, glavni elementi preporuke Suda nisu uzeti u obzir. Sud je u godišnjim izvješćima za 2022., 2023. i 2024. iznio slične nalaze u vezi s javnom nabavom u klubovima zastupnika kao i 2021.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2021.	<p>Sud preporučuje sljedeće:</p> <p>Preporuka 2.:</p> <p>ESVD bi trebao poduzeti odgovarajuće mjere, npr. unaprijediti osposobljavanje te poboljšati smjernice i obrasce, kako bi zajamčio da delegacije EU-a primjenjuju pravila o javnoj nabavi.</p> <p>Preporučeni rok provedbe: do kraja 2023.</p>	✓		ESVD je poboljšao osposobljavanje te smjernice i obrasce za primjenu pravila o javnoj nabavi u delegacijama EU-a. Potrebne su dodatne mjere za kategorizaciju postupaka javne nabave u povezanom računovodstvenom sustavu.
2021.	<p>Sud preporučuje sljedeće:</p> <p>Preporuka 3.:</p> <p>ESVD bi trebao poboljšati osposobljavanje i smjernice o postupcima zapošljavanja lokalnog osoblja u delegacijama EU-a kako bi se zajamčila usklađenost s načelima transparentnosti i jednakog postupanja. Također bi trebao pojačano nadzirati dokumentiraju li delegacije EU-a relevantne korake u postupku zapošljavanja.</p> <p>Preporučeni rok provedbe: do kraja 2023.</p>	✓		ESVD je poduzeo znatne korektivne mjere, uključujući izradu poboljšanih smjernica za postupke zapošljavanja lokalnog osoblja u delegacijama EU-a, poboljšane predloške za oglase za slobodna radna mjesta te upotrebu standardnih kontrolnih popisa. Potrebno je dodatno poboljšati navedene predloške te u potpunosti primijeniti navedene smjernice.

Izvor: Sud.

Poglavlje 11.

Mehanizam za oporavak i otpornost

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	11.1. – 11.10.
Kratak opis Mehanizma za oporavak i otpornost	11.1. – 11.6.
Ciljevi relevantne politike	11.2.
Okvir za upravljanje i kontrolu	11.3. – 11.4.
Stanje u pogledu primjene	11.5. – 11.6.
Opseg revizije i revizijski pristup	11.7. – 11.10.
Procjena koju Sud iznosi u vezi s usklađenošću s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti	11.11. – 11.26.
Određene ključne etape / ciljne vrijednosti nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri	11.13. – 11.17.
Dvostruko financiranje	11.18. – 11.21.
Nazadovanje	11.22. – 11.23.
Provedba određenih mjera započela je prije razdoblja prihvatljivosti	11.24. – 11.26.
Ispitivanje odabranih sustava praćenja i kontrole koje je Sud proveo	11.27. – 11.43.
Države članice ne provode pravodobno većinu otvorenih Komisijinih revizijskih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima	11.27. – 11.32.
Sustavi u državama članicama nisu dovoljno djelotvorni	11.33. – 11.40.
Potreba za <i>kontrolnim ključnim etapama</i>	11.33. – 11.35.
Nedostatci u sustavima za jamčenje usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama u određenim državama članicama	11.36. – 11.39.
Nedostatci u zahtjevima za plaćanje	11.40.
Komisiji su dostupne ograničene informacije o otkrivenim prijevarama	11.41. – 11.43.
Sljedivost financijskih sredstava iz RRF-a	11.44. – 11.49.

Sljedivost sredstava iz RRF-a nije sustavno zajamčena među državama članicama	11.45. – 11.49.
Pitanja povezana s načinom na koji su osmišljene mjere, ključne etape i ciljne vrijednosti	11.50. – 11.52.
Godišnja izvješća o radu i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti	11.53. – 11.57.
Zaključci i preporuke	11.58. – 11.61.
Zaključci	11.58. – 11.60.
Preporuke	11.61.
Prilozi	
Prilog 11.1. – Revizijski pristup i metodologija	
Prilog 11.2. – Rezultati revizije	
Prilog 11.3. – Praćenje provedbe prethodnih preporuka	

Uvod

Kratak opis Mehanizma za oporavak i otpornost

11.1. *Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF, od engl. Recovery and Resilience Facility)* uveden je [Uredbom EU 2021/241](#), koja je stupila na snagu 19. veljače 2021. (u daljnjem tekstu: Uredba). Uredba je izmijenjena u veljači 2023.¹, što je državama članicama omogućilo da u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost dodaju „poglavlje o planu *REPowerEU*“, te u veljači 2024.², što je državama članicama omogućilo da u te planove kao procijenjene troškove uključe iznos novčanog doprinosa radi uspostave *Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP)*. U sklopu RRF-a pruža se potpora za reforme i ulaganja u državama članicama od početka pandemije bolesti COVID-19 u veljači 2020. (u slučaju plana *REPowerEU* od 1. veljače 2022.) te će se on primjenjivati do 31. prosinca 2026.

Ciljevi relevantne politike

11.2. Glavni je cilj RRF-a ublažiti gospodarske i socijalne posljedice pandemije bolesti COVID-19 te istovremeno učiniti gospodarstva država članica otpornijim i spremnijim na buduće izazove, među ostalim ubrzavanjem njihova napretka u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Planom *REPowerEU* – odgovorom EU-a na globalne poremećaje na energetskom tržištu uzrokovane ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu – uveden je dodatan cilj, naime okončati ovisnost EU-a o ruskim fosilnim gorivima preoblikovanjem njegova energetskog sustava.

¹ Uredba (EU) 2023/435.

² Uredba (EU) 2024/795.

Okvir za upravljanje i kontrolu

11.3. Komisija primjenjuje RRF u okviru *izravnog upravljanja*, što znači da snosi izravnu odgovornost za njegovu primjenu. Plaćanja u okviru RRF-a uvjetovana su time da države članice u zadovoljavajućoj mjeri dostignu *ključne etape* i *ciljne vrijednosti* utvrđene u prilogama *provedbenim odlukama Vijeća* kojima su odobreni njihovi nacionalni planovi za oporavak i otpornost³. Dodatni se zahtjevi odnose na to da nije došlo do nazadovanja u pogledu ciljnih vrijednosti ili ključnih etapa koje su prethodno dostignute u zadovoljavajućoj mjeri i da se ne krši načelo izbjegavanja dvostrukog financiranja. Uvjeti prihvatljivosti utvrđeni u *Uredbi* uključuju usklađenost s razdobljem prihvatljivosti, načelom „ne nanosi bitnu štetu” te pravilom da ne bi smjelo doći do zamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda (osim u propisno opravdanim slučajevima)⁴. Države članice moraju zajamčiti da je upotreba sredstava usklađena s primjenjivim pravom Unije i nacionalnim pravom, posebno u pogledu sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja *prijevara*, korupcije i sukoba interesa. Države članice mogu zatražiti isplate do dvaput godišnje pod uvjetom da dostave dostatne dokaze o tome da su povezane ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Svojim zahtjevima za plaćanje moraju priložiti i sažeti prikaz revizija te izjavu o upravljanju u vezi s dostavljenim informacijama.

11.4. U skladu s *Uredbom* Komisija provjerava jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri, što je uvjet za plaćanje u okviru RRF-a. To znači da usklađenost rashoda s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet za to da države članice prime plaćanja u okviru RRF-a. Kao što je navedeno u izvješćima iz prethodnih godina, riječ je o znatnoj razlici⁵ za revizijske aktivnosti Suda u usporedbi s drugim područjima proračuna EU-a, za koja Sud procjenjuje usklađenost sa svim relevantnim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima sve do razine krajnjih korisnika (npr. prihvatljivost nastalih troškova ili usklađenost s pravilima o *državnim potporama* i pravilima o *javnoj nabavi*)⁶.

³ *Uredba (EU) 2021/241*, članak 24. stavak 2.

⁴ *Ibid.*, članci 5. i 9., članak 17. stavak 2. te članak 24. stavak 3.

⁵ *Godišnje izvješće za 2023.*, odlomak XXXVIII.

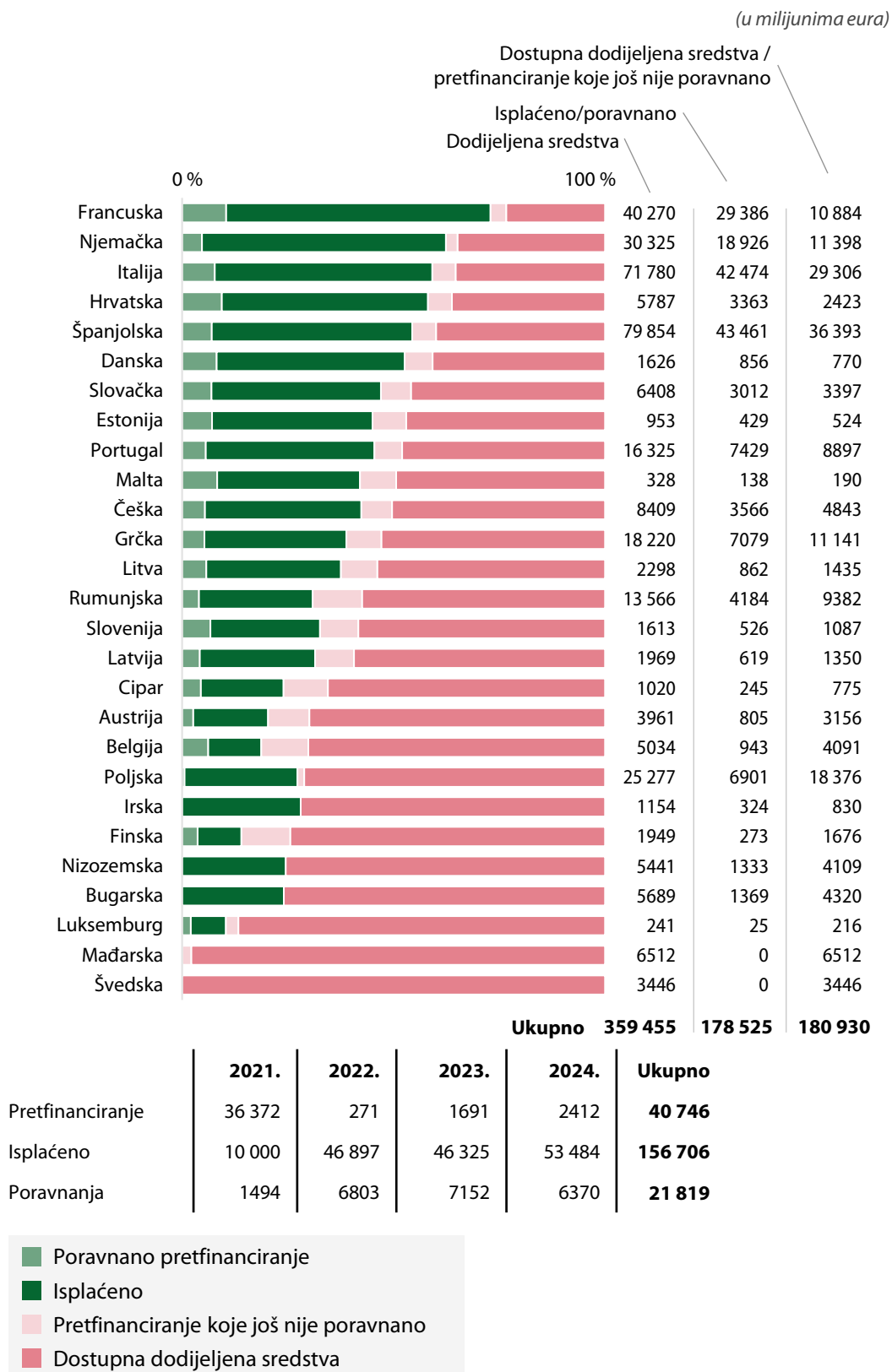
⁶ *Ibid.*, odlomak 11.13.

Stanje u pogledu primjene

11.5. Do kraja 2024. Komisija je izvršila 65 isplata *bespovratnih sredstava* (jednu 2021., njih 13 tijekom 2022., njih 23 tijekom 2023. i njih 28 tijekom 2024.) u ukupnoj vrijednosti od 178,5 milijardi eura. To znači da je isplatila samo 50 % ukupnog dostupnog iznosa, a do kraja razdoblja primjene RRF-a u kolovozu 2026. ostalo je manje od dvije godine (vidjeti [sliku 11.1.](#)). Nisu dostupne informacije o ukupnim iznosima koje su države članice isplatile *krajnjim primateljima*⁷.

⁷ [Tematsko izvješće 13/2024 „Iskorištavanje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost – Napreduje se uz kašnjenja te i dalje postoje rizici za dovršetak mjera te stoga i za postizanje ciljeva RRF-a”](#), odlomci 53. i 54.

Slika 11.1. – Napredak u isplati bespovratnih sredstava iz RRF-a državama članicama prema stanju 31. prosinca 2024.



Izvor: Sud.

11.6. U Komisijinim preliminarnim procjenama za 2024. utvrđeno je da šest ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u pet zahtjeva za isplatu bespovratnih sredstava nije dostignuto u zadovoljavajućoj mjeri. Stoga je Komisija djelomično obustavila povezana plaćanja (vidjeti [tablicu 11.1.](#)). Države članice mogu poduzeti mjere u tom pogledu u roku od šest mjeseci od datuma obustave plaćanja.

Tablica 11.1. – Zahtjevi za isplatu bespovratnih sredstava u vezi s kojima je Komisija 2024. obustavila plaćanja

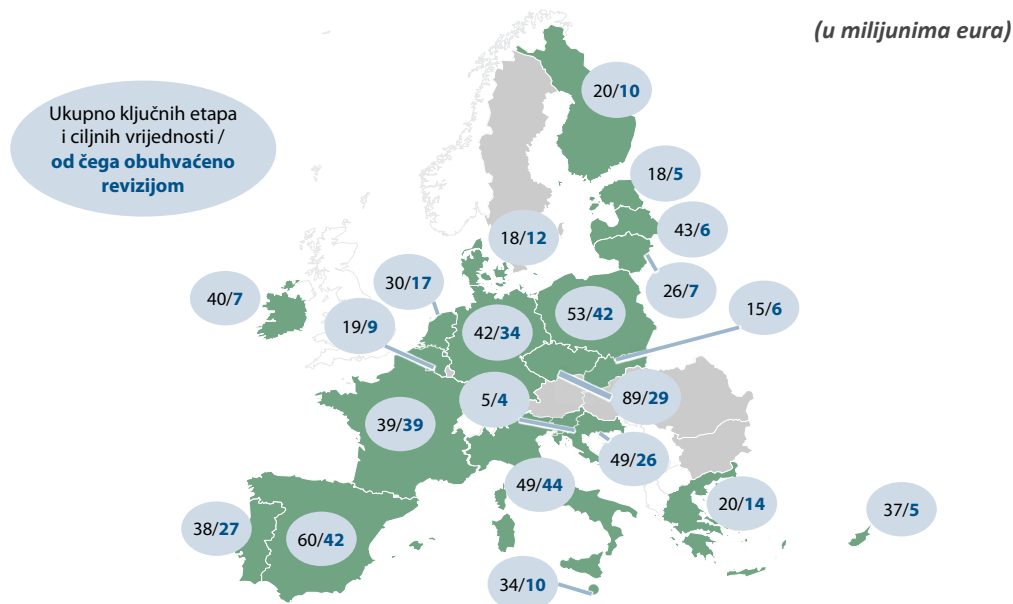
Država članica	Ključne etape / ciljne vrijednosti (broj onih koje nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri / ukupno)	Djelomično plaćanje (u milijunima eura)	Iznos obustavljenih sredstava (u milijunima eura)	Datum obustave	Stanje (sredinom 2025.)
Belgija	1/20	631,6	31,0	16. 9. 2024.	Zaključeno na temelju izmjene nacionalnog plana za oporavak i otpornost
Češka	2/63	1482,5	260,3	18. 12. 2024.	U tijeku
Španjolska	1/61	9882,6	158,1	19. 7. 2024.	U tijeku
Italija	1/23	3130,2	110,1	26. 7. 2024.	Zaključeno na temelju izmjene nacionalnog plana za oporavak i otpornost
Cipar	1/38	115,0	43,1	14. 11. 2024.	U tijeku

Izvor: Sud.

Opseg revizije i revizijski pristup

11.7. Rashodi u okviru RRF-a za 2024. iznosili su ukupno 59,9 milijardi eura. Sud je revizijom obuhvatio svih 28 isplata bespovratnih sredstava, čija je ukupna vrijednost 53,5 milijardi eura, te povezano *poravnanje* pretfinanciranja u ukupnoj vrijednosti od 6,4 milijarde eura (vidjeti [sliku 11.2.](#)). Revizijom koju je Sud proveo nije obuhvaćena ni pravilnost rashoda nastalih krajnjim primateljima ni komponenta RRF-a koja se odnosi na zajmove (vidjeti [Prilog 11.1.](#)).

Slika 11.2. – Ukupni broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na kojima se temelje rashodi u okviru RRF-a za 2024. te broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti obuhvaćenih revizijom



(*) Tijekom 2024. izvršeno je više od jednog plaćanja.

Za pojedinih o odabiru ključnih etapa i ciljnih vrijednosti vidjeti odlomke 9. – 11. [Priloga 11.1.](#)

Izvor: Sud.

11.8. U skladu s revizijskim pristupom opisanim u *Prilogu 11.1.* Sud je za svoje mišljenje o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a za 2024. ispitao sljedeće:

- (a) 222 ključne etape i 173 ciljne vrijednosti (ukupno njih 395) uključene u zahtjeve za 28 isplata bespovratnih sredstava izvršenih 2024. kako bi procijenio jesu li one u skladu s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti. Ta je procjena uključivala sljedeće:
 - (i) pregled Komisijinih preliminarnih procjena, uključujući 12 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih sa sustavima za reviziju i kontrolu u državama članicama;
 - (ii) terenske posjete za 26 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u pet država članica (Njemačkoj, Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj i Italiji);
- (b) četiri Komisijine *ex post revizije* (Češka, Danska, Estonija i Poljska) kako bi procijenio jesu li one provedene na djelotvoran način kojim se pruža odgovarajuća razina jamstva;
- (c) provedbu preporuka u državama članicama koje su iznesene na temelju Komisijinih *ex post revizija* ključnih etapa i ciljnih vrijednosti; i
- (d) informacije o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a za 2024. koje je Komisijina Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove (GU ECFIN) objavila u *godišnjem izvješću o radu* te način na koji su te informacije prikazane u *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

11.9. S obzirom na važnost transparentnosti za zaštitu financijskih interesa EU-a⁸ Sud je za države članice u kojima je obavio terenske posjete ispitao i sljedivost bespovratnih sredstava iz RRF-a, i to od nacionalnog proračuna do razine krajnjih primatelja i dalje (npr. ugovaratelja ili podugovaratelja).

11.10. Nadalje, Sud je pregledao 38 postupaka javne nabave u pet država članica (Češkoj, Njemačkoj, Grčkoj, Španjolskoj i Francuskoj) i 37 slučajeva dodjele državne potpore u šest država članica (Češkoj, Danskoj, Njemačkoj, Španjolskoj, Francuskoj i Italiji) u vezi s plaćanjima u okviru RRF-a izvršenim tijekom 2024. Cilj tih aktivnosti bio je zaključiti jesu li ti postupci i dodjele provedeni u skladu s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima.

⁸ Financijska uredba, uvodna izjava 11. i članak 36. stavak 3.

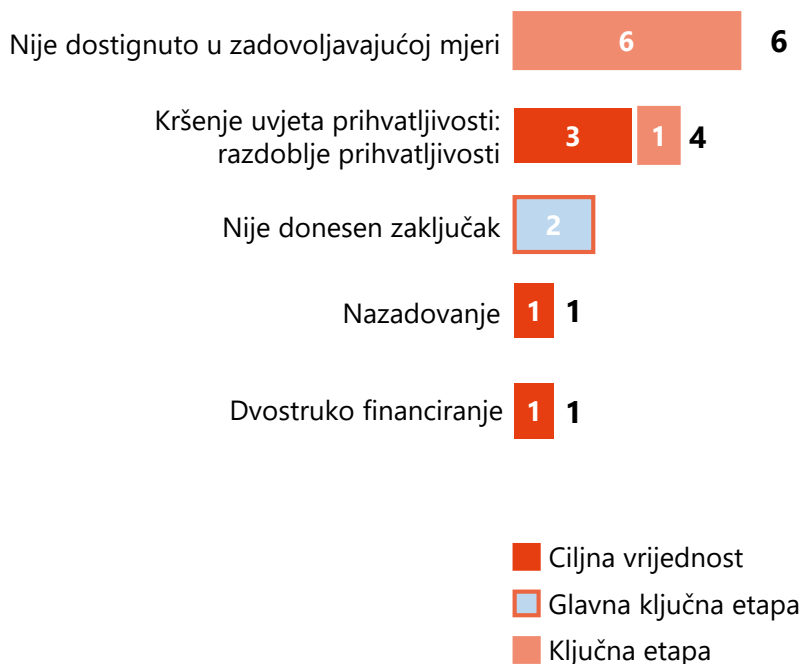
Procjena koju Sud iznosi u vezi s usklađenošću s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti

11.11. Sud je utvrdio da su od 395 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje je ispitao za njih 12 izneseni nalazi s financijskim učinkom (vidjeti [Prilog 11.2.](#)). Oni su se odnosili na šest plaćanja u okviru RRF-a od njih 28 (i na povezana poravnanja pretfinanciranja) u šest država članica. Sud zaključuje da je minimalni financijski učinak tih 12 nalaza iznad *praga značajnosti* koji primjenjuje. Sud ne donosi zaključak o tome jesu li dvije „revizijske i kontrolne” ključne etape u vezi s reformom pravosuđa u Poljskoj dostignute u zadovoljavajućoj mjeri zbog razloga objašnjenih u nastavku (vidjeti odlomak [11.16.](#)). Te ključne etape morale su se dostići prije nego što je Komisija mogla izvršiti bilo kakvo plaćanje Poljskoj.

11.12. S obzirom na prirodu modela potrošnje sredstava u okviru RRF-a i na to da se Komisijina metodologija za obustavu plaćanja⁹ temelji na donošenju brojnih prosudbi, što može dovesti do različitih tumačenja, Sud ne iznosi stopu *pogreške* koja bi bila usporediva s drugim rashodovnim područjima EU-a (vidjeti [Prilog 11.1.](#)). Na [slici 11.3.](#) nalazi se prikaz vrsta nalaza u vezi s kršenjem uvjeta za plaćanje i uvjeta prihvatljivosti.

⁹ [COM\(2023\) 99 final](#), Prilog II. komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost: Jedinstveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a”.

Slika 11.3. – Vrste nalaza u vezi s kršenjem uvjeta za plaćanje i uvjeta prihvatljivosti



Izvor: Sud.

Određene ključne etape / ciljne vrijednosti nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri

11.13. Kad je riječ o dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, u [Uredbi](#) se ne utvrđuju kriteriji za tumačenje pojma dostizanje u „zadovoljavajućoj” mjeri. Pri procjenjivanju tog aspekta Komisija prihvaća minimalna odstupanja u pogledu sadržaja, oblika, vremenskog okvira i iznosa¹⁰. Sud napominje da se u slučaju kvalitativnih kriterija ta procjena temelji na brojnim prosudbama, što dovodi do nekoliko mogućih tumačenja o tome jesu li predmetne ključne etape ili ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri.

¹⁰ Ibid., Prilog I.

11.14. Sud je provjerama utvrdio da šest ključnih etapa u sklopu pet plaćanja nije dostignuto u zadovoljavajućoj mjeri. Utvrdio je da nisu bili realizirani svi elementi koji su bili potrebni u okviru tih *ključnih etapa i ciljnih vrijednosti* te da su ti nedostajući elementi prekoračivali minimalno dopušteno odstupanje (vidjeti primjer u *okviru 11.1.*). Komisija je unatoč tomu izvršila povezana plaćanja. Tijekom svoje preliminarne procjene Komisija se u jednom od tih šest slučajeva oslonila na podatke koje je dostavila predmetna država članica i njezine provjere. Komisija nije provela dodatno ispitivanje kako bi procijenila njihovu pouzdanost. U tom je slučaju Sud od predmetne države članice zatražio dodatne informacije koje su mu bile potrebne kako bi mogao donijeti zaključak o dostizanju te ključne etape.

11.15. Osim toga, Sud je u Komisijinoj procjeni utvrdio dodatnih 12 slučajeva nedostataka koji nisu imali učinak na dostizanje ključne etape ili ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri. U tim slučajevima Komisija nije provela dostatne provjere kako bi procijenila pouzdanost dostavljenih podataka i provjera. Sud je od predmetnih država članica zatražio dodatne informacije koje su mu bile potrebne da donese zaključak.

Okvir 11.1.

Ključna etapa nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri

Španjolska ključna etapa 408. „Prilagodba razdoblja izračuna starosne mirovine”

Opis ključne etape u provedbenoj odluci Vijeća: „Stupanje na snagu zakonodavstva o prilagodbi razdoblja izračuna, kojim se produžuje razdoblje izračuna za izračun starosne mirovine.”

Kao obrazloženje za dostizanje te ključne etape bilo je navedeno da je 1. travnja 2023. na snagu stupio kraljevski dekret sa zakonskom snagom 2/2023 od 16. ožujka 2023. o hitnim mjerama za povećanje prava umirovljenika, smanjenje razlike među spolovima i uspostavu novog okvira održivosti za javni mirovinski sustav.

Dva zahtjeva utvrđena u provedbenoj odluci Vijeća za Španjolsku odnosila su se na novo pravilo o razdoblju uplaćivanja doprinosa koje se primjenjuje za izračun referentnog razdoblja (članak 209. stavak 1.) i uključivanje razdoblja u kojima ne postoji obveza uplaćivanja doprinosa (članak 322.) dok se ne smanji razlika među spolovima (prijelazna odredba 41.). Određene važne odredbe koje se odnose na ta dva glavna zahtjeva stupit će na snagu tek 1. siječnja 2026. U Provedbenoj odluci Vijeća nisu predviđene nikakve iznimke povezane sa stupanjem na snagu. Nadalje, ta odgoda u suprotnosti je s činjenicom da španjolska tijela smatraju da su mjere uvedene tim kraljevskim dekretom izvanredne i hitne.

Komisija je 12. ožujka 2024. donijela pozitivnu preliminarnu procjenu o dostizanju navedene ključne etape u zadovoljavajućoj mjeri te je 26. srpnja 2024. izvršila pripadajuće plaćanje. U procjeni je napomenula da se vrijeme proteklo između donošenja navedenog zakona i stvarne primjene njegovih odredbi smatra minimalnim odstupanjem jer je bilo ograničeno i razmjerno.

Stajalište Suda bilo je da su relevantne odredbe navedenog zakona morale biti primjenjive (tj. da su stupile na snagu, a ne samo da su donesene ili objavljene) kako bi se moglo smatrati da je ta ključna etapa dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri. Sud je smatrao i da vrijeme proteklo između Komisijina plaćanja i datuma podnošenja zahtjeva prekoračuje minimalno odstupanje. Budući da relevantni elementi zakonodavstva nisu stupili na snagu u roku od jedne godine od izvršenja plaćanja, Sud je procijenio da ključna etapa nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri.

Sud je ključne etape / ciljne vrijednosti koje nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri utvrdio i u plaćanjima izvršenim Grčkoj, Francuskoj, Hrvatskoj i Poljskoj.

11.16. Prvo plaćanje Poljskoj uključivalo je dvije ključne etape čiji je cilj bilo jačanje neovisnosti i nepristranosti sudova reformom sustava stegovnih mjera za sudce kako bi se poboljšala sudska zaštita. Sud je utvrdio ozbiljne nedostatke u vezi s imenovanjem tih sudaca. Međutim, budući da je pred Sudom Europske unije u tijeku predmet C-517/24 u vezi sa zahtjevom za prethodnu odluku koji je izravno povezan s tim pitanjem, Sud se u ovoj fazi odlučio suzdržati od donošenja zaključka o tome jesu li te dvije ključne etape dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Dostizanje tih ključnih etapa u zadovoljavajućoj mjeri bilo je preduvjet za bilo kakva plaćanja Poljskoj u okviru RRF-a (vidjeti [okvir 11.2.](#)).

Okvir 11.2.

Ozbiljni nedostaci u vezi s imenovanjem sudaca

Poljska ključna etapa F1G „Stupanje na snagu reforme kojom se jača neovisnost i nepristranost sudova”

U skladu s navedenom ključnom etapom Poljska je morala reformirati specifične elemente sustava stegovnih mjera koji se primjenjuje na sudce.

Kako bi dostigle tu ključnu etapu, poljske vlasti izmijenile su Zakon o Vrhovnom sudu i određene druge akte (u daljnjem tekstu: Zakon). Zakon je stupio na snagu 15. srpnja 2022., a poljska tijela donijela su i razne druge mjere.

Jedan od pet zahtjeva reforme u okviru te ključne etape odnosio se na to da se „u svim predmetima koji se odnose na suce, uključujući stegovni postupak i ukidanje imuniteta sudaca, određuje [...] opseg nadležnosti vijeća Vrhovnog suda, osim postojećeg Disciplinskog vijeća, koje ispunjava zahtjeve koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. UEU-a. Time se osigurava da gore navedene predmete ispituje zakonom ustanovljen neovisni i nepristrani sud, [...]” Kako bi ispunila zahtjev iz navedene točke, Poljska je osnovala Vijeće za profesionalnu odgovornost („Izba Odpowiedzialności Zawodowej”, u daljnjem tekstu: IOZ), čija je zadaća zamijeniti ukinuto Disciplinsko vijeće u svim predmetima u vezi sa stegovnim postupcima i ukidanjem imuniteta koji se odnose na sudce.

Kao temelj za iznošenje procjene i Komisija i Sud služili su se predmetom Suda Europske unije C-791/19, koji se odnosi na neovisnost i nepristranost ukinutog Disciplinskog vijeća. U skladu s tim predmetom procjena koju Sud iznosi o tome može li se određeno tijelo smatrati neovisnim i nepristranim sudom temelji se na trima elementima: objektivnim okolnostima u kojima je to tijelo osnovano, značajkama tog tijela i načinom imenovanja njegovih članova. Sud je utvrdio da su značajke IOZ-a i objektivne okolnosti u kojima je osnovan u skladu sa standardima koji se očekuju od neovisnog i nepristranog suda, što znači da je IOZ ispunio dva navedena elementa od njih triju.

Međutim, Sud je utvrdio da bi se zbog načina na koji su članovi IOZ-a imenovani mogla dovesti u pitanje neovisnost i nepristranost IOZ-a. Konkretno, sudsko vijeće IOZ-a uključivalo je četiri sudca koji nisu ispunjavali kriterije u pogledu neovisnosti i nepristranosti koji su prethodno navedeni u presudi Suda Europske unije u predmetu C-718/21. Osim toga, Sud je utvrdio da su još dva sudca imenovana u IOZ prvobitno bila imenovana na preporuku poljskog Državnog sudbenog vijeća, koje se većim dijelom sastoji od članova koje je odabrala zakonodavna vlast. Nadalje, utvrdio je da u praksi tih šest sudaca nije bilo isključeno iz rasprava u IOZ-u jer su u 69 % svih predmeta podnesenih IOZ-u odlučivala sudska vijeća u kojima je sudjelovao najmanje jedan od tih sudaca.

Zakon uključuje i mehanizam provjere čija je svrha ispitati ispunjava li određeni sudac kriterije u pogledu neovisnosti i nepristranosti. Međutim, Sud je utvrdio da je navedenih šest sudaca moglo sudjelovati u sudskim vijećima koja su provodila te provjere i da je najmanje jedan od njih to zaista i učinio, i to za 21 % zatraženih provjera.

Poljska ključna etapa F2G „Stupanje na snagu reforme za ispravljanje situacije sudaca na koje utječu odluke Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda u disciplinskim predmetima i predmetima o imunitetu sudaca”

Cilj je navedene mjere ispraviti situaciju sudaca na koje utječu odluke Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda u disciplinskim predmetima i predmetima povezanim s imunitetom sudaca. U skladu s tom ključnom etapom Poljska mora zajamčiti da takvi sudci imaju pristup postupcima preispitivanja i da predmete o kojima je već odlučilo Disciplinsko vijeće preispituje sud koji ispunjava zahtjeve iz članka 19. stavka 1. Ugovora o Europskoj uniji.

Međutim, Sud je utvrdio da je većina sudskih vijeća koja je odlučivala o predmetima sudaca na koje se odnose konačne stegovne odluke Disciplinskog vijeća uključivala najmanje jednog „nepravilno” imenovanog sudca (vidjeti prethodne odlomke).

Sud smatra da je zaključak o neovisnosti i nepristranosti IOZ-a ključan kako bi se mogla donijeti procjena o tome jesu li navedene ključne etape dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Sud napominje da se to pitanje trenutačno razmatra u sklopu tekućeg zahtjeva za prethodnu odluku Suda Europske unije u predmetu C-517/24. Dok Sud Europske unije ne donese konačnu odluku o tom pitanju, Sud u ovoj fazi ne donosi zaključak o tome je li IOZ neovisan i nepristran, a samim time ni jesu li navedene ključne etape dostignute u zadovoljavajućoj mjeri.

Dostizanje tih dviju ključnih etapa u zadovoljavajućoj mjeri bilo je preduvjet za dva plaćanja Poljskoj u okviru RRF-a izvršena 2024. u ukupnom iznosu od 6,9 milijardi eura.

11.17. Sud je utvrdio i četiri slučaja nejasno definiranih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti koje je Komisija prepoznala i dokumentirala u svojoj preliminarnoj procjeni. Sud napominje da će u slučaju u kojem su ključne etape i ciljne vrijednosti nejasno definirane i kriteriji za procjenu mjere u kojoj su one dostignute biti nejasni.

Dvostruko financiranje

11.18. Izbjegavanje dvostrukog financiranja jedno je od ključnih načela za utvrđivanje prihvatljivosti rashoda EU-a¹¹ te je neophodno za zaštitu financijskih interesa EU-a¹². Nepostojanje dvostrukog financiranja preduvjet je i za *dobro financijsko upravljanje* proračunom EU-a¹³.

11.19. U *Uredbi* se upotrebljava uvriježena definicija dvostrukog financiranja koja se temelji na troškovima¹⁴ iako se plaćanjima u okviru RRF-a ne nadoknađuju nastali prihvatljivi troškovi, nego se nagrađuje zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti¹⁵. U sklopu RRF-a do dvostrukog financiranja može doći kad se isti povezani trošak određene ključne etape ili ciljne vrijednosti financira dvaput i/ili kad se ista ostvarenja / isti rezultati prijave, te stoga financiraju, dvaput. Isto postignuće ne smije se financirati iz proračuna EU-a dvaput čak i ako se jedan od uključenih financijskih instrumenata ne temelji na troškovima.

11.20. Sud je u *tematskom izvješću 22/2024* zaključio da sustavi koje su Komisija i države članice uspostavile i primjenjivale nisu bili dovoljni za odgovarajuće ublažavanje povećanog rizika od dvostrukog financiranja između RRF-a, fondova kohezijske politike i Instrumenta za povezivanje Europe.

11.21. Sud je utvrdio jedan slučaj dvostrukog financiranja u Hrvatskoj (vidjeti primjer u *okviru 11.3.*).

¹¹ *Financijska uredba*, članak 191. stavak 3.

¹² *Uredba Vijeća (EZ, Euroatom) br. 2988/95*, članak 1.

¹³ *Financijska uredba*, uvodna izjava 130. te članci 36. i 63.

¹⁴ *Uredba*, članak 9.

¹⁵ *Tematsko izvješće 22/2024* „Dvostruko financiranje iz proračuna EU-a – U sustavima kontrole nedostaju ključni elementi za ublažavanje povećanog rizika uzrokovanog modelom financiranja koje nije povezano s troškovima primijenjenim na Mehanizam za oporavak i otpornost”, odlomak 101.

Okvir 11.3.

Dostizanje ciljne vrijednosti financirano je iz RRF-a i drugih fondova EU-a

Hrvatska ciljna vrijednost 217. „Novi edukacijski programi uvedeni su u program stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika i službenika”

Opis ciljne vrijednosti u provedbenoj odluci Vijeća: „Šest novih edukacijskih programa provodi se kao dio programa stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika i službenika u Pravosudnoj akademiji [...].”

Sud je utvrdio da su od tih šest edukacijskih programa njih tri bila sufinancirana i iz Europskog socijalnog fonda. Iz tog je fonda od ukupnog iznosa prihvatljivih rashoda za taj projekt u visini od 4,74 milijuna eura već bio nadoknađen iznos od 4,03 milijuna eura. Osim toga, četvrti od tih edukacijskih programa financirala je Komisijina Glavna uprava za potporu strukturnim reformama.

Iako je predmetna ciljna vrijednost prijavljena kao mjera bez troškova, Hrvatska je za njezino dostizanje u zadovoljavajućoj mjeri primila sredstva iz RRF-a. Stoga je ostvarenje proizašlo iz te ciljne vrijednosti financirano iz proračuna EU-a dvaput.

Nazadovanje

11.22. Uredbom se propisuje da za mjere i aktivnosti koje se odnose na prethodno dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti ne smije doći do nazadovanja („preokretanja”). Države članice moraju potvrditi da je to zaista slučaj u izjavama o upravljanju priloženim svojim zahtjevima za plaćanje.

11.23. Sud je utvrdio jedan slučaj nazadovanja u vezi s jednom ciljnom vrijednošću za Grčku koja se odnosi na uspostavu i potpunu operativnost 50 ustanova za mentalno zdravlje. Ta je ciljna vrijednost bila uključena u treći grčki zahtjev za plaćanje. Sud je u godišnjem izvješću za 2023. utvrdio da ta ciljna vrijednost nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri jer pet od tih 50 ustanova nije bilo operativno, tj. nije imalo minimalne kadrovske kapacitete koji se zahtijevaju u skladu sa smjernicama grčkog Ministarstva zdravstva. Sud je u okviru terenskog posjeta utvrdio da do trenutka izvršavanja četvrtog plaćanja Grčkoj pet dodatnih ustanova više nije bilo operativno. Stoga je u vezi s dijelom te ciljne vrijednosti koji je Sud u godišnjem izvješću za 2023. smatrao dostignutim tijekom 2024. došlo do nazadovanja (*slika 11.3.*).

Provedba određenih mjera započela je prije razdoblja prihvatljivosti

11.24. Uredbom se propisuje da se u okviru RRF-a mogu financirati isključivo mjere započete od 1. veljače 2020.¹⁶, ali u njoj nisu predviđeni dodatni kriteriji za definiranje „početka” određene mjere. Komisija je u listopadu 2024. objavila smjernice¹⁷ u kojima je pojasnila da „početak” mjere tumači kao početak provedbe te mjere na terenu kad troškovi stvarno nastanu.

11.25. Sud smatra, kao što je i prethodno naveo¹⁸, da bi se početkom određene mjere trebao smatrati datum preuzimanja prve (pravne) obveze (npr. u obliku ugovora, narudžbenice ili odluke o financiranju) jer je to početak prve aktivnosti povezane s tom mjerom. Takvim ugovorom ili takvom odlukom o financiranju uvodi se određena obveza te pokreće gospodarska i proizvodna aktivnost na razini ugovaratelja i podugovaratelja, što dovodi do rezultata u naknadnim plaćanjima.

11.26. Sud je utvrdio da se s projektima koji su se odnosili na jednu ključnu etapu i tri ciljne vrijednosti povezane s dvama plaćanjima započelo prije veljače 2020. Stoga te projekte nije trebalo financirati iz RRF-a (vidjeti [okvir 11.4.](#)).

¹⁶ Uredba, članak 17. stavak 2.

¹⁷ COM(2024) 474 final, Prilog II. izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost.

¹⁸ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 11.22.

Okvir 11.4.

Primjer neusklađenosti s razdobljem prihvatljivosti

Francuska ključna etapa 7-22 „Ulaganja u jačanje digitalne opreme Ministarstva unutarnjih poslova”

Opis ključne etape u provedbenoj odluci Vijeća:

„Završetak šest mjera za jačanje digitalne opreme Ministarstva unutarnjih poslova:
• državna međuministarska mreža • IT temelj teritorijalne državne uprave • plan za videozaštitu policijskih prefektura • sigurnost mreže • otpornost podatkovnih centara • sustav za uzbunjivanje i informiranje stanovništva”.

Sud je u okviru terenskog posjeta Francuskoj procijenio dokaze, koje su dostavila francuska tijela i koje je Komisija uzela u obzir, o dovršetku sustava za uzbunjivanje i informiranje stanovništva, koji je uključivao postavljanje ili popravljavanje 98 sirena. Sud je utvrdio da su narudžbenice za 13 sirena od njih 30 iz njegova uzorka bile datirane prije 1. veljače 2020.

Sud je slučaj neusklađenosti s razdobljem prihvatljivosti utvrdio i u jednom plaćanju Češkoj.

Ispitivanje odabranih sustava praćenja i kontrole koje je Sud proveo

Države članice ne provode pravodobno većinu otvorenih Komisijinih revizijskih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima

11.27. U skladu s *Financijskom uredbom*¹⁹ i sporazumima o financiranju sklopljenim s državama članicama Komisija provodi *ex post* revizije kako bi se otkrile i ispravile pogreške u operacijama nakon njihova odobrenja. Tim se revizijama provjerava pravilnost plaćanja.

11.28. Sud je u prethodnom godišnjem izvješću istaknuo da su u sustavima praćenja i kontrole u državama članicama i dalje postojali nedostaci te da su u Komisijinim *ex post* revizijama utvrđeni mnogi takvi nedostaci²⁰. Stoga je procjena koju je Sud proveo ove godine bila usmjerena na provedbu Komisijinih preporuka.

11.29. Komisija je od 2021. sastavila 20 završnih revizijskih izvješća koja se odnose na ključne etape i ciljne vrijednosti i koja su sadržavala 591 preporuku za 15 država članica. Prema stanju od 30. travnja 2025. Komisija je smatrala da je 417 preporuka (71 %) provedeno, a da su preostale 174 preporuke (29 %) otvorene. Komisija svoje nalaze kategorizira kao ključne, vrlo važne, važne ili nalaze na temelju kojih bi bilo poželjno djelovati. Ključni ili vrlo važni nalazi mogu biti razlog za *zadržku* u Komisijinu godišnjem izvješću o radu ako ih države članice još nisu prihvatile, ako su ih odbile ili ako na temelju njih nisu provele mjere. Ti ključni ili vrlo važni nalazi ujedno mogu biti ozbiljna povreda obveza iz sporazuma o financiranju i dovesti do primjene paušalnog ispravka²¹.

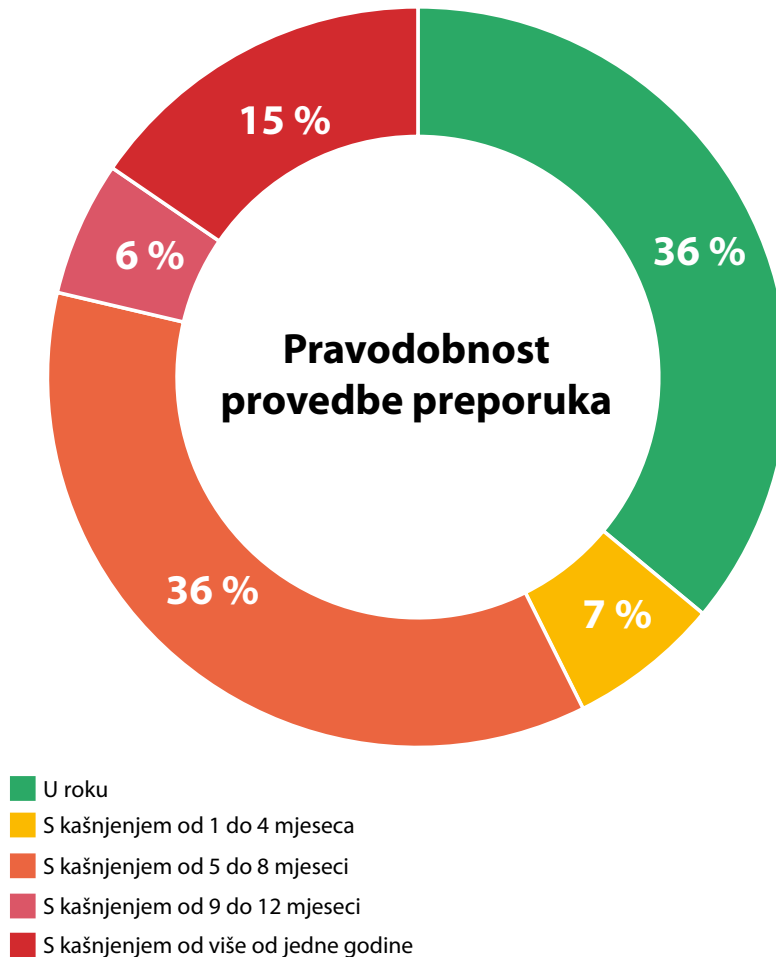
11.30. Za većinu (64 %) od 136 preporuka koje su se odnosile na ključne i vrlo važne nalaze i koje su ostale otvorene rok za provedbu utvrđen u povezanom revizijskom izvješću istekao je (vidjeti [sliku 11.4.](#)).

¹⁹ *Financijska uredba*, članak 74. stavak 6.

²⁰ *Godišnje izvješće za 2023.*, odlomci 11.33. – 11.42.

²¹ Sporazum o financiranju, Prilog I.





Slika 11.4. – Kašnjenja u provedbi otvorenih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima



Izvor: Sud.

11.31. U [tablici 11.2.](#) prikazan je broj preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima koji se odnose na sustave u državama članicama (pri čemu se otvorene preporuke odnose na devet država članica) s pojedinostima o njihovoj provedbi.

Tablica 11.2. – Rok za provedbu istekao je za većinu otvorenih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima

	Ključni nalazi			Vrlo važni nalazi		
	Otvorene 		Zaključene 	Otvorene 		Zaključene 
	Otvorene (rok nije istekao)	Otvorene (nakon isteka roka)		Otvorene (rok nije istekao)	Otvorene (nakon isteka roka)	
Nedostatci u sustavima kontrole u državama članicama i u zaštiti financijskih interesa EU-a						
Nedostatci u provjerama povezanim sa sukobom interesa, dvostrukim financiranjem, prijevarom i korupcijom	-	6	16	27	19	31
Neodgovarajuće ili nedostatne provjere usklađenosti s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima (uključujući javnu nabavu i državne potpore) ili s načelom „ne nanosi bitnu štetu“	-	-	1	8	11	9
Slučaj sumnje na prijevaru	-	3	-	-	2	4
Neupotreba alata Arachne kao alata za otkrivanje rizika ili njegova upotreba u ograničenoj mjeri	-	-	-	1	2	3
Nedostatci u zahtjevu za plaćanje						
Neprihvatljivi prijavljeni projekti ili stavke	-	-	2	-	4	-
Nedostatci u revizijama koje su provela nacionalna revizijska tijela (netočne procjene, metodološki nedostatci itd.)	-	-	-	6	10	7
Neodgovarajući ili nedostatan revizijski trag ili proces upravljanja podacima	-	3	37	3	7	60

Ostali nedostaci (uključujući repozitorijski sustav)						
Neodgovarajuće prikupljanje podataka koje nije u skladu s člankom 22. stavkom 2. točkom (d) Uredbe	-	2	9	4	-	6
Nedostatak administrativnih kapaciteta / osposobljavanja ili nepostojanje jasne organizacijske strukture	-	-	2	-	11	20
Neusklađenost s pravilima o promidžbi	-	4	2	-	3	39
Ukupno (broj preporuka / broj država članica)	—	18/4	69/10	49/3	69/7	179/12

Izvor: Sud.

11.32. Sud je pregledao provedbu 10 preporuka za koje je Komisija smatrala da su provedene u potpunosti. Utvrdio je da je jedna od njih, koja se smatra važnom, bila provedena samo djelomično jer za neke njezine elemente nije primio dokaze o provedbi.

Sustavi u državama članicama nisu dovoljno djelotvorni

Potreba za kontrolnim ključnim etapama

11.33. Ako Komisija u okviru revizija utvrdi nedostatke u sustavu kontrole određene države članice, pri izmjeni nacionalnih planova za oporavak i otpornost te zemlje može dodati *kontrolne ključne etape*. Dodavanjem kontrolnih ključnih etapa blokiraju se sva buduća plaćanja u okviru RRF-a sve dok predmetna država članica ne dostigne te ključne etape u zadovoljavajućoj mjeri. Sud smatra da je postojanje kontrolnih ključnih etapa pozitivan korak za poboljšanje sustava kontrole u državama članicama²². Međutim, iz toga je vidljivo i da sustavi u državama članicama nisu u potpunosti djelotvorni. Nedostaci u sustavima kontrole u državama članicama čije je drugo ili bilo koje naknadno plaćanje bilo uvjetovano dostizanjem kontrolnih ključnih etapa sa sobom donose rizik za zaštitu financijskih interesa EU-a sve dok se te ključne etape ne dostignu te mogu imati učinak na pravilnost rashoda.

²² Pregled 02/2025 „Odgovornost, transparentnost i usmjerenost na uspješnost – pouke koje treba izvući iz nedostataka Mehanizma za oporavak i otpornost”, odlomak 63.

11.34. Sud je zaključio da je 12 ključnih etapa povezanih sa sustavima kontrole u državama članicama (Belgiji, Danskoj, Irskoj, Nizozemskoj, Poljskoj i Finskoj) i isplatama bespovratnih sredstava iz RRF-a za 2024. dostignuto u zadovoljavajućoj mjeri. Međutim, Komisija je od Belgije, Irske i Finske zatražila preuzimanje dodatnih obveza. Iako Sud smatra da se zbog tih dodatnih obveza ne dovodi u pitanje dostizanje kontrolnih ključnih etapa tih država članica u zadovoljavajućoj mjeri, one ipak upućuju na to da su u tim nacionalnim sustavima bila potrebna dodatna manja poboljšanja.

11.35. Od navedenih kontrolnih ključnih etapa njih tri dodane su u drugi ili treći zahtjev za plaćanje relevantne države članice tijekom izmjene nacionalnih planova za oporavak i otpornost (za dvije države članice odnosile su se na repozitorske sustave za praćenje primjene RRF-a te sustave za zaštitu financijskih interesa EU-a). Preostalih devet kontrolnih ključnih etapa odnosilo se na prve zahtjeve za plaćanje.

Nedostatci u sustavima za jamčenje usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama u određenim državama članicama

11.36. Kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a, države članice moraju zajamčiti da su projekti u okviru RRF-a usklađeni sa svim primjenjivim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. Sud je u [tematskom izvješću 09/2025](#) procijenio jamči li se sustavima koji se primjenjuju na rashode iz RRF-a usklađenost s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama. Utvrdio je da se aktivnostima na kojima se temelje izjave o upravljanju nekih od država članica koje je ispitao nije pružilo dostatno jamstvo, i to zbog nedostataka u pogledu obuhvata, kvalitete, vremenskog rasporeda i dokumentiranja provjera.

11.37. Iako usklađenost s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama općenito ne utječe na pravilnost isplata sredstava iz RRF-a koje Komisija izvršava državama članicama, ta su pravila važna za jamčenje djelotvornog unutarnjeg tržišta. Kršenja tih pravila dugogodišnji su problem u kohezijskoj politici i drugim područjima proračunskih rashoda. Sud je u okviru aktivnosti povezanih s RRF-om za 2024. u 22 pojedinačna postupka javne nabave utvrdio sljedeće nedostatke kojima se ne dovodi u pitanje pravilnost predmetnih postupaka ili slučajeva:

- (a) izostanak provjera za sprečavanje/otkrivanje sukoba interesa (18 slučajeva u četirima državama članicama);
- (b) nedostatak u pogledu obrazloženja za primjenu hitnog postupka (dva slučaja u jednoj državi članici); i
- (c) nedostatak u pogledu procjenjivanja vrijednosti javne nabave i trajanja projekta zbog kojeg su se pojavile znatne razlike između natječajne dokumentacije i stvarno sklopljenih ugovora (dva slučaja u jednoj državi članici).

11.38. Sud napominje da su od 28 sažetaka revizija koje su sastavile države članice u njima četirima (Belgija, Francuska, Slovenija i Finska) utvrđeni i navedeni nedostaci u provjerama postupaka javne nabave, dok je u sažetcima revizija dvaju revizijskih tijela (estonskog i grčkog) navedeno devet slučajeva kršenja pravila o javnoj nabavi. Predmetna nacionalna revizijska tijela iznijela su preporuke u vezi s tim slučajevima.

11.39. Sud je ispitivanjem slučajeva državne potpore utvrdio da su glavni alat kojim su se države članice koristile za jamčenje usklađenosti s pravilima EU-a o državnim potporama bili elektronički nacionalni registri državnih potpora. Jedna država članica²³ oslanjala se na osobne izjave krajnjih primatelja kako bi provjerila da ti primatelji nisu poduzeća u teškoćama i da imaju status malih ili srednjih poduzeća te kako bi provjerila potporu *de minimis* koju su prethodno primili.

²³ Tematsko izvješće 09/2025 „Sustavi za jamčenje usklađenosti rashoda iz RRF-a s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama”, tablica 4.

Nedostatci u zahtjevima za plaćanje

11.40. Sud je utvrdio nedostatke i u izjavama o upravljanju pet država članica (Češke, Španjolske, Francuske, Hrvatske i Slovačke). Cilj je tih izjava pružiti jamstvo da su informacije dostavljene uz zahtjeve za plaćanje potpune, točne i pouzdane²⁴. Države članice trebale bi u relevantnim slučajevima u izjave o jamstvu koje podnose Komisiji uključiti *zadržke* kojima upozoravaju na dokaze koji nedostaju. Sud je utvrdio da je pri podnošenju relevantnih zahtjeva za plaćanje navedenih pet država članica bilo svjesno da nije bilo dovoljno dokaza o zadovoljavajućem dostizanju određenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Međutim, nijedna od tih država članica nije uključila zadržku u svoju izjavu o upravljanju kojom bi upozorila na to da je u trenutku podnošenja zahtjeva za plaćanje određena ključna etapa ili ciljna vrijednost bila dostignuta samo djelomično.

Komisiji su dostupne ograničene informacije o otkrivenim prijevarama

11.41. Kad je riječ o zaštiti financijskih interesa EU-a, Sud je u jednom prethodnom pregledu²⁵ istaknuo da Komisija mora dobiti dostatno jamstvo od država članica u pogledu *djelotvornosti* nacionalnih sustava u sprečavanju, otkrivanju i ispravljanju slučajeva prijevare, korupcije i sukoba interesa. U usporedbi s fondovima u okviru kohezijske politike Komisija se više oslanja na sustave u državama članicama²⁶. Države članice nisu obvezne izvješćivati o slučajevima sumnje na prijevaru u integriranom IT sustavu, već u izjavi o upravljanju koja se prilaže svakom zahtjevu za plaćanje. Sud trenutačno provodi reviziju kojom će procijeniti jesu li sustavi koje su Komisija i države članice uspostavile za RRF djelotvorni u zaštiti financijskih interesa EU-a od prijevara.

²⁴ Uredba, članak 22. stavak 2. točka (c).

²⁵ Pregled 01/2023 „Financiranje sredstvima EU-a u okviru kohezijske politike i Mehanizma za oporavak i otpornost: komparativna analiza”, odlomak 107.

²⁶ Uredba, članak 22. stavak 1.

11.42. Jedan je od ključnih pokazatelja rizika od prijevare razmjernost slučajeva sumnje na prijevaru. Jedini objavljeni podatci na razini EU-a o razmjeru slučajeva sumnje na prijevaru u okviru RRF-a potječu iz godišnjeg izvješća Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) za 2024. Na kraju 2024. EPPO je rješavao 311 aktivnih predmeta povezanih s instrumentom „NextGenerationEU”. Svi osim četiriju njih odnosili su se na RRF te je njihov udio u svim aktivnim istragama o prijevarama povezanim s rashodima iznosio oko 17 %. Procijenjena šteta za financijske interese EU-a iznosi 2,8 milijardi eura, odnosno 30 % (2023.: 25 %) ukupne procijenjene štete koja proizlazi iz svih prijevora povezanih s rashodima EU-a²⁷. To je u suprotnosti s malim brojem slučajeva (pet) koje su države članice prijavile u izjavama o upravljanju koje su 2024. priložile zahtjevima za plaćanje.

11.43. Nacionalna revizijska tijela Komisiji pružaju jamstvo o tome jesu li sustavi kontrole u državama članicama djelotvorni u sprečavanju, otkrivanju i ispravljanju ozbiljnih nepravilnosti (uključujući prijevare). U 12 sažetaka revizija od njih 28 koje je Sud pregledao i koji su se odnosili na devet država članica (Belgiju, Češku, Irsku, Grčku, Francusku, Italiju, Latviju, Poljsku i Finsku) istaknuti su nedostaci u nacionalnim *sustavima upravljanja i kontrole* koji se upotrebljavaju za jamčenje zaštite financijskih interesa EU-a.

²⁷ Godišnje izvješće EPPO-a za 2024.

Sljedivost financijskih sredstava iz RRF-a

11.44. Sljedivost financijskih sredstava, koja se može definirati²⁸ kao mogućnost praćenja toka novca od njegova izvora do njegova odredišta, važna je za zaštitu financijskih interesa EU-a. Omogućuje utvrđivanje fizičkih osoba koje u konačnici, izravno ili neizravno, ostvaruju korist od financijskih sredstava EU-a. Sud trenutačno provodi reviziju o transparentnosti i sljedivosti financijskih sredstava iz RRF-a. Cilj je te revizije procijeniti jamče li Komisija i države članice jasnu sljedivost, pravodobno praćenje, točnu procjenu troškova i transparentnu objavu informacija povezanih s financijskim sredstvima iz RRF-a i njihovim iskorištavanjem.

Sljedivost sredstava iz RRF-a nije sustavno zajamčena među državama članicama

11.45. U skladu s [Uredbom](#) države članice nisu obvezne prikupljati i objavljivati informacije o rashodima koji su krajnjim primateljima nastali tijekom dostizanja ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti niti dostavljati takve informacije sa svojim zahtjevima za plaćanje u okviru RRF-a. Međutim, države članice moraju prikupljati podatke u svrhu revizije i kontrole i radi pružanja usporedivih informacija o upotrebi o iskorištavanju financijskih sredstava, uključujući informacije o krajnjim primateljima, (pod)ugovarateljima i stvarnim vlasnicima²⁹. Ipak, države članice te su informacije dužne objaviti samo za 100 „krajnjih primatelja” koji primaju najviše sredstava^{30,31}.

²⁸ Međunarodna organizacija za normizaciju (ISO), „Quality management systems – Fundamentals and vocabulary”, ISO 9000:2015.

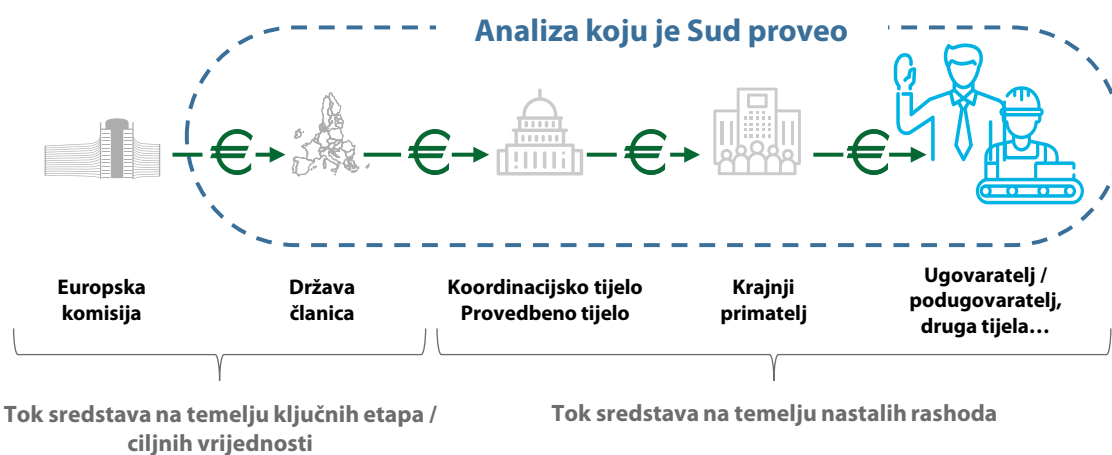
²⁹ Uredba, članak 22. stavak 2. točka (d) podtočke od i. do iv.

³⁰ Pregled 02/2025, odlomak 90.

³¹ Uredba (EU) 2023/435, članak 1. stavak 10.

11.46. Sud je procijenio nacionalne sustave pet država članica (Njemačke, Grčke, Španjolske, Francuske i Italije) kako bi utvrdio može li se s pomoću tih sustava pratiti tok sredstava iz RRF-a iz nacionalnog proračuna sve do razine krajnjih primatelja i dalje (npr. ugovaratelja ili podugovaratelja) te mogu li se tako dostavljati podatci o rashodima nastalim krajnjim primateljima (vidjeti [sliku 11.5.](#)). Analizirao je i način na koji te države članice tumače pojam „krajnji primatelji”, uključujući metodu koju upotrebljavaju za sastavljanje popisa 100 najvećih krajnjih primatelja u skladu s člankom 25.a [Uredbe](#).

Slika 11.5. – Tok financijskih sredstava iz RRF-a



Izvor: Sud.

11.47. Dvije države članice (Italija i Grčka) od njih pet imale su sustave na temelju kojih se središnjim tijelima omogućuje praćenje toka sredstava iz RRF-a do razine rashoda nastalih krajnjim primateljima (vidjeti [okvir 11.5.](#)).

Okvir 11.5.

Talijanski sustav za praćenje financijskih sredstava iz RRF-a do razine krajnjeg primatelja

U Italiji se sva financijska sredstva iz RRF-a (bespovratna sredstva i zajmovi) knjiže na namjenski tekući račun otvoren u državnoj riznici i namijenjen upravljanju tokom sredstava između Italije i EU-a. Sredstva iz RRF-a zatim se prenose na dva zasebna tekuća računa, jedan za bespovratna sredstva i jedan za zajmove. Javna sredstva potrebna za provedbu mjera u okviru RRF-a pretfinanciraju se iz nacionalnog proračuna na temelju iznosa sredstava iz RRF-a dodijeljenog svakom provedbenom tijelu.

Središnja služba (talijansko koordinacijsko tijelo za RRF) jamči da se za svaku mjeru u okviru RRF-a na raspolaganje stavljaju financijska sredstva do ukupnog iznosa nastalih rashoda, koji se temelje na zahtjevima koje su podnijela relevantna tijela zadužena za provedbu (npr. ministarstva). Ta tijela izvršavaju povezana plaćanja tijelima odgovornim za provedbu pojedinačnih projekata ili krajnjim primateljima sredstava (u slučajevima u kojima je tijelo zaduženo za provedbu ujedno i provedbeno tijelo).

Za praćenje i jamčenje sljedivosti tih financijskih tokova Italija upotrebljava IT sustav ReGIS, kojim se pružaju informacije o projektima u okviru RRF-a, uključujući: (a) imena krajnjih primatelja sredstava iz RRF-a; (b) iznos dodijeljen krajnjim primateljima za provedbu projekata u okviru RRF-a; (c) mjeru kojoj se doprinosi tim projektom i (d) rashode koje su prijavili krajnji korisnici / koji su tim korisnicima nastali.

Informacije o dodijeljenim iznosima i rashodima koje je prijavilo svako provedbeno tijelo / svaki krajnji primatelj dostupne su na posebnim [nacionalnim internetskim stranicama](#).

11.48. Podatci koje je Sud prikupio pokazuju da su do kraja 2024. krajnjim primateljima u Italiji nastali rashodi u visini od 49 % ukupnih iznosa planiranih u njezinim nacionalnim proračunima za reforme i ulaganja u okviru RRF-a, dok su krajnjim primateljima u Grčkoj nastali rashodi u visini od 39 % iznosa planiranih u tim proračunima. To čini 76 % (u slučaju Italije) i 82 % (u slučaju Grčke) ukupnog iznosa primljenog od Komisije. Sud je utvrdio da se sustavima koji su uspostavljeni u dvjema državama članicama (Španjolskoj i Francuskoj) nije zajamčilo sustavno prikupljanje podataka o rashodima nastalim krajnjim primateljima sredstava iz RRF-a, dok su u slučaju jedne države članice (Njemačke) za pet mjera u okviru RRF-a ti podatci Sudu dostavljeni na zahtjev (vidjeti [tablicu 11.3.](#)).

Tablica 11.3. – Isplate bespovratnih sredstava i nastali troškovi

Država članica	A. Ukupni iznos planiranih bespovratnih sredstava iz RRF-a (u milijardama eura)	B. Ukupni iznos bespovratnih sredstava iz RRF-a koje je Komisija isplatila (u milijardama eura)	C. Ukupni iznos koji su krajnji primatelji prijavili kao rashode (u milijardama eura)	Rashodi u odnosu na sredstva dodijeljena na temelju Provedbene odluke Vijeća (C / A)	Rashodi u odnosu na iznos koji je Komisija isplatila (C / B)
Njemačka	30,3	19,8	Nema podataka	—	—
Grčka	18,2	8,6	7,0	39 %	82 %
Španjolska	79,9	48,0	Nema podataka	—	—
Francuska	40,3	30,9	Nema podataka	—	—
Italija	71,8	46,4	35,2	49 %	76 %

Izvor: Sud, na temelju podataka država članica.

11.49. Sud je preispitao metodologiju koju su države članice primjenjivale za objavljivanje popisa 100 najvećih krajnjih primatelja. Utvrdio je znatne razlike u vrstama objavljenih informacija. Dvije države članice (Njemačka i Italija) objavljivale su informacije o stvarno isplaćenim iznosima, što je u skladu s Komisijinim smjernicama³². Međutim, dvije države članice (Grčka i Španjolska) objavljivale su informacije o dodijeljenim iznosima (tj. iznosima predviđenim u proračunu), a jedna država članica (Francuska) objavljivala je informacije o isplaćenim iznosima, ali u nekim slučajevima samo na razini posredničkih tijela ili u kombinaciji s nacionalnim financiranjem. Nadalje, Španjolska je objavljivala samo podatke u vezi s mjerama koje obuhvaćaju ključne etape i ciljne vrijednosti za čije je dostizanje Komisiji podnesen zahtjev za plaćanje, u čemu se ne odražava u potpunosti provedba tekućih mjera. Svi ti pristupi u suprotnosti su s Komisijinim smjernicama³³.

³² COM(2024) 474 final, Prilog V., Prilog izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost.

³³ Ibid.

Pitanja povezana s načinom na koji su osmišljene mjere, ključne etape i ciljne vrijednosti

11.50. U ovom dijelu poglavlja iznose se pitanja koja nisu izravno povezana s *izjavom o jamstvu* koju Sud daje, već kojima se ističu nedostaci u načinu na koji su osmišljene mjere, ključne etape i ciljne vrijednosti. U tematskim izvješćima³⁴ i pregledu³⁵ koji je Sud objavio pruža se sveobuhvatniji uvid u aspekte dobrog financijskog upravljanja u vezi s RRF-om.

11.51. Ključnim etapama i ciljnim vrijednostima trebao bi se mjeriti napredak država članica u provedbi ulaganja i reformi iz njihovih nacionalnih planova za oporavak i otpornost, a time i mjera u kojoj su postignuti ciljevi RRF-a. Kako bi se zajamčilo da su te ključne etape i ciljne vrijednosti smislene i u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, važno je da su njima obuhvaćeni svi glavni elementi povezane reforme ili ulaganja, posebice njihovo dovršenje³⁶.

³⁴ [Tematsko izvješće 21/2022](#) „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – Cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe”.

[Tematsko izvješće 26/2023](#) „Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost: omogućuje praćenje provedbe, ali nije dostatan za sveobuhvatno mjerenje uspješnosti”.

[Tematsko izvješće 13/2024](#) „Iskorištavanje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost – Napreduje se uz kašnjenja te i dalje postoje rizici za dovršetak mjera te stoga i za postizanje ciljeva RRF-a”.

[Tematsko izvješće 10/2025](#) „Reforme tržišta rada u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost – Ostvareni su određeni rezultati, ali oni nisu dovoljni za savladavanje strukturnih izazova”.

[Tematsko izvješće 14/2024](#) „Zelena tranzicija – Nejasan doprinos Mehanizma za oporavak i otpornost”.

³⁵ [Pregled 02/2025](#).

³⁶ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomci 30. – 32.

11.52. Sud je utvrdio pet slučajeva reformi ili ulaganja u kojima ključnim etapama ili ciljnim vrijednostima nisu bili obuhvaćeni svi elementi, u kojima dovršenje mjere nije bilo obuhvaćeno određenom ključnom etapom ili ciljnom vrijednošću ili u kojima ključna etapa nije bila relevantna za predmetnu mjeru (slične slučajeve utvrdio je i prethodnih godina³⁷). Sud napominje da su neki od tih slučajeva rješavani u okviru izmjena provedbenih odluka Vijeća.

³⁷ Godišnje izvješće za 2022., odlomak 11.36. i godišnje izvješće za 2023., odlomci 11.44. – 11.46.

Godišnja izvješća o radu i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti

11.53. Godišnja izvješća o radu glavni su alat s pomoću kojeg Komisijine glavne uprave izvješćuju o tome imaju li razumno jamstvo da se kontrolnim postupcima jamči pravilnost rashoda. Za 2024. glavni direktor GU-a ECFIN pruža razumno jamstvo u pogledu sljedećih triju elemenata:

- (a) da su plaćanja u okviru RRF-a za 2024. zakonita i pravilna;
- (b) da u području javne nabave i državnih potpora države članice redovito i djelotvorno provjeravaju da su financijska sredstva iz RRF-a upotrijebljena u skladu sa svim primjenjivim pravilima te da su mjere za provedbu reformi i ulagačkih projekata u skladu sa svim primjenjivim pravilima, osobito u pogledu sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevare, korupcije i sukoba interesa³⁸; te
- (c) da se u slučajevima prijevare, korupcije i sukoba interesa koje država članica nije ispravila ili u slučaju teškog kršenja određene obveze koja proizlazi iz sporazuma o financiranju razmjerno smanjuje potpora.

11.54. Kao i za prethodne godine, Komisija u godišnjem izvješću o radu za 2024. ne procjenjuje mjerljivi rizik u trenutku plaćanja, uz obrazloženje da nije moguće utvrditi korisnu stopu pogreške. Umjesto toga, Komisija utvrđuje razinu rizika (niska, srednja ili visoka) za zakonitost i pravilnost svakog plaćanja u okviru RRF-a, i to na temelju rezultata svojih *preliminarnih procjena* i *ex post* revizija te revizija koje je proveo Sud kad se slaže s njegovim nalazima. Za visokorizična plaćanja u okviru RRF-a koja su iznad *praga potpore de minimis* trebala bi se izraziti zadržka. Komisija je procijenila da su sva plaćanja za 2024. niskorizična. Međutim, to nije u skladu s nalazima Suda.

³⁸ Uredba, članak 22. stavak 2.

11.55. Kad je riječ o jamstvu u području javne nabave i državnih potpora, Sud je u [tematskom izvješću 09/2025](#) Komisiji preporučio da, među ostalim, kategorizira plaćanja državama članicama kao visokorizična ako su revizijama utvrđeni ključni ili vrlo važni nalazi za više provedbenih tijela i ako nema dokaza da je predmetna država članica poduzela preporučene korektivne mjere. Međutim, Komisija je tu preporuku prihvatila samo djelomično te je slijedom toga plaćanja u takvim situacijama kategorizirala kao srednjorizična³⁹. To je učinila u slučaju 17 isplata bespovratnih sredstava iz RRF-a od njih 27⁴⁰. Sud smatra da će se primjenjujući taj pristup razina rizika vjerojatno prikazati manjom od stvarne jer nema jamstva da će države članice zaista poduzeti korektivne mjere. Nadalje, revizija koju je Sud proveo pokazala je da države članice provode Komisijine preporuke uz kašnjenja (vidjeti [tablicu 11.2.](#)). Dok se ne dovrše potrebne korektivne mjere, sustavi upravljanja i kontrole u državama članicama možda neće biti dovoljno djelotvorni da bi se otkrile nepravilnosti.

11.56. Sud je u [tematskom izvješću 09/2025](#) prepoznao da je došlo do poboljšanja u provjerama koje Komisija obavlja nad sustavima kontrole u državama članicama koji su povezani s javnom nabavom i državnim potporama. Konkretno, Komisija je u sve svoje revizije uvela pojačane provjere u području javne nabave i državnih potpora. Komisija je u godišnjem izvješću o radu za 2024. potvrdila da su tim provjerama bili obuhvaćeni sustavi u svim državama članicama. Sud je preporučio Komisiji da u godišnjem izvješću o radu navede udio provedbenih tijela s kojima se povezuju ulaganja relevantna za javnu nabavu i državnu potporu u svakoj državi članici obuhvaćenoj njezinim revizijama. Međutim, Komisija tu preporuku nije prihvatila te stoga u navedenom izvješću nije navela te informacije.

³⁹ Godišnje izvješće o radu GU-a ECFIN za 2024., prilozi, str. 60. – 62.

⁴⁰ Godišnje izvješće o radu GU-a ECFIN za 2024., prilozi, str. 207. i 208.

11.57. Kad je riječ o ozbiljnim nepravilnostima koje države članice nisu ispravile⁴¹, glavni direktor GU-a ECFIN iznio je uvjetno mišljenje o jamstvu koje taj GU daje izrazivši zadržku jer je u jednoj državi članici (Češkoj) utvrđen visok rizik zbog dvaju slučajeva sukoba interesa u vezi s kojima je Češka odbila poduzeti korektivne mjere. Ta zadržka odnosi se na dva plaćanja u okviru RRF-a. Osim toga, Komisija je 20 plaćanja procijenila kao srednjorizična u pogledu ozbiljnih nepravilnosti i njih pet kao niskorizična. Budući da su njezini kriteriji za procjenu rizika slični kriterijima koje države članice primjenjuju za provjere u području javne nabave i državnih potpora, Sud smatra da se i u toj procjeni razina rizika prikazuje manjom od stvarne (vidjeti odlomak [11.55.](#)). Sud trenutačno provodi reviziju nad sustavima kontrole koje su Komisija i države članice uspostavile za borbu protiv prijevara u okviru RRF-a (vidjeti odlomak [11.41.](#)).

⁴¹ Uredba o RRF-u, članak 22. stavak 5.

Zaključci i preporuke

Zaključci

11.58. Pravila kojima se uređuje potrošnja u okviru RRF-a znatno se razlikuju od pravila za rashode u okviru općeg proračuna EU-a. U okviru RRF-a rashodi nastali krajnjim primateljima nisu uvjet na temelju kojeg Komisija izvršava plaćanja državama članicama. To utječe na područje koje Sud obuhvaća revizijom pravilnosti i na obuhvat jamstva koje može pružiti. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio u okviru svojih aktivnosti izneseni u ovom poglavlju pokazuju sljedeće:

- (a) od 395 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje je Sud ispitao njih 12 nije bilo u skladu s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti. One se odnose na šest plaćanja izvršenih za šest država članica (vidjeti odlomke [11.11.](#) – [11.26.](#)). Minimalni financijski učinak tih 12 nalaza iznad je *praga značajnosti* koji Sud primjenjuje;
- (b) Sud ne donosi zaključak o tome jesu li dvije poljske „revizijske i kontrolne” ključne etape u vezi s reformom pravosuđa dostignute u zadovoljavajućoj mjeri (vidjeti odlomak [11.16.](#));
- (c) Sud je utvrdio nedostatke u Komisijinoj *ex ante* procjeni. U 13 slučajeva Komisija se oslanjala na informacije država članica i provjere koje su provodile te nije dostatno ispitala ispunjavanje svih zahtjeva iz povezanih provedbenih odluka Vijeća (vidjeti odlomke [11.14.](#) i [11.15.](#));
- (d) Sud je utvrdio četiri slučaja nejasno definiranih ciljnih vrijednosti / ključnih etapa koji su doprinijeli većoj slobodi u procjeni toga jesu li one dostignute u zadovoljavajućoj mjeri (vidjeti odlomak [11.17.](#));
- (e) za većinu (64 %) otvorenih Komisijinih *ex post* revizijskih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima dogovoreni rokovi za provedbu već su istekli. To pokazuje da u sustavima kontrole u državama članicama i dalje postoje nedostatci, koji bi mogli dovesti do primjene paušalnih smanjenja (vidjeti odlomke [11.29.](#) – [11.31.](#)); i
- (f) informacije koje su države članice uključile u svoje izjave o upravljanju nisu uvijek bile pouzdane (vidjeti odlomak [11.40.](#)).

11.59. Financijska sredstva iz RRF-a nisu sustavno sljediva u svim državama članicama, čime se dovodi u pitanje zaštita financijskih interesa EU-a (vidjeti odlomke [11.44.](#) – [11.49.](#)). Nadalje, Sud je utvrdio pet reformi i ulaganja za koje pripadajuće ključne etape / ciljne vrijednosti nisu bile utvrđene u skladu s načelima povezanim s osmišljavanjem mjera, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, zbog čega su rezultati koji se mogu postići RRF-om ograničeni (vidjeti odlomke [11.50.](#) – [11.52.](#)).

11.60. Izjava glavnog direktora GU-a ECFIN nije u skladu s nalazima i zaključcima Suda (vidjeti odlomke [11.53.](#) – [11.55.](#)).

Preporuke

11.61. U [Prilogu 11.3.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u godišnjim izvješćima za [2022.](#) i [2023.](#) Na temelju pregleda prethodnih preporuka te nalaza i zaključaka za 2024. Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:

Preporuka 11.1. – Potrebno je proširiti obuhvat provjera koje se provode tijekom preliminarnih procjena

Pri procjeni dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje se u prvom redu potkrepljuje izvješćima o praćenju ili provedbi Komisija bi, umjesto da se oslanja na podatke država članica i provjere koje one provode, trebala provesti dostatno dokazno ispitivanje kako bi zajamčila pouzdanost informacija kojima se potkrepljuje usklađenost država članica sa zahtjevima iz provedbenih odluka Vijeća.

Ciljni rok provedbe: kraj 2025.

Preporuka 11.2. – Potrebno je poraditi na problemu kašnjenja država članica u provedbi Komisijinih revizijskih preporuka

Potrebno je analizirati razloge zbog kojih države članice kasne s provedbom preporuka povezanih s ključnim ili vrlo važnim nalazima i razmotriti primjenu paušalnih smanjenja.

Ciljni rok provedbe: kraj 2025.

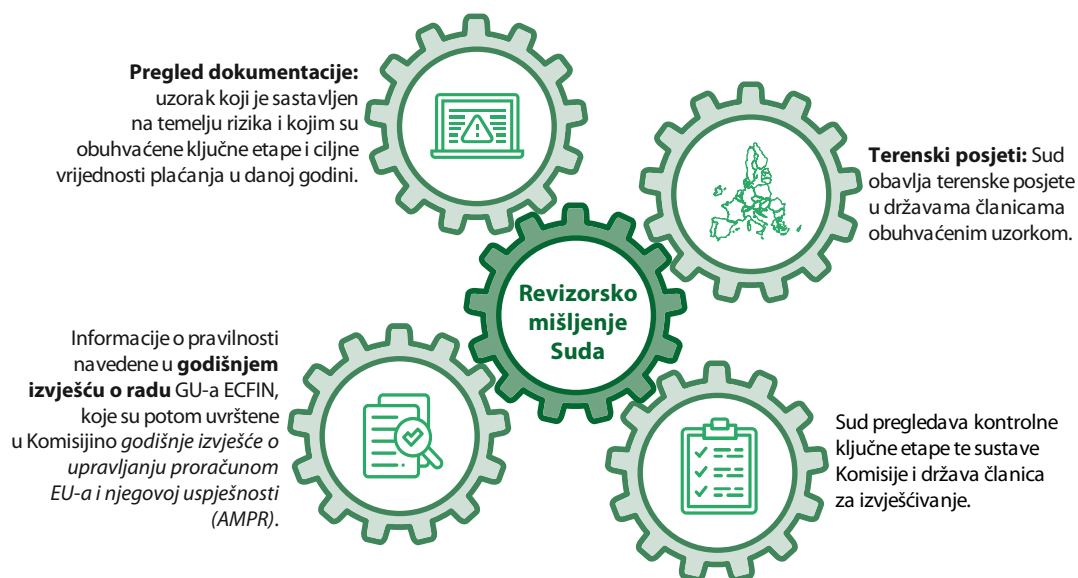
Prilozi

Prilog 11.1. – Revizijski pristup i metodologija

Općenito

- (1) U ovom prilogu iznose se revizijski pristup i metodologija Suda za davanje izjave o jamstvu u pogledu pravilnosti rashoda u okviru RRF-a.
- (2) Sud u sklopu svoje izjave o jamstvu za proračun EU-a iznosi zasebno mišljenje o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a. Razlog leži u tome što Sud smatra da je model primjene RRF-a drukčiji i da je riječ o privremenom instrumentu. Cilj je tog mišljenja pružiti razumno jamstvo u pogledu plaćanja te na temelju njega iznijeti detaljne informacije u izjavi o jamstvu.
- (3) Jamstvo Suda najvećim se dijelom temelji na dokaznom ispitivanju te procjeni sustava nadzora i kontrole. Dopunjuje se informacijama iz godišnjih izvješća o radu i AMPR-a te izvješća Službe za unutarnju reviziju (vidjeti [sliku 11.6.](#)).

Slika 11.6. – Revizorsko mišljenje



Izvor: Sud.

- (4) Aktivnosti Suda usklađene su s međunarodnim revizijskim standardima i njima se jamči da su revizorska mišljenja Suda potkrijepljena dostatnim i primjerenim revizijskim dokazima.
- (5) Kad je riječ o revizijskim postupcima Suda u vezi s prijevarama, Sud primjenjuje pristup koji je detaljno opisan u dijelu 3. **Priloga 1.1.**

Pravilnost transakcija

Način na koji Sud definira povezane transakcije i na koji ih ispituje

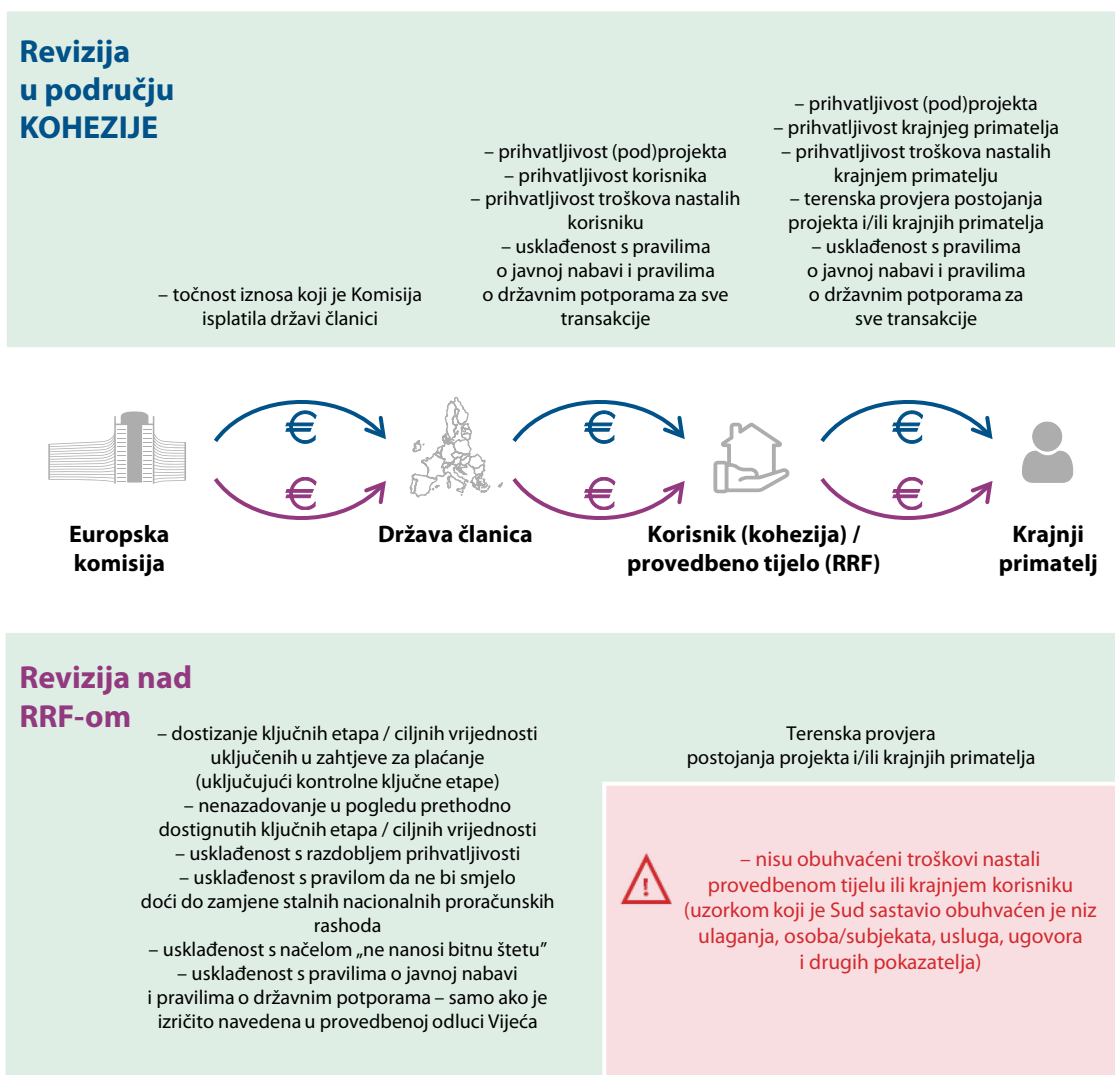
- (6) Povezane transakcije koje su relevantne za aktivnosti u svrhu davanja izjave o jamstvu za RRF isplate su bespovratnih sredstava državama članicama i/ili poravnanja prethodnog pretfinanciranja. Za razliku od većine rashoda u okviru *višegodišnjeg financijskog okvira* zahtjevi za plaćanje u okviru RRF-a nisu potkrijepljeni nastalim troškovima, već obrazloženjem o zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Budući da se zajmovi u okviru RRF-a ne priznaju kao rashodi u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a, oni nisu obuhvaćeni revizijom koju Sud provodi.
- (7) Dokazno ispitivanje koje Sud provodi najvećim se dijelom sastoji od procjene usklađenosti plaćanja u okviru RRF-a s uvjetima za plaćanje utvrđenim u [Uredbi](#)⁴². U slučajevima u kojima je to moguće Sud svojim aktivnostima obuhvaća nenazadovanje u pogledu prethodno provedenih mjera i dvostruko financiranje. Procjenjuje i jesu li ispunjeni drugi uvjeti prihvatljivosti, kao što su nezamjenjivanje stalnih nacionalnih proračunskih rashoda, usklađenost s razdobljem prihvatljivosti i poštovanje načela „ne nanosi bitnu štetu”⁴³.

⁴² [Uredba](#), članak 24. stavak 3.

⁴³ [Ibid.](#), članci 5. i 9. te članak 17. stavak 2.

- (8) Revizija koju Sud provodi u pogledu pravilnosti isplata bespovratnih sredstava iz RRF-a državama članicama usmjerena je na pitanje jesu li u zadovoljavajućoj mjeri dostignute unaprijed utvrđene ključne etape i ciljne vrijednosti te jesu li ispunjeni uvjeti iz [Uredbe](#). Riječ je o znatnoj razlici u odnosu na revizijske aktivnosti Suda u drugim područjima proračuna EU-a, u sklopu kojih procjenjuje usklađenost sa svim relevantnim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima sve do razine krajnjih korisnika (npr. prihvatljivost nastalih troškova te usklađenost s pravilima o državnim potporama i pravilima o javnoj nabavi). Na [slici 11.7.](#) prikazuju se usporedba područja koje Sud obuhvaća revizijom rashoda u okviru kohezijske politike i područja koje obuhvaća revizijom rashoda u okviru RRF-a te razlike između aktivnosti Suda u tim dvama područjima.

Slika 11.7. – Revizijske aktivnosti Suda u vezi s pravilnošću rashoda u okviru kohezijske politike i RRF-a



Izvor: Sud.

- (9) Kako bi donio zaključak, Sud je prvo upotrebom uzorka sastavljenog na temelju rizika provjerio je li Komisija prikupila dostatne i primjerene dokaze tijekom svojih preliminarnih procjena kako bi potkrijepila svoju procjenu dostizanja u zadovoljavajućoj mjeri. Ako smatra da dokazi dostupni u Komisijinim dokumentima nisu dostatni da donese zaključak, Sud traži dodatne dokaze izravno od predmetne države članice. Osim toga, obavlja terenske posjete državama članicama obuhvaćenim uzorkom.
- (10) Sud prvo odabire kontrolne ključne etape i ključne etape povezane s *općim režimom uvjetovanosti* za zaštitu proračuna Unije⁴⁴. Zatim primjenjuje niz kriterija rizika kako bi odabrao preostali dio uzorka.
- (11) Kako bi procijenio jesu li pojedinačne ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri, Sud se služi Komisijinim okvirom⁴⁵. U skladu s tim okvirom, ako priroda određene ključne etape (i, u relevantnim slučajevima, priroda ciljne vrijednosti) ne omogućuje procjenu na temelju kvantitativnih elemenata, Sud prihvaća minimalna odstupanja u pogledu sadržaja, oblika i vremenskog okvira. U slučaju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za koje je moguće obaviti procjenu na temelju kvantitativnih elemenata Sud prihvaća odstupanja manja od 5 %.
- (12) Sud može otkriti slučajeve prijevare, korupcije, sukoba interesa, dvostrukog financiranja ili kršenja sporazuma o financiranju (npr. nedostupnost informacija o krajnjim primateljima i financijskim sredstvima iz drugih fondova EU-a). U tim slučajevima Sud (ako je to moguće) procjenjuje način na koji te „ozbiljne nepravilnosti” utječu na zakonitost i pravilnost rashoda u okviru RRF-a.

Način na koji Sud ocjenjuje rezultate ispitivanja *transakcija*

- (13) Sud za svaki nalaz određuje njegovu vrstu.
- (14) Kvantitativni nalazi povezani su sa slučajevima neusklađenosti s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti utvrđenim u [Uredbi](#), tj. nedostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri, nazadovanje u pogledu prethodno dostignutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, neusklađenost s razdobljem prihvatljivosti, načelom „ne nanosi bitnu štetu” i pravilom da ne smije doći do dvostrukog financiranja.

⁴⁴ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092.

⁴⁵ COM(2023) 99 final.

U skladu s revizijskim standardima revizor bi trebao razmotriti upotrebu postojećih kriterija⁴⁶. Uzimajući to u obzir, Sud kao temelj za kvantifikaciju financijskog učinka nalaza upotrebljava Komisijinu metodologiju za obustavu plaćanja⁴⁷. U okviru te metodologije iznos čiju je isplatu potrebno obustaviti izračunava se primjenom pristupa u tri koraka:

- (i) utvrđivanje jedinične vrijednosti ključne etape ili ciljne vrijednosti uključene u plan;
- (ii) ispravljanje jediničnih vrijednosti primjenom koeficijenta; i
- (iii) usklađivanje ispravljenih jediničnih vrijednosti.

Sud ne procjenjuje sustavno financijski učinak u slučajevima u kojima se ključna etapa ili ciljna vrijednost dostigne u zadovoljavajućoj mjeri u roku od šest mjeseci⁴⁸ nakon plaćanja i unutar godine obuhvaćene revizijom.

(15) Nalazi povezani sa slučajevima sumnje na prijevaru, korupcije i sukoba interesa kvantificiraju se samo ako postoji dovoljno dokaza kojima se potvrđuje da ti nalazi utječu na dostizanje određene ključne etape ili ciljne vrijednosti (tj. slučaj prijave u kojem se dovodi u pitanje postojanje povezanih stavki ili potpuni izostanak postupka javne nabave).

(16) Nalazi bez financijskog učinka nazivaju se kvalitativnim nalazima.

Ispitivanje sustava nadzora i kontrole

(17) Sud ispitivanjem sustava nadzora i kontrole može utvrditi sljedeće:

- (i) nedostatke u kontrolnim i revizijskim aktivnostima koje Komisija i države članice provode kako bi zajamčile pravilnost rashoda u okviru RRF-a i zaštitu financijskih interesa EU-a;
- (ii) nedostatke u dostupnosti popisa krajnjih primatelja, ugovaratelja, podugovaratelja i stvarnih vlasnika;

⁴⁶ ISSAI 4000.

⁴⁷ COM(2023) 99 final, Prilog II.

⁴⁸ Uredba, članak 24. stavak 8.

(iii) nedostatke u dostupnosti informacija o određenoj mjeri i ukupnom iznosu uključenih javnih financijskih sredstava; te

(iv) nedostatke u vođenju evidencije.

(18) Takvi nedostatci mogu utjecati na pravilnost rashoda u okviru RRF-a na razini država članica i dovesti do povrata sredstava (tj. smanjenja ukupnog iznosa utvrđenog u planu) nakon što Komisija izvrši plaćanje predmetnoj državi članici. Sporazumima o financiranju predviđaju se paušalni ispravci u slučaju ozbiljnih povreda, pri čemu se uzimaju u obzir učestalost i razmjer takvih povreda. Sud za potrebe svoje procjene sistemske nedostatke i kršenja sporazuma o financiranju smatra kvalitativnim nalazima.

(19) Sud procjenjuje i *ex post* revizije koje provodi Komisija. Tim se revizijama može utvrditi da određene ključne etape i ciljne vrijednosti nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. U slučajevima u kojima je to moguće Sud se za sastavljanje svojeg revizorskog mišljenja koristi nalazima u vezi s kojima nije bilo ispravaka tijekom godine izvršenja plaćanja.

Sastavljanje revizorskog mišljenja Suda

(20) Značajnost je jedan od temeljnih koncepata jer se njome određuje razina odstupanja za koju Sud smatra da je vjerojatno da će utjecati na odluke njegovih dionika.

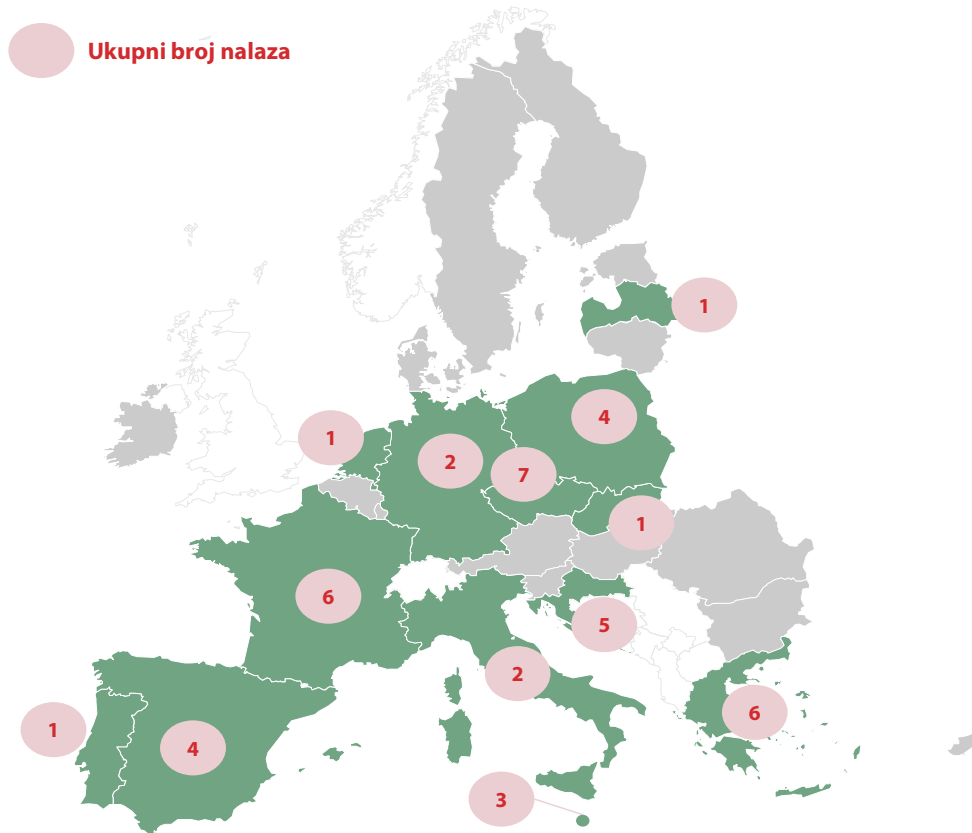
(21) Sud definira značajnost i na kvantitativnoj i na kvalitativnoj osnovi.

(22) Analogno drugim revizijama, Sud se za donošenje svojeg mišljenja vodi pragom značajnosti od 2 % te ujedno uzima u obzir prirodu, iznos i kontekst pogrešaka te druge dostupne informacije.

(23) Kvantitativni nalazi bitan su element za donošenje zaključka Suda. Kako bi procijenio pravilnost rashoda u okviru RRF-a, Sud na temelju kvantitativnih nalaza donosi zaključak o razini procijenjene stope pogreške u odnosu na prag značajnosti. Za izračun ukupnog učinka kvantitativnih nalaza (uključujući onih koji su prvotno utvrđeni Komisijinim *ex post* kontrolama) Sud se kao temeljem služi Komisijinom metodologijom za obustavu plaćanja.

- (24) Sud ujedno uzima u obzir učinak kvantitativnih nalaza i sistemskih nedostataka. Uz vlastitu stručnu prosudbu Sud uzima u obzir i broj takvih nalaza i značajnost plaćanja na koja se oni odnose.
- (25) U revizorskom mišljenju Suda ne navodi se iznos/stopa pogreške. Zbog modela potrošnje koji se primjenjuje za RRF nije moguće utvrditi stopu pogreške koja bi bila usporediva sa stopama iznesenim za druge naslove VFO-a. Razlog tomu leži u činjenici da plaćanja u okviru RRF-a nisu povezana s troškovima nastalim krajnjim primateljima. Osim toga, zbog prirode ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, kao i primjene uzorkovanja na temelju rizika, nije moguće ekstrapolirati rezultate Suda. Stoga se rezultatima ispitivanja koje Sud provodi dobiva samo procjena najmanje vrijednosti pogreške.

Prilog 11.2. – Rezultati revizije







Država članica	Kvantitativni nalazi	Kvalitativni nalazi	Sistemske nedostatke	Ukupni broj nalaza
Češka (*)	3	3	1	7
Njemačka	0	2	0	2
Grčka	2	4	0	6
Španjolska	1	1	2	4
Francuska	2	3	1	6
Hrvatska	2	2	1	5
Italija (*)	0	2	0	2
Latvija	0	1	0	1
Malta	0	3	0	3
Nizozemska	0	1	0	1
Poljska	2	2	0	4
Portugal	0	1	0	1
Slovačka	0	0	1	1
Ukupno	12	25	6	43





(*) Za 2024. utvrđeni su nalazi za više od jednog plaćanja.











Izvor: Sud.

Prilog 11.3. – Praćenje provedbe prethodnih preporuka

Razina prihvatanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	Preporuka 1. točka (a): U okviru svojih preliminarnih procjena i <i>ex post</i> revizija Komisija bi trebala obuhvatiti pitanje poštovanja razdoblja prihvatljivosti i načela nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.			Komisijine preliminarne procjene i <i>ex post</i> revizije uključuju određene provjere u vezi s usklađenošću s razdobljem prihvatljivosti, ali ne i u vezi sa zamjenjivanjem stalnih nacionalnih proračunskih rashoda. Međutim, Komisija kao kriterij za procjenjivanje trenutka u kojem je određena mjera započela uzima početak fizičkih radova umjesto datuma preuzimanja prve pravne obveze.
	Preporuka 1. točka (b): Komisija bi trebala izmijeniti svoje <i>ex post</i> revizijske postupke kako bi se njima omogućile provjere kojima se potvrđuje da nakon plaćanja nije bilo [nazadovanja] u pogledu ciljnih vrijednosti nad kojima se provodi revizija za koje je ranije procijenjeno da su dostignute.			Komisija je ažurirala strategiju za <i>ex post</i> revizije kako bi uključila provjere u pogledu nazadovanja. Revizijski kontrolni popisi koje je Sud pregledao nisu uključivali takve provjere, ali u određenim izvješćima bilo je riječi o tom pitanju.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	<p>Preporuka 2.</p> <p>Na temelju iskustva stečenog tijekom primjene RRF-a potrebno je provjeriti jesu li u pregledanim planovima sve ključne etape i ciljne vrijednosti jasno definirane te jesu li svi ključni elementi pojedine mjere obuhvaćeni ključnim etapama i ciljnim vrijednostima.</p>			Revizijom koju je proveo za 2024. Sud je utvrdio šest plaćanja u kojima je postojalo devet nedostataka povezanih s relevantnom provedbenom odlukom Vijeća. Svi su oni otklonjeni u okviru izmjena provedbenih odluka Vijeća.
2023.	<p>Preporuka 1.</p> <p>Potrebno je primjenjivati strože kriterije za procjenjivanje usklađenosti s razdobljem prihvatljivosti.</p>			Nije prihvaćeno i nije provedeno.
	<p>Preporuka 2.</p> <p>Potrebno je definirati posebne kriterije za procjenjivanje zamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.</p>			U Prilogu III. godišnjem izvješću o RRF-u za 2024. navedeni su kriteriji koje Komisija upotrebljava za procjenjivanje zamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.
	<p>Preporuka 3.</p> <p>Potrebno je otkloniti preostale nedostatke u sustavima kontrole u državama članicama.</p>			Većina od Komisijinih preporuka iz <i>ex post</i> revizija koje nisu provedene temelji se na otkrivenim nedostacima u sustavima kontrole u državama članicama. Tim nedostacima stvara se rizik za zaštitu financijskih interesa EU-a, uz potencijalni učinak na pravilnost rashoda. Za 64 % ključnih i vrlo važnih preporuka koje su ostale otvorene rok za provedbu utvrđen u Komisijinu završnom revizijskom izvješću istekao je.
	<p>Preporuka 4.</p> <p>Potrebno je pružiti jamstvo u pogledu djelotvornog funkcioniranja sustava kontrole u državama članicama.</p>			Nije prihvaćeno i nije provedeno.

Izvor: Sud.

Poglavlje 12.

**Praćenje provedbe preporuka iznesenih
u tematskim izvješćima iz 2021.**

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	12.1. – 12.3.
Kratak opis	12.1.
Opseg i pristup	12.2. – 12.3.
Opažanja	12.4. – 12.20.
Subjekti revizije prihvatili su gotovo sve preporuke iz tematskih izvješća Suda iz 2021.	12.4.
Povećao se udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri	12.5. – 12.6.
Od preporuka upućenih Europskoj komisiji njih 77 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri	12.7. – 12.12.
Od preporuka upućenih drugim subjektima revizije njih 75 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri	12.13. – 12.16.
Povećao se udio pravodobno provedenih preporuka	12.17. – 12.18.
Za preporuke povezane s fazom provedbe politika ili programa zabilježena je najviša razina prihvaćanja, provedbe i pravodobnosti	12.19. – 12.20.
Zaključak	12.21.
Prilozi	
Prilog 12.1 – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2021. – Europska komisija	
Prilog 12.2 – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2021. – drugi subjekti revizije	

Uvod

Kratak opis

12.1. Sud svake godine provjerava u kojoj su mjeri subjekti revizije poduzeli mjere kao odgovor na njegove preporuke tri godine nakon što ih je iznio. Praćenje provedbe preporuka Suda važan je korak u revizijskom ciklusu. Sud time dobiva povratne informacije o tome jesu li subjekti revizije proveli mjere koje im je preporučio i jesu li riješeni problemi na koje je upozorio. Taj je element ujedno važan za osmišljavanje i planiranje budućih revizijskih aktivnosti Suda te za praćenje rizika.

Opseg i pristup

12.2. Sud je ove godine analizirao preporuke iz svih 27 tematskih izvješća objavljenih 2021. Sud je provjerio provedbu ukupno 245 preporuka. Od toga je njih 194 bilo upućeno Europskoj komisiji. Preostala 51 preporuka bila je upućena Europskoj središnjoj banci (ESB), *Europskoj službi za vanjsko djelovanje* (ESVD), *Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo* (EBA), Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu (*Frontex*), *Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva* (Europol) te Jedinstvenom sanacijskom odboru (SRB). Kao i u prošlosti, preporuke upućene isključivo državama članicama nisu bile obuhvaćene analizom provedbe preporuka koju je Sud obavio.

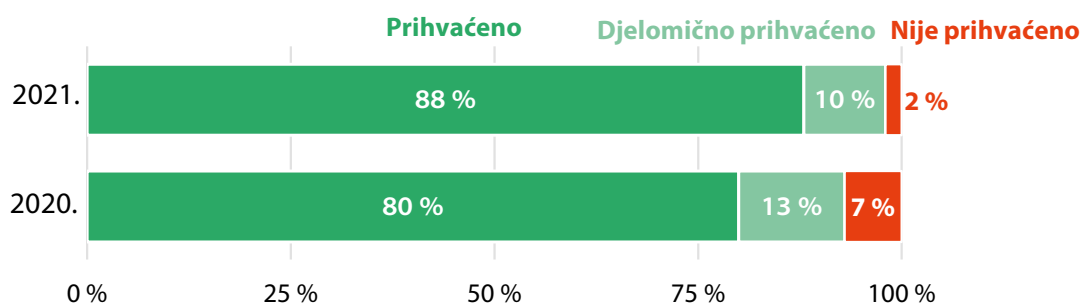
12.3. Sud je praćenje provedbe preporuka obavio na temelju pregleda dokumentacije i razgovora s osobljem subjekata revizije. Kako bi zajamčio pošten i uravnotežen pregled, Sud je subjektima revizije poslao svoje nalaze te je u konačnoj analizi uzeo u obzir njihova očitovanja u vezi s tim nalazima. Kako bi se izbjeglo ponavljanje, preporuke su navedene pod subjektom revizije kojemu su u prvom redu bile upućene. *Rezultati* dobiveni tom analizom prikazuju stanje na kraju travnja 2025.

Opažanja

Subjekti revizije prihvatili su gotovo sve preporuke iz tematskih izvješća Suda iz 2021.

12.4. Od 245 preporuka koje je Sud obuhvatio analizom subjekti revizije prihvatili su u potpunosti ili djelomično njih 239 (98 %), a nisu prihvatili njih 6 (2 %). U usporedbi s prethodnom godinom udio preporuka koje su subjekti revizije u potpunosti prihvatili povećao se s 80 % na 88 % (vidjeti [sliku 12.1.](#)).

Slika 12.1. – Mjera u kojoj su subjekti revizije prihvatili preporuke koje im je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2021. i 2020.



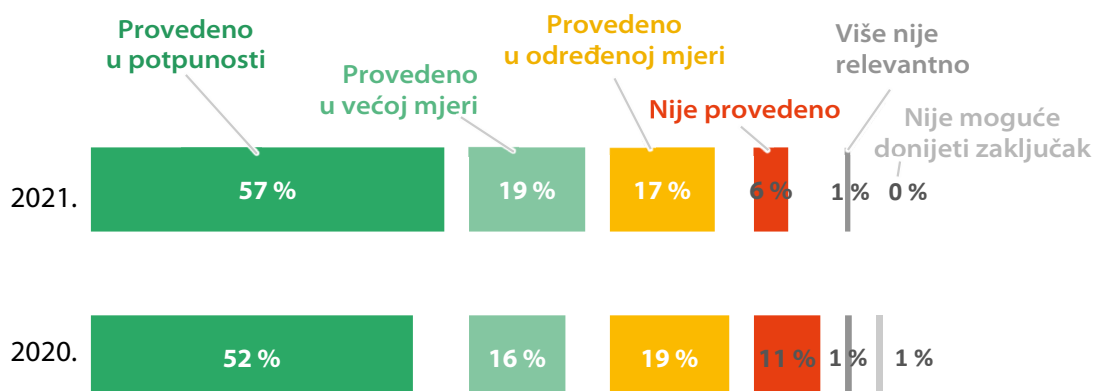
Izvor: Sud.

Povećao se udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri

12.5. Od 245 preporuka koje je Sud analizirao za njih 11 rok provedbe još nije bio istekao u trenutku u kojem je Sud obavljao analizu provedbe preporuka. Od preostale 234 preporuke subjekti revizije u potpunosti su proveli njih 134 (57 %). U većoj su mjeri proveli dodatne 44 preporuke (19 %) (vidjeti [sliku 12.2.](#)).

12.6. U usporedbi s prethodnom godinom ukupni udio preporuka Suda provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri povećao se sa 68 % na 76 %. Udio neprovedenih preporuka smanjio se s 11 % na 6 %. U otprilike trećini slučajeva u kojima subjekti revizije nisu proveli preporuke Suda razlog je bio taj što ih nisu prihvatili. Detaljniji prikaz stanja provedbe preporuka iznesen je u [Prilogu 12.1.](#) i [Prilogu 12.2.](#)

Slika 12.2. – Mjera u kojoj su subjekti revizije proveli preporuke koje im je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2021. i 2020.



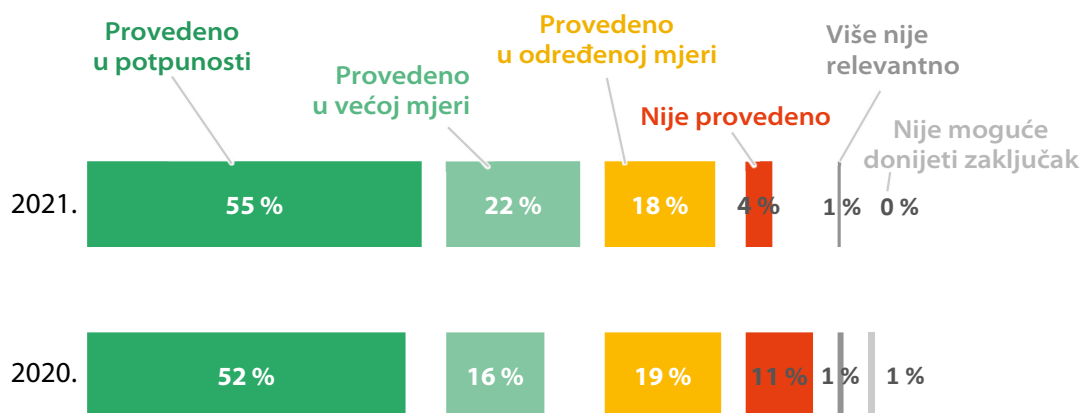
Izvor: Sud.

Od preporuka upućenih Europskoj komisiji njih 77 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri

12.7. Komisiji su upućene ukupno 194 preporuke. Za 11 preporuka rok provedbe još nije bio istekao u trenutku u kojem je Sud obavljao analizu provedbe preporuka. Od preostale 183 preporuke Komisija je u potpunosti provela njih 100 (55 %), dok je njih 40 (22 %) provela u većoj mjeri. Osim toga, njih 34 (18 %) provela je u određenoj mjeri, a njih 8 (4 %) uopće nije provela (vidjeti [sliku 12.3.](#)). U jednom slučaju (1 %) nije bilo potrebe za procjenom stanja provedbe jer je Sud smatrao da predmetna preporuka više nije relevantna.

12.8. U usporedbi s prethodnom godinom ukupni udio preporuka Suda provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri povećao se sa 68 % na 77 %. Udio neprovedenih preporuka smanjio se s 11 % na 4 %.

Slika 12.3. – Mjera u kojoj je Komisija provela preporuke koje joj je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2021. i 2020.



Izvor: Sud.

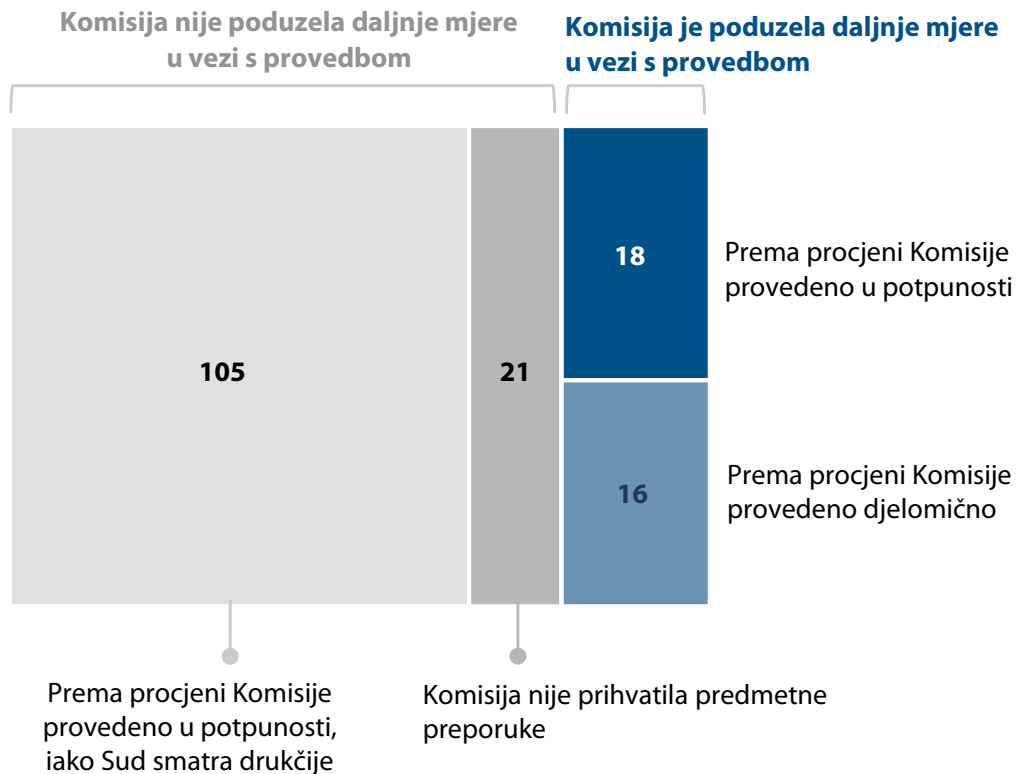
12.9. *Prilog 12.1.* sadržava detaljniji prikaz stanja provedbe preporuka upućenih Komisiji. U njemu se iznosi i kratak opis uvedenih poboljšanja i nedostataka koji su preostali u pogledu, primjerice, preporuka koje su provedene u određenoj mjeri.

12.10. Procjene Komisije i Suda o tome jesu li i u kojoj mjeri preporuke provedene ponekad se razlikuju. Ako Komisija smatra da je određena preporuka u potpunosti provedena, obično više ne poduzima daljnje mjere, čak i ako Sud drukčije procjenjuje razinu provedbe predmetne preporuke.

12.11. Sud je pri analizama provedbe preporuka koje je obavio 2022. i 2023. procijenio da 71 preporuka iz njegovih tematskih izvješća iz 2019. i 89 preporuka iz njegovih tematskih izvješća iz 2020. i dalje nisu bile provedene¹. Od tih 160 preporuka ove je godine ostalo neprovedeno njih 126 i Komisija više nije poduzimala daljnje mjere u vezi s njihovom provedbom (vidjeti [sliku 12.4.](#)). Od tih 126 preporuka Komisija je za 21 preporuku već u samim tematskim izvješćima navela da ih ne prihvaća. Komisija je smatrala da je preostalih 105 preporuka do trenutka obavljanja analiza prethodnih dviju godina u potpunosti bilo provedeno, iako je Sud procijenio drukčije.

¹ Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za 2022., odlomci 3.89. – 3.95. i godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za 2023., odlomci 3.73. – 3.76.

Slika 12.4. – Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća iz 2019. i 2020. koje Komisija nije u potpunosti provela do trenutka u kojem je Sud analizirao provedbu preporuka tijekom prijašnjih dviju godina



Izvor: Sud.

12.12. Komisija je nastavila poduzimati daljnje mjere u vezi s provedbom preostale 34 preporuke od njih 160 koje nisu bile u potpunosti provedene. Komisija smatra da je otad od tih 34 preporuka dovršila provedbu njih 18. U skladu s pristupom koji je primijenio za praćenje neprovedenih preporuka u posljednjim dvjema analizama (za svoja tematska izvješća iz 2019. i 2020.) Sud nastavlja pratiti takve slučajeve analiziranjem Komisijinih podataka, ali ih nije detaljno ispitaao.

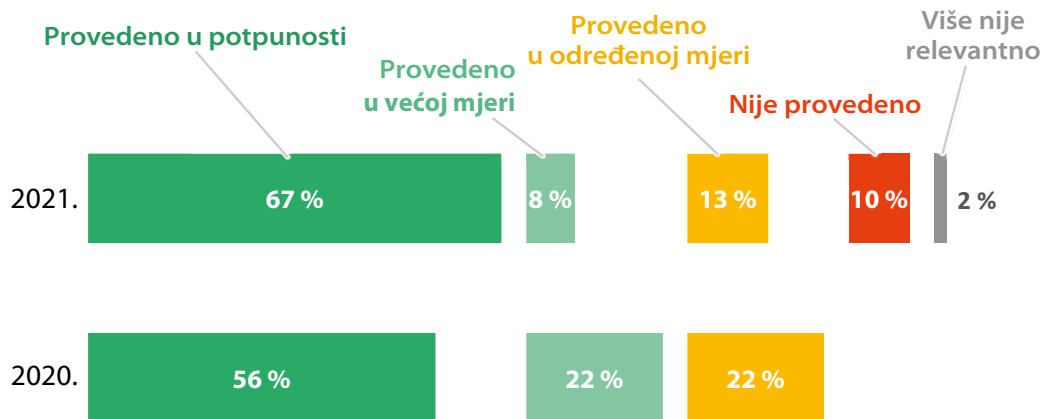
Od preporuka upućenih drugim subjektima revizije njih 75 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri

12.13. Tematska izvješća [01/2021](#), [08/2021](#), [09/2021](#), [13/2021](#) i [19/2021](#) sadržavala su ukupno 51 preporuku upućenu subjektima revizije koji nisu Europska komisija. To su bili Europska središnja banka (ESB), Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD), Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te Jedinostveni sanacijski odbor (SRB).

12.14. Ti su subjekti revizije u potpunosti proveli 34 preporuke (67 %), u većoj mjeri proveli su dodatne 4 preporuke (8 %) te su 7 preporuka (13 %) proveli u određenoj mjeri (vidjeti [sliku 12.5.](#)).

12.15. U usporedbi s prethodnom godinom ukupni udio preporuka koje su provedene u potpunosti ili u većoj mjeri smanjio se sa 78 % na 75 %, dok je ukupni udio preporuka koje nisu provedene ili koje su provedene tek u određenoj mjeri ostao relativno neizmijenjen.

Slika 12.5. – Mjera u kojoj su drugi subjekti revizije osim Komisije proveli preporuke koje im je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2021. i 2020.



Izvor: Sud.

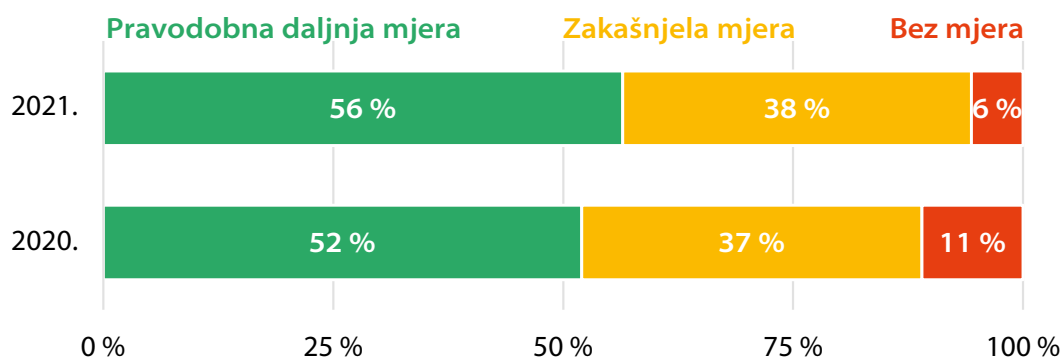
12.16. U [Prilogu 12.2.](#) nalazi se detaljan pregled stanja provedbe tih preporuka. U njemu se iznosi i kratak opis uvedenih poboljšanja i nedostataka koji su preostali u vezi s preporukama koje su provedene u određenoj mjeri.

Povećao se udio pravodobno provedenih preporuka

12.17. Rokovi provedbe preporuka dogovorno se utvrđuju u razgovoru sa subjektom revizije i navode se u tematskim izvješćima Suda kako bi se zajamčilo da su jasni svim uključenim stranama.

12.18. U usporedbi s prethodnom godinom udio preporuka koje su provedene pravodobno povećao se s 52 % na 56 %, a udio preporuka za koje nisu poduzete daljnje mjere smanjio se s 11 % na 6 % (vidjeti [sliku 12.6.](#)). Pravodobnost mjera koje su subjekti revizije poduzeli u skladu s preporukama Suda još se nije vratila na razinu prije pandemije bolesti COVID-19 (60 % ili više).

Slika 12.6. – Pravodobnost mjera koje su subjekti revizije poduzeli kao odgovor na preporuke Suda iznesene u tematskim izvješćima iz 2021. i 2020.



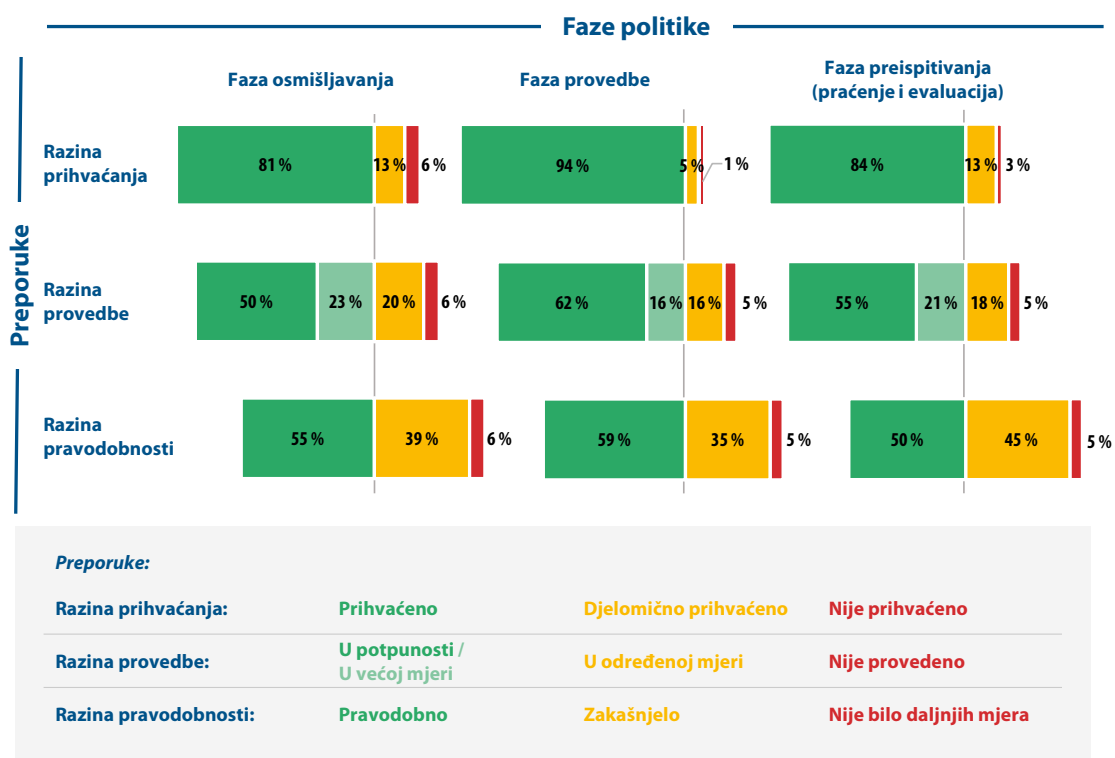
Izvor: Sud.

Za preporuke povezane s fazom provedbe politika ili programa zabilježena je najviša razina prihvaćanja, provedbe i pravodobnosti

12.19. Sud je svoje preporuke iz tematskih izvješća iz 2021. kategorizirao prema fazi ciklusa politike na koju su usmjerene: faza osmišljavanja, faza provedbe i faza preispitivanja (praćenje i evaluacija). Ta je kategorizacija Suda omogućila da analizira postoje li razlike među tim trima fazama politike u pogledu razine prihvaćanja, razine provedbe i pravodobnosti korektivnih mjera poduzetih kao odgovor na preporuke Suda.

12.20. Kad je riječ o fazama politike, 28 % preporuka Suda odnosilo se na fazu osmišljavanja, 56 % na fazu provedbe te 17 % na fazu preispitivanja. Postotak prihvatanja bio je veći za preporuke koje se odnose na fazu provedbe politike (94 %) u usporedbi s fazom preispitivanja (84 %) ili fazom osmišljavanja (81 %). Ukupni postotak preporuka koje su provedene u potpunosti ili u većoj mjeri bio je najviši u fazi provedbe (78 %). Pravodobnost mjera koje su subjekti revizije poduzeli kako bi proveli preporuke Suda bila je najniža u fazi preispitivanja, a najviša u fazi provedbe. Detaljni rezultati analize koju je Sud proveo prikazani su na [slici 12.7](#).

Slika 12.7. – Razina prihvatanja, provedbe i pravodobnosti po fazama ciklusa politike



Izvor: Sud.






Zaključak






12.21. Analiza koju je Sud proveo pokazuje da se udio preporuka iz tematskih izvješća iz 2021. koje su subjekti revizije prihvatili u potpunosti ili djelomično ove godine povećao s 93 % na 98 % u odnosu na prethodnu godinu. Udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri povećao se ove godine na 76 % u odnosu na 68 % prošle godine, dok se udio preporuka provedenih pravodobno povećao s 52 % na 56 %. Potonji udio još se nije vratio na razinu od 60 % ili više iz razdoblja prije pandemije bolesti COVID-19. Analiza koju je Sud proveo kako bi utvrdio postoje li razlike između triju faza ciklusa politike (faza osmišljavanja, faza provedbe i faza preispitivanja), pokazala je da je za preporuke povezane s fazom provedbe politika ili programa zabilježena najviša razina prihvaćanja, provedbe i pravodobnosti.




Prilozi

Prilog 12.1 – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2021. – Europska komisija

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.










Razina pravodobnosti:  pravodobno;  provedba kasni;  rok nije istekao;  nisu poduzete daljnje mjere;  pravodobnost nije procijenjena.

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 01/2021 „Planiranje sanacije u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma”	4.	121.			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 02/2021 „Humanitarna pomoć EU-a za obrazovanje: pomaže djeci kojoj je potrebna pomoć, ali bi trebala biti dugoročnija i doprijeti do više djevojčica”	1.	68.	✓			
	2. (a)	68.	✓			
	2. (b)	68.	✓			
	2. (c)	68.	✓			
	3. (a)	69.	✓			
	3. (b)	69.	✓			
	4. (a)	70.	✓		Komisijini stručnjaci analiziraju troškove i isplativost svakog projektnog prijedloga. Dodaju i kratak komentar o rezultatu te procjene u preglednik podataka, koji se sastoji od tablice sa svim prijedlozima primljenim za određeni poziv na podnošenje prijedloga. Pojedinsti analize troškova koju provode stručnjaci ne dokumentiraju se ni u pregledniku podataka ni u operativnom alatu za praćenje projekata humanitarne pomoći (FichOp). Usporedba se obavlja u odnosu na prosječni trošak obrazovanja u izvanrednim situacijama po korisniku utvrđen u planu za humanitarni odgovor koji je izradio nacionalni obrazovni klaster, a ne u odnosu na trošak sličnih projekata koje financira Komisija. U slučaju produljenja provedbe projekta stručnjaci uspoređuju troškove s ranijim fazama projekta.	
	4. (b)	70.	✓		Vidjeti primjedbe u vezi s točkom (a) 4. preporuke.	
	4. (c)	70.	✓			













Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	5.	71.				
TI 03/2021 „Razmjena poreznih informacija u EU-u: postavljen je čvrst temelj, ali postoje nedostaci u primjeni”	1. (a)	108.			Iako je Komisija u potpunosti provela preporuku Suda, suzakonodavci su njezin zakonodavni prijedlog znatno izmijenili.	
	1. (b)	108.			Vidjeti primjedbe u vezi s točkom (a) 1. preporuke.	
	2. (a)	110.				
	2. (b)	110.				
	2. (c)	110.			Pisane smjernice o posebnim elementima navedenim u preporuci (provedba zakonodavstva u vezi s Direktivom o administrativnoj suradnji (DAC), obavljanje analize rizika te uporaba primljenih poreznih informacija) tek treba izraditi. Dobar temelj za izradu tih smjernica čine znanje stečeno u kontekstu posjeta državama članicama u vezi s Direktivom DAC, kao i doprinos radu Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj.	
	5.	120.				













Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 04/2021 „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a”	1. (a)	63.				
	1. (b)	63.				
	1. (c)	63.				
	1. (d)	63.			Komisija je 2021. ažurirala smjernice o kriterijima financijskog rizika dodavanjem nekoliko pojedinosti o primjeni povezanog okvira na pojednostavnjene deklaracije. Tijekom 2023. procijenila je mjeru u kojoj su profilima rizičnosti koje su izradile države članice obuhvaćene različite vrste deklaracija. Komisija nije poduzela mjere kako bi zajamčila da se postojeći nedostaci u primjeni okvira za kriterije financijskog rizika u državama članicama uzmu u obzir na odgovarajući način.	
	1. (e)	63.			Informacije o <i>gospodarskim subjektima</i> na koje treba obratiti pozornost mogu se preuzeti iz novog sustava za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima za pojedinačne signale rizičnosti. Komisija nije izradila baze podataka o rizicima na razini EU-a koje bi bile državama članicama na raspolaganju, kao što su zajednički popisi gospodarskih subjekata na koje treba obratiti pozornost.	
	1. (f)	63.				

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	2. (a)	64.			U okviru prijedloga Komisije o carinskoj reformi (COM(2023) 258 final) predviđa se uspostava središnje službe na razini EU-a kako bi se kvalitetnije usmjeravao ukupni trud koji se ulaže u carinske provjere (carinsko tijelo EU-a). U člancima 238. i 265. predložene uredbe navodi se da će carinsko tijelo EU-a biti u potpunosti operativno do 2028., a centar EU-a za carinske podatke do 31. prosinca 2037. (pri čemu će se neke <i>odredbe</i> početi primjenjivati već od 2028.). Iako je cilj nekoliko odredbi iz prijedloga Komisije provesti preporuku Suda, u njemu se napominje da predložena uredba još nije donesena te da će njezina stvarna provedba ovisiti o datumu njezina donošenja te odredbama koje se u konačnici donesu.	
	2. (b)	64.			Vidjeti primjedbe u vezi s točkom (a) 2. preporuke.	
	2. (c)	64.			Vidjeti primjedbe u vezi s točkom (a) 2. preporuke.	

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 05/2021 „Infrastruktura za punjenje električnih vozila: dostupan je veći broj punionica, ali putovanje EU-om otežano je neujednačenim uvođenjem infrastrukture”	1.	72.	✓			
	2.	74.	✓			
	3.	77.	✓			
	4. (a)	77.	✓			
	4. (b)	77.	✓			
	4. (c)	77.	✓		Budući da studije nisu bile prihvatljive u okviru poziva na podnošenje prijedloga za Instrument za infrastrukturu za alternativna goriva iz 2021. i 2023. u sklopu <i>Instrumenta za povezivanje Europe</i> (CEF), nije bilo svrhe da Komisija postavi objektivne kriterije za broj, vrstu i lokaciju punionica koje su prihvatljive za takve studije.	
	5. (a)	80.	✓			
	5. (b)	80.	✓			
	5. (c)	80.	✓		Komisijina <i>ex post</i> analiza upotrebe i <i>uspješnosti</i> infrastrukture za koju je pružena potpora utemeljena na uzorku/riziku odgođena je do dosezanja zrelije faze provedbe.	



















Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 06/2021 „Financijski instrumenti u okviru kohezijske politike pri zaključenju razdoblja 2007. – 2013.: provjerama su općenito postignuti dobri rezultati, ali i dalje su prisutne određene pogreške”	1.	88.				
	2.	88.				
TI 07/2021 „Svemirski programi EU-a Galileo i Copernicus: usluge su uvedene, ali potrebno je dodatno potaknuti raširenije korištenje”	1. (a)	93.			Objava radnog dokumenta službi Komisije od 15. srpnja 2024. o stanju u pogledu baze korisnika važan je prvi korak prema sveobuhvatnoj strategiji. Takva strategija još nije donesena.	
	1. (b)	93.			Poduzeti su prvi koraci, u suradnji s državama članicama, za proširenje baze korisnika provedbom nacionalnih programa suradnje i aktivnosti u primijenjenom svemirskom sektoru te uvođenjem Centra znanja za promatranje Zemlje. Međutim, Komisija nije pružila dodatne informacije o načinu na koji bi se svemirskim uslugama EU-a mogla povećati učinkovitost i djelotvornost javnih uprava s ciljem rješavanja pitanja rascjepkane strukture tržišta.	
















Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	2. (a)	96.			Komisija je zajedno s drugim subjektima izradila i objavila konceptualni okvir za procjenu koristi svemirskog programa EU-a. Tim se okvirom predlaže monetizacija nekih pokazatelja (među pokazateljima koji nisu društveno-gospodarski pokazatelji) koji se ne temelje na metodama ili izvorima podataka na koje bi se moglo osloniti te su stoga nepouzdana. Nadalje, Komisija nije pružila podatke koji bi omogućili točniju procjenu društveno-gospodarskih koristi, što je ključno za takav okvir.	
	2. (b)	96.			U Uredbi (EU) 2021/696 utvrđuju se glavni i posebni ciljevi svemirskog programa EU-a. Poveznica između glavnih i posebnih ciljeva nije uvijek jasna, a pokazatelji se ne mogu uvijek povezati s posebnim ciljevima. Komisija nije utvrdila ključne etape i ciljne vrijednosti za svaki pokazatelj. Metoda i izvori podataka za njihov izračun nisu uvijek jasni.	
	3. (a)	101.				
	3. (b)	101.			Nacionalni programi suradnje koji se provode u sklopu usluga programa Copernicus, Agencija EU-a za aktivnosti u primijenjenom svemirskom sektoru u okviru svemirskog programa te Centar znanja za promatranje Zemlje važni su koraci prema strukturiranom širenju baze korisnika te se njima dopunjuje djelovanje država članica. Međutim, još treba provesti znatan dio preporuke kako bi se zajamčila komplementarnost programa Copernicus i inicijativa država članica.	

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	3. (c)	101.			Uvođenjem infrastrukture za ekosustav svemirskih podataka programa Copernicus primijenjen je integriraniji pristup u stavljanju na raspolaganje podataka programa Copernicus. U sklopu tog ekosustava podataka aktivno se teži integraciji s ostalom podatkovnom infrastrukturom te povećanju količine i kvalitete podatkovnih usluga. Međutim, Komisija nije pružila informacije o mjeri u kojoj je riješila pitanje rascjepkanosti podataka i proizvoda programa Copernicus.	
	4. (a)	104.				
	4. (b)	104.			Utvrđivanje prepreka i izrada preglednika podataka kako bi se pružile informacije o svemirskoj strategiji različitih država članica i osnovnim gospodarskim podacima povezanim sa svemirom važni su koraci prema uklanjanju prepreka za širenje baze korisnika. Preglednik podataka tek treba biti uveden u potpunosti. Potom će Komisija i države članice morati poduzeti mjere kako bi se uklonile postojeće prepreke (na primjer, odgovarajućim regulatornim okvirom) te na taj način pružiti bolju potporu u korištenju svemirskim uslugama.	
	4. (c)	104.				










Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 08/2021 „Potpora Frontexa upravljanju <i>vanjskim granicama</i> : dosad nije postignuta dovoljna djelotvornost”	1. (c)	90.				
	2. (b)	92.				
	3. (c)	94.			Pri provođenju evaluacije Uredbe o Europskoj graničnoj i obalnoj straži Komisija nije analizirala moguće koristi proširenja opsega Frontexove procjene osjetljivosti na regionalnu razinu i razinu EU-a.	
TI 09/2021 „Dezinformacije koje utječu na EU: poduzeti su određeni koraci, ali problem nije riješen”	1. (a)	111.				
	1. (b)	111.				
	1. (c)	111.				
	1. (d)	111.			U komunikaciji Komisije COM(2023) 630 pružaju se informacije o različitim izvorima financiranja za potporu u provedbi akcijskog plana za europsku demokraciju usmjerenog na borbu protiv dezinformiranja. Objavljeni podatci ne uključuju sažete informacije o rashodima nastalim tijekom provedbe mjera.	
	4. (a)	117.				
	4. (b)	117.				
	4. (c)	117.				

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	5. (a)	119.			Iako je Komisija poboljšala svoje aktivnosti koordinacije povezane s medijskom pismenošću i pripremila dokument u kojem se prikazuju postojeće inicijative, i dalje ne postoji sveobuhvatna strategija za medijsku pismenost.	
	5. (b)	119.			U prosincu 2023. Komisija je sklopila ugovor za provedbu studije čiji je cilj preispitati postojeća istraživanja o učinku aktivnosti povezanih s medijskom pismenošću. Iz pravnih razloga taj je ugovor raskinut sredinom 2024. Komisija još nije usvojila sveobuhvatnu strategiju za medijsku pismenost.	
	5. (c)	119.			Komisija je znatno poboljšala koordinaciju kako bi potaknula sinergije u borbi protiv dezinformiranja. Međutim, još ne postoji sveobuhvatna strategija za medijsku pismenost.	
	6. (a)	120.				
	6. (b)	120.				
	6. (c)	120.				
TI 10/2021 „Uključivanje rodno osviještene politike u proračun EU-a: vrijeme je da se riječi pretoče u djela”	1. (a)	103.				
	1. (b)	103.				
	1. (c)	103.				
	1. (d)	103.				

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	2. (a)	104.				
	2. (b)	104.			Komisija je ažurirala svoje smjernice i paket instrumenata za <i>bolju regulativu</i> . Predmetnim ažuriranjem omogućavaju se bolje utvrđivanje, odabir te kvalitativna i kvantitativna procjena bitnih učinaka na rodnu ravnopravnost u <i>procjenama učinka</i> i evaluacijama, u okviru granica dostupnih podataka, uz poštovanje načela bolje regulative koje se odnosi na proporcionalnu analizu. Komisija još nije provela rodne analize potreba i učinaka za programe i instrumente financiranja sredstvima EU-a, niti je izvijestila o rezultatima tih analiza u procjenama učinka, evaluacijama ili godišnjim izvješćima o uspješnosti.	
	3. (a)	105.				
	3. (b)	105.				
	3. (c)	105.			Preporuka je provedena djelomično u okviru izmijenjenog paketa instrumenata za bolju regulativu iz 2021. (instrument br. 43 „Mehanizmi praćenja i pokazatelji”) te u kontekstu nove <i>Financijske uredbe</i> , koja se primjenjuje od 30. rujna 2024. Komisija neće moći provesti glavne dijelove preporuke dok ne započne s pripremom sadržaja budućih zakonodavnih prijedloga.	
	4. (a)	107.				

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	4. (b)	107.			Novom Financijskom uredbom, koja se primjenjuje od 30. rujna 2024., moglo bi se olakšati uzimanje u obzir rodne ravnopravnosti pri pripremi sljedećeg <i>višegodišnjeg financijskog okvira</i> (VFO). Komisija još nije uključila ciljeve povezane s rodnim pitanjima i pokazatelje uspješnosti u buduće zakonodavne prijedloge jer prijedlozi za VFO za razdoblje nakon 2027. još nisu doneseni.	
	5. (a)	108.			Komisija je razvila pouzdan sustav za praćenje financijskih sredstava dodijeljenih i iskorištenih za potporu rodnoj ravnopravnosti koji se može primijeniti na sve programe financiranja sredstvima EU-a, uključujući <i>Mehanizam za oporavak i otpornost</i> . Metodologijom za praćenje koja se primjenjuje u okviru tog sustava ne uzimaju se u obzir mogući negativni učinci, a Komisija se u velikoj mjeri koristi ocjenom 0* (otprilike 20 % proračuna EU-a). Ta ocjena znači da je doprinos programa rodnoj ravnopravnosti nejasan.	
	5. (b)	108.				
	5. (c)	108.			Komisija još nije započela analizu prikladnosti prijedloga da se određeni postotak proračuna EU-a upotrebljava za potporu rodnoj ravnopravnosti. Smatra da vremenski okvir za tu analizu ovisi o pripremi sljedećeg VFO-a.	
	6.	109.				

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 11/2021 „Izvanredna potpora proizvođačima mlijeka u EU-u u razdoblju 2014. – 2016.: potencijal za veću učinkovitost u budućnosti”	1. (a)	83.	✓			
	1. (b)	83.	✓			
	2. (a)	87.	✗		Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	2. (b)	87.	✓			
	3.	89.	✓			
TI 12/2021 „Načelo „onečišćivač plaća’: nedosljedna primjena u politikama i mjerama EU-a u području okoliša”	1. (a)	72.	✓			
	1. (b)	72.	✓			
	2. (a)	73.	✓		Kad je riječ o evaluaciji Direktive o odgovornosti za okoliš, završena je faza <i>savjetovanja među službama</i> , pri čemu je cilj evaluacije procjena djelotvornosti, učinkovitosti, relevantnosti, usklađenosti i dodane vrijednosti EU-a u vezi s kriterijima iz te direktive. Evaluacija te direktive tek treba biti objavljena.	
	2. (b)	73.	✓		Vidjeti primjedbe u vezi s točkom (a) 2. preporuke.	
	3. (a)	74.	✓		Komisija je pokrenula određene aktivnosti informiranja usmjerene na svoje osoblje i druge subjekte koji izravno komuniciraju s <i>upravljačkim tijelima</i> . Komisija bi u suradnji s državama članicama trebala uložiti više napora kako bi se zajamčilo da se upotreba financijskih sredstava EU-a za sanaciju onečišćenja uvjetuje provjerama kojima bi se utvrdilo jesu li relevantna tijela poduzela sve potrebne korake da onečišćivačima naplate onečišćenje za koje su odgovorni.	

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	3. (b)	74.			Komisija je poduzela određene ograničene mjere za promicanje upotrebe instrumenata financijskog jamstva za pokrivanje odgovornosti u okviru Direktive o odgovornosti za okoliš (materijali za osposobljavanje, radionice, analiza trenutnog stanja u pogledu primjene instrumenata financijskog jamstva). Komisija bi trebala uložiti više napora kako bi u potpunosti ispitala opseg zakonodavnih promjena potrebnih da bi se od operatera zahtijevalo korištenje financijskog jamstva za rizike za okoliš.	
TI 13/2021 „Naponi koje EU ulaže u borbu protiv pranja novca u bankarskom sektoru nisu usustavljeni, a provedba je nedostatna”	1. (a)	115.			Komisija je 2022. objavila izvješće o procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti (COM(2022) 554 final). Objavljena objedinjena procjena odražavala je geografsku dimenziju te su u njoj rizici utvrđeni kao prioritet u ograničenoj mjeri (za jedan sektor). Preispitanim okvirom EU-a za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma objavljenim u lipnju 2024. izmijenjene su ovlasti Komisije u vezi s procjenama rizika na razini Unije uvođenjem posebnog upućivanja na „područja i sektore”, no dosad se ta izmjena nije primijenila u praksi. Općenito, mjera u kojoj se uključuje geografska dimenzija i u kojoj se rizici utvrđuju kao prioritet i dalje je vrlo ograničena.	
	1. (b)	115.			Komisija je primijenila novu metodologiju pri izradi popisa trećih zemalja, koja bi trebala doprinijeti boljoj integraciji različitih izvora informacija. Slijedom toga, određeni broj zemalja uključen je na nezavisni popis EU-a, ali zbog ograničenih resursa i dalje je riječ o iznimki.	

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	1. (c)	115.	✓			
	2.	117.	✓			
	3. (a)	120.	✓			
	3. (b)	120.	✓			
	3. (c)	120.	✓			
TI 14/2021 „Suradnja u okviru programa Interreg: potencijal prekograničnih regija Europske unije još se ne iskorištava u cijelosti”	1. (b)	97.	✓			
	3. (a)	99.	✓			
	3. (b)	99.	✓			



















Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 15/2021 „Prava putnika u zračnom prometu tijekom pandemije bolesti COVID-19: unatoč nastojanjima Komisije ključna prava nisu zaštićena”	1. (a)	76.	✓			
	1. (b)	76.	✓			
	1. (c)	76.	✓			
	1. (d)	76.	✓			
	1. (e)	76.	✓		Komisija je poduzela određene mjere, ali nije iznijela zakonodavne prijedloge za ublažavanje rizika od krize likvidnosti ili stečaja prijevoznika, primjerice preispitivanjem pravila o solventnosti zračnih prijevoznika.	
	2. (a)	78.	✓			
	2. (b)	78.	✓			
	3. (a)	79.	✓			
	3. (b)	79.	✓			
	3. (c)	79.	✓		Komisija je procijenila djelotvornost izvršavanja zakonskih akata EU-a o zaštiti potrošača povezanih s Uredbom o suradnji u području zaštite potrošača, uključujući upotrebu ovlasti nadležnih tijela. Komisija nije iznijela prijedloge za uklanjanje utvrđenih nedostataka u izvršavanju Uredbe o suradnji u području zaštite potrošača.	
	4.	80.	✓			

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 16/2021 „Zajednička poljoprivredna politika i klima: polovica financijskih sredstava EU-a predviđenih za klimu troši se u okviru ZPP-a, ali se emisije iz poljoprivrede ne smanjuju”	1. (a)	93.				
	1. (b)	93.				
	1. (c)	93.			Komisija je savetovala države članice o mjerama koje bi bile najdjelotvornije u smanjenju emisija stakleničkih plinova uzrokovanih uzgojem stoke i upotrebom gnojiva. Procijenjeni učinak mjera uključenih u konačne planove <i>zajedničke poljoprivredne politike</i> za ublažavanje emisija stakleničkih plinova uzrokovanih uzgojem stoke i upotrebom gnojiva suviše je ograničen da bi se smatrao djelotvornim.	
	2. (a)	94.				
	2. (b)	94.				
	3. (a)	95.			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	3. (b)	95.				
	TI 17/2021 „Suradnja EU-a s trećim zemljama u području ponovnog prihvata: provedene su relevantne mjere, ali ostvareni su ograničeni rezultati”	1. (1. alineja)	124.			
1. (2. alineja)		124.				
2. (1. alineja)		125.				
2. (2. alineja)		125.				
3.		127.				

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	4. (1. alineja)	135.	✓			
	4. (2. alineja)	135.	✓			
TI 18/2021 „Komisijin nadzor nad državama članicama za koje je dovršen program makroekonomske prilagodbe: prikladan instrument koji je potrebno usavršiti“	1. (a)	94.	✓			
	1. (b)	94.	✓			
	1. (c)	94.	✓			
	2. (a)	96.	✓		Nema dokaza da će nadzor nakon isteka programa biti obustavljen prije nego što se dosegne prag od 75 %. Komisija je odgovorila da Europskupina nije pružila dovoljnu potporu za izmjenu zakonodavstva na odgovarajući način.	
	2. (b)	96.	✓		Iako su aktivnosti nadzora manje intenzivne, učestalost i trajanje nadzora nakon isteka programa ostaju isti. Slijedom toga, opterećenje za Komisiju i države članice uglavnom ostaje nepromijenjeno.	
	2. (c)	96.	✓		Kad je riječ o smanjenju opterećenja koje proizlazi iz aktivnosti nadzora i povećanju učinkovitosti tih aktivnosti, Komisija nije predložila ni izmjenu zakonodavstva ni izmjenu svojih smjernica. Dosad nema dokaza o smanjenoj učestalosti izvješća u okviru pojačanog nadzora.	
















Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	3. (a)	99.			Reforme koje su ostale nedovršene nakon dovršetka programa prate se u okviru različitih procesa gospodarskog nadzora, uključujući europski semestar i nadzor koji se provodi nakon isteka programa. Izmjenu internog priručnika GU-a ECFIN o programima ekonomske prilagodbe u europodručju tek treba dovršiti, a sporazume o dostavljanju podataka između zemalja pod nadzorom nakon isteka programa i Komisije treba ažurirati.	
	3. (b)	99.				
TI 20/2021 „Održiva uporaba vode u poljoprivredi: financijska potpora u okviru ZPP-a vjerojatnije promiče veću, a ne učinkovitiju uporabu vode”	1.	92.				
	2. (a)	95.				
	2. (b)	95.				
	2. (c)	95.				
	3. (a)	98.				
	3. (b)	98.			Prema Komisijinu planu evaluacija učinka fondova za ruralni razvoj i tržišne potpore na uporabu vode, koja je započeta u studenome 2024., treba biti sastavni dio međuevaluacije zajedničke poljoprivredne politike. Međuevaluacija bi se trebala obaviti do prosinca 2026., što je u skladu s ciljnim rokom za provedbu te preporuke utvrđenom u tematskom izvješću Suda.	
	1. (a)	74.				













Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 21/2021 „Financijska sredstva EU-a za bioraznolikost i klimatske promjene u šumama EU-a: pozitivni, ali ograničeni rezultati”	1. (b)	74.	✓			
	2. (a)	74.	✓			
	2. (b)	74.	✓			
	3. (a)	74.	✓			
	3. (b)	74.	✓			
TI 22/2021 „Održivo financiranje: za preusmjerenje financiranja na održiva ulaganja potrebno je dosljednije djelovanje EU-a”	1. (a)	85.	✓			
	1. (b)	85.	✓			
	1. (c)	85.	✓			
	2.	86.	✓			
	3. (a)	87.	✓			
	3. (b)	87.	✓			
	4. (a)	88.	✓			
	4. (b)	88.	✓			

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	5. (a)	90.			U odjeljku 6. radnog dokumenta službi Komisije „Uključivanje klimatskih pitanja u višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.“ (SWD(2022) 225 final) utvrđuju se načini primjene načela <i>ne nanosi (bitnu) štetu</i> u okviru proračuna EU-a. Navodi se da se načelo „ne nanosi (bitnu) štetu“ odnosi samo na 25 od ukupno 36 programa proračuna EU-a te da se programi kao što je program Digitalna Europa (za financiranje projekata u područjima kao što su superračunalstvo ili umjetna inteligencija) nisu relevantni u tom pogledu.	
	5. (b)	90.				
	5. (c)	90.				
	5. (d)	90.			Komisija izvješćuje o rashodima EU-a koji se odnose na primjenu klimatskog koeficijenta od 100 % na temelju kriterija taksonomije EU-a samo u nekim <i>izvještajima o uspješnosti programa</i> za 2023. Stoga nije moguće točno konsolidirati ukupni iznos rashoda EU-a koji se odnosi na primjenu klimatskog koeficijenta od 100 %.	
	6. (a)	91.			Zajednički pokazatelji uspješnosti, kojima bi se trebalo omogućiti bolje praćenje održivih ulaganja EU-a, trenutačno su u fazi razvoja.	
	6. (b)	91.				










Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 23/2021 „Suzbijanje korupcije na visokoj razini u Ukrajini: pokrenuto je nekoliko inicijativa EU-a, ali nisu postignuti dovoljni rezultati”	1. (a)	91.				
	1. (b)	91.			Ukrajina je uvela sankcije istaknutim pojedincima osumnjičenim za narušavanje nacionalne sigurnosti i sudjelovanje u korupcijskim aktivnostima. Sankcije uključuju zabrane putovanja i zamrzavanje imovine, čime se djelotvorno ograničavaju aktivnosti tih pojedinaca na domaćoj i međunarodnoj razini. Ukrajina u okviru procesa pristupanja EU-u primjenjuje kvalitetne mehanizme za borbu protiv korupcije na visokoj razini, čime se smanjuje potreba za time da EU uvodi zasebna ograničenja protiv pojedinaca. Osim ukrajinskih nacionalnih sankcija, koje se primjenjuju unutar Ukrajine, ne postoji mehanizam kojim bi se pojedincima iz Ukrajine osumnjičenim za korupciju na visokoj razini onemogućio da uđu u EU-u i da se koriste svojom imovinom na području EU-a.	
	1. (c)	91.				
	2. (a)	92.				
	2. (b)	92.				
	3. (a)	93.				
	3. (b)	93.				
	3. (c)	93.				
4. (a)	95.					

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	4. (b)	95.				
	5. (a)	98.				
	5. (b)	98.				
	6.	99.				
	7. (a)	102.				
	7. (b)	102.			Provedba te preporuke trenutačno nije izvediva zbog ruske ratne agresije protiv Ukrajine. Međutim, Komisija je pružila potporu ukrajinskim vlastima u provođenju niza ključnih reformi kojima se postavljaju temelji za rješavanje pitanja moratorija na dug u budućnosti.	
TI 24/2021 „Financiranje na temelju uspješnosti u području kohezijske politike: pohvalne ambicije, ali u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su postojale određene prepreke”	1. (a)	128.			Komisija je poduzela korake kako bi zajamčila da ispunjavanje uvjeta koji omogućuju provedbu bude stalna točka na dnevnom redu sastanaka odbora za praćenje. Komisija se oslanja na informacije koje dostavi svaka od država članica i odgovarajuća upravna tijela u vezi s ispunjavanjem uvjeta koji omogućuju provedbu jer ne provodi vlastito praćenje i analizu.	
	1. (b)	128.			Iako je Komisija prihvatila tu preporuku, u <i>godišnjim izvješćima o radu</i> uopće nije izvijestila o svojim aktivnostima izvršavanja zakonodavstva u pogledu toga ispunjavaju li države članice uvjete koji omogućuju provedbu. Razlog je općenito niska stopa neispunjavanja tih uvjeta te znatan napredak ostvaren tijekom proteklih dviju godina.	

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	2. (a)	128.			Komisija je poduzela mjere kako bi zajamčila pravodobno informiranje država članica o pristupu koji će se primjenjivati na preispitivanje u sredini programskog razdoblja. Informacije koje je Komisija dostavila državama članicama nisu dovoljno konkretne da bi se za sve programe zajamčila primjena jasnog i zajedničkog pristupa pri preispitivanju u sredini programskog razdoblja. Sud nije pronašao dovoljno dokaza koji upućuju na način na koji bi države članice trebale raspodijeliti iznos fleksibilnosti za preostali dio razdoblja.	
	2. (b)	128.			Postupak preispitivanja u sredini programskog razdoblja iz 2025. još nije dovršen. Stoga Sud ne može procijeniti je li Komisija uzela u obzir relevantne nalaze evaluacije upotrebe RRF-a u državama članicama iz 2024. pri ulaganju sredstava iz fondova kohezijske politike u tim državama članicama. Rok za provedbu te preporuke još nije istekao.	
	3. (a)	128.				
	3. (b)	128.			Komisija ocjenjuje obrazložene zahtjeve država članica za izmjenu uvjeta koje je potrebno ispuniti ili <i>ostvarenja</i> /rezultata koje je potrebno postići, ali nije utvrdila posebne kriterije za tu ocjenu.	
	4. (a)	128.				





Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	4. (b)	128.			Komisija je nacionalnim tijelima pružila smjernice o tome kako pružiti jamstvo o primjeni pravila kojima je uređeno unutarnje tržište (<i>javna nabava i državne potpore</i>) za sheme „financiranja koje nije povezano s troškovima”. Bilješka s pojašnjenjima ne sadržava minimalne zahtjeve za kontrolu koje bi upravljačka tijela ili provedbena tijela trebala ispuniti kako bi mogla pružiti jamstvo o usklađenosti s pravilima unutarnjeg tržišta bez provjere pojedinačnih operacija. Nije predviđena jasna uloga za <i>revizijska tijela</i> , a posljedice u slučaju nedostataka nisu određene.	
TI 25/2021 „Potpora iz ESF-a u borbi protiv dugotrajne nezaposlenosti: mjere treba bolje usmjeriti, prilagoditi i pratiti”	1.	79.				
	2.	79.				
	3.	79.			Studija za evaluaciju djelotvornosti mjera „pristupa zapošljavanju” za dugotrajno nezaposlene osobe u okviru <i>ex post evaluacije</i> za razdoblje 2014. – 2020. trenutno je u tijeku. Nisu poduzete mjere kojima bi se odgovorilo na zaključke <i>ex post evaluacije</i> za razdoblje 2014. – 2020.	






Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 26/2021 „Pravilnost rashoda u području kohezijske politike EU-a: Komisija na godišnjoj razini objavljuje minimalnu procijenjenu stopu pogreške koja nije konačna”	1.	77.			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	2. (a)	83.			Komisija je poduzela mjere za poboljšanje načina na koji njezin plan <i>revizije usklađenosti</i> odražava procjenu rizika, kao i za dokumentiranje i objašnjavanje razloga za izmjene uvedene nakon što su uzeti u obzir drugi čimbenici. I dalje postoje nedostaci u pogledu potpunosti procjene rizika i obuhvaćanja povijesnih podataka.	
	2. (b)	83.				
	2. (c)	83.				
	2. (d)	83.			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	3. (a)	86.			Sud je u godišnjem izvješću za 2021. (odlomak 5.62.) i godišnjem izvješću za 2022. (odlomak 6.70.) naveo da je Komisija poboljšala svoju metodologiju za procjenu najvišeg rizika uključivanjem dopunske stope za <i>operativne programe</i> koji nisu obuhvaćeni revizijom. I dalje postoje nedostaci u toj metodologiji.	
	3. (b)	86.			Komisija je poboljšala izradu godišnjih izvješća o radu GU-a EMPL i GU-a REGIO kako bi pojasnila na koji se način dobiva jamstvo za svaki program. Sud je posebice utvrdio da je došlo do poboljšanja u nacrtima godišnjih izvješća o radu za 2024. tih dviju glavnih uprava, koji su Sudu neslužbeno dostavljeni prije objave, ali još nisu potpisani.	






Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	4.	88.			Korporativni upravni odbor pružio je središnjim službama smjernice za izradu godišnjeg izvješća o <i>upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti</i> (AMPR). Mišljenje je Suda da bi odgovornost za pružanje relevantnih uputa trebala ležati na tijelu nadležnom za AMPR – tj. Kolegiju povjerenika, a ne Korporativnom upravnom odboru. Nadalje, Sud je u različitim izvješćima utvrdio da su problemi s kvalitetom podataka u AMPR-u opetovan problem.	
TI 27/2021 „Potpora EU-a za turizam – Potreba za novim strateškim usmjerenjem i boljim pristupom financiranju”	1.	74.				
	2.	76.				













Izvor: Sud.

Prilog 12.2 – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2021. – drugi subjekti revizije

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.

Razina pravodobnosti:  pravodobno;  provedba kasni;  rok nije istekao;  nisu poduzete daljnje mjere;  pravodobnost nije procijenjena.

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
Jedinstveni sanacijski odbor (SRB)						
TI 01/2021 „Planiranje sanacije u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma”	1. (a)	112.				
	1. (b)	112.				
	1. (c)	112.			U skladu s priručnikom za planiranje sanacije iz 2022. interni sanacijski timovi sad su dužni prijaviti znatna odstupanja od politika Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB), što prethodno nije bio slučaj. Pojam „znatan” nije objašnjen u priručniku za planiranje sanacije, već je prepušten slobodnom tumačenju internih sanacijskih timova.	
	2. (a)	115.				







Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	2. (b)	115.			Dovršetak ciklusa planiranja sanacije za 2020. odgođen je za osam mjeseci. Ciklusi planiranja sanacije za 2021. i 2022. odgođeni su za tri mjeseca, što je poboljšanje od pet mjeseci u usporedbi s ciklusom planiranja sanacije za 2020. Za ciklus planiranja sanacije za 2023. nema dostupnih podataka. SRB nije dovršio godišnje cikluse planiranja sanacije unutar zadanih rokova (vidjeti odlomke 9., 77. i 115. tematskog izvješća 01/2021).	
	3. (a)	119.				
	3. (b)	119.			SRB je izradio kvantitativne kriterije za svoje osoblje. Ti kriteriji nisu usuglašeni s nacionalnim sanacijskim tijelima. SRB nije izradio kvalitativne kriterije. I kvantitativni i kvalitativni kriteriji nužni su za jamčenje odgovarajućeg sastava osoblja u internim sanacijskim timovima.	
Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)						
TI 08/2021 „Potpora Frontexa upravljanju vanjskim granicama: dosad nije postignuta dovoljna djelotvornost”	1. (a) (i)	90.				
	1. (a) (ii)	90.				
	1. (a) (iii)	90.				
	1. (a) (iv)	90.			Automatska razmjena informacija između nacionalnih sustava i baze podataka Eurosur, kao i automatizirano prevođenje, još nisu uvedeni; projekt je u tijeku.	
	1. (b)	90.				

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	2. (a) (i)	92.	✓			
	2. (a) (ii)	92.	✓			
	2. (a) (iii)	92.	✓		Službenici graničnog nadzora još nemaju pouzdan pristup svim relevantnim dokumentima izrađenim na temelju analize rizika.	
	3. (a)	94.	✓			
	3. (b) (i)	94.	✓			
	3. (b) (ii)	94.	✓		Glavni proces procjene osjetljivosti provodi se zasebno za svaku državu članicu. Iako Frontex povremeno provodi regionalne procjene osjetljivosti, one nisu sustavne.	
	3. (b) (iii)	94.	✓		Nije poduzet nijedan pokušaj praćenja slučajeva u kojima mjere za otklanjanje utvrđenih osjetljivosti u određenoj zemlji mogu dovesti do sekundarnih učinaka u susjednim zemljama.	
	4. (a)	97.	✓		Frontex nije organizirao nijednu vježbu za brze intervencije u razdoblju 2014. – 2020.	
	4. (b)	97.	✓			
	4. (c)	97.	✓			
	4. (d)	97.	✓			
	5. (a)	101.	✓			

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	5. (b)	101.				
Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD)						
TI 09/2021 „Dezinformacije koje utječu na EU: poduzeti su određeni koraci, ali problem nije riješen”	2. (a)	113.				
	2. (b)	113.				
	2. (c)	113.				
	2. (d)	113.			Od ožujka 2022. odjel StratCom u okviru Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) objavljuje godišnja izvješća o radu. Ujedno priprema planove za sljedeću godinu na temelju rezultata provedenih aktivnosti. Iako su neki projekti trenutno u fazi pojedinačne evaluacije, ne postoji formalan proces evaluacije na razini relevantnih odjela.	
	3. (a)	115.			Sud je preporučio ESVD-u da zatraži detaljne povratne informacije od država članica o razlozima zbog kojih ne sudjeluju aktivnije u sustavu brzog uzbunjivanja (RAS) i da poduzme potrebne operativne korake kako bi se ti razlozi uklonili. Sud smatra da ta preporuka više nije relevantna jer su države članice, kao odgovor na rusku ratnu agresiju na Ukrajinu 2022., povećale svoju razinu angažmana u sustavu RAS.	
	3. (b)	115.				
	3. (c)	115.				

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA)						
TI 13/2021 „Napori koje EU ulaže u borbu protiv pranja novca u bankarskom sektoru nisu usustavljeni, a provedba je nedostatna”	3. (d)	120.	✓			
	3. (e)	120.	✓			
	4. (a)	122.	✓			
	4. (b)	122.	✓			
	4. (c)	122.	✓			
Europska središnja banka (ESB)						
TI 13/2021 „Napori koje EU ulaže u borbu protiv pranja novca u bankarskom sektoru nisu usustavljeni, a provedba je nedostatna”	4. (d)	122.	✓			
	4. (e)	122.	✓			

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol)						
TI 19/2021 „Potpora koju Europol pruža borbi protiv krijumčarenja migranata: Europol je partner čija se potpora cijeni, ali postoje nedostaci u upotrebi izvora podataka i mjerenju rezultata”	1. (a)	75.	✓			
	1. (b)	75.	✓			
	1. (c)	75.	✓			
	2. (a)	77.	✓			
	2. (b)	77.	✓			
	2. (c)	77.	✓			
	3. (a)	80.	✓			
	3. (b)	80.	✓		Europol nije utvrdio posebne pokazatelje za vanjsko izvješćivanje o naporima koje ulaže u borbu protiv <i>krivotvorenja</i> isprava i pranja novca.	
	3. (c)	80.	✓			
3. (d)	80.	✓				

Broj i naslov tematskog izvješća (TI)	Br. preporuke	Odlomak TI-ja	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	4. (a)	82.			Europol upotrebljava mehanizam operativne radne skupine kako bi se dala prednost operativnim aktivnostima usmjerenim na kriminalne aktivnosti visokorizičnih traženih osoba s kojima se povezuje najviši rizik za unutarnju sigurnost EU-a. Kad je riječ o razinama ispod razine visokorizičnih traženih osoba, u tijeku je preispitivanje postojećih kriterija za određivanje prioriteta i kategorizaciju novih slučajeva (na osnovne slučajeve, slučajeve niskog prioriteta i prioritetne slučajeve). To preispitivanje zahtijeva uvođenje posebne jedinstvene aplikacije za upravljanje svim operativnim slučajevima, čija je provedba postavljena kao prioritet i čija se isporuka očekuje 2025.	
	4. (b)	82.			Vidjeti primjedbe u vezi s točkom (a) 4. preporuke.	

Izvor: Sud.

Dodatak

Izvješćivanje

(u skladu s člankom 92. stavkom 4. Uredbe (EU) br. 806/2014)

**o svim potencijalnim obvezama koje su nastale kao rezultat
zadaca koje su Komisija i Vijeće obavljali na temelju te uredbe
za financijsku godinu 2024.**

Uvod

Pravna osnova

01 Člankom 92. stavkom 4. [Uredbe](#) o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu (SRM) propisuje se da Revizorski sud „izvješćuje o svim potencijalnim obvezama (za Odbor, Vijeće, Komisiju ili druge) koje nastaju kao rezultat zadaća iz [te] Uredbe koje obavljaju Odbor, Vijeće i Komisija”. Ovaj dodatak obuhvaća potencijalne obveze koje su u okviru SRM-a nastale za Komisiju i Vijeće, a potencijalne obveze Jedinstvenog sanacijskog odbora (Odbor) obuhvaćene su godišnjim izvješćem Suda o agencijama EU-a za financijsku godinu 2024. Potencijalne obveze koje su u okviru SRM-a nastale za Komisiju i Vijeće obuhvaćene su i mišljenjem Suda o pouzdanosti konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a (vidjeti odlomak II. izjave o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora).

Potencijalne obveze: definicija i kriteriji za priznavanje

02 Potencijalna obveza (poznata i kao nepredviđena obveza) definira se kao:

- moguća obveza koja proizlazi iz prošlih događaja, a čije će se postojanje potvrditi isključivo nastankom ili izostankom jednog neizvjesnog budućeg događaja ili više njih koji nisu u cijelosti pod kontrolom Europske unije; ili
- postojeća obveza koja proizlazi iz prošlih događaja, ali nije priznata jer nije vjerojatno da će za podmirenje obveze biti potreban odljev ekonomskih resursa koji uključuje ekonomsku korist ili moguće djelovanje ili pak jer se iznos obveze ne može dovoljno pouzdano utvrditi.

03 Kako bi se utvrdilo je li potrebno prikazati određenu potencijalnu obvezu ili priznati određenu rezervaciju, potrebno je procijeniti vjerojatnost odljeva ekonomskih resursa (u pravilu novčanih sredstava). Ako je budući odljev resursa:

- vjerojatan, potrebno je priznati rezervaciju;
- moguć, potrebno je prikazati potencijalnu obvezu;
- malo vjerojatan, nije potrebno prikazati informacije.

Osnovne informacije o potencijalnim obvezama povezanim s jedinstvenim sanacijskim mehanizmom

04 Za Odbor, Vijeće i Komisiju u kontekstu obavljanja njihovih zadaća propisanih [Uredbom o SRM-u](#) mogu nastati potencijalne obveze povezane s tekućim sudskim postupcima (pred sudovima EU-a ili nacionalnim sudovima) u vezi sa sljedećim:

- o **njihovim odlukama o sanaciji i neprovođenju sanacije**¹ – i odluka da se primijene sanacijski instrumenti i odluka da se oni ne primijene može se osporavati pred sudom;
- o **načelom prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj** – kako bi se zaštitila temeljna prava vlasništva, [Uredbom o SRM-u](#) propisano je da u slučaju sanacije nijedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj nego što bi bio u okviru redovnog postupka u slučaju nesolventnosti. U skladu s tim načelom svakom vjerovniku koji bi bio u boljem položaju u okviru uobičajenog postupka u slučaju nesolventnosti isplaćuje se odšteta iz Jedinstvenog fonda za sanaciju. Kako bi se procijenio položaj vjerovnika i dioničara, potrebno je ocijeniti razliku u položaju.

¹ U presudi od 18. lipnja 2024. (predmet [C-551/22 P](#)) Sud EU-a utvrdio je da su samo Komisijine odluke o odobrenju akti koji se mogu osporavati pred sudovima EU-a (vidjeti odlomak [10.](#)).

Opažanja

Dio I.: Potencijalne obveze Komisije

05 U *tablici 1.* prikazani su broj sudskih postupaka povezanih sa SRM-om koji bi se mogli odnositi na Komisiju zbog zadaća koje je ona obavljala na temelju [Uredbe o SRM-u](#), povezane potencijalne obveze prikazane u računovodstvenoj dokumentaciji Komisije, koje iznose 0 eura, i povezane rezervacije priznate u toj računovodstvenoj dokumentaciji, koje iznose 0 eura.

Tablica 1. – Sudski postupci povezani sa SRM-om koji bi se mogli odnositi na Komisiju te povezane potencijalne obveze i rezervacije

Predmet postupka	Broj predmeta pred sudovima EU-a	Povezane potencijalne obveze prikazane u računovodstvenoj dokumentaciji Komisije (u milijunima eura)	Povezane rezervacije priznate u računovodstvenoj dokumentaciji Komisije (u milijunima eura)
		(U zagradama je naveden broj predmeta u izvješću Suda za 2023.)	
Odluke o sanaciji ili neprovođenju sanacije	6 (12)	0 (0)	0 (0)
<i>Sanacija banke Banco Popular Español S. A. (BPE)</i>	<i>4 (8)</i>	<i>0 (0)</i>	<i>0 (0)</i>
<i>Sanacija banaka Sberbank d. d. i Sberbank banka d. d. te neprovođenje sanacije banke Sberbank Europe AG</i>	<i>2 (4)</i>	<i>0 (0)</i>	<i>0 (0)</i>
Odluke u vezi s načelom prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj	2 (0)	0 (nije primjenjivo)	0 (nije primjenjivo)
UKUPNO	8 (12)	0 (0)	0 (0)

Izvor: računovodstvena dokumentacija Komisije za 2024. i dodatne informacije koje je dostavila Komisija te informacije s internetskih stranica curia.europa.eu.

06 Komisija je 7. lipnja 2017. odobrila odluku Odbora o sanaciji banke **Banco Popular Español S. A.** (BPE). Sredinom 2025. pred sudovima EU-a u tijeku su bila četiri predmeta² koja su se u tom pogledu odnosila na Komisiju, dok je Sud u svojem izvješću za 2023. naveo da je postojalo osam takvih predmeta. To smanjenje broja neriješenih predmeta objašnjava se sljedećim kretanjima:

- U izvješću Suda za 2023. nisu bile navedene četiri tužbe koje se nisu odnosile na pilot-predmete³, koje su podnesene 2017. i odnosile su se na Komisiju;
- Od četiri žalbe u kojima je Komisija bila tuženik, podnesene protiv odluka Općeg suda koje se odnose na pilot-predmete u vezi s bankom BPE⁴, jednu je tužitelj povukao i ona je izbrisana iz upisnika⁵, jedna je izbrisana iz upisnika rješenjem Suda EU-a⁶, a dvije su odbijene⁷;
- Četiri tužbe za naknadu štete⁸ podnesene 2022. pred Općim sudom povučene su.

07 Komisija je 1. ožujka 2022. odobrila odluku Odbora o sanaciji banaka **Sberbank banka d. d.** i **Sberbank d. d.** Istog je dana Odbor donio odluku o neprovođenju sanacije u pogledu banke **Sberbank Europe AG**. Sredinom 2025. pred sudovima EU-a u tijeku su bila dva predmeta⁹ koja su se u tom pogledu odnosila na Komisiju, dok je Sud u svojem izvješću za 2023. naveo da su postojala četiri takva predmeta. To smanjenje broja neriješenih predmeta objašnjava se sljedećim kretanjima:

- Odbačene su naknadne žalbe¹⁰ protiv presuda (rješenja) Općeg suda i Suda EU-a u slučaju dviju tužbi¹¹ kojima se tražilo poništenje Komisijina odobrenja tih odluka. Međutim, te su dvije tužbe i dalje u tijeku.

² Predmeti T-678/17, T-600/17, T-499/17 i T-498/17.

³ Predmeti T-678/17, T-600/17, T-499/17 i T-498/17.

⁴ Predmeti C-448/22 P, C-535/22 P, C-539/22 P i C-541/22 P.

⁵ Predmet C-539/22 P.

⁶ Predmet C-448/22 P.

⁷ Predmeti C-535/22 P i C-541/22 P.

⁸ Predmeti T-294/22, T-474/22, T-475/22 i T-477/22.

⁹ Predmeti T-523/22 i T-524/22.

¹⁰ Predmeti C-690/23 P(I), C-693/23 P(I), C-708/23 P i C-709/23 P.

¹¹ Predmeti T-523/22 i T-524/22.

- o Opći sud proglasio je nedopuštenim još dvije tužbe¹² kojima se također tražilo poništenje Komisijina odobrenja tih odluka, ali je tužitelj podnio žalbu protiv rješenja o odbijanju¹³. Osim toga, jedna tužba iz 2022.¹⁴ kojom se tražilo poništenje Komisijina odobrenja tih odluka, koju je Opći sud proglasio nedopuštenom, ali u vezi s kojom je tužitelj podnio žalbu¹⁵ protiv rješenja o odbijanju, nije bila spomenuta u izvješću Suda za 2023.
- o Tri žalbe koje su tužitelji podnijeli protiv rješenja o odbijanju u predmetima T-525/22, T-526/22 i T-527/22 odbijene su u svibnju 2025.¹⁶

08 U ožujku 2025. podnesene su dvije tužbe¹⁷ koje se odnose na odluke u vezi s načelom prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj koje je Odbor donio u pogledu banaka Sberbank banka d .d. i Sberbank d. d. Komisija intervenira kako bi branila zakonitost Uredbe o SRM-u i odluka Odbora.

09 Komisija smatra da je nepovoljan ishod u tim predmetima malo vjerojatan te stoga nije objavila nikakve potencijalne obveze niti priznala rezervacije u tom pogledu.

10 Osim toga, Komisija je podnijela žalbu¹⁸ protiv presude Općeg suda u jednom drugom predmetu¹⁹ u vezi s činjenicom da je povezana tužba podnesena samo protiv odluke o sanaciji koju je donio Odbor, a ne i protiv njezine odluke kojom je odobren sanacijski program Odbora. U presudi od 18. lipnja 2024. Sud EU-a utvrdio je da se samo Komisijine odluke o odobrenju mogu osporavati pred sudovima EU-a.

Dio II.: Potencijalne obveze Vijeća

11 U [tablici 2.](#) prikazani su broj sudskih postupaka povezanih sa SRM-om koji bi se mogli odnositi na Vijeće zbog zadaća koje je ono obavljalo na temelju [Uredbe o SRM-u](#), povezane potencijalne obveze prikazane u računovodstvenoj dokumentaciji Vijeća,

¹² Predmeti T-525/22 i T-526/22.

¹³ Predmeti C-791/23 P i C-792/23 P.

¹⁴ Predmet T-527/22.

¹⁵ Predmet C-793/23 P.

¹⁶ Predmeti C-791/23 P, C-792/23 P i C-793/23 P.

¹⁷ Predmeti T-147/25 i T-149/25.

¹⁸ Predmet C-551/22 P.

¹⁹ Predmet T-481/17.

koje iznose 0 eura, i povezane rezervacije priznate u toj računovodstvenoj dokumentaciji, koje iznose 0 eura.

Tablica 2. – Sudski postupci povezani sa SRM-om koji bi se mogli odnositi na Vijeće te povezane potencijalne obveze i rezervacije

Predmet postupka	Broj predmeta pred sudovima EU-a	Povezane potencijalne obveze prikazane u računovodstvenoj dokumentaciji Vijeća (u milijunima eura)	Povezane rezervacije priznate u računovodstvenoj dokumentaciji Vijeća (u milijunima eura)
	(Brojevi u zagradama odnose se na predmete u izvješću Suda za 2023.)		
Odluke o sanaciji ili neprovođenju sanacije	0 (0)	nije primjenjivo	
Odluke u vezi s načelom prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj	0 (0)	nije primjenjivo	
UKUPNO	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Izvor: računovodstvena dokumentacija Vijeća za 2024. i dodatne informacije koje je dostavilo Vijeće te informacije s internetskih stranica curia.europa.eu.

12 Vijeće nije prikazalo nikakve potencijalne obveze (niti priznalo rezervacije) nastale kao rezultat zadaća koje je obavljalo na temelju Uredbe o SRM-u jer se pred sudovima EU-a ne vodi nijedan postupak u kojem je Vijeće tuženik i na temelju kojeg bi mogle nastati potencijalne obveze.

**Odgovori institucija na godišnje
izvješće o izvršenju proračuna EU-a za
financijsku godinu 2024.**

Sadržaj

	Stranica
Poglavlje 1. Izjava o jamstvu i popratne informacije	
Odgovori Europske komisije	461.
Poglavlje 2. Proračunsko i financijsko upravljanje	
Odgovori Europske komisije	468.
Poglavlje 3. Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	
Odgovori Europske komisije	473.
Poglavlje 4. Prihodi	
Odgovori Europske komisije	480.
Poglavlje 5. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	
Odgovori Europske komisije	483.
Poglavlje 6. Kohezija, otpornost i vrijednosti	
Odgovori Europske komisije	492.
Poglavlje 7. Prirodni resursi i okoliš	
Odgovori Europske komisije	503.
Poglavlje 8. Migracije i upravljanje granicama Sigurnost i obrana	
Odgovori Europske komisije	507.

Poglavlje 9.	Susjedstvo i svijet	
	Odgovori Europske komisije	512.
Poglavlje 10.	Europska javna uprava	
	Odgovori Europskog parlamenta	516.
	Odgovori Europske komisije	519.
Poglavlje 11.	Mehanizam za oporavak i otpornost	
	Odgovori Europske komisije	521.
Poglavlje 12.	Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2021.	
	Odgovori Europske komisije	534.
	Odgovori Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)	548.
	Odgovori Agencije Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol)	549.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 1.: IZJAVA O JAMSTVU I POPRATNE INFORMACIJE

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

Iako izloženi agresivnom ratu Rusije protiv Ukrajine i sve većoj globalnoj neizvjesnosti, humanitarnim krizama, prirodnim katastrofama i gospodarskim previranjima u 2024., Europska unija i njezin proračun ostali su izvor stabilnosti, otpornosti i strateških ulaganja. Komisijin je prioritet bilo i ostalo optimalno korištenje novca poreznih obveznika, kako bi zajamčila odgovorno i pravilno trošenje proračunskih sredstava EU-a.

Komisija i tijela država članica u okviru podijeljenog upravljanja provode stotine tisuća provjera¹. Na temelju rezultata tih provjera i kako je potvrđeno općim zaključkom unutarnjeg revizora, Komisija smatra da je proračun EU-a za 2024. bio dobro zaštićen od pogrešaka u potrošnji i prijevara.

Komisija od 2024. svoj zaključak o razini zaštite proračuna EU-a predstavlja na razini naslovâ višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Tomu je tako zbog činjenice da za zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) za razdoblje 2023. – 2027. Komisija više ne može utvrditi kvantitativni rizik u trenutku plaćanja (i zaključenja). To je dovelo do primjene novog pokazatelja za naslov „Prirodni resursi i okoliš”: udio rashoda koji se smatraju niskorizičnima. Za sve ostale naslove VFO-a rizici u trenutku plaćanja i zaključenja i dalje se kvantificiraju.

Za naslove VFO-a u kojima je utvrđen kvantitativni rizik u trenutku plaćanja taj je rizik u 2024. ostao ispod praga značajnosti od 2 %, osim za naslov „Kohezija, otpornost i vrijednosti”. Tako je bilo i prethodnih godina. Ta se stabilnost temelji na činjenici da se znatan dio rashoda u 2024. i dalje odnosio na programsko razdoblje 2014. – 2020., za koje se pravila, sustavi i provedbena tijela nisu promijenili.

Udio niskorizičnih rashoda za prirodne resurse i okoliš iznosio je 77 %, što je iznad prosjeka za posljednjih šest godina (64 %).

Komisija prima na znanje stopu pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud (3,6 %), koja je niža nego 2023. (5,6 %) i 2022. (4,2 %), ali viša od prosjeka za razdoblje 2016. – 2021. (2,8 %).

Razlika između rizika u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija i stope pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud znatna je za naslove „Kohezija, otpornost i vrijednosti” te „Susjedstvo i svijet”. Ta je nepodudarnost uglavnom posljedica različitih tumačenja činjenica, primjenjivih pravila i metodoloških pristupa. Zbog te nepodudarnosti, a posebno zbog zahtjeva Parlamenta², Komisija i Europski revizorski sud održali su u proljeće 2025. niz radionica na kojima su razgovarali o tim razlikama. Iako zbog različitih mandata Komisija i Europski revizorski sud ne mogu potpuno uskladiti

¹ Vidjeti pojedinosti u [godišnjim izvješćima o radu](#) službi Komisije.

² Vidjeti Rezoluciju Parlamenta od 11. travnja 2024. o razrješnici za izvršenje proračuna EU-a za financijsku godinu 2022., dio III. – Komisija i izvršne agencije, točku 134. podtočku i.

metodologije koje primjenjuju³, cilj radionica bio je potaknuti zajedničko razumijevanje tih metodologija i smanjiti razlike u stajalištima. Komisija je spremna nastaviti taj dijalog.

Za sve naslove za koje se utvrđuje kvantitativni rizik u trenutku plaćanja Komisija smatra da je rizik u trenutku zaključenja, kojim se mjeri stopa preostale pogreške nakon svih *ex post* kontrola i ispravaka, najbolji pokazatelj mjera koje su poduzele države članice i njihove službe. Za 2024. je za sve odgovarajuće naslove VFO-a⁴ procijenjeno da je rizik u trenutku zaključenja bio ispod praga značajnosti od 2 % i u skladu s prethodnim godinama.

Općenito, Komisija nastoji postići odgovarajuću ravnotežu između niske stope pogrešaka, brzih plaćanja i razumnih troškova kontrola za sve sudionike u lancu provedbe i kontrole kako bi pravodobno ostvarila sve ciljeve politike.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNE PRIMJEDBE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Nalazi revizije

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Komisija pozdravlja činjenicu da Europski revizorski sud već 18. godinu zaredom smatra da u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a nema značajnih pogrešaka.

Pouzdanost transakcija

Prihodi

Kad je riječ o prihodovnoj strani proračuna EU-a (odlomak 1.12.a), Komisija ponovno pozdravlja činjenicu da Europski revizorski sud smatra da u prihodima nema značajnih pogrešaka te da su sustavi upravljanja prihodima općenito bili djelotvorni.

Rashodi

Komisija se slaže sa stajalištem Europskog revizorskog suda da način isplate sredstava utječe na rizik od pogreške (odlomak 1.15.), a posebno da je rizik od pogreške manji za rashode na koje se primjenjuju pojednostavnjena pravila (uglavnom u plaćanjima utemeljenima na dodijeljenim pravima).

Stoga Komisija nastavlja poduzimati mjere za pojednostavnjenje pravila, što je također u skladu sa zahtjevima Parlamenta⁵. To uključuje, među ostalim, promicanje pojednostavnjenih mogućnosti

³ Vidjeti studiju Parlamenta „Usporedba stopa pogreške – metodologija Europske komisije za procjenu rizika u trenutku plaćanja i zaključenja i metodologija Europskog revizorskog suda za procjenu stope pogreške” – Odjel za proračunsku potporu, Glavna uprava za proračunska pitanja, PE 772.485 – ožujak 2025.

⁴ Ne može se kvantificirati za prirodne resurse i okoliš jer više nema rizika u trenutku plaćanja.

⁵ Vidjeti, na primjer, Rezoluciju Parlamenta od 7. svibnja 2025. o razrješnici za izvršenje proračuna EU-a za financijsku godinu 2023., dio III. – Komisija i izvršne agencije, točku 53. podtočku viii.

obračuna troškova i financiranja koje nije povezano s troškovima. Primjena pojednostavnjenih programa financiranja povećala se 2024. u raznim područjima politika, uključujući primjenu jednokratnih iznosa u inicijativama za istraživanje i zdravstvo. Kad je riječ o kohezijskoj politici, Komisija je u programima za razdoblje 2021. – 2027. nastavila promicati primjenu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova ili „financiranja koje nije povezano s troškovima”. Nadalje, pomak ZPP-a prema modelu koji se više temelji na uspješnosti usklađen je s tim trendom pojednostavnjenog pristupa financiranju.

Sve u svemu, na temelju detaljnih informacija kojima raspolaže, Komisija smatra da razine rizika nisu ujednačene. Izloženost riziku može se razlikovati u istom području politike, pa čak i u okviru istog programa potrošnje.

Komisiji su dostupne pouzdane i provjerene informacije utemeljene na dokazima dobivene kontrolama i detaljnom analizom, uključujući podatke o rezultatima kontrola država članica. To Komisiji omogućuje da relevantne rashode kategorizira u tri razine rizika:

- **rashodi nižeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja manjim od 2 % ili s procjenom kvalitete „niskog rizika” sustava država članica za rashode u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027., koji čine **54,7 %** ukupnih proračunskih rashoda EU-a (67 % u 2023.),
- **rashodi srednjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja od 2 % do 2,5 % ili s procjenom kvalitete „srednjeg rizika” sustava država članica za rashode u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027., koji čine **24,5 %** ukupnih proračunskih rashoda EU-a (9 % u 2023.),
- **rashodi višeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja većim od 2,5 % ili s procjenom kvalitete „visokog rizika” sustava država članica za rashode u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027., koji čine **20,8 %** ukupnih proračunskih rashoda EU-a 2024. (24 % u 2023.).

Smanjenje udjela rashoda nižeg rizika u odnosu na 2023. objašnjava se time što je Komisija namjerno razborito primijenila paušalnu stopu od 2 % za sve kohezijske programe za razdoblje 2021. – 2027. i za sve kohezijske programe za razdoblje 2014. – 2020. za koje jamstveni paketi još nisu dostavljeni i za koje je stopa pogreške prošle godine procijenjena na manje od 2 %.

Točnije, nakon ispitivanja razine rizika za svaki naslov VFO-a:

- u području „**Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija**” (odlomak 1.19.) Komisija prima na znanje stopu pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud, koja je u skladu sa stopama iz prethodnih godina. Komisija priznaje da su troškovi osoblja i dalje glavni izvor pogrešaka, što je logična posljedica činjenice da ti troškovi čine najveći udio ukupnih troškova koje su korisnici prijavili u okviru programa Obzor 2020. i Obzor Europa. Obzor 2020. već je bio važan iskorak u pojednostavnjenju i usklađivanju pravila o prihvatljivosti troškova, među ostalim o izračunu troškova osoblja. Većom primjenom jednokratnih iznosa za financiranje u okviru programa Obzor Europa i uvođenjem jediničnih troškova za troškove osoblja smanjuje se administrativno opterećenje korisnika i očekuje se dodatno smanjenje rizika od pogreške. Kad je riječ o drugim izravnim troškovima, kao što je slučaj s pogreškama u troškovima osoblja, Komisija nastavlja smanjivati rizik od pogreške komunikacijom s korisnicima putem informativnih događaja i internetskih seminara koje organizira, smjernicama u predložku ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor 2020. s objašnjenjima i ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za program Obzor Europa s objašnjenjima te poticanjem komunikacije sa Službom za upite o istraživanju,
- u području „**Kohezija, otpornost i vrijednosti**” (odlomak 1.20.) Komisija napominje da se stopa pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud smanjila u odnosu na prošlu godinu

te da se ove godine smanjila razlika između rizika u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija i stope pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud. Komisija procjenjuje i da će rizik u trenutku plaćanja 2024. ostati značajan do najviše 2,9 % za razne fondove i proračunske instrumente u okviru naslova 2. VFO-a. To je blago povećanje u odnosu na stope prijavljene prethodnih godina, ali je stopa niža od one koju je izračunao Europski revizorski sud. Komisija razliku između rizika u trenutku plaćanja koju je ona procijenila i stope pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud pripisuje različitim metodološkim pristupima (odlomci od 1.31. do 1.34.) te, u nekim slučajevima, različitim tumačenjima činjenica ili primjenjivih pravila. Ne uzimajući nužno u obzir da svi slučajevi koje je Europski revizorski sud prijavio kao kvantificirane pogreške čine nepravilnosti prema Uredbi o zajedničkim odredbama, Komisija će na odgovarajući način poduzeti daljnje mjere za smanjenje pogrešaka koje je prijavio Europski revizorski sud i zatražiti korektivne mjere ili financijske ispravke ako to bude potrebno i pravno moguće. Na temelju svih dokaza koje je procijenila, uključujući vlastite revizije, Komisija je zaključila da se djelotvornost sustava upravljanja i kontrole i razine rizika razlikuju među programima te je u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu navela programe s utvrđenim ozbiljnim nedostacima. Slično kao i prethodnih godina, Komisija je predmetnim programskim tijelima preporučila i ciljane mjere kako bi se prema potrebi dodatno poboljšali sustavi upravljanja i kontrole,

- u području „**Prirodni resursi i okoliš**” (odlomak 1.21.) Komisija pozdravlja procjenu Europskog revizorskog suda da u izravnim potporama poljoprivrednicima, isključujući ekosheme, nema značajnih pogrešaka. Kad je riječ o ekoshemama, procjena Europskog revizorskog suda u skladu je s procjenom Komisije, u kojoj je također utvrđen veći rizik od pogrešaka u tom području. To je zato što su ekosheme osmišljene tako da se mogu prilagoditi različitim regionalnim uvjetima u državama članicama, uzimajući u obzir različite klimatske uvjete, vrste tla, krajobrazne i strukture poljoprivrednih gospodarstava kako bi se ostvarili ambiciozni ciljevi politika. Stoga uvjeti prihvatljivosti koje su utvrdile države članice mogu biti složeni i uzrokovati poteškoće u provedbi. Velika raznolikost i brojni uvjeti prihvatljivosti za poljoprivrednike povećavaju rizik od pogrešaka u tim intervencijama. Važno je napomenuti i da su ekosheme nove intervencije u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. i da je, kao i za svaku novu inicijativu, za njih potrebno predvidjeti razdoblje prilagodbe. Komisija pruža znatnu potporu državama članicama u osmišljavanju, provedbi i izmjeni intervencija u njihovim strateškim planovima u okviru ZPP-a,
- Komisija smatra da u području „**Susjedstvo i svijet**” (odlomak 1.22.) rashodi nižeg ili srednjeg rizika nisu ograničeni samo na plaćanja proračunske potpore i administrativne rashode, već uključuju i druge rashode u segmentima izravnog i neizravnog upravljanja. Stoga Komisija procjenjuje da je rizik u trenutku plaćanja za taj naslov ispod praga značajnosti od 2 %. Komisija trenutačno preispituje svoju strategiju revizije i kontrole kako bi smanjila ukupnu stopu pogreške. Jedan od glavnih rezultata bit će razvoj pouzdanog sustava za profiliranje rizika radi bolje procjene i smanjenja rizika od pogreške, i na razini projekta i na razini korisnika.

Informacije Komisije o pravilnosti

Komisija nastoji utvrditi probleme i poduzeti odgovarajuće i ciljane korektivne mjere. U tu svrhu gradi **jamstvo** prema načelu odzdo prema gore i na detaljnoj razini, tj. po programu ili drugom relevantnom segmentu rashoda jer provedba među programima i državama članicama nije homogena. To je potrebno i kako bi se Komisijinim dužnosnicima za ovjeravanje na osnovi delegiranja omogućilo da izvršavaju poslove za koje su odgovorni.

Komisija od 2024. primjenjuje **novi pokazatelj za rashode u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.**, a time i za naslov „Prirodni resursi i okoliš”: udio rashoda niskog rizika. Naime, za

većinu rashoda u okviru ZPP-a (koji čine 74,8 % rashoda iz naslova i gotovo 24 % ukupnih proračunskih rashoda za tu godinu) pravni okvir za razdoblje 2023. – 2027. **pomak je s politike koja se temelji na usklađenosti na politiku koja je više usmjerena na uspješnost**. Naglasak je i na pravilnom funkcioniranju sustava upravljanja koje su države članice uvele kako bi osigurale zakonitost i pravilnost povezanih transakcija te kvaliteta postignutih rezultata. U skladu s tim pristupom koji se temelji na uspješnosti, od država članica traže se nova izvješća o uspješnosti i procjeni sustava upravljanja. U skladu s propisima o ZPP-u države članice nisu obvezne Komisiji dostavljati statističke podatke o kontrolama na razini krajnjih korisnika. Stoga Komisija, umjesto utvrđivanja stope pogreške i rizika u trenutku plaćanja, rashode grupira u tri kategorije rizika: nizak, srednji i visok, na temelju procjene funkcioniranja sustava (upravljanja) država članica. Kako bi se zaključilo koliko je dobro zaštićen proračun EU-a, udio niskorizičnih rashoda uspoređuje se s udjelom niskorizičnih rashoda prethodnih godina.

Zbog tog novog pristupa, za Glavnu upravu za poljoprivredu i ruralni razvoj za naslov „Prirodni resursi i okoliš” i Komisiju u cjelini **ne mogu se utvrditi rizik u trenutku plaćanja i rizik u trenutku zaključenja**. Stoga se u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti navodi kvantitativni rizik u trenutku plaćanja i rizik u trenutku zaključenja na razini naslova VFO-a, osim za naslov „Prirodni resursi i okoliš”.

Rizici u trenutku plaćanja koje službe Komisije objavljuju u svojim godišnjim izvješćima o radu njihove su najbolje procjene na temelju stotina tisuća provjera koje Komisija i države članice provode svake godine u okviru podijeljenog upravljanja, slijedeći pažljivo utvrđene strategije kontrole prilagođene posebnostima svakog programa potrošnje.

Pristup Komisije kao upravitelja proračuna EU-a razlikuje se od pristupa Suda u svojstvu vanjskog revizora. To može dovesti do razlika u procjeni stope pogreške između tih dviju institucija. Kako je naveo Europski revizorski sud (odlomak 1.30.), rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija i stopa pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud nisu istovjetni pojmovi i stoga nisu u potpunosti usporedivi. Osim toga, procjena Komisije o pojedinačnim pogreškama nije uvijek u skladu s procjenom Suda koju on primjenjuje za izračun stope pogreške.

Zbog toga je rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija unutar raspona stopa pogreške koje je procijenio Sud za naslov proračuna „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”, ali ne i za područja „Kohezija, otpornost i vrijednosti” te „Susjedstvo i svijet”.

U nedavnoj studiji⁶ iz ožujka 2025., koju je naručio Odbor za proračunski nadzor Europskog parlamenta i u kojoj je rizik u trenutku plaćanja i zaključenja koje je procijenila Komisija uspoređen sa stopom pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud, naglašava se korisnost i primjerenost dvaju pristupa koji ispunjavaju potrebe i očekivanja svake od tih institucija.

Naposlijetku, s obzirom na višegodišnju prirodu svojih rashoda i diferenciranih strategija kontrole Komisija zajedno s državama članicama u okviru podijeljenog upravljanja ulaže znatan trud u provedbu kontrola i ispravke **nakon izvršenja plaćanja i do kraja programskog ciklusa**. Ako se utvrdi rizik u trenutku plaćanja, taj se trud odražava na rizik u trenutku zaključenja programa. Procjenjuje se da je za sve predmetne naslove rizik u trenutku zaključenja manji od 2 %, uzimajući u obzir dodatne korektivne mjere koje treba poduzeti.

⁶ Vidjeti studiju Parlamenta „Usporedba stopa pogreške – metodologija Europske komisije za procjenu rizika u trenutku plaćanja i zaključenja i metodologija Europskog revizorskog suda za procjenu stope pogreške” – Odjel za proračunsku potporu, Glavna uprava za proračunsku pitanja, PE 772.485 – ožujak 2025.

Komisija nastavlja poduzimati mjere za poboljšanje djelotvornosti *ex post* provjera. Podsjeća međutim da kontrole moraju biti ciljane i utemeljene na riziku da bi i dalje bile troškovno učinkovite.

U području **kohezijske politike** Komisija prima na znanje procjenu Europskog revizorskog suda da **sustavi upravljanja i kontrole država članica** još nisu uvijek djelotvorni u smislu sprečavanja ili otkrivanja nepravilnosti (odlomak 1.36.). Međutim, na temelju sveobuhvatne i kontinuirane evaluacije svih dostupnih rezultata revizije, Komisija smatra da se općenito može pouzdati u rad revizijskih tijela i njihovih kontrolnih tijela, uz iznimku nekolicine za koja svake godine utvrdi potrebna poboljšanja (12 revizijskih tijela ili njihovih kontrolnih tijela od ukupno 116, kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu 2024.). Ako utvrđeni ozbiljni nedostaci posebno utječu na rad revizijskih tijela, Komisija provodi vlastite ponovne provjere kako bi procijenila rizike ili kvantificirala rizike prema paušalnoj stopi, što se odražava u riziku u trenutku plaćanja i najvećim rizicima navedenima u godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti. U nekim slučajevima pogreške koje revizijska tijela nisu prethodno otkrila, čak i ako utječu na ponovno izračunanu stopu pogreške za izvještajnu godinu, ne upućuju nužno na sustavne nedostatke u radu revizijskog tijela. Komisija pozdravlja i činjenicu da je Sud ove godine prepoznao poboljšanja i dobre prakse koje je provelo jedno revizijsko tijelo (vidjeti odlomak 6.50. i okvir 6.12.).

Komisija nastavlja blisko surađivati s programskim tijelima kako bi osigurala zajedničko razumijevanje pravnog i provedbenog okvira. Na temelju nalaza i preporuka Europskog revizorskog suda iz proteklih godina Komisija i nacionalna revizijska i upravljačka tijela postigli su dogovor o akcijskom planu s 22 mjere koje tijela mogu poduzeti kako bi dodatno ojačala svoje kapacitete za otkrivanje i riješila otvorena pitanja prije zaključenja programskog razdoblja 2014. – 2020. (više pojedinosti vidjeti u odlomku 6.51. i u odgovorima Komisije na poglavlje 6. odjeljak II.2.). Osim toga, Komisija je 2024. pokrenula dijalog s Europskim revizorskim sudom radi boljeg razumijevanja različitih pristupa procjeni stope pogreške na temelju rada revizijskih tijela. Komisija je na temelju zaključaka Europskog revizorskog suda preispitala i svoj pristup revizijama usklađenosti za programsko razdoblje 2021. – 2027. kako bi povećala obuhvat programa i revizijskih tijela koji podliježu ponovnoj reviziji (djelotvorniji nadzorni alat prema zaključku Europskog revizorskog suda) i osigurala potpunost i primjerenost kontrolnih popisa za reviziju koje koriste revizijska tijela.

U području politike „**Susjedstvo i svijet**” (odlomak 1.37.) Komisija smatra da je studija o stopi preostale pogreške, koja nije ni postupak izražavanja jamstva ni revizija, prikladna i da ne podliježe ograničenjima koja mogu umanjiti procjenu pogrešaka. Kako bi odgovorila na preporuke Europskog revizorskog suda koje se odnose na studiju o stopi preostale pogreške, Komisija radi na ažuriranju svoje metodologije za izračun stope preostale pogreške, koja će se u revidiranoj verziji primjenjivati od 2025.

Komisija također naglašava da se stopom pogreške Suda mjere, među ostalim, pogreške u ugovorima koji još mogu biti predmet kontrola i ispravaka Komisije u narednim obračunskim godinama. U okviru studije o stopi preostale pogreške Komisija procjenjuje stopu pogreške na temelju reprezentativnog uzorka zaključenih ugovora – do tad će se mnoga pitanja riješiti. Stoga stopa pogreške koju procjenjuje Europski revizorski sud i stopa preostale pogreške koju procjenjuje Komisija za rashode GU-a INTPA i GU-a NEAR za 2024., koji čine većinu rashoda naslova „Susjedstvo i svijet”, nisu izravno usporedive.

2. Izvješće o sumnji na prijevaru

Komisija podsjeća da **nije prijevara svaka nepravilnost ili neusklađenost s pravilima**.

Komisija podsjeća i na to da su na početku programskog razdoblja programska tijela bila obvezna, uz potporu Komisije, na temelju procjene rizika od prijevara utvrditi i provesti djelotvorne i razmjerne mjere za borbu protiv prijevara.

Komisija pozdravlja procjenu Europskog revizorskog suda da je u većoj mjeri provedena preporuka 5.2. iz godišnjeg izvješća za 2020. koja se odnosi na praćenje rizika od prijevara u revizijama revizijskih tijela koje obuhvaćaju operacije. Komisija u okviru svojih revizija za programsko razdoblje 2021. – 2027. provodi posebno istraživanje kako bi provjerila imaju li sva glavna revizijska tijela kontrolne popise koje koriste u revizijama operacija i koji sadržavaju sva potrebna revizijska pitanja, uključujući ona o sumnji na prijevaru. To će omogućiti poboljšanja u područjima u kojima se to još očekuje.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 2.: PRORAČUNSKO I FINANCIJSKO UPRAVLJANJE

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

Komisija poduzima sve potrebne mjere kako bi se **proračun EU-a izvršavao potpuno i učinkovito** u skladu s postojećim financijskim i pravnim okvirom. Stalno **prati izvršenje proračuna i kretanje iznosa nepodmirenih obveza** te s njima povezane temeljne čimbenike. Osim toga, u okviru godišnjih proračunskih postupaka nastaviti će predlagati iznose odobrenih sredstava za plaćanje koji na odgovarajući način zadovoljavaju potrebe za plaćanjima. Redovito obavješćuje Vijeće i Europski parlament o predviđenim potrebama (za tekuću godinu, ali i za nadolazeće godine) i o potencijalnim rizicima za budućnost te redovito predstavlja i pojašnjava trenutačno stanje izvršenja proračuna.

Kad je riječ o **razini nepodmirenih obveza** (RAL) na kraju 2024. i povezanim rizicima utvrđenima u izvješću Europskog revizorskog suda, Komisija podsjeća da se oko **trećine** ukupnog iznosa odnosi na bespovratni dio instrumenta **NextGenerationEU** (NGEU), koji se većinom usmjerava preko **Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)**. U tom pogledu Komisija podupire države članice kako bi brzo i djelotvorno provele svoje planove za oporavak i otpornost bez smanjenja ambicija ili slabljenja ključnih mjera. Kad je riječ o zabrinutosti oko **apsorpcije sredstava iz Mehanizma**, Komisija ističe poteškoće izazvane **nizom kriza** koje su utjecale na provedbu mjera Mehanizma ili su je odgodile. Kako bi se Mehanizam u potpunosti proveo i kako bi se iskoristile sve njegove prednosti, Komisija je nedavno objavila komunikaciju upućenu državama članicama u kojoj im je dala smjernice kako dodatno pojednostavniti svoje planove za oporavak i otpornost prije podnošenja **posljednjih zahtjeva za plaćanje 2026.**¹

Približno polovina nepodmirenih obveza povezanih s programima VFO-a na kraju 2024. proizlazi iz **kohezijske politike**, a time i iz načina na koji države članice izvršavaju sredstva u okviru podijeljenog upravljanja. Budući da je razina odabira projekata na terenu dosegla oko polovine dostupnih omotnica za kohezijske programe u razdoblju 2021. – 2027., **predviđa se da će i financijska provedba dosegnuti optimalnu razinu** u kratkom roku. Komisija pomno prati povezani rizik od opoziva na razini programa i surađuje s državama članicama kako bi ga ublažila. Uvjerena je da će se **novim zakonodavnim paketom** u okviru preispitivanja u sredini programskog razdoblja dodatno **povećati razina iskorištenosti** sredstava te stoga očekuje znatno smanjenje rizika od opoziva.

Kad je riječ o **povećanom zaduživanju u okviru NGEU-a** i većoj razini **izloženosti proračuna**, Komisija ističe da će otplata tih zaduživanja započeti 2028., čime će se omogućiti stabilno i predvidljivo smanjenje obveza. Otplata obveza u okviru NGEU-a pokrit će se prihodima iz proračuna EU-a.

Kako bi se riješilo pitanje povećanja troškova zaduživanja, nakon donošenja preispitivanja višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) u sredini provedbenog razdoblja, uveden je novi kaskadni mehanizam s posebnim instrumentom (Instrument EU-a za oporavak, EURI), kojim se pokriva prekoračenje troškova u odnosu na početnu omotnicu. Komisija je transparentna u pogledu **razvoja nepredviđenih obveza** i s njima postupa u skladu s međunarodnim računovodstvenim standardima. Nepredviđene obveze navedene su u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a, a njihovi se

¹ COM(2025) 310: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: NextGenerationEU – put do 2026.

rizici (posebno primjerenost rezervacija) redovito procjenjuju, osobito u kontekstu izvješća na temelju članka 41. stavka 5. i članka 256. Financijske uredbe.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Proračunsko i financijsko upravljanje za 2024.

Izvršenje proračuna EU-a

Komisija navodi da je Europski revizorski sud analizom obuhvatio sve vrste odobrenih sredstava. Pri analizi **konačnih stopa izvršenja** proračuna EU-a Komisija podsjeća da je Financijskom uredbom i određenim pravnim osnovama predviđena mogućnost prijenosa odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje koja nisu izvršena na kraju godine u sljedeću godinu. Ta je praksa posebice uobičajena kad je riječ o namjenskim prihodima.

Kako je Europski revizorski sud istaknuo u odlomku 2.7., preneseno je oko 1 milijarde EUR izglasanih **odobrenih sredstava za preuzimanje obveza** (od čega je 50 milijuna EUR odobrenih sredstava za preuzimanje obveza preneseno odlukom Komisije², dok je 1 milijarda EUR odobrenih sredstava za preuzimanje obveza prenesena automatski). Uzimajući u obzir prijenose, izvršenje izglasanog proračuna za dio koji se odnosi na Komisiju iznosilo je 99,4 % za obveze. Od neizvršenih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza, na kraju godine više nije bio na raspolaganju iznos od 40 milijuna EUR (od čega 26 milijuna EUR namijenjenih za Europski fond za prilagodbu globalizaciji nije bilo mobilizirano, dok je preostali iznos posljedica ograničenih iznosa preostalih nakon dovršetka postupaka javne nabave ili dodjele bespovratnih sredstava).

Kad je riječ o **odobrenim sredstvima za plaćanje**, Komisija bi, u odnosu na podatke navedene u odlomku 2.10., željela dodati da je **u 2025. prenijela** iznos od 2,6 milijardi EUR izglasanih odobrenih sredstva za plaćanje za 2024. (od čega je 0,1 milijarda EUR prenesena odlukom Komisije, a 2,5 milijardi EUR automatski), dok su druge institucije prenijele iznos od 0,9 milijardi. Uzimajući u obzir prijenos odobrenih sredstava iz 2024. u 2025., ostvarena je razina izvršenja od 99,9 % ukupnih raspoloživih plaćanja. Zbog toga je na kraju godine ostalo neiskorišteno samo 78 milijuna EUR izglasanih odobrenih sredstava za plaćanje. Osim toga, 24,6 milijardi EUR namjenskih prihoda preneseno je u 2024.

Izvršenje proračuna fondova pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027.

Komisija podsjeća da su zbog vanjskih čimbenika **programi za razdoblje 2021. – 2027. usvojeni sedam mjeseci kasnije** nego oni za programsko razdoblje 2014. – 2020., te stoga stopu apsorpcije na kraju 2024. treba usporediti sa stopom iz sredine 2017. Osim toga, pri usporedbi tih dvaju programskih razdoblja treba uzeti u obzir i da su **stope pretfinanciranja** u razdoblju 2014. – 2020. bile veće te da su poravnane u drukčijem trenutku nego u razdoblju 2021. – 2027. Stopa međuplaćanja na kraju 2017. (za razdoblje 2014. – 2020.) iznosila je 7,96 %, dok je 2024. (za razdoblje 2021. – 2027.) iznosila 2,84 %, računajući Europski fond za regionalni razvoj (EFRR),

² C(2025) 808 final, 4.2.2025.

Kohezijski fond (KF) i Europski socijalni fond plus (ESF+) zajedno. Stopa na kraju lipnja 2017. za EFRR, KF i ESF iznosila je 3,49 %, što je usporedivo sa stopom na kraju 2024.

Bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost i provedba NGEU-a

Tempo isplata u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost općenito je bio brz, a do kraja svibnja 2025. isplaćeno je gotovo 50 % svih sredstava (315 milijardi EUR). To posebno vrijedi za bespovratna sredstva, kojih je 57 % (205 milijardi EUR) već isplaćeno državama članicama.

U 2024. isplaćeno je gotovo 56 milijardi EUR bespovratnih sredstava u okviru Mehanizma, od čega 2,4 milijarde EUR prefinansiranja plana REPowerEU. Na kraju 2024. **isplate bespovratnih sredstava** u okviru Mehanizma ukupno su iznosile 197,5 milijardi EUR, što je **55 % svih bespovratnih sredstava dodijeljenih** u okviru Mehanizma.

Kretanje ukupnih nepodmirenih obveza

Komisija podsjeća da se **oko trećine** ukupnog iznosa odnosi na bespovratni dio instrumenta **NextGenerationEU** (NGEU), koji se većinom usmjerava preko **Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)**. U tom pogledu Komisija podupire države članice kako bi brzo i djelotvorno provele svoje planove za oporavak i otpornost bez smanjenja ambicija ili slabljenja ključnih mjera.

Približno polovina nepodmirenih obveza (RAL) povezanih s programima VFO-a na kraju 2024. proizlazi iz **kohezijske politike**, a time i iz načina na koji države članice izvršavaju sredstva u okviru podijeljenog upravljanja. Budući da je razina odabira projekata na terenu dosegnula oko polovine dostupnih omotnica za kohezijske programe u razdoblju 2021. – 2027., **predviđa se da će i financijska provedba dosegnuti optimalnu razinu** u kratkom roku.

2. Rizici i izazovi

Opozivi i brzina provedbe

S obzirom na prijedlog Komisije o posebnim mjerama za svladavanje strateških izazova u kontekstu preispitivanja u sredini programskog razdoblja³ i očekivano iskorištavanje predloženih fleksibilnosti u državama članicama, očekuje se znatno smanjenje rizika od opoziva. Taj će se trend potvrditi predstojećim ažuriranjem dugoročnih predviđanja budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a.

Kad je riječ o kohezijskoj politici, u skladu s preporukom Europskog revizorskog suda o poduzimanju mjera protiv **rizika od opoziva**, Komisija **pomno prati** taj rizik na razini programa i surađuje s državama članicama kako bi ga ublažila odgovarajućim mjerama prilagođenim konkretnim situacijama. Komisija će u kasnijoj fazi znati u kojoj je mjeri primjena novog zakonodavnog paketa u okviru preispitivanja u sredini programskog razdoblja pridonosi smanjenju tog rizika.

Pravodobna apsorpcija sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost

Komisija ističe da su **isplate u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost** dosad bile **brze**, pri čemu je **gotovo 50 %** svih dodijeljenih sredstava (315 milijardi EUR od 650 milijardi EUR) isplaćeno do kraja svibnja 2025. To posebno vrijedi za bespovratna sredstva, kojih je 57 % (205 milijardi EUR) već isplaćeno državama članicama.

³ COM(2025) 123 final

Međutim, Komisija ističe i da se Mehanizam provodio usred **nekoliko kriza**. Ničim izazvani agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i energetska kriza koja je uslijedila, visoka inflacija, uska grla u lancu opskrbe i neke klimatske katastrofe **ugrozili su ili odgodili provedbu** mjera Mehanizma.

Kako bi se Mehanizam u potpunosti proveo i kako bi se iskoristile sve njegove prednosti, jasno je da **treba znatno ubrzati provedbu u državama članicama** jer trenutačni tempo nije dovoljan za ostvarenje svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti do roka 31. kolovoza 2026. U Komunikaciji objavljenoj 4. lipnja Komisija je **državama članicama dala dodatne smjernice o tome kako pojednostavniti** planove za oporavak i otpornost, **koje su im mogućnosti dostupne** pri njihovoj reviziji i **kako isplanirati podnošenje posljednjih zahtjeva za plaćanje** 2026.

Komisija je državama članicama poslala jasnu poruku da te korake odmah trebaju poduzeti. Ako države članice ostanu usredotočene i **brzo revidiraju planove za oporavak i otpornost** kad je to potrebno, Komisija smatra da će **njihova provedba biti izvediva u preostalom roku**.

Obveze zaduživanja u okviru instrumenta NGEU u budućem VFO-u

Komisija ističe da će **otplata zaduživanja u okviru NGEU-a** započeti 2028., čime će se omogućiti stabilan i predvidljiv tempo smanjenja obveza. Stvarni **profil otplate** definirat će se u **budućim višegodišnjim financijskim okvirima (VFO)**, koje trenutačno nije moguće utvrditi.

Komisija ističe i da će se otplata NGEU-a **pokriti prihodima** iz proračuna EU-a. Budući očekivani primici od novih vlastitih sredstava ne moraju biti **jednako veliki kao obveze otplate**, ali je njihovo uvođenje i dalje prioritet Komisije.

Budući da su kamatne stope od 2022. porasle u odnosu na predviđanja u trenutku donošenja VFO-a, **ukupni troškovi financiranja instrumenta NextGenerationEU** do kraja 2027. bit će **znatno veći** od 14,9 milijardi EUR, koliko je prvotno dodijeljeno u okviru financijskog programiranja za cijelo razdoblje. Kako bi se riješilo pitanje povećanja troškova zaduživanja, u okviru preispitivanja VFO-a u sredini programskog razdoblja uveden je **kaskadni mehanizam** s novim posebnim instrumentom (**instrument EURI**), koji je doprinio **pokrivanju prekoračenja troškova** u odnosu na početnu omotnicu.

Komisija ističe da su prekoračenja troškova smanjena zbog nedavnog **blagog pada kamatnih stopa**. Međutim, u nacrtu proračuna za 2026. iskazani su ukupni troškovi financiranja u iznosu od približno 8 milijardi EUR za tu godinu, što je gotovo 4,3 milijarde EUR više od početne omotnice. Kad je riječ o srednjoročnim izgledima, najnovije procjene **dodatnih potreba povrh izvornog financijskog programiranja** iznose između 5,6 i 7,0 milijardi EUR za 2027.

Razina izloženosti proračuna EU-a

Komisija je potpuno transparentna o razvoju nepredviđenih obveza i s njima postupa u skladu s međunarodnim računovodstvenim standardima. Nepredviđene obveze navedene su u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a, a njihovi se rizici (odnosno primjerenost rezervacija) redovito procjenjuju, osobito u kontekstu godišnjih **izvješća** predviđenih **člankom 41. stavkom 5. i člankom 256. Financijske uredbe**. U **godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji** EU-a **izvješćuje se i o rasporedu otplate** svih programa financijske pomoći do njihova završetka.

Osim toga, Komisija potvrđuje da bi izloženost proračuna EU-a mogla dosegnuti iznos od 567 milijardi EUR do 2027. **u skladu s kapacitetom različitih instrumenata** koji se provode, pod pretpostavkom da se provedu u potpunosti.

Inflacija u EU-u

Komisija se slaže s opažanjem Europskog revizorskog suda da inflacija veća od 2 % u ranim godinama VFO-a **negativno utječe na kupovnu moć** proračuna EU-a zbog fiksnog deflatora od 2 % za prilagodbu godišnjih gornjih granica VFO-a u tekućim cijenama. Isto se tako slaže da njezin **učinak nije jednak** u svim državama članicama zbog **znatnih razlika u kumulativnoj inflaciji među državama članicama** od početka VFO-a.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 2.1. Pri otplati NGEU-a treba uzeti u obzir provedbu programa EU-a

Komisija treba izraditi i primjenjivati odgovarajuće rasporede otplate zaduživanja u okviru bespovratne potpore NGEU-a tako da uzme u obzir provedbu postojećih i budućih programa EU-a.

(Ciljni rok provedbe: do kraja 2026.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

Uvođenje Instrumenta Europske unije za oporavak (EURI) povrh gornjih granica VFO-a u okviru preispitivanja u sredini programskog razdoblja trenutnog VFO-a omogućuje pravodobno odobravanje dodatnih proračunskih sredstava u slučaju povećanja rashoda za kamate do 2027. Prijedlogom sljedećeg VFO-a obuhvatit će se i otplata bespovratne potpore u okviru NGEU-a. Iako je prijedlog sljedećeg VFO-a u pripremi te se u ovom trenutku ne može prejudicirati, Komisija isto tako napominje da struktura dospijuća obveznica instrumenta NGEU omogućuje stabilno i predvidljivo smanjenje obveza u okviru NGEU-a do 2058.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 3.: OSTVARIVANJE REZULTATA S POMOĆU PRORAČUNA EU-a

Dio 1. Rezultati revizija uspješnosti koje je proveo Sud: ključne poruke

Zaključci iz dijela 1. poglavlja 3. proizlaze iz tematskih izvješća Suda objavljenih 2024. Za ta su tematska izvješća provedeni opsežni postupci za odobravanje i kontradiktorni postupci u skladu sa zahtjevima Financijske uredbe. Detaljni odgovori Komisije iz kojih je vidljivo njezino stajalište o tematskim izvješćima i preporukama navedenima u njima objavljeni su zajedno s izvješćima i dostupni su javnosti.

Komisija prima na znanje sažetke izjava Europskog parlamenta i Vijeća objavljenih nakon objave tematskih izvješća iz 2024. koje Sud navodi u dijelu 1. poglavlja 3.

Komisija naglašava da je postotak prihvaćenih preporuka Suda iz dijela 1. ([odlomak 3.5.](#)) općenito vrlo visok (86 % potpuno ili djelomično prihvaćeno), što ukazuje na njezin konstruktivan pristup rješavanju problema koje je utvrdio Sud. Komisija 2024. nije prihvatila samo 14 % preporuka Suda, što se djelomično može objasniti povećanim brojem revizija Mehanizma za oporavak i otpornost u 2024. i neprihvatanjem nekih povezanih preporuka.

Konkretno, Komisija podsjeća na svoje stajalište o nekoliko tematskih izvješća koja Sud spominje u dijelu 1. poglavlja 3.

U vezi sa svojim **tematskim izvješćem 14/2024 o zelenoj tranziciji** Sud navodi da je utvrdio moguća „precjenjivanja iznosa dodijeljenih djelovanju u području klime”. Iako je pri procjeni opsega u kojemu mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost doprinose djelovanju u području klime Komisija slijedila odredbe Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost koje su utvrdili suzakonodavci, Sud se nije složio s nekim koeficijentima utvrđenima u Prilogu VI. toj uredbi. Stoga je odlučio ponovno izračunati doprinos djelovanju u području klime primjenom nižih koeficijenata od onih utvrđenih u pravnom tekstu, što je dovelo do manjeg procijenjenog doprinosa za djelovanje u području klime. Komisija se ne slaže s odlukom Suda da odstupi od metodologije predviđene pravnom osnovom, koju su Komisija i države članice obvezne primjenjivati.

Kad je riječ o **tematskom izvješću 22/2024 o dvostrukom financiranju iz proračuna EU-a**, Sud navodi da se „upotrebom financiranja koje nije povezano s troškovima dovodi do većeg rizika od dvostrukog financiranja”. Komisija podsjeća da se taj zaključak temelji na pravnom tumačenju Suda, koje prema njezinu mišljenju nije u skladu s tekstom i duhom članka 9. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, u kojem se izričito navodi da „reformе i projekti ulaganja mogu dobiti potporu iz drugih programa i instrumenata Unije pod uvjetom da takva potpora ne pokriva iste troškove”. U skladu s tom odredbom Komisija čvrsto smatra da po definiciji ne može doći do dvostrukog financiranja ako država članica navede *ex ante* da se sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost neće upotrebljavati za provedbu mjere (mjera se stoga ne vrednuje troškovno u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, tj. radi se o mjeri „bez troškova”). To vrijedi neovisno o tome upotrebljavaju li se za njezinu provedbu druga sredstva EU-a. Stoga Komisija ne vidi osnovu za zaključak Suda o riziku od dvostrukog financiranja povezanom s instrumentima koji se temelje na financiranju koje se ne odnosi na troškove.

Kad je riječ o **tematskom izvješću Suda 05/2024 o registru transparentnosti EU-a**, Komisija podsjeća da je poduzeto nekoliko mjera za poboljšanje registra transparentnosti¹ nakon razdoblja revizije, uključujući dovršetak potpunog ciklusa praćenja baze podataka registra radi povećanja ukupne kvalitete podataka te pokretanje novih internetskih stranica i popratne informatičke platforme u travnju 2024. Nadalje, Komisija i druge institucije koje su predmetom revizije rade na ostvarivanju godišnjih prioriteta registra transparentnosti za 2025.², pri čemu uzimaju u obzir tehničke preporuke Suda. Važno je napomenuti i da je Komisija na početku svojeg novog mandata 2024. donijela nove mjere transparentnosti kojima je znatno poboljšala svoj unutarnji režim povezan s registrom transparentnosti Odlukama (EU) 2024/3081 i 2024/3082.

Naposlijetku, kad je riječ o **tematskom izvješću Suda 3/2024 o vladavini prava u EU-u**, Komisija podsjeća na različite svrhe, područja primjene i ciljeve triju glavnih instrumenata navedenih u tom izvješću, odnosno Uredbe o uvjetovanosti, Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost i Uredbe o zajedničkim odredbama. Komisija naglašava da Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost i Uredba o zajedničkim odredbama nisu posebni instrumenti vladavine prava i da mogu služiti samo neizravno za rješavanje određenih pitanja vladavine prava unutar svojih granica. Uredbom o uvjetovanosti EU-u se omogućuje da poduzme mjere, na primjer suspenziju plaćanja ili financijske ispravke, kako bi zaštitio proračun samo u slučajevima u kojima povrede načela vladavine prava posebno utječu ili bi mogle utjecati na financijske interese EU-a na dovoljno izravan način i samo ako nijedan drugi instrument ne može djelotvornije zaštititi proračun Unije. Komisija pozdravlja procjenu Suda da je utvrdila povrede načela vladavine prava u slučaju Mađarske na temelju detaljne kvalitativne procjene i da je to bilo u skladu sa zahtjevima utvrđenima u Uredbi o uvjetovanosti. Nadalje, Komisija pozdravlja i procjenu Suda da je djelotvorno kombinirala Uredbu o Mehanizmu za oporavak i otpornost, Uredbu o zajedničkim odredbama i Uredbu o uvjetovanosti u jedinom slučaju u kojem se Uredba o uvjetovanosti dosad primjenjivala.

Dio 2. Uspješnost programa u okviru naslova 1. višegodišnjeg financijskog okvira

Okvir za izvješćivanje o uspješnosti

Komisija pozdravlja procjenu Suda da je njezin okvir za izvješćivanje o uspješnosti bio stabilan u skladu s uputama te da se većina kvantitativnih upućivanja na programe koje je Sud ispitao u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti za 2023. temeljila na relevantnim popratnim dokazima (odlomak 3.44., odlomak 3.46.). Proračunski iznosi navedeni u izvještajima o uspješnosti programa za programe iz uzorka dobiveni su iz računovodstvenog sustava Komisije. Sud nije utvrdio značajne pogreške u tim prijavljenim brojkama, osim što je ukupni proračun programa Obzor Europa za razdoblje 2021. – 2027. zbog preraspodjele sredstava bio manji za 367 milijuna EUR.

Osmišljavanje pokazatelja uspješnosti

Komisija pozdravlja procjenu Suda da su pokazatelji uspješnosti bolje osmišljeni u višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027. usprkos određenim iznimkama. Komisija naglašava da je ključno razlikovati pokazatelje uspješnosti, kojima se mjere neposredna ostvarenja i rezultati

¹ Registrom transparentnosti zajednički upravljaju Europski parlament, Vijeće i Komisija u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom od 20. svibnja 2021. (SL L 207, 11.6.2021., str. 1.).

² Godišnji prioriteti registra transparentnosti objavljuju se na internetskim stranicama registra: Upravljanje – Europska unija

programa, od pokazatelja učinka, kojima se procjenjuju dugoročne promjene i doprinos širim strateškim ciljevima nakon završetka programa (odlomak 3.47.), jer služe različitim svrhama.

Komisija napominje da pokazatelji programa **Obzor Europa**, za koje Sud smatra da ih je teško tumačiti, nisu u skladu s uredbama o programu Obzor Europa (odlomak 3.51. i okvir 3.1.). Kad je riječ o izvještajima o uspješnosti programa, Komisija je poboljšala terminologiju pokazatelja navedenu u SAP-u kako bi olakšala njegovo tumačenje. Za razdoblje 2014. – 2020. programa Obzor Europa Komisija je promijenila metodu mjerenja nekoliko pokazatelja kako bi poboljšala kvalitetu podataka s prijelaznog i povremenog na kontinuirano izvješćivanje (odlomci 3.54. do 3.55.). To je utjecalo na izvješćivanje, a elementi koje je istaknuo Sud poboljšani su u razdoblju 2021. – 2027.

Kad je riječ o **Instrumentu za povezivanje Europe**, Komisija potvrđuje da rezultati navedeni u izvještajima o uspješnosti programa obično odražavaju ostvarenja dovršenih projekata, ali svejedno kontinuirano prati projekte tijekom njihova životnog ciklusa (tablica 3.1.). Taj pristup usmjeren na budućnost pomaže u ranom otkrivanju rizika, što joj omogućuje da procijeni jesu li pokazatelji na dobrom putu da ostvare ciljeve, čak i s djelomičnim rezultatima. Kad je riječ o sustavima za praćenje uspješnosti (odlomak 3.49.), Komisija je poboljšala okvir uspješnosti Instrumenta za povezivanje Europe za razdoblje 2021. – 2027. uključivanjem pokazatelja koji su više usmjereni na rezultate i poboljšanjem prikupljanja podataka, pri čemu je uzela u obzir rezultate evaluacije Instrumenta za povezivanje Europe 2014. – 2020. u sredini programskog razdoblja. Sustav praćenja Instrumenta za povezivanje Europe osmišljen je tako da odražava ključne ciljeve programa i pruža dosljedan okvir za praćenje provedbe, a ne obuhvaća sve rezultate i učinke. Evaluacijom Instrumenta za povezivanje Europe 2014. – 2020. u sredini programskog razdoblja utvrđene su mogućnosti za daljnje poboljšanje pokazatelja povezanih s općim ciljevima politike.

Kad je riječ o programu **InvestEU** (odlomak 3.52.), Komisija potvrđuje da u dva navedena pokazatelja (tj. mobilizirana ulaganja i multiplikacijski učinak) nije jasno navedeno odnose li se na odobrene, potpisane ili isplaćene operacije i da su te informacije dostupne u dokumentaciji nacrtu proračuna u dijelu s metapodacima pokazatelja. Stoga će Komisija u budućnosti uključiti te informacije i u glavni tekst izvještaja o uspješnosti programa InvestEU. Komisija napominje da partneri u provedbi programa InvestEU nisu obvezni izvješćivati o ključnim pokazateljima uspješnosti na razini projekata ni prema sporazumima o jamstvu koje su s njom potpisali ni prema Uredbi o programu InvestEU. Osim toga, budući da se trenutačno nastoji smanjiti administrativno opterećenje, Komisija ne namjerava dodatno povećati složenost i podrobnost zahtjeva za izvješćivanje u okviru programa InvestEU (odlomak 3.62.).

Ocjena napretka u ostvarivanju ciljeva ključnih pokazatelja uspješnosti

Komisija smatra da bi pri procjeni napretka pokazatelja uspješnosti u ostvarivanju ciljeva trebalo uzeti u obzir sve relevantne dostupne informacije, a ne samo prethodne rezultate. Na primjer, važne su i informacije o tekućim projektima. U skladu s tim, njezina procjena odražava očekivano kretanje svakog pokazatelja na temelju dostupnih podataka. Na primjer, početna kašnjenja mogu se ispraviti i nadoknaditi ako se provedu odgovarajuće mjere. Osim toga, provedba pokazatelja nije uvijek linearna jer se u brojnim slučajevima većina rezultata ostvaruje na kraju razdoblja provedbe.

Isto tako, Komisija naglašava da ciljeve nije uvijek moguće ili korisno utvrditi iako su općenito korisni za procjenu napretka pokazatelja. Na primjer, ciljevi su manje značajni za pokazatelje učinka na koje znatno utječu vanjski čimbenici izvan kontrole proračuna EU-a. Slično tome, pokazatelji kojima se mjere rezultati usmjereni na potražnju, kao što je uvođenje financijskih proizvoda, manje su prikladni za postavljanje ciljeva.

Kad je riječ o **Instrumentu za povezivanje Europe**, Komisija kontinuirano prati projekte tijekom njihova životnog ciklusa, čime se omogućuje pristup usmjeren na budućnost kojim se rizici mogu rano otkriti ([tablica 3.3.](#)). To pomaže u procjeni jesu li pokazatelji na dobrom putu da ostvare ciljeve, čak i ako su dostupni samo djelomični rezultati. Na temelju toga Komisija smatra da je 12 pokazatelja bilo na dobrom putu, a četiri su pokazala umjeren napredak, dok se rezultati navedeni u izvještajima o uspješnosti programa obično odnose na ostvarenja dovršenih projekata. Ipak, priznaje da to može dovesti do prividnog raskoraka.

Komisija ističe da projekti prometne infrastrukture ne slijede linearni obrazac provedbe i da će se većina rezultata ostvariti na kraju programa, kao što je slučaj naveden u [okviru 3.2.](#), koji se odnosi na prometne linije opremljene europskim sustavom upravljanja željezničkim prometom. Nekoliko projekata produljeno je do 2024., a o konačnim ostvarenjima izvješćuje se do 12 mjeseci nakon dovršetka. To opravdava procjenu umjerenog napretka.

Kad je riječ o Instrumentu za povezivanje Europe za razdoblje 2021. – 2027., Komisija smatra da je pokazatelj za točke opskrbe alternativnim gorivima na dobrom putu unatoč ograničenom ranom napretku ([okvir 3.3.](#)). Budući da je Instrument za infrastrukturu za alternativna goriva u okviru Instrumenta za povezivanje Europe i dalje u počecima, Komisija očekuje više rezultata do kraja razdoblja. Do kraja 2023. za 10 projekata s prijavljenim operativnim mjestima opskrbe upotrijebljeno je ukupno 4 % (64 milijuna EUR) proračuna, a predviđa se postavljanje više od 30 000 mjesta opskrbe.

Komisija se ne slaže s mišljenjem Suda da 65 % pokazatelja Instrumenta za povezivanje Europe za razdoblje 2014. – 2020. vjerojatno neće dosegnuti svoje ciljeve ([odlomak 3.72.](#)). Kontinuiranim praćenjem životnog ciklusa svih projekata dobiva se točniji pregled, zbog čega je Komisija uvjeren da će se glavni ciljevi programa u velikoj mjeri ostvariti. Kad je riječ o Instrumentu za povezivanje Europe za razdoblje 2021. – 2027., na temelju projekata koji su u tijeku Komisija smatra da većina pokazatelja napreduje prema planu ili ostvaruje umjeren napredak te da su podaci u skladu s očekivanim rokovima ([odlomak 3.75.](#)).

Komisija napominje da se program **InvestEU** temelji na tržištu i potražnji i obuhvaća širok spektar područja politika te stoga napredak njegovih pokazatelja ovisi o tržišnoj apsorpciji programa, što ograničava sposobnost Komisije da utvrdi unaprijed definirane ključne etape i ciljeve ([odlomak 3.68.](#), [odlomak 3.76.](#)). U tom se smislu znatno razlikuje od drugih programa EU-a, posebno od programa kojima se izravno upravlja i kojima se pružaju bespovratna sredstva, u kojima Komisija može unaprijed utvrditi mjerljive ključne etape i ciljeve koje treba ostvariti. U Uredbi o programu InvestEU izričito se navode posebne značajke programa, naročito njegova priroda, koja se temelji na potražnji, i ograničen broj mjerljivih ključnih etapa i ciljeva koje treba ostvariti.

Svi pokazatelji iz Uredbe o programu InvestEU precizno se prate na temelju godišnjih podataka o uspješnosti koje su dostavili partneri u provedbi programa InvestEU i o kojima je Komisija izvijestila u izvještajima o uspješnosti programa. Komisija prati i napredak u postizanju ciljeva za sve pokazatelje s ciljem utvrđenim u Uredbi o programu InvestEU.

Nadalje, iako zbog prirode programa InvestEU neki njegovi pokazatelji nisu povezani sa specifičnim ciljevima ili ključnim etapama, ukupni se napredak u ostvarivanju ciljeva programa i dalje može pomno pratiti na temelju godišnjih podataka o uspješnosti koje dostavljaju partneri u provedbi programa InvestEU, što Komisija i čini.

Naposljetku, Komisija ističe da u okviru programa InvestEU partneri u provedbi i Komisija izvješćuju o mobiliziranim ulaganjima na temelju odobrenih operacija, ali i na temelju potpisa i isplata ([odlomak 3.76.](#)).

Preporuka 3.1. Potrebno je dodatno poboljšati sljedivost podataka kojima se potkrepljuje izvješćivanje o ključnim pokazateljima uspješnosti

Kako bi se dodatno poboljšala pouzdanost ključnih pokazatelja uspješnosti o kojima izvješćuje u izvještajima o uspješnosti programa, Komisija bi trebala osigurati jasnu i dokumentiranu vezu između temeljnih podataka o uspješnosti i iznosa navedenih u izvještajima o uspješnosti programa.

(Ciljni rok provedbe: AMPR za 2025.)

Komisija **prihvaća** preporuku 3.1.

Komisija prepoznaje važnost osiguravanja robusne sljedivosti i pouzdanosti dostavljenih podataka o uspješnosti te kontinuirano radi na poboljšanju transparentnosti i dosljednosti veze između temeljnih podataka o uspješnosti i iznosa navedenih u izvještajima o uspješnosti programa, u skladu s tekućim nastojanjima da se poboljša kvaliteta i pouzdanost izvješćivanja o uspješnosti za proračun EU-a.

Preporuka 3.2. Potrebno je poboljšati praćenje pokazatelja

Kako bi se olakšalo bolje izvješćivanje o uspješnosti tijekom provedbe programa, Komisija bi tijekom programskog razdoblja trebala odrediti više ključnih etapa za te pokazatelje ako je to relevantno za mjerenje srednjoročnog napretka.

(Ciljni rok provedbe: pri izvješćivanju o uspješnosti sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira)

Komisija **djelomično prihvaća** preporuku 3.2.

Komisija prepoznaje važnost postavljanja ciljeva i ključnih etapa za praćenje pokazatelja uspješnosti te mjerenja srednjoročnog napretka kad je to potrebno.

Izvedivost provedbe te preporuke ovisit će o izradi višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje nakon 2027. i odgovarajućih programa, koji će biti definirani u budućim uredbama. Oni i dalje podliježu suglasnosti zakonodavca, a Komisija ne može prejudicirati ishod.

Osim toga, Komisija ističe da treba razmotriti moguće opterećenje povezano s utvrđivanjem ključnih etapa i ciljeva, među ostalim, za države članice i partnere u provedbi.

Preporuka 3.3. Potrebno je poboljšati procjenu ključnih pokazatelja uspješnosti

Kako bi poboljšala procjenu napretka u postizanju ciljeva ključnih pokazatelja uspješnosti uključenih u izvještaje o uspješnosti programa, Komisija bi trebala obrazložiti procjene koje se temelje na informacijama koje nisu potvrđeni podaci.

(Ciljni rok provedbe: AMPR za 2025.)

Komisija **prihvaća** preporuku 3.3.

Komisija već daje obrazloženja ocjena pokazatelja uspješnosti u tablicama s podacima o uspješnosti koje su priložene nacrtu proračuna kad je to potrebno.

Komisija pristaje obrazložiti ocjene i za pokazatelje odabrane za internetske stranice s izvještajima o uspješnosti programa ako se temelje na informacijama koje nisu potvrđeni rezultati.

Dio 3. Praćenje provedbe preporuka iz izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021.

Komisija pridaje iznimnu važnost provedbi svih prihvaćenih preporuka. Praćenje i provedba sastavni su dio Komisijina sustava upravljanja.

Komisija ističe da su za četiri preporuke Suda ciljni rokovi provedbe povezani s pripremom višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje nakon 2027., koja će se odvijati tijekom 2025.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 4.: PRIHODI

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija pozdravlja to što Europski revizorski sud smatra da stopa pogreške za prihodovne transakcije i dalje nije značajna te da su ispitani sustavi za upravljanje prihodima općenito bili djelotvorni. Komisija će vlastitim kontrolnim i revizijskim radom pratiti pitanja koja je utvrdio Europski revizorski sud.

Kad je riječ o **bruto nacionalnom dohotku (BND)**, Komisija pozdravlja opažanje Europskog revizorskog suda da se pridržavala rasporeda i postupaka utvrđenih za ciklus provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024. te da je skratila razdoblje prikupljanja podataka o BND-u za potrebe vlastitih sredstava koja se mogu revidirati u tom ciklusu u usporedbi s prethodnim ciklusom. Komisija pridaje veliku važnost pomnom praćenju pravodobnog podnošenja dokumentacije država članica o zadržkama u vezi s BND-om i uspostavila je sustav praćenja usklađenosti država članica s pravnim zahtjevima.

Kad je riječ o **vlastitim sredstvima koja se temelje na PDV-u**, Komisija i dalje ulaže napore da smanji broj otvorenih zadržki te namjerava dovršiti tekuću reviziju administrativnih postupaka koji se primjenjuju na njezino upravljanje zadržkama u pogledu vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u u skladu s iskustvom stečenim na kraju prvog ciklusa inspekcija u okviru novog sustava.

Kad je riječ o **tradicionalnim vlastitim sredstvima (TVS)**, Komisija će i dalje pratiti s njima povezana otvorena pitanja, a pouzdanost računa A i B uključila je kao posebnu temu u program inspekcija za 2025. za dodatnih šest država članica (uz 12 država članica za koje su pregledi povezani s tom temom već obavljeni u programu inspekcija za 2024.). Komisija je u potpunosti predana provedbi carinske reforme u najkraćem mogućem roku i poduzet će sve potrebne mjere kako bi se to postiglo.

Kad je riječ o **prihodima EU-a koji se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu**, Komisija aktivno nastavlja s radom na provedbi prvog inspekcijskog pregleda tih novih vlastitih sredstava.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

Provjere BND-a

Komisija pozdravlja opažanje Europskog revizorskog suda da je slijedila vremenski raspored i postupke utvrđene za ciklus provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024. (odlomak 4.11.) te da je skratila razdoblje prikupljanja podataka o BND-u koji se upotrebljavaju za potrebe vlastitih sredstava koja se mogu revidirati u tom ciklusu u usporedbi s prethodnim ciklusom (odlomak 4.13.).

Komisija pridaje veliku važnost pomnom praćenju pravodobnog podnošenja dokumentacije država članica o zadržkama u vezi s BND-om (odlomci od 4.14. do 4.15.). Uspostavila je sustav za praćenje usklađenosti država članica s pravnim zahtjevima i transparentno obavješćuje dionike o zadržkama u vezi s BND-om.

Komisijina procjena pojednostavnjenog sustava vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u nije uključivala učinak na doprinose država članica

Komisija smatra da je ispunila svoje obveze iz članka 13.a Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2021/769. Komisija je bila zadužena za izradu izvješća o funkcioniranju sustava vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u, objavljenom 12. prosinca 2024., u kojem je prikazan učinak promjena na sustav vlastitih sredstava od PDV-a uvedenih Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2021/769.

U izvješću se zaključuje da te promjene nisu znatno utjecale na sustav vlastitih sredstava od PDV-a, a istodobno su zahvaljujući njima ostvareni ciljevi pojednostavnjenja i smanjenja administrativnog opterećenja za sve dionike. Ukidanje ispravaka i naknada imalo je tek minimalan učinak na vrijednost vlastitih sredstava (manje od 1 % osnovice PDV-a), dok je učinak primjene zamrznute ponderirane prosječne stope prema Komisijinim procjenama doveo do odstupanja od ponovno izračunanih stopa za 2024. u rasponu od + 4 % do – 11 %.

Nadalje, broj zadržki s vremenom se blago smanjio jer je većina naknada i ispravaka ukinuta, a države članice potvrdile su pozitivan učinak reforme na administrativno opterećenje te su ga ocijenile ocjenom 8,9 od 10 na temelju ankete koju je provela Komisija.

Podaci država članica o plastici nisu u potpunosti u skladu s pravilima EU-a

Komisija tijekom inspekcija provjerava jesu li izvorni podaci za izračun nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada primjereni, dovoljno kvalitetni i dovoljno opsežni, jesu li ti podaci prikupljeni na odgovarajući način, jesu li metode za izračun nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada pouzdane i sljedive te jesu li rezultati dosljedni. Ako nakon inspekcija utvrdi nedostatke u pogledu dostavljenih podataka, Komisija izražava zadržske s konkretnim rokovima do kojih bi nedostatke trebalo ukloniti. Zasad je izrazila 23 zadržske na temelju dosad provedenih inspekcija koje obuhvaćaju, među ostalim, izračun proizvedenog plastičnog ambalažnog otpada i dvije metode korištene u njegovoj procjeni. Komisija očekuje da će se, nakon što države članice provedu mjere kako bi uzele u obzir te zadržske, riješiti pitanja povezana s usklađenošću s pravilima EU-a. Do lipnja 2026. provest će se inspekcije za sve države članice.

Postoje rizici od kašnjenja u provedbi carinske reforme EU-a

Kad je riječ o rizicima od kašnjenja u provedbi carinske reforme EU-a (odlomci od 4.27. do 4.30.), Komisija je u potpunosti predana provedbi te reforme u najkraćem mogućem roku i poduzet će sve potrebne mjere kako bi se to postiglo. Već je započela s pripremama i planira unaprijed u mjeri u kojoj je to moguće s obzirom na to da su pregovori još u tijeku. Komisija je s dužnom pažnjom iskoristila svoje pravo inicijative i iznijela vrlo ambiciozne prijedloge za reformu carinske unije te blisko surađuje s oba suzakonodavca i pridonosi postizanju dogovora i provedbi mjera za rješavanje problema koje je istaknuo Europski revizorski sud.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 4.1. – Ubrzati pripreme za provedbu predložene carinske reforme

Pojačati svoje aktivnosti kako bi se zajamčila pravodobna provedba carinske reforme nakon što se ona donese, i to izradom plana u kojem se utvrđuju detaljni rokovi i raspodjela odgovornosti kako bi se mogao pratiti napredak u:

- i) uspostavi i početnom radu carinskog tijela EU-a dok to tijelo ne bude imalo operativne kapacitete za izvršenje vlastitog proračuna;**
- ii) razvoju, primjeni i održavanju centra EU-a za carinske podatke.**

(Ciljni rok provedbe: do kraja 2026.)

Komisija **prihvća** obje potpreporuke.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 5.: JEDINSTVENO TRŽIŠTE, INOVACIJE I DIGITALIZACIJA

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

Plaćanja u okviru naslova 1. višegodišnjeg financijskog okvira „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (VFO1) provedena 2024. obuhvaćaju nekoliko programa, kao što su Obzor Europa, vodeći okvirni program za istraživanja i inovacije u Europi, njegov prethodnik Obzor 2020. i Instrument za povezivanje Europe (CEF). Budući da istraživački projekti obično traju više godina, dvije trećine revidiranih plaćanja za istraživanja u 2024. i dalje su se odnosile na Obzor 2020.

Komisija prima na znanje stopu pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud ([odlomak 5.10.](#)), koja je unutar raspona utvrđenog tijekom posljednjih godina, ali neznatno niža od stope u 2023.

Rizik od pogreške izravno ovisi o načinu isplate sredstava, a mogao bi se smanjiti pojednostavnjenjem pravila. Zato se za sve programe financiranja sredstvima EU-a u okviru programa Obzor Europa koristi standardni predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koji je priložen internim pravilima Komisije, u velikoj se mjeri primjenjuju pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova (jedinični troškovi, paušalne stope i jednokratni iznosi), koriste se jednostavniji programi nadoknade troškova u odgovarajućim područjima te se primjenjuje pojednostavnjeni sustav revizije. Dodatne smjernice o predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava navedene su u predlošku sporazuma s objašnjenjima. Komisija će nastaviti pojednostavnjivati pravila i postupke kako bi smanjila rizik od pogrešaka i opterećenje korisnika.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Komisija prima na znanje stopu pogreške od 3,2 % koju je procijenio Europski revizorski sud ([odlomak 5.10.](#)) i nastavit će pratiti probleme koje je utvrdio Europski revizorski sud (vidjeti [odlomke od 5.10. do 5.33.](#) izvješća Europskog revizorskog suda), kako je prikazano u odjeljcima u nastavku.

Komisija prima na znanje slučajeve mjerljivih pogrešaka o kojima je izvijestio Europski revizorski sud radi poduzimanja daljnjih mjera.

Pogreške u istraživačkim programima

Troškovi osoblja

Komisija priznaje da su troškovi osoblja i dalje glavni izvor pogrešaka ([odlomak 5.15.](#)), što je logična posljedica činjenice da čine najveći udio u ukupnim troškovima koje su korisnici prijavili u okviru programa Obzor 2020. i slično tomu u okviru programa Obzor Europa. Osim toga, prima na znanje da su dvije nemjerljive pogreške proizašle iz nepravilne primjene pravila o izračunu troškova osoblja u projektima u okviru programa Obzor Europa.

Obzor 2020. donio je znatan napredak u pojednostavnjenju i usklađivanju pravila o prihvatljivosti troškova, uključujući pravila o izračunu troškova osoblja. Komisija je u predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima za program Obzor 2020. dala sveobuhvatne smjernice i praktične primjere. Osim toga, sudionike prije izvještajnih sesija informira interaktivnim upitnicima s relevantnim savjetima ovisno o njihovim odgovorima. Organizirala je i poseban internetski seminar za pružatelje potvrda o financijskim izvještajima za bespovratna sredstva u okviru programa Obzor 2020.

Promjene uvedene pravilima programa Obzor Europa

Kad je riječ o programu Obzor Europa, Komisija je donijela institucijski predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava primjenjiv od početka višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. i izdala sveobuhvatne institucijske smjernice za praktičnu provedbu. Smjernice donose pojednostavnjenu metodu za naplatu troškova osoblja na temelju izračuna dnevnica, koja zamjenjuje metode korištene u programu Obzor 2020. koje su često rezultirale pogreškama. Predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima sadržava praktične smjernice i primjere izračuna troškova osoblja te služi kao dopuna predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Komisija je u smjernicama dala i popis s detaljnim informacijama o postupanju s troškovima specifičnima za pojedinu zemlju.

Nadalje, Komisija je za program Obzor Europa organizirala niz internetskih seminara, koji su snimljeni i mogu se pogledati na zahtjev te sadržavaju upute kako točno prijaviti troškove, uključujući troškove osoblja (npr. „Dani provedbe programa Obzor”). U zemljama širenja održan je i niz informativnih dana i namjenski sastanci o prijavi troškova na kojima je objašnjeno kako učinkovito prijaviti troškove osoblja. Korisnike se također potiče da od Službe za upite o istraživanju zatraže objašnjenja o upravljanju bespovratnim sredstvima, posebice o izračunu troškova osoblja. Prijava troškova osoblja među glavnim je temama svih prethodno navedenih aktivnosti.

U 2024. uveden je jedinični trošak osoblja, čime je znatno olakšano prijavljivanje troškova osoblja u projektima koji se financiraju iz programa Obzor Europa jer se dnevnicu utvrđuje *ex ante* na temelju povijesnih podataka korisnika. Uz uvođenje jediničnog troška objavljene su i detaljne smjernice s opsežnim uputama o tom novom postupku. O toj je temi održan i niz internetskih seminara kako bi se omogućilo temeljito razumijevanje i primjena metodologije jediničnih troškova osoblja.

Komisija prima na znanje činjenicu da su neki korisnici i dalje upotrebljavali metodu izračuna iz programa Obzor 2020. ili nisu slijedili nova pravila u okviru programa Obzor Europa (odlomci 5.17. i 5.18.). Kako je prethodno objašnjeno, Komisija daje sve od sebe kako bi korisnike upoznala s novim pravilima, uključujući novi izračun dnevnice uveden u okviru programa Obzor Europa. U tu svrhu provela je prethodno navedene internetske seminare i informativna događanja.

Troškovi istraživača upućenih iz drugih organizacija

Komisija se slaže s nalazom koji se odnosi na pogrešku navedenu u okviru 5.1. Napominje da je taj poseban slučaj upućivanja među korisnicima izričito propisan u predlošcima sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima za program Obzor 2020. i Obzor Europa.

Ostale pogreške u troškovima osoblja

Komisija prima na znanje utvrđene pogreške povezane s prijavljivanjem troškova osoblja (**odlomak 5.21., okvir 5.2.**). Osim prethodno opisanih mjera, Komisija podsjeća da u skladu s predloškom sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa tijelo koje dodjeljuje bespovratna sredstva prema potrebi i pri praćenju provedbe aktivnosti od korisnika može zatražiti dodatne informacije, a one mogu dovesti do utvrđivanja neprihvatljivih troškova, uključujući neprihvatljive troškove osoblja.

Odgovor na okvir 5.2.

Primjer korisnika koji je podnio zahtjev za troškove koji su se odnosili na vrijeme koje nije provedeno na projektu obuhvaćenom revizijom

Komisija prima na znanje da je Europski revizorski sud utvrdio troškove osoblja koji nisu bili u skladu s uvjetima prihvatljivosti troškova, posebno u vezi s vremenom provedenim na projektu. Komisija podsjeća da je u predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa jasno navedeno da se za izračun troškova osoblja može upotrijebiti samo vrijeme provedeno na aktivnosti.

Ostali neprihvatljivi izravni troškovi

Komisija prima na znanje da je Europski revizorski sud utvrdio slučajeve kad su korisnici prijavili ostale izravne troškove koji nisu bili u skladu s nekima od općih uvjeta prihvatljivosti troškova, posebno one koji nisu nastali u vezi s aktivnošću i koji nisu bili nužni za njezinu provedbu ([odlomak 5.22.](#)). Sud je utvrdio i slučajeve u kojima su korisnici pogriješili u prijavi troškova povezanih s opremom ([odlomak 5.23.](#), [okvir 5.3.](#)).

Kao i u slučaju pogrešaka u troškovima osoblja, Komisija te probleme nastoji otkloniti ciljanim smjernicama te informativnim komunikacijskim događanjima i internetskim seminarima. Osim toga, potiče korisnike da se za sva pitanja obrate posebnoj službi za podršku (Služba za upite o istraživanju) i voditeljima projekata, što se smatra najboljom praksom. Komisija također održava redovite sastanke s pravnim i financijskim nacionalnim kontaktnim točkama za program Obzor Europa, koje imaju važnu ulogu u pružanju potpore i informiranju korisnika o tome kako ispravno prijaviti troškove.

Odgovor na okvir 5.3.

Primjer pogreške u prijavi troškova povezanih s opremom

Komisija se slaže s nalazom. Troškovi najma ili zakupa opreme u pravilu su prihvatljivi samo ako ne premašuju troškove amortizacije slične opreme. To je predviđeno u članku 6.2.C.2. predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa, a dodatno objašnjeno u predlošku sporazuma s objašnjenjima.

Komisija prima na znanje pogreške utvrđene u drugim kategorijama troškova ([odlomak 5.24.](#)). Učestalost pogrešaka nastoji smanjiti informiranjem i pružanjem dodatnih pojašnjenja korisnicima, a u tu svrhu dala je sveobuhvatna i detaljna objašnjenja o odbitnom PDV-u, periodičnom financijskom izvješćivanju, potrebnoj popratnoj dokumentaciji za vođenje evidencije i primjeni ispravnog deviznog tečaja za preračunavanje financijskih izvještaja u EUR. Pravila o tim pitanjima propisana su u predlošcima sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima za program Obzor 2020. i Obzor Europa.

Nadalje, pravila programa Obzor Europa o interno fakturiranoj robi i uslugama pojednostavnjena su u odnosu na Obzor 2020., a opseg prihvatljivih troškova proširen je. U tom se pogledu izračun jediničnog troška u programu Obzor Europa više oslanja na uobičajene prakse troškovnog računovodstva korisnika nego u Obzoru 2020., što bi u načelu trebalo dovesti do manje pogrešaka u toj kategoriji troškova.

Pojednostavnjenje pomoću financiranja jednokratnim iznosom

Kad je riječ o opažanju u [odlomku 5.30.](#), cilj je Komisije da se do 2027. najmanje 50 % proračuna za poziv u objavljenim programima rada isplaćuje u obliku jednokratnih iznosa. Komisija će kontinuirano pratiti i procjenjivati primjerenost financiranja jednokratnim iznosima radi usklađenosti pristupa, kvalitete i integriteta.

Komisija podsjeća da se udjeli financiranja jednokratnim iznosima u proračunu u objavljenim programima rada i potpisanim bespovratnim sredstvima razlikuju. To je zato što se bespovratna sredstva koja proizlaze iz provedbe poziva u različitim programima rada potpisuju nakon donošenja programa rada.

Odgovor na okvir 5.4.

Primjer revizije isplate bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

Dokumentacija korisnika upućuje na to da je procjena troškova dostavljena u okviru proračuna jednokratnih iznosa iz prijedloga za predmetnu opremu (višekanalni automatizirani uređaj za mjerenje transepitelnog električnog otpora (TEER) na ploči s 24 jažice) bila razumna (potkrijepljena ponudom iz siječnja 2020.). Komisija stoga smatra da je u trenutku evaluacije bilo opravdano prihvatiti taj iznos. U postupku evaluacije i nadzoru koji su proveli stručnjaci za evaluaciju nije bilo nedostataka.

Nakon revizije Europskog revizorskog suda korisnik je objasnio da navedenu opremu nije kupio kako je planirao jer se nakon početka projekta pokazalo da demonstracijska verzija opreme ne odgovara potrebama projekta, a sljedeća verzija postala je dostupna prekasno da bi se mogla pravodobno upotrijebiti. U skladu s tehničkim potrebama projekta korisnik je odlučio upotrijebiti jednostavniju verziju opreme koja je kupljena prije početka projekta, a višak sredstava iskoristiti kako bi nadoknadio veću potrebu za ručnim radom (dodatno osoblje i potrošni materijal). To predstavlja odstupanje od opisa aktivnosti (Prilog 1. sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava), koje korisnik nije objasnio ni opravdao u tehničkom izvješću. Korisnik je na zahtjev dostavio obrazloženje svojih odluka, koje se smatralo potpuno zadovoljavajućim. Na temelju tog objašnjenja odstupanje je u potpunosti pokriveno fleksibilnošću koja je omogućena u okviru bespovratnih sredstava za istraživanje i inovacije. Štoviše, bilo je potrebno za pravilnu provedbu projekta.

Komisija smatra da je u tom konkretnom slučaju jedini nedostatak bio u postupku izvješćivanja.

Međutim, Komisija podsjeća da su ta bespovratna sredstva potpisana u okviru pilot-mjere financiranja jednokratnim iznosima u programu Obzor 2020. U međuvremenu su provedbene službe i stručni evaluatori dobili detaljnije smjernice o tome kako evaluirati proračun jednokratnih iznosa i to dokumentirati u izvješćima o evaluaciji te kako ocijeniti dovršenost radnih paketa radi pokretanja plaćanja. Komisija općenito smatra da trenutni pristup financiranja jednokratnim iznosima omogućuje dobro financijsko upravljanje i znatno pojednostavnjuje postupke za korisnike bespovratnih sredstava. Međutim, Komisija pomno prati financiranje jednokratnim iznosima i prema potrebi prilagođava smjernice i metodologiju. U okviru postupka kontinuiranih poboljšanja uzimaju se u obzir preporuke Europskog revizorskog suda i pouke izvučene iz povratnih informacija korisnika, podataka o provedbi i nalaza pregleda.

Kad je riječ o bespovratnim sredstvima u obliku jednokratnog iznosa, postojanje razlike između stvarno nastalih troškova i troškova u proračunu na temelju kojih je jednokratni iznos dodijeljen samo po sebi ne može imati financijske posljedice za ta sredstva.

Pogreške u infrastrukturnim projektima

Kad je riječ o opažanju u [odlomku 5.33.](#), Komisija smatra da se korisnik pridržavao načela najbolje vrijednosti za novac u skladu s odredbama sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Komisija je utvrdila da dokumenti dostavljeni u fazi završnog plaćanja pružaju razumno jamstvo da je postupak odabira proveden u skladu s unaprijed utvrđenim tehničkim i ekonomskim kriterijima. Korisnik je dokazano primijenio transparentne i objektivne kriterije evaluacije te donio obrazloženu odluku potkrijepljenu stručnim raspravama.

2. Preispitivanje Komisijina upravljanja financijskom potporom trećim stranama u području istraživanja

Obrazloženje financijske potpore trećim stranama iznad praga od 60 000 EUR utvrđenog u Financijskoj uredbi EU-a

Komisija priznaje da je moguće dodatno poboljšati obrazloženje iznosa financijske potpore trećim stranama koji premašuju 60 000 EUR (vidjeti **odlomek 5.38.**, prvu točku). Stoga će poduzeti daljnje korake kako bi poboljšala izradu obrazloženja za veće iznose financijske potpore trećim stranama u različitim dijelovima klastera programa rada Obzora Europa.

Međutim, kad je riječ o djelovanju zajedničkog fonda ERA-NET u okviru programa Obzor 2020., u Općim prilogima programu rada Obzora 2020. navedeno je da se „prag od 60 000 EUR iz članka 204. stavka 2. točke (a) Financijske uredbe 2018/1046 može premašiti u slučaju financijske potpore koju pružaju sudionici u djelovanju zajedničkog fonda ERA-NET (jer je ta financijska potpora potrebna za postizanje ciljeva djelovanja)”. Ciljevi djelovanja zajedničkog fonda ERA-NET također su detaljno opisani u Općim prilogima programu rada Obzora 2020. za razdoblje 2018. – 2020.

Obveze koje se prenose na primatelje financijske potpore trećim stranama

Komisija potvrđuje da su se korisnici dužni pobrinuti da se određene obveze koje proizlaze iz uvjeta poziva EU-a i/ili sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava EU-a primjenjuju i na njihove primatelje financijske potpore trećim stranama (**odlomek 5.38.**, druga točka). To se može postići uključivanjem tih obveza u sporazume između korisnika i njihovih primatelja financijske potpore trećim stranama (ako postoje), ali i drugim pravnim mehanizmima (npr. uvjetima poziva za dodjelu financijske potpore koje su utvrdili korisnici ili pravilima natječaja u slučaju financijske potpore u obliku nagrade). Komisija je općenito radi boljeg informiranja dala smjernice i obrazloženja u predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima za program Obzor Europa, a održala je i posebne prezentacije o financijskoj potpori trećim stranama za pravne i financijske nacionalne kontaktne točke. Osim toga, planira objaviti dodatne smjernice za korisnike kako bi im pomogla da što bolje upravljaju svojim programima financijskih potpora trećim stranama.

Djelotvornost kontrola koje korisnici provode u odnosu na svoje primatelje financijske potpore trećim stranama radi jamčenja pravilnosti rashoda EU-a

Komisija priznaje da bi korisnici koji upravljaju financijskom potporom trećim stranama za to trebali imati dostatne kapacitete ([odlomek 5.39.](#)). U tom pogledu naglašava da se takvi kapaciteti razmatraju u fazi osmišljavanja poziva, kad se omogućuje financijska potpora trećim stranama za određene vrste djelovanja i/ili korisnika (npr. nacionalna ili regionalna tijela za financiranje u okviru djelovanja sufinanciranja programa). Kapacitete treba procijeniti u fazi podnošenja zahtjeva prilikom evaluacije prijedloga. U okviru programa Obzor Europa korisnici stoga moraju ispuniti poseban prilog u fazi prijedloga, u kojem se detaljno opisuje upravljanje programima financijske potpore trećim stranama radi usklađenosti s uvjetima poziva. Taj prilog postaje dio Priloga I. sporazumu o dodjeli bespovratnih

sredstava i omogućuje praćenje provedbe aktivnosti, uključujući zadaće povezane s financijskom potporom trećim stranama (na temelju rezultata, ključnih etapa i periodičnih tehničkih izvješća). Nadalje, u modulu Kontinuirano izvješćivanje na portalu sustava za upravljanje bespovratnim sredstvima nalazi se posebno sučelje za financijske potpore trećim stranama, u koje je konzorcij dužan unijeti pojedinosti o pozivima za dodjelu financijskih potpora trećim stranama i odabranim primateljima.

ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Praćenje preporuka iz prethodnih godina

(odlomak 5.46., Prilog 5.1.)

Preporuka 1. iz 2021.: Razvoj asistenta za izračun troškova u okviru programa Obzor Europa nalazi se u posljednjoj fazi testiranja, a Komisija ga namjerava učiniti dostupnim za upotrebu u prvoj polovini 2025.

Preporuka 3. iz 2022.: Komisija smatra da je preporuka u velikoj mjeri provedena.

U okviru kontinuiranih poboljšanja Komisija radi na daljnjem usklađivanju terminologije u svim smjernicama te na pojašnjenjima načela, uključujući ona povezana s prihvaćanjem radnih paketa. Uskoro će ponovno objaviti cjelokupan paket smjernica i predložaka.

Naposlijetku, Komisija podsjeća da se uspješnost bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa ne ocjenjuje strože od uspješnosti bespovratnih sredstava za stvarne troškove, već se primjenjuju isti standardi. Međutim, naši podaci pokazuju da se bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa zapravo strože ocjenjuju u pogledu provedbe, pri čemu je utvrđeno da 5 % projekata nije u potpunosti dovršeno i stoga nije isplaćeno u cijelosti. To je znatno više nego u slučaju bespovratnih sredstava za stvarne troškove, što upućuje na to da se provedba bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa strože prati.

Preporuka 5.1. – Potrebno je preispitati primjenu bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

Potrebno je preispitati reprezentativan uzorak bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa te analizirati pouke izvučene iz njihove dosadašnje provedbe i metode korištene za utvrđivanje financijske potpore EU-a kako bi se pružile informacije za buduću upotrebu financiranja jednokratnim iznosom.

(Ciljni rok provedbe: sredina 2026.)

Komisija **prihvaća** preporuku o bespovratnim sredstvima u obliku jednokratnog iznosa u okviru programa Obzor Europa.

Preporuka 5.2. – Potrebno je poboljšati upravljanje financijskom potporom trećim stranama

- a) Potrebno je utvrditi minimalne standarde kontrole koje korisnici trebaju primjenjivati kako bi se zajamčile djelotvorne provjere pravilnosti rashoda EU-a.**

(Ciljni rok provedbe: kraj 2026.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

Korisnici moraju upravljati svojim programima financijske potpore trećim stranama te su odgovorni prema tijelu EU-a koje dodjeljuje bespovratna sredstva za to da se sredstva koriste u skladu sa svim primjenjivim uvjetima utvrđenima u pozivu EU-a i/ili sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava EU-a. Korisnici se u načelu mogu pridržavati svojih uobičajenih praksi i postupaka pod uvjetom da ispunjavaju posebne uvjete financijske potpore trećim stranama.

U skladu s člankom 207. Financijske uredbe (2024/2509) i kako je dalje utvrđeno u članku 6.2.D.1. predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa, uvjeti financijske potpore trećim stranama moraju jamčiti objektivne i transparentne postupke odabira te obuhvaćati minimalne zahtjeve, posebno u pogledu kriterija i postupaka za dodjelu te izračun točnog iznosa financijske potpore. Na projekte u okviru programa Obzor primjenjuju se i drugi uvjeti financijske potpore trećim stranama, kako je utvrđeno u članku 15.1. predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor 2020., članku 9.4. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa i Općim prilogima glavnom programu rada Obzora Europa. U njima je posebno utvrđeno da korisnici moraju objavljivati otvorene pozive za dodjelu financijske potpore najširoj javnosti i pridržavati se standarda EU-a u pogledu transparentnosti, jednakog postupanja, sukoba interesa i povjerljivosti.

Korisnici također moraju moći dokazati usklađenost sa svim primjenjivim uvjetima financijske potpore trećim stranama prilikom svake provjere, pregleda, revizije ili istrage. U Indikativnom programu revizije na portalu za sudionike naglašeno je da će se provjere usmjeriti na internu i vanjsku dokumentaciju o postupcima ili uobičajenim praksama za pružanje financijske potpore i jamčenje objektivnih i transparentnih postupaka odabira. Provjerama će se obuhvatiti i usklađivanje troškova u financijskim izvještajima te detaljne raščlambe troškova u odnosu na računovodstveni sustav korisnika. U tom su pogledu potrebni minimalni standardni postupci ili uobičajene prakse radi postizanja usklađenosti s uvjetima financijske potpore trećim stranama u odnosu na tijelo EU-a koje dodjeljuje bespovratna sredstva.

Radi boljeg informiranja korisnika o postizanju usklađenosti s primjenjivim pravilima iz predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava EU-a i/ili uvjetima poziva, Komisija planira objaviti posebne smjernice s primjerima dobre prakse za provedbu financijske potpore trećim stranama u okviru dodjele bespovratnih sredstava EU-a. Tim će se smjernicama korisnicima pružiti potrebno znanje i najbolje prakse za učinkovito upravljanje financijskim potporama trećim stranama u okviru programa financiranja sredstvima EU-a.

- b) Potrebno je zahtijevati da se relevantne obveze koje proizlaze iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava EU-a također odražavaju ili u sporazumima sklopljenima između korisnika i trećih strana ili u pravilima korisnika priopćenima trećim stranama.**

(Ciljni rok provedbe: kraj 2026.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

Korisnici su se dužni pobrinuti da se određene obveze koje proizlaze iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava EU-a i/ili uvjeta poziva EU-a primjenjuju na primatelje financijske potpore trećim stranama. Iako je ugrađivanje tih obveza u sporazume sklopljene između korisnika i primatelja financijske potpore najjednostavniji pravni pristup, korisnici se mogu odlučiti i za druge pravne mehanizme (npr. uključivanje obveza u pravila poziva za dodjelu financijske potpore koja bi se priopćila primateljima i bila jednako obvezujuća za njih). To će prvenstveno ovisiti o opsegu i cilju programa financijske potpore trećim stranama, a stoga i o tome pruža li se potpora na temelju (pod)ugovora. To je opisano u aktualnom institucijskom predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima (vidjeti verziju [2.0 od 1. travnja 2025.](#), str. 165. i 166.).

Komisija u predstojećim smjernicama o dobrim praksama provedbe financijske potpore trećim stranama u okviru bespovratnih sredstava EU-a, kao i tijekom informativnih događanja, može dodatno naglasiti važnost primjene određenih obveza iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ili uvjeta poziva EU-a i na primatelje te potpore, među ostalim na temelju (pod)ugovora (ako ih korisnik sklapa).

- c) Potrebno je pružiti dostatno obrazloženje za slučajeve u kojima se na temelju programa rada ili poziva omogućuje pojedinačna potpora trećoj strani u iznosu većem od 60 000 EUR.**

(Ciljni rok provedbe: kraj 2026.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

Davanje posebnog obrazloženja u uvjetima poziva kad financijska potpora trećim stranama premašuje prag od 60 000 EUR objašnjeno je u internim smjernicama programa Obzor Europa o pripremi programa rada. Uključeno je i u standardne uvjete sustava Call Passport System (CPS) koji se primjenjuju u pripremi poziva: „Korisnici mogu pružati financijsku potporu trećim stranama. Potpora trećim stranama može se pružiti samo u obliku bespovratnih sredstava/nagrada. Najveći iznos koji se može dodijeliti svakoj trećoj strani jest 60 000 EUR (ako premašuje 60 000 EUR, unijeti i obrazloženje).”

Za određene aktivnosti, kao što je sufinanciranje u okviru programa Obzor Europa, ciljevi koji opravdavaju iznos financijske potpore trećim stranama veći od 60 000 EUR detaljnije su opisani i u općim prilogima relevantnih programa rada.

Međutim, postoji prostor za sustavnije poboljšanje obrazloženja u različitim aktivnostima programa Obzor Europa koje se zbog određenih politika oslanjaju na veće iznose financijske potpore trećim stranama.

U tu svrhu interne smjernice dodatno su razrađene 2024., i to tako što je GU RTD donio smjernice od 21. listopada 2024. o korištenju financijske potpore trećim stranama u dijelovima klastera programa rada Obzora Europa, a 23. svibnja 2024. provedeno je interno osposobljavanje osoba zaduženih za izradu programa rada, koje se odnosilo na pripremu tema u okviru financijske potpore trećim stranama. U predstojećim internim institucijskim smjernicama o financijskoj potpori trećim stranama koje su namijenjene voditeljima projekata dodatno će se naglasiti potreba za pružanjem dostatnog obrazloženja.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 6.: KOHEZIJA, OTPORNOST I VRIJEDNOSTI

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

Na temelju Devetog izvješća o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji¹ Komisija zaključuje da su se posljednjih desetljeća zahvaljujući kohezijskoj politici smanjile razlike između država članica i njihovih regija², provele strukturne reforme u nacionalnim gospodarstvima i izgradilo vrlo konkurentno socijalno tržišno gospodarstvo u Europskoj uniji (EU) poštujući pritom načelo supsidijarnosti. EU se 2024. nastavio nositi s dotadašnjim krizama, pri čemu je kohezijska politika i dalje bila glavni pokretač konvergencije i stabilnosti. Komisija je povećala potporu državama članicama za pomoć raseljenim Ukrajincima u okviru djelovanja kohezijske politike za izbjeglice u Europi (CARE, CARE+) i fleksibilne pomoći područjima (FAST-CARE), nudeći fleksibilnost, jednostavnije postupke i više pretfinanciranja za programe u razdoblju 2021. – 2027. U području politike zapošljavanja i socijalnih pitanja Komisija je nastavila raditi na provedbi europskog stupa socijalnih prava te je među ostalim predstavila akcijski plan za rješavanje problema manjka radne snage i vještina u EU-u.

Sredstva namijenjena ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji u EU-u dodjeljuju Europska komisija i nacionalna tijela u okviru sustava podijeljenog upravljanja. Za svaki sufinancirani program države članice odgovorne su za provedbu sustava upravljanja i kontrole koji moraju biti u skladu s glavnim zahtjevima utvrđenima u uredbi te za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti u prijavljenim rashodima. Komisija nadzire i ocjenjuje djelotvorno funkcioniranje tih sustava na temelju rezultata svih revizija koje su objavila revizijska tijela i Europski revizorski sud ili na temelju rezultata vlastitih revizija te prema potrebi daje preporuke za poboljšanje ili korektivne mjere i traži razumno jamstvo da je godišnja stopa pogreške za svaki program ispod praga značajnosti od 2 %. Ako to smatra potrebnim, Komisija koristi instrumente predviđene pravnim okvirom kako bi zaustavila plaćanja dok se ne provedu potrebna poboljšanja te pokreće postupke financijskih ispravaka već prijavljenih rashoda (ponekad uz postupke koje su države članice već pokrenule) kako bi zaštitila financijske interese Unije.

Komisijina strategija revizije za kohezijsku politiku uzima u obzir odgovornosti povezane s upravljanjem i kontrolom u okviru podijeljenog upravljanja, pri čemu su revizijska tijela država članica odgovorna prvenstveno za provedbu revizija rashoda za koheziju i izvješćivanje Komisije. Kako bi smanjila revizijsko opterećenje korisnika i upravnih tijela te učinkovito koristila vlastite resurse, Komisija u okviru pristupa jedinstvene revizije nastoji dobiti razumno jamstvo temeljitim pregledom dokumentacije rezultata nacionalnih revizija i mišljenja koji se dostavljaju svake godine za sve programe, koje dopunjuje revizijama temeljenima na riziku. Revizije temeljene na riziku obuhvaćaju ponovnu provedbu kontrola programskih tijela, među ostalim revizijskih tijela, kako bi se procijenila pouzdanost njihovih provjera i izvješćivanja za programe za koje je procjenom utvrđen rizik.

¹ Inforegio – Deveto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (europa.eu).

² Vidjeti str. xiii. izvješća: „Trideset godina nakon usporednog pokretanja europskog jedinstvenog tržišta i pojačane kohezijske politike, a dvadeset nakon proširenja iz 2004. jasan je dugoročni trend: mnogi dijelovi Europe ostvarili su iznimnu uzlaznu gospodarsku i socijalnu konvergenciju.”

Revizijski pristup dopunjava se i mjerama izgradnje kapaciteta na razini upravljačkih i revizijskih tijela, uključujući razmjenu zajedničkih metodologija i preporučenih korektivnih mjera, promicanje istorazinskih razmjena i davanje povratnih informacija o otkrivenim pogreškama kako bi se poboljšali kapaciteti za otkrivanje pogrešaka na svim razinama gdje je to potrebno.

Stalnim ocjenjivanjem kvalitete sustava upravljanja i kontrole svakog programa Komisija može utvrditi programe ili dijelove programa koji imaju nedostatke i u kojima je vjerojatnost da će doći do pogrešaka najveća te precizno usmjeriti potrebne korektivne mjere kako bi se ispravili prošli rashodi i poboljšao rad sustava u budućnosti. Isto tako, kako bi bolje usmjerila svoje revizijske aktivnosti, može procijeniti je li do takvih nedostataka ili nepravilnosti došlo i u drugim dijelovima programa, u drugim programima u istoj državi članici ili u drugim državama članicama.

Osim toga, nakon zaključaka i preporuka Europskog revizorskog suda u kojima je navedeno da je stopa neotkrivenih pogrešaka u kohezijskoj politici i dalje previsoka unatoč tome što na nacionalnoj razini postoje dvije razine kontrole, Komisija i zajednica za reviziju kohezijske politike zajednički su u prosincu 2024. dogovorile akcijski plan (vidjeti odjeljak II.2. odgovora Komisije u nastavku). U tijeku je provedba povezanih mjera u državama članicama, a Komisija će 2025. i 2026. kontinuirano pratiti provode li se na djelotvoran način kako bi se smanjio rizik od preostalih značajnih pogrešaka pri zaključenju i u programskom razdoblju 2021. – 2027.

Na temelju dostupnih rezultata nacionalnih i vlastitih revizija Komisija je u godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti zaključila da je 2024. rizik u trenutku plaćanja za kohezijsku politiku u cjelini i dalje bio značajan (iznad praga od 2 %). Međutim, Komisijini rezultati pokazuju i da se ta situacija razlikuje ovisno o državi članici i programu. Zaključila je da sustavi upravljanja i kontrole funkcioniraju dobro za 91 % od 431 otvorenog programa kohezijske politike. Za preostalih 9 % (30 cijelih programa i dijelovi sedam drugih programa) ozbiljne slabosti bile su prisutne uglavnom na razini upravljačkih tijela ili njihovih posredničkih tijela (ozbiljni nedostaci u provjerama upravljanja, kontrole prve razine koje dovode do prijavljivanja značajno nepravilnih rashoda). Nadalje, Komisija je utvrdila da neka revizijska tijela 2024. nisu uspjela otkriti pogreške. To je dovelo u pitanje pouzdanost provedenih revizijskih aktivnosti 12 od ukupno 116 revizijskih tijela (ili njihovih kontrolnih tijela) te su stoga preporučene posebne korektivne mjere radi poboljšanja stanja.

Naposljetku, Komisija je uvjerenjena da će višegodišnji korektivni kapacitet kohezijske politike omogućiti smanjenje rizika u trenutku zaključenja ispod praga značajnosti, među ostalim zamjenom nepravilnih ili povučenih rashoda drugim rashodima koji se smatraju prihvatljivima, kako je dopušteno Uredbom o zajedničkim odredbama. Programska tijela svake godine s ovjerenih računa povlače važne prethodno prijavljene iznose za koje je utvrđeno da su nepravilni ili rizični. Od početka programskog razdoblja 2014. – 2020. ukupno je povučeno 16,2 milijarde EUR za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijski fond te 3,7 milijardi EUR za Europski socijalni fond (ESF), Inicijativu za zapošljavanje mladih (YEI) i Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD). Na temelju povratnih informacija programskih tijela Komisija smatra da je pravna odredba o mogućim neto financijskim ispravcima iz Uredbe o zajedničkim odredbama koji, ako se primijene predviđeni pravni uvjeti i strogi kriteriji, dovode do izravnog gubitka financijskih sredstava za predmetne države članice, u praksi rezultirala povećanim preventivnim i korektivnim djelovanjem država članica. Komisija je 2024. zaključila da su ti kriteriji za neto financijske ispravke ispunjeni u tri slučaja financiranja iz EFRR-a / Kohezijskog fonda ili više fondova odjednom te je pokrenula povezane postupke. U 2025. provodi se konačna procjena za još jedan postupak koji se odnosi na program financiran iz Europskog socijalnog fonda. Naposljetku, Komisija je u istom razdoblju kao rezultat svojih revizijskih aktivnosti i nadzorne uloge te postupajući po nalazima Europskog revizorskog suda i OLAF-a zatražila dodatne financijske ispravke u iznosu većem od 1,36 milijardi EUR (doprinosa EU-a), koji su programska tijela u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama mogla ponovno upotrijebiti. Nakon provedbe svih korektivnih mjera Komisija je u

godišnjim izvješćima o radu procijenila da rizik u trenutku zaključenja u ovom trenutku iznosi 2 % ili manje za sve obračunske godine do 2023., a dodatne korektivne mjere i dalje se primjenjuju. To je odraz višegodišnjeg korektivnog kapaciteta kohezijske politike.

Komisija je stoga zaključila da ima razumno jamstvo da sustavi upravljanja i kontrole općenito funkcioniraju dovoljno dobro da su povezane transakcije zakonite i pravilne te da se poduzimaju proporcionalne i djelotvorne korektivne mjere u skladu s pravnim okvirom kad se utvrde nedostaci u sustavu ili kršenja primjenjivih pravila koja ugrožavaju zakonitost i pravilnost povezanih transakcija.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija (odlomci 6.10. – 6.38.)

Rezultati ispitivanja transakcija koje je Sud proveo (odlomci 6.10. – 6.15.)

Komisija je zadovoljna da se prema procjeni Suda situacija u vezi sa stopom pogreške poboljšala u odnosu na prošlu godinu i da se ove godine smanjila razlika u procjeni odgovarajućih stopa pogreške. Komisija procjenjuje i da će rizik u trenutku plaćanja za 2024. ostati značajan do najviše 2,9 % za naslov 2. VFO-a, što je blago povećanje u odnosu na stope prijavljene prethodnih godina, ali je niže od izračuna Europskog revizorskog suda. U skladu s Komisijinom metodologijom i obvezama dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja, ta se procjena temelji na sveobuhvatnom pregledu svih revizorskih mišljenja i stopa pogreške koje su prijavila tijela za reviziju programa i koje je Komisija prema potrebi prilagodila nakon vlastite procjene i uzimajući u obzir rezultate revizije Europskog revizorskog suda. Pristup koji je Komisija odabrala omogućava joj da donosi zaključke o riziku na razini država članica, ali i na razini pojedinačnih programa, odnosno da prikaže diferencirana stanja za svaki program.

Komisija upućuje na poglavlje 1. izvješća (odlomci 1.27. – 1.34.) i svoje povezane odgovore kako bi objasnila razliku između razina stopa pogreške o kojima su izvijestile te dvije institucije, koje nije moguće izravno usporediti.

Iako ne smatra nužno da svi slučajevi koje je istaknuo Europski revizorski sud sadržavaju nepravilnosti u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama, Komisija će propisno poduzeti daljnje mjere u vezi sa svim pogreškama o kojima je Sud izvijestio i zatražiti korektivne mjere ili financijske ispravke ako to smatra potrebnim i pravno mogućim. Osim toga, predmetnim programskim tijelima preporučit će da prema potrebi dodatno poboljšaju sustave upravljanja i kontrole, uzimajući u obzir i provedbu u razdoblju 2021. – 2027.

U tom pogledu uz slučajeve o kojima je već izvijestila u godišnjim izvješćima o radu Komisija uzima u obzir slabosti u radu i izvješćivanju nekih revizijskih tijela o kojima je izvijestio Europski revizorski sud. Komisija priznaje određene probleme u sustavu koje je otkrio Sud. Pozdravlja i činjenicu da je Sud naveo elemente dobre prakse i poboljšanja u radu revizijskih tijela tijekom vremena (okvir 6.12., Hrvatska), upućujući na razlike u pristupu među državama članicama i programima te na sposobnost učenja i poboljšanja na temelju prijašnjih preporuka Suda i Komisije.

Komisija naglašava važnost uloge revizijskih tijela u otkrivanju pogrešaka. Međutim, kako je Europski revizorski sud utvrdio u svojem uzorku (odlomak 6.10.) i Komisija u svojim revizijama, rad

tih ključnih tijela mogao bi biti još učinkovitiji. Nadalje, u obračunskoj godini koja se analizira revizijska tijela prijavila su ukupne stope pogreške iznad 2 % za svaki četvrti program, što pokazuje da je za te programe i dalje potrebno poboljšati kontrole prve razine. Nakon što su programska tijela primijenila ispravke stopa preostale pogreške smanjila se na manje od 2 % za sve osim tri programa³. Kapacitet otkrivanja na razini država članica doveo je do znatnih financijskih ispravaka i povlačenja prije nego što su financijska izvješća programa dostavljena Komisiji (vidjeti prethodni [odjeljak I. odgovora Komisije](#)).

Međutim, prihvaća i da neke pogreške nisu otkrivene na razini upravljačkih i/ili revizijskih tijela ili nisu točno uzete u obzir pri izračunu prijavljenih stopa pogreške u određenim slučajevima. Zbog tog su razloga i nakon procjene po programima GU REGIO i GU EMPL prilagodili stope pogreške koje su prijavile države članice kako bi procijenili rizik u trenutku plaćanja i njegovu najvišu razinu (što je ključni pokazatelj uspješnosti za zakonitost i pravilnost) u svojim godišnjim izvješćima o radu, uzimajući u obzir i rezultate Europskog revizorskog suda (vidjeti dio 2. u nastavku). Tako prijavljena najviša razina rizika u trenutku plaćanja (3,6 %) ove godine ostaje iznad praga značajnosti za obje glavne uprave, no niža je od one koju je Sud izračunao statističkom ekstrapolacijom pogrešaka koje je otkrio i kvantificirao.

Kad je riječ o vrstama pogrešaka ([odlomak 6.13.](#)), Komisija i revizijska tijela općenito su utvrdila na temelju njihove zajedničke tipologije da se stope pogreške odnose na iste kategorije nepravilnosti kao i stope Suda, a to su neprihvatljivi rashodi, javna nabava, revizijski trag i, ove godine u manjoj mjeri, državna potpora. Komisija će nastaviti surađivati s relevantnim programskim tijelima kako bi im pomogla da unaprijede svoje kapacitete i tako bolje otkriju i spriječe navedene nepravilnosti. Nadalje, nedostaci otkriveni u razdoblju 2014. – 2020. i njihovi temeljni uzroci iskoristit će se za osmišljavanje jednostavnijeg i pouzdanijeg jamstvenog sustava koji će biti otporniji na pogreške. Taj će se sustav predložiti suzakonodavcima za programsko razdoblje nakon 2027.

Naposljetku, Komisija smatra da dodatne pogreške koje je prijavio Europski revizorski sud, koje ponekad nastaju zbog toga što upravljačka tijela ili korisnici ne razumiju u potpunosti povezana složena pravila ili griješe ili zbog toga što programska dokumentacija ne postoji ili nije dostatna, ne dovode nužno u pitanje rezultate ili učinak sufinanciranih projekata.

Podijeljeno upravljanje (odlomci 6.16. – 6.31.)

Neprihvatljivi troškovi i projekti (odlomci 6.16. – 6.22.)

Kad je riječ o troškovima i projektima koje je Europski revizorski sud smatrao neprihvatljivima, Komisija napominje da povezani sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava nisu jasno sastavljeni i da ih se može različito tumačiti ili da nisu pravodobno ažurirani kad su sadržavali pogreške.

Komisija se slaže da su neprihvatljivi troškovi najčešća vrsta pogreške koju su utvrdila revizijska tijela i priznaje neke od dodatnih pogrešaka koje je Sud kvantificirao na toj osnovi, ali ne sve.

Kad je riječ o transakcijama kupnje cjepiva protiv bolesti COVID-19 obuhvaćenima revizijom, Komisija prima na znanje mali broj pogrešaka koje je Sud kvantificirao u državama članicama obuhvaćenima revizijom. Komisija ističe i da su države članice morale uspostaviti sustave praćenja i kontrole za isporuku cjepiva centrima za cijepljenje u posebno teškim i zahtjevnim vremenima. Kad je riječ o jediničnim troškovima u Italiji, to je pitanje potrebno razmotriti na globalnoj razini za

³ Osim toga, Komisija je ponovnom procjenom utvrdila da je stopa pogreške veća od 2 % u dodatna 23 od 439 predmetnih programa.

ukupne rashode prijavljene za sve programe i regije, a Komisija će osigurati da država članica nije prijavila veće rashode od onih koji su stvarno nastali za cjepiva predmetnog proizvođača.

U pogledu provedbe centraliziranih postupaka nabave cjepiva ([odlomak 6.21.](#)) Komisija čvrsto vjeruje da su ti postupci, uključujući preliminarne razmjene s ugovarateljima, bili potpuno u skladu s Financijskom uredbom u specifičnom kontekstu iznimne hitnosti tijekom pandemije i s ciljem da se osigura dostatna količina sigurnog cjepiva za stanovništvo u državama članicama u vrijeme pandemije. Kad je riječ o presudi Općeg suda u predmetu T-36/23, Opći sud utvrdio je da je Komisija u svojoj odluci trebala detaljnije objasniti da ne posjeduje zatražene dokumente. Stoga je Komisija već donijela novu odluku u potpunosti u skladu s presudom.

Usklađenost s pravilima unutarnjeg tržišta: javna nabava i državne potpore ([odlomci 6.23. – 6.27.](#))

Službe Komisije napominju da je javna nabava (a i državna potpora, iako u manjoj mjeri prema ovogodišnjim nalazima Europskog revizorskog suda) i dalje izvor pogrešaka, ali se ne slažu nužno s procjenom Suda u pogledu svih pogrešaka koje je kvantificirao zbog neusklađenosti s pravilima EU-a ili nacionalnim pravilima o javnoj nabavi te pravilima o državnim potporama ([odlomak 6.24.](#)).

Kad je riječ o projektu za koji je Sud proveo reviziju u Francuskoj ([okvir 6.4.](#)), službe Komisije ističu da ta operacija nije podlijegala ni nacionalnom zakonodavstvu o javnoj nabavi ni direktivama EU-a o javnoj nabavi. Komisija smatra da su upravljačka tijela ispravno postupila kad su prihvatila korisnikov odabir povezanog ugovaratelja i odgovarajuće troškove projekta. Nadalje, Komisija smatra da bi, s obzirom na udio javnog financiranja (10 % ukupnih troškova projekta) i činjenicu da su prijavljeni troškovi bili u skladu s tržišnim cijenama, učinak svakog sukoba interesa bio minimalan.

Kad je riječ o projektu EFRR-a u Njemačkoj ([okvir 6.5.](#)), u okviru kojeg je pružena financijska potpora iz programa državnih potpora za regionalne projekte ulaganja malih i srednjih poduzeća (MSP-ova), Sud je smatrao da je korisnik imao i partnersko i povezano poduzeće, što je trebalo uzeti u obzir pri izračunu veličine poduzeća u vrijeme podnošenja prvog zahtjeva i početka projekta. Međutim, na dan slanja drugog zahtjeva (dvije godine kasnije) i potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ta dva društva više nisu bila partnerska poduzeća u smislu članka 3. stavka 3. definicije MSP-ova (Prilog I. Uredbi Komisije (EU) br. 651/2014). U skladu s njemačkim upravnim pravom i načelima prava EU-a o državnim potporama relevantne pravne i činjenične okolnosti trebale bi se ocijeniti s obzirom na stanje u trenutku donošenja odluke. Na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava kojim se utvrđuje doprinos za broj otvorenih radnih mjesta (45 u ovoj operaciji) Komisija smatra da u ovom slučaju nije došlo do pogreške ili je došlo samo do vrlo male pogreške.

Kad je riječ o poštovanju pravila jedinstvenog tržišta, Komisija će i dalje pružati potporu programskim tijelima osmišljavanjem mjera u okviru svojih akcijskih planova u području javne nabave i državne potpore kako bi se odredbe koje se odnose na unutarnje tržište ispravno tumačile i točno provodile, među ostalim kako bi se izbjegao potencijalni sukob interesa. Javna nabava i dalje je značajan izvor dodatnih, neotkrivenih pogrešaka koje je Komisija utvrdila u svojim revizijama usklađenosti i izvor dodatnih financijskih ispravaka koje su zatražile države članice. U takvim slučajevima Komisija sustavno zahtijeva da predmetna revizijska tijela provedu dodatne mjere za poboljšanje kapaciteta za otkrivanje nepravilnosti u javnoj nabavi (poboljšani revizijski kontrolni popisi, dodatna ciljana osposobljavanja i pisane smjernice za revizore, dijalog s revizorima o temeljnim uzrocima otkrivenih dodatnih pogrešaka).

Dostupnost ključne popratne dokumentacije ([odlomci 6.28. – 6.29.](#))

U vezi s [odlomcima 6.28. i 6.29.](#) Komisija se slaže da su potrebni ključni dokumenti kako bi se zabilježio primjereni revizijski trag rashoda prijavljenih za svaku operaciju u skladu s člankom 72. točkom (g) Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. jer bi se u protivnom u pitanje mogla dovesti prihvatljivost operacije koja prima potporu (vidjeti primjer iz [okvira 6.6.](#)). Komisija napominje da je nepostojanje popratnih informacija ili dokumentacije i dalje treći najčešći izvor pogrešaka o kojima su izvijestila i revizijska tijela i revizori Komisije u programskom razdoblju 2014. – 2020.

Informacije koje se traže od korisnika i programskih tijela u svakom bi slučaju trebale biti proporcionalne, uzimajući u obzir učinak i administrativne troškove zahtjeva za dokumentaciju te pozive dionika na pojednostavnjenje provedbe fondova EU-a i trud koji Komisija u to ulaže u okviru svojeg plana pojednostavnjenja.

Kad je riječ o načinu na koji revizijska tijela dokumentiraju svoje revizijske postupke ([odlomek 6.28.](#)), nužno je poštovati revizijske standarde, ali bi to trebalo biti uravnoteženo proporcionalnim administrativnim postupcima. Komisija je 2019. i 2020. u suradnji s revizijskim tijelima osnovala radnu skupinu za poboljšanje revizijske dokumentacije i pružanje minimalnih preporuka uz poštovanje proporcionalnosti administrativnih troškova. U sklopu toga izrađen je „Dokument za razmatranje o revizijskoj dokumentaciji”, o kojem je Europski revizorski sud pozitivno izvijestio u svojem godišnjem izvješću za 2019. ([okvir 5.8.](#)). Komisija prema potrebi i dalje preporučuje revizijskim tijelima da slijede dogovorene smjernice, osobito u okviru posebnih revizija usklađenosti koje se odnose na potpunost revizijskih kontrolnih popisa i postupaka.

Financijski instrumenti ([odlomci 6.30. – 6.31.](#))

Komisija prima na znanje pojedinačne slučajeve krajnjih primatelja koje je Europski revizorski sud smatrao neprihvatljivima. Budući da se Uredbom o zajedničkim odredbama predviđa da se prihvatljivost povezanih rashoda za financijske instrumente utvrđuje u trenutku zaključenja (članak 42.), svaka nepravilnost utvrđena u tom trenutku može se ispraviti i zamijeniti prihvatljivim rashodima do zaključenja i ne utječe na prihvatljivost predujmova koje je Komisija isplatila tijekom provedbe programa. Komisija je 2024. i 2025. provela revizije priprema za zaključenje kako bi osigurala da će programska tijela do zaključenja provesti dostatne provjere prihvatljivosti rashoda i krajnjih primatelja prijavljenih u okviru financijskih instrumenata.

Transakcije kojima izravno ili neizravno upravlja Komisija ([odlomci 6.32. – 6.34.](#))

U jednom slučaju Komisija (CINEA) se ne slaže s procjenom Suda.

Dobro financijsko upravljanje ([odlomek 6.35.](#))

Kad je riječ o dva talijanska slučaja iz [okvira 6.9.](#), Komisija napominje da su predmetni ugovori ispod praga za primjenu direktiva EU-a o javnoj nabavi. Stoga ti ugovori podliježu nacionalnom zakonodavstvu o javnoj nabavi, koje je pravilno primijenjeno. Međutim, iako to neće imati nikakav financijski učinak, što je potvrdio i Sud, Komisija će programskim tijelima predmetne države članice ponoviti da ponder od 10 % za kriterij cijene nije dobra praksa, kako je podsjetila u svojem priručniku o javnoj nabavi.

Ostali rashodi ([odlomci 6.36. – 6.38.](#))

Kad je riječ o [Fondu solidarnosti Europske unije](#), Komisija prima na znanje kašnjenja u dostavi povezanih godišnjih izvješća o radu Europskom parlamentu i Vijeću. Taj se problem upravo rješava.

2. Upravljanje (odlomci 6.39. – 6.62.)

Aktivnosti revizijskih tijela (odlomci 6.39. – 6.51.)

Udio jamstvenih paketa sa stopama preostale pogreške iznad praga značajnosti 2024. (odlomci 6.40. – 6.44. i slika 6.9.)

Kad je riječ o računovodstvenoj dokumentaciji prihvaćenoj 2024., na temelju svoje procjene i nakon potrebnih prilagodbi stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela te uzimajući u obzir financijske ispravke koje su primijenile države članice, Komisija je u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL za 2024. potvrdila stopu preostale pogreške:

— ispod praga značajnosti za 95 % svih programa kohezijske politike (302 programa GU-a REGIO⁴ i 203 programa GU-a EMPL),

— iznad praga značajnosti za 5 % svih programa kohezijske politike (16 programa GU-a REGIO i 11 programa GU-a EMPL).

Za te programe s ponovno izračunanom stopom preostale pogreške većom od 2 %, uključujući slučajeve o kojima je izvijestio Europski revizorski sud (odlomak 6.43.), Komisija od država članica traži da primijene dodatne korektivne mjere, među ostalim financijske ispravke kad je to pravno moguće, kako bi „rizik u trenutku zaključenja” za sve programe za razdoblje 2014. – 2020. u konačnici bio ispod praga značajnosti. Naposljetku, ako države članice ne poduzmu odgovarajuće mjere, Komisija može sama primijeniti financijske ispravke.

Komisija prima na znanje da je Sud ponovno izračunao stope preostale pogreške i utvrdio da su iznad 2 % za 16 od 30 jamstvenih paketa obuhvaćenih ovogodišnjom revizijom. Iako je već prilagodila neke od njih na iznad 2 % (odlomak 6.40.), Komisija smatra da se ponovni izračuni Europskog revizorskog suda iznad 2 % djelomično mogu pripisati razlikama u procjeni nekih pogrešaka (vidjeti odjeljak II.1. odgovora Komisije). U jednom je slučaju Komisija već prilagodila stopu pogreške u godišnjem izvješću o radu, a država članica već je provela potrebne financijske ispravke tijekom revizije Suda.

Komisija i dalje blisko surađuje s revizijskim tijelima kako bi se postiglo zajedničko poimanje zajedničkog pravnog i provedbenog okvira (vidjeti pojedinosti o dogovorenom akcijskom planu u sljedećem odjeljku) te je 2024. pokrenula dijalog s Europskim revizorskim sudom kako bi se razjasnili različiti pristupi u procjeni rada revizijskih tijela.

Komisija prima na znanje zaključke Europskog revizorskog suda o pouzdanosti rada revizijskih tijela, koji se uglavnom temelje na kriterijima ponovnog izračuna prijavljene stope pogreške iznad 2 % u slučajevima u kojima je Sud kvantificirao dodatne pogreške. Komisija ocjenjuje djelotvornost i pouzdanost rada revizijskog tijela na temelju niza aspekata, pri čemu je stopa pogreške samo jedan od njih. Na primjer, neke pogreške (ili čak samo jedna pogreška) koje revizijska tijela prethodno nisu otkrila zbog složenih ili posebnih pravila, čak i ako značajno utječu na ponovno izračunanu stopu pogreške u godini izvješćivanja, ne ukazuju nužno na sistemske slabosti u radu predmetnog revizijskog tijela.

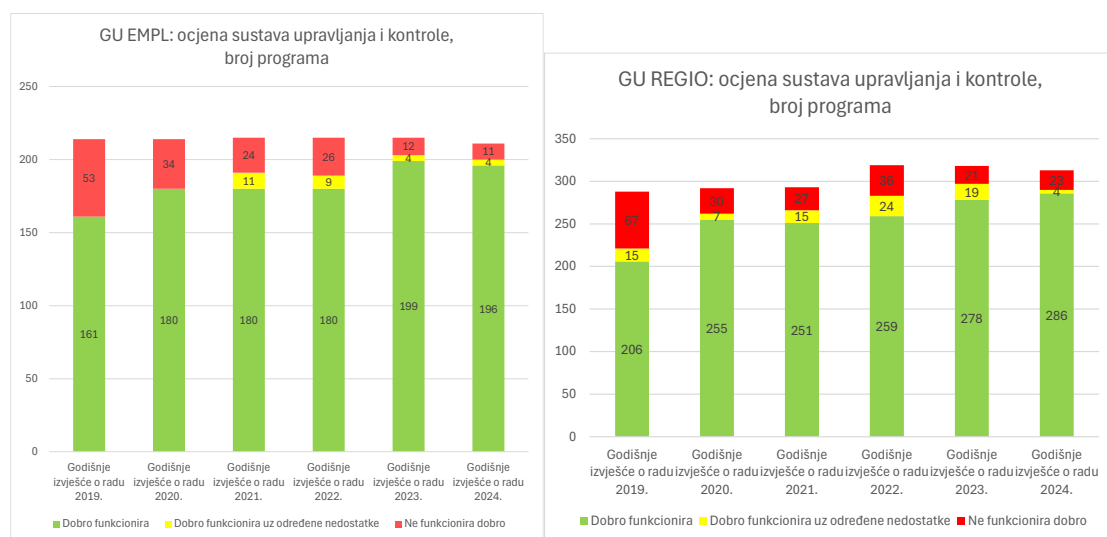
⁴ Financira se u okviru EFRR-a, Kohezijskog fonda ili uz potporu iz Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA-CBC) ili Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI-CBC).

Komisijine aktivnosti u svrhu dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu (odlomci 6.52. – 6.62.)

Kad je riječ o procjeni Europskog revizorskog suda da na kraju razdoblja dio sustava ne funkcionira djelotvorno (odlomak 6.53.), Komisija upućuje na vlastitu sustavnu i kontinuiranu procjenu djelotvornosti sustava kojima upravljaju upravljačka i revizijska tijela, koja se temelji na svim dostupnim rezultatima revizije. Komisija objavljuje i pojedinačne stope pogreške za svaki program koje se temelje na izvješćima država članica, ali nakon odgovarajuće procjene i primjene eventualnih potrebnih prilagodbi i ponovnih izračuna slijedom Komisijinih pregleda revizijske dokumentacije ili ponovne provedbe revizije na terenu na uzorku programa koji se smatraju rizičnima. To znači da se Komisija ne oslanja samo na stope pogreške koje su prijavila programska tijela, nego ih pažljivo ocjenjuje u okviru vlastitog izvješćivanja. Ako utvrđene ozbiljne slabosti posebno utječu na rad revizijskih tijela, Komisija provodi vlastite ponovne provjere kako bi procijenila rizike ili kvantificira rizike na temelju paušalne stope, što je odraženo u riziku u trenutku plaćanja i najvišim rizicima navedenima u godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

Kao i prethodnih godina, Komisijini revizori u svojim pregledima dokumentacije i revizijama i dalje posvećuju posebnu pozornost rizicima povezanim s rashodima u kontekstu bolesti COVID-19 te s dvostrukim financiranjem i sukobima interesa, što su sve standardne kontrolne točke u raznim Komisijinim revizijskim kontrolnim popisima. Ako se utvrde nedostaci u povezanim područjima, provode se financijski ispravci. Na primjer, u godišnjem izvješću o radu GU-a REGIO za 2024. (str. 37.) opisano je nekoliko slučajeva rizika od sukoba interesa koje su otkrili Komisijini revizori, a koje upravljačka tijela nisu utvrdila ili su ih utvrdila, ali ih nisu primjereno ublažila.

Na temelju procjene svih dostupnih revizijskih informacija iz revizija država članica i revizija EU-a Komisija je u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2024. donijela zaključak o djelotvornosti sustava upravljanja i kontrole (vidjeti grafikon u nastavku). Kad je riječ o programima u kojima su potrebna znatna poboljšanja, korektivne mjere zatražene su u svim slučajevima.



Značajna razina nepravilnih rashoda u prihvaćenoj računovodstvenoj dokumentaciji (odlomci 6.54. – 6.58.)

Komisija je osmislila vlastiti jamstveni sustav kako bi glavni direktori GU-a REGIO i GU-a EMPL mogli pružati jamstvo plaćanja svakom od 431 programa u okviru kohezijske politike u skladu s obvezama koje imaju kao dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja.

Na temelju te detaljne procjene po programima i ukupne stope preostale pogreške (rizik u trenutku plaćanja) fondova kojima upravljaju glavni direktori zaključili su u svojim godišnjim izvješćima o radu da u rashodima koji su potvrđeni Komisiji za fondove u računovodstvenoj dokumentaciji prihvaćenoj 2024. i dalje postoje značajne nepravilnosti (odlomak 6.55.). Uspjeli su utvrditi i koji programi (ili dijelovi programa) imaju ozbiljne nedostatke (vidjeti npr. priloge 7.F odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu) i za koje su zatražene korektivne mjere, a izvijestili su i o financijskim ispravcima primijenjenima radi uklanjanja nepravilnosti otkrivenih u prethodnim godinama.

Povećanje rizika u trenutku plaćanja i najvećeg rizika u usporedbi s prethodnom godinom uglavnom je posljedica opreznog pristupa zbog izmjene Uredbe o zajedničkim odredbama u okviru Platforme za strateške tehnologije za Europu, kojom je omogućeno produljenje kontrolnih aktivnosti do veljače 2026. (vidjeti prethodni dio II.1.). Uzimajući u obzir visoke iznose rashoda prijavljenih Komisiji 2024. i ograničene kontrole i revizije dovršene na dan potpisivanja godišnjih izvješća o radu, Komisija je primijenila paušalnu stopu od 2 % za sve programe za koje je u prethodnom postupku prijavljen rizik u trenutku plaćanja manji od 2 %, ali za koje će ažurirani rezultati revizije biti dostupni tek nakon potpisivanja godišnjeg izvješća o radu.

Osim toga, Komisija u izvješću navodi i procijenjenu razboritu najveću vrijednost primjenom paušalnih stopa za pojedinačne programe ovisno o njihovoj specifičnoj situaciji kako bi se uzeli u obzir mogući dodatni rizici. Na temelju preporuka Europskog revizorskog suda⁵ najveća vrijednost uključuje i konzervativan pristup kako bi se uzele u obzir moguće pogreške u rashodima koji nisu obuhvaćeni revizijom, na primjer ako je proveden samo pregled dokumentacije ili kad je potrebna dodatna revizija u okviru kontradiktornih postupaka koji su u tijeku, i/ili uzimajući u obzir rezultate revizija iz prethodnih godina koji upućuju na moguće preostale rizike u rashodima iz analize.

Komisija je stoga uvjerenjena da njezini izračuni rizika u trenutku plaćanja, uključujući najviše rizike, koji uzimaju u obzir rezultate Suda bez ekstrapolacije, ali nakon temeljite procjene mogućeg učinka na druge programe, vjerno prikazuju stvarno stanje na terenu i uzimaju u obzir rizike utvrđene za svaki program.

Zaključenje programskih razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. (odlomci 6.59. – 6.62.)

Komisija podsjeća da su nakon nedavnih zakonodavnih izmjena⁶ administrativni rokovi za zaključenje produljeni do veljače 2026. kako bi programska tijela mogla provesti sve postupke dužne pažnje i provjere prije prijavljivanja konačnih rashoda. Komisija je započela i nastaviti će provoditi temeljitu procjenu paketa za zaključenje kako bi se pri zaključenju provele odgovarajuće kontrole i preostale značajne razine pogrešaka primjereno ispravile prije podnošenja završne računovodstvene dokumentacije. Procjena zakonitosti i pravilnosti rashoda koji su prijavljeni kao zakoniti i pravilni pri zaključenju može se nastaviti nakon službenog prihvaćanja povezane računovodstvene dokumentacije, a za svaki će se program uputiti obavijest o konačnom zaključenju tek nakon što države članice na odgovarajući način isprave sve nepravilnosti.

U skladu s preporukama Suda iz prethodnih godišnjih izvješća Komisija je 2024. provela preventivne revizije pripravnosti za zaključenje na uzorku programa koji se smatraju rizičnima kako bi se pobrinula da predmetna tijela pravodobno provode sve potrebne provjere radi sprečavanja i ispravljanja preostalih nepravilnosti i poduzimaju odgovarajuće daljnje mjere u vezi sa svim prijavljenim rezultatima revizije do zaključenja. Više pojedinosti o tim revizijama navedeno je u prilogima 7.I godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL za 2024. Komisija će izvijestiti o

⁵ Vidjeti tematsko izvješće 26/2021, preporuku 3.a i pregled 03/2024, zaključak, str. 23.

⁶ Uredba (EU) 2024/795 o uspostavi Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP), koju su suzakonodavci donijeli 29. veljače 2024.

napretku u pogledu zaključenja za razdoblje 2014. – 2020. u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2025.

3. Zaključci izvješća (odlomci 6.63. – 6.66.)

Komisija se slaže s Europskim revizorskim sudom da je 2024. stopa pogreške i dalje općenito bila značajna u pogledu rashoda za koheziju. Na temelju svih rezultata revizije Komisija je u godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti procijenila ukupnu razinu rizika, uključujući njegovu najveću vrijednost u slučaju mogućih dodatnih neotkrivenih rizika, koja je viša nego prethodnih godina, ali je i dalje niža od one koju je procijenio Europski revizorski sud (Komisija upućuje i na poglavlje 1. izvješća, odlomci 1.27. – 1.36.). Komisija je izvijestila i da se situacija razlikuje među programima i državama članicama.

Uzimajući u obzir zaključke i preporuke Europskog revizorskog suda i Komisije iz posljednjih godina, Komisija je zajedno s revizijskim tijelima postigla dogovor o akcijskom planu korektivnih mjera koje su se obvezala primijeniti kako bi provela posebne revizijske preporuke koje su primila od Suda ili Komisije tijekom programskog razdoblja radi poboljšanja svojih kapaciteta za otkrivanje u razdoblju 2021. – 2027. i otklanjanja preostalih problema prije zaključenja razdoblja 2014. – 2020. Osim toga, Komisija je provela daljnje mjere na temelju preporuka Suda kako bi pojačala svoje aktivnosti ponovne provedbe revizije na terenu i tako pomnije i preventivno nadzirala rad revizijskih tijela, među ostalim kako bi potvrdila da upotrebljavaju odgovarajuće i potpune revizijske kontrolne popise i postupke, s ciljem povećanja pouzdanosti rezultata revizije koje prijavljuju.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 6.1. – Potrebno je zajamčiti da revizijska tijela poboljšaju svoj način rada

Komisija bi trebala zajamčiti da revizijska tijela ojačaju svoje kapacitete za kontrolu i otkrivanje na način da tijekom svojih pregleda dokumentacije i revizija provjerava je li države članice:

- (a) **pravilno planiraju uzorkovanje te sastavljaju reprezentativan, dostatan i relevantan revizijski uzorak iz rashoda prijavljenih Komisiji, kako se zahtijeva Uredbom o zajedničkim odredbama;**
- (b) **potvrđuju da se ispunjavanje kriterija prihvatljivosti dokazuje na temelju dostatnih, primjerenih i pouzdanih dokaza;**
- (c) **vode odgovarajuću dokumentaciju kojom se potkrepljuje revizijski trag, uključujući jasno indeksiran revizijski spis s upućivanjima na (i) dokaznu dokumentaciju, (ii) detaljne kontrolne popise i (iii) radne dokumente, uključujući opis ispitanih stavki, povezanih izračuna i formula.**

(Ciljni rok provedbe: od 2026.)

Komisija **prihvata** preporuku i djelovat će u skladu s njom, posebno u svojim budućim revizijama, ali i praćenjem mjera koje treba poduzeti u kontekstu akcijskog plana koji je dogovorila s revizijskim tijelima u prosincu 2024. radi jačanja kapaciteta tih tijela za otkrivanje.

Preporuka 6.2. – Nakon primjene paušalnih stopa potrebno je nastaviti s provjerama

U slučajevima u kojima se u (operativnim) programima utvrde sistemski nedostaci i zatim primijeni paušalna stopa potrebno je zajamčiti da tijela država članica ne iskoriste mehanizam paušalnog ispravka kako bi izbjegla svoju odgovornost da provjere prihvatljivost rashoda prije nego što ih prijave Komisiji te da se prema potrebi osigura povrat sredstava.

(Ciljni rok provedbe: kraj 2025.)

Komisija **prihvaća** preporuku. Komisija smatra da su paušalni ispravci učinkoviti za ispravljanje prošlih nepravilnosti koje se ne mogu precizno kvantificirati (i kao u slučaju ugovora o javnoj nabavi za koje i dalje nastaju izdaci na temelju predmetnih ugovora, za sprečavanje prijavljivanja daljnjih nepravilnih rashoda) te da ne stvaraju nerazmjerno administrativno opterećenje. Kad se primjenjuju te paušalne stope, Komisija će nastaviti tražiti jasnu pisanu definiciju područja obuhvaćenih paušalnim ispravkom i odrediti krajnji rok za poboljšanje sustava upravljanja i kontrole. Nadalje, ako revizijski uzorci sadržavaju rashode na kojima je već proveden paušalni ispravak, od revizijskih tijela zatražit će se da sustavno provode kontrole kako bi se isključila mogućnost postojanja drugih problema koji nisu obuhvaćeni paušalnim ispravcima ili rizika od neotkrivenih sumnji na prijevaru i kako bi se prema potrebi omogućili pojedinačni povrati. Komisija će revizijskim tijelima razjasniti pristup procjeni ekstrapolirane statističke stope pogreške na statističkom uzorku ako je na dijelu populacije koja se procjenjuje već proveden paušalni ispravak.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 7.: PRIRODNI RESURSI I OKOLIŠ

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Naslov 3. višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Prirodni resursi i okoliš” obuhvaća rashode EU-a za zajedničku poljoprivrednu politiku, pomorsku i ribarstvenu politiku te program LIFE za okoliš i klimatsku politiku.

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP), koja ima najveći udio u rashodima u tom naslovu, europska je politika u pravom smislu riječi jer države članice udružuju resurse za provođenje jedinstvene zajedničke politike s jedinstvenim europskim proračunom. Ciljevi ZPP-a navedeni u Ugovoru i uredbama o ZPP-u su povećati poljoprivrednu produktivnost, osigurati primjeren životni standard u poljoprivrednoj zajednici, stabilizirati tržišta, osigurati dostupnost opskrbe, pobrinuti se da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama. Od 2023. 77,7 % potpore koja se pruža u okviru ZPP-a prešlo je iz politike koja se temelji na usklađenosti u politiku usmjerenu na uspješnost, kojom se državama članicama omogućuje veća fleksibilnost u prilagodbi intervencija u okviru ZPP-a njihovim specifičnim potrebama.

S 5,7 milijuna korisnika u 2024., ZPP se provodi u okviru podijeljenog upravljanja pomoću sveobuhvatnog sustava upravljanja i kontrole. Pouzdan i višeslojan jamstveni okvir, uključujući kontrole na nacionalnoj razini, neovisne revizije i nadzor pod vodstvom Komisije, popraćen dvogodišnjim pregledom uspješnosti, osigurao je uspješnu zaštitu financijskih interesa EU-a.

U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. Komisija se fokusira na uspješnost i pravilno funkcioniranje sustava upravljanja koje su države članice uvele kako bi osigurale kvalitetu postignutih rezultata te zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Za razliku od prethodnog programskog razdoblja, države članice zato nisu obvezne dostavljati detaljne statističke podatke o kontrolama na razini korisnika, već izvješća o uspješnosti politike na temelju pokazatelja ostvarenja i rezultata. Stoga Komisija ne izračunava stopu pogreške ili rizik u trenutku plaćanja za rashode iz strateških planova u okviru ZPP-a¹.

Komisija prima na znanje razinu pogreške koju je Europski revizorski sud procijenio za naslov 3. VFO-a u cjelini (odlomak 7.43.). Za rashode u okviru ZPP-a (uključujući rashode koji se temelje na uspješnosti i usklađenosti) procjenjuje se da je 77 % rashoda niskog rizika, 10 % srednjeg rizika i 13 % visokog rizika. Iako ti rezultati nisu izravno usporedivi s razinom pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud, upućuju na to da je razina jamstva vrlo visoka i u ZPP-u za razdoblje 2023. – 2027.

U tom pogledu, Komisija pozdravlja zaključak Europskog revizorskog suda da i u ZPP-u za razdoblje 2023. – 2027. u izravnim plaćanjima (isključujući ekosheme) i dalje nema značajnih pogrešaka, što

¹ Umjesto utvrđivanja stope pogreške i rizika u trenutku plaćanja, Komisija rashode u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. grupira u tri kategorije rizika (nizak, srednji i visok) na temelju konačnih, prilagođenih ocjena sustava upravljanja koje su uvele države članice. Tijela za ovjeravanje te ocjene utvrđuju jednom godišnje na temelju kvalitativne procjene pravilnog funkcioniranja uvedenih sustava upravljanja po intervenciji po agenciji za plaćanja, koju Komisija može prilagoditi na pojedinačnoj osnovi, uzimajući u obzir vlastite revizijske nalaze i nalaze Revizorskog suda.

potvrđuje važnu ulogu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS), uključujući sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela (ISAP), u sprečavanju i smanjenju rizika od pogreške.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNE PRIMJEDBE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Rezultati ispitivanja transakcija

Komisija prima na znanje razinu pogreške za naslov 3. VFO-a koju je Europski revizorski sud procijenio na 2,6 % (odlomak 7.17.).

Kad je riječ o mjerljivim pogreškama koje je utvrdio Europski revizorski sud, Komisija je u dvama slučajevima tijekom vlastitih revizija utvrdila slične nalaze, neovisno o revizijama Suda. U tijeku su postupci ocjenjivanja sukladnosti za te revizije, a rizik za fondove pokrit će se predloženim financijskim ispravkom, ovisno o ishodu postupka.

Ključni element okvira kontrole za intervencije koje se odnose na površinu i životinje u okviru ZPP-a integrirani je administrativni i kontrolni sustav (IAKS), koji je 2024. obuhvaćao 80 % rashoda ZPP-a pa je i dalje bio vrlo važan za financijski nadzor.

Izravna plaćanja

Komisija pozdravlja vrlo nisku stopu pogreške koju je Europski revizorski sud utvrdio za izravna plaćanja (isključujući ekosheme) (odlomak 7.44.).

Ekosheme

Ekosheme su novi instrument politike (u okviru izravnih plaćanja) nove zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) za programsko razdoblje 2023. – 2027. Znatan je to pomak u europskoj poljoprivrednoj politici prema povećanju okolišne održivosti i borbi protiv klimatskih promjena. Ekosheme su dobrovoljne intervencije koje poljoprivrednici mogu poduzeti u zamjenu za financijsku potporu za prakse koje doprinose ostvarivanju okolišnih ciljeva EU-a, uključujući očuvanje bioraznolikosti, učinkovitost iskorištavanja resursa i smanjenje ugljičnog otiska.

Takve prakse prihvatljive za okoliš uključuju, među ostalim, raznolikost usjeva, održavanje trajnih travnjaka, poboljšanje zdravlja tla sadnjom pokrovnih usjeva i primjenu agroekoloških metoda koje smanjuju ovisnost o kemijskim sredstvima. Te su intervencije osmišljene kako bi se ublažili štetni učinci intenzivne poljoprivrede, promicala sekvencijacija ugljika i zaštitili vodni resursi, što doprinosi otpornosti poljoprivrednih sustava na klimatske promjene.

Okolišni ciljevi i obveze koji se odnose na ekosheme detaljno su definirani u strateškim planovima u okviru ZPP-a. Njihova složenost proizlazi iz više elemenata. Obveze koje utvrđuju države članice ponekad su vrlo detaljne zbog zahtjevnosti kontrola. Te se intervencije po svojoj prirodi moraju moći prilagoditi različitim regionalnim uvjetima u državama članicama, uzimajući u obzir različite klimatske uvjete, vrste tla, krajobraze i strukture poljoprivrednih gospodarstava, što je jedini način za postizanje odgovarajućih ishoda za okoliš. S obzirom na veliku raznolikost i brojnost obveza koje donose poljoprivrednicima, neke su ekosheme izložene većem riziku od pogrešaka specifičnih za države članice. Velika raznolikost ekoshema u državama članicama u smislu brojnosti, ambicije, sadržaja,

ciljeva i plaćanja važan je čimbenik koji treba uzeti u obzir pri donošenju općih zaključaka o ekoshemama na temelju nalaza iz određenih država članica.

Komisija je posljednjih godina pružila znatnu potporu državama članicama u osmišljavanju, izmjeni i provedbi ekoshema. Potpora je, među ostalim, obuhvaćala ciljane smjernice u obliku pitanja i odgovora (uključujući pravna pojašnjenja), *ad hoc* sastanke s državama članicama, razmjene u okviru mreže ZPP-a EU-a te druge namjenske alate i forume za neometano uvođenje i dosljednu primjenu ekoshema u cijeloj Uniji.

U okviru mreže ZPP-a EU-a u razdoblju od listopada 2023. do ožujka 2024. održani su sastanci **tematske skupine za osmišljavanje i provedbu ekoshema**, na kojima su sudjelovali brojni dionici iz EU-a. Tematska skupina ispitala je različite pristupe njihovu osmišljavanju i provedbi u državama članicama, ono što je dobro funkcioniralo i neke prepreke u prvoj godini njihove provedbe. Tematska skupina utvrdila je i moguća rješenja i preporuke za daljnji razvoj ekoshema, kao što su osigurati njihovu dostupnost poljoprivrednicima za sve vrste i veličine poljoprivrednih gospodarstava, poticajna plaćanja, uključujući troškove učenja te njihovu okolišnu ambiciju.

Ekosheme su nova vrsta intervencije osmišljena za ostvarivanje ciljeva u području okoliša i klime te je, kao i za svaku novu inicijativu, za njih potrebno predvidjeti razdoblje prilagodbe. Od odobrenja strateških planova u okviru ZPP-a države članice već su unijele brojne izmjene u ekosheme kako bi pojasnile i poboljšale njihovu provedbu. Kako bi se proširio katalog dostupan poljoprivrednicima obveze su prilagođene i pojašnjene, a kako bi se povećala privlačnost i doprlo do što više poljoprivrednika uključene su nove sheme ili prakse i povećane razine premija (jedinični iznosi).

Komisija raznim kanalima pruža savjete i potporu državama članicama u osmišljavanju, provedbi i izmjeni njihovih ekoshema. To uključuje česte sesije pitanja i odgovora (u pisanom obliku i na sastancima), sastanke stručnih skupina država članica i inicijative mreže ZPP-a EU-a, kojima se olakšava optimizacija ekoshema država članica, ali i potiče razmjena dobrih primjera iz prakse.

2. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Izvješća GU-a AGRI i GU-a CLIMA o pravilnosti rashoda

Revizijski rad tijela za ovjeravanje i dalje je ključni element jamstva za rashode u okviru ZPP-a. Države članice obvezne su svake godine Komisiji slati svoje „jamstvene pakete”, koji uključuju nova godišnja izvješća o uspješnosti te mišljenja i izvješća tijela za ovjeravanje. Komisija na temelju tih informacija, rezultata vlastitih revizijskih nalaza i nalaza Europskog revizorskog suda donosi zaključak o jamstvu za rashode u okviru ZPP-a.

Za ukupne rashode u okviru ZPP-a (svi relevantni sustavi kontrole, uključujući rashode koji se temelje na uspješnosti i usklađenosti) procjenjuje se da je 77 % rashoda niskog rizika, 10 % srednjeg rizika i 13 % visokog rizika.

Procijenjeni rashodi za 2024. u segmentu niskog rizika u skladu su s rezultatima kontrola u posljednjih šest godina. Tijekom godina zabilježen je trend poboljšanja, što potvrđuje zrelost sustava upravljanja u državama članicama u kojima nastaju rashodi ZPP-a.

GU AGRI kontinuirano surađuje s državama članicama na uklanjanju glavnih izazova u provedbi ZPP-a raznim mjerama izgradnje kapaciteta i promicanjem najboljih primjera iz prakse.

Novi sustavi za izvješćivanje o uspješnosti

Komisija prima na znanje opažanja Europskog revizorskog suda o sustavu za izvješćivanje o uspješnosti i pozdravlja činjenicu da je za svih devet agencija za plaćanja s transakcijama iz strateških planova u okviru ZPP-a koje su bile dijelom njegova uzorka Europski revizorski sud utvrdio korelaciju između izvršenih plaćanja i ostvarenja zabilježenih u njihovim IT sustavima za izradu godišnjih izvješća o uspješnosti (odlomci 7.40., 7.42.).

Komisija je 2024. nastavila pratiti i podupirati agencije za plaćanja i koordinacijska tijela u prilagodbi njihovih IT sustava za izvješćivanje o uspješnosti. Dio programa revizije GU-a AGRI odnosi se na sustave za izvješćivanje o uspješnosti, procjenjuje se je li struktura sustava pouzdana i je li mehanizam za obradu podataka iz godišnjeg izvješća o uspješnosti točan i obuhvaća li cjelokupnu aktivnost. U vrijeme tih revizija godišnjih izvješća o uspješnosti sustavi su još bili u fazi razvoja, ali je navedeno da se napreduje prema planu. Najrelevantniji nalazi i preporuke odnosili su se na provedbu dobro dokumentiranih pravila validacije i kontrola u svim fazama obrade podataka u sustavima za izvješćivanje o uspješnosti kako bi se osigurala cjelovitost i točnost podataka.

Osim što je dao preporuke za poboljšanja, GU AGRI izradio je učinkovitu revizijsku metodologiju za procjenu sustava za izvješćivanje o uspješnosti i dostavio ju je tijelima za ovjeravanje radi provedbe revizija u okviru postupka godišnjeg ovjeravanja.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Praćenje preporuka iz prethodnih godina

Komisija pozdravlja procjenu Europskog revizorskog suda da je preporuka 7.1. iz godišnjeg izvješća za 2022., koja se odnosi na praćenje kvalitete podataka o poljoprivrednoj površini, u potpunosti provedena do kraja 2024.

Preporuka 7.1. – Državama članicama potrebno je pružiti potporu u osmišljavanju ekoshema

Uzimajući u obzir važnost ekoshema za postizanje okolišnih i klimatskih ciljeva, državama članicama potrebno je pružiti dodatnu potporu u osmišljavanju manje složenih ekoshema, ne dovodeći pritom u pitanje njihove ambicije, i to na temelju razmjene znanja i iskustva stečenog u provedbi prvih ekoshema za razdoblje 2023. – 2027.

(Ciljni rok provedbe: 2026.)

Komisija **prihvaća** tu preporuku.

Komisija će nastaviti podupirati države članice u osmišljavanju, provedbi i izmjeni ekoshema kako bi se osigurala njihova uspješna provedba i postigli zajednički ciljevi u području okoliša i klime, na temelju razmjene znanja i iskustva stečenog tijekom godina.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGHLAVLJE 8.: MIGRACIJE I UPRAVLJANJE GRANICAMA – SIGURNOST I OBRANA

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija pozdravlja zaključke da su posjećena revizijska tijela osmislila i provela detaljne postupke dostatne kvalitete za izvješćivanje o svojem radu u godišnjem izvješću o kontroli te da su općenito raspolagala detaljnim revizijskim programima i upotrebljavala kontrolne popise da potkrijepe svoje zaključke. U kontekstu provedbe preporuka iz ovog poglavlja Komisija će nastaviti poduzimati mjere za uklanjanje utvrđenih nedostataka kako bi se smanjio rizik od pogrešaka u budućnosti.

S obzirom na odlomak 8.20. Komisija smatra da su rashodi za migracije, upravljanje granicama, sigurnost i obranu niskog rizika. Komisija procjenjuje da je rizik u trenutku plaćanja ispod 2 %. Ta se procjena temelji na kontrolama i revizijama koje su provele Komisija i države članice, u kojima su ispitane brojne transakcije.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNE PRIMJEDBE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

Kad je riječ o primjedbi iz odlomka 8.6. da je i dalje potrebno poravnati iznos financijskih sredstava prije prihvaćanja završne računovodstvene dokumentacije država članica, Komisija želi istaknuti da su ukupni rashodi koje su države članice prijavile u razdoblju 2014. – 2020., među ostalim u dostavljenoj završnoj računovodstvenoj dokumentaciji, iznosili 94 % za Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI) i 94 % za Fond za unutarnju sigurnost (FUS).

1. Pravilnost transakcija

Kad je riječ o ispitanim transakcijama u kojima su postojale pogreške (odlomak 8.10. izvješća Europskog revizorskog suda), Komisija će riješiti utvrđene probleme kako bi se smanjio broj pogrešaka u budućnosti.

Odgovor na okvir 8.1.

Rashodi koji nisu obuhvaćeni razdobljem provedbe

Kad je riječ o neprihvatljivim troškovima prijavljenima za projekt u okviru podijeljenog upravljanja u Portugalu iz okvira 8.1., portugalska tijela prihvatila su da su troškovi opskrbe električnom energijom od 20. do 30. lipnja 2021. pogrešno uključeni u rashode.

Odgovor na okvir 8.2.

Nedostaci u postupcima dodjele bespovratnih sredstava

Francuska tijela smatraju da su načela transparentnosti i jednakog postupanja poštovana u dovoljnoj mjeri. Nacionalna financijska pravila ne obvezuju na navođenje pojedinosti o ponderiranju različitih kriterija; svi su kandidati ocijenjeni jednako.

U prijavljenom slučaju projekta u Portugalu nakon revizije Suda država članica poduzela je mjere za uklanjanje nedostataka utvrđenih u programskom razdoblju 2021. – 2027. Tako je problem u metodologiji ocjenjivanja riješen detaljnim vodičem za evaluatore, uvođenjem načela „četiri oka” za svaku evaluaciju, integracijom sustavnih provjera dosljednosti i validacije kako bi se otkrile eventualne neusklađenosti u ocjenjivanju te osposobljavanjem vanjskih evaluatora.

Nadalje, Komisija naglašava da portugalsko upravljačko tijelo FAMI-ja za programsko razdoblje 2021. – 2027. nije isto tijelo koje je bilo nadležno za taj fond u prethodnom programskom razdoblju (2014. – 2020.). Aktualno upravljačko tijelo surađuje s Komisijom na izradi vlastite metodologije evaluacije. Osim toga, iskoristilo je iskustvo nacionalne agencije koja nadzire provedbu drugih kohezijskih fondova.

Financijska sredstva EU-a nisu u potpunosti upotrijebljena za predviđene svrhe

Kad je riječ o projektu u okviru podijeljenog upravljanja u Francuskoj, projekt u sklopu FUS-a obuhvaćen revizijom sastojao se od izrade studije izvedivosti i definiranja stabilnog rješenja za ugradnju optoelektroničkog sustava u zrakoplov Falcon 50M, koji se koristi za nadzor granica.

U kasnijoj fazi, na temelju rješenja za integraciju snažnijeg optoelektroničkog senzora trebalo je proizvesti, testirati i kvalificirati prototip prije serijske proizvodnje radi ugradnje u zračnu flotu francuske mornarice, u kojoj je osam zrakoplova F50M. Navedeni aspekti i ugradnja opreme nisu bili obuhvaćeni pa stoga ni financirani projektom koji je bio predmet revizije. Zbog pandemije bolesti COVID-19 konačni ugovor nije sadržavao troškove prototipa i ugradnje.

Komisija smatra da je projekt obuhvaćen revizijom ostao u okviru svojih referentnih uvjeta i ciljeva Fonda za unutarnju sigurnost – granice i vize jer je u okviru projekta uspješno razvijeno tehničko rješenje koje se može primijeniti na zrakoplove F50M kako bi se povećala sigurnost vanjskih granica te da su stoga bili prihvatljivi troškovi prijavljeni u okviru projekta FUS-a.

Troškovi ugradnje i upotrebe u zrakoplovima obuhvaćeni su drugim sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava potpisanim u okviru Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (BMVI)¹, a ne projektom FUS-a koji je bio predmet revizije. Europski revizorski sud nije proveo reviziju projekta BMVI-ja, u kojem su pokriveni troškovi raspoređivanja zrakoplova.

¹ Uredba (EU) 2021/1148 o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

Kad je riječ o transakcijama koje nisu bile u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja (vidjeti odlomak 8.12. izvješća Europskog revizorskog suda), Komisija naglašava, kako je naveo Europski revizorski sud, da u tim transakcijama nisu utvrđene nepravilnosti.

Odgovor na okvir 8.3.

Neodgovarajuća zaštita opreme financirane sredstvima EU-a

Komisija želi dodati da su objekti koje su revizori posjetili izgrađeni i predani nadležnim tijelima u razdoblju 2021. – 2022. Održavanje opreme, uključujući popravke, te rad centara nisu obuhvaćeni sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava koji je bio predmet revizije. Stoga je odgovornost za njihovo održavanje u okviru podijeljenog upravljanja i izvan predmetnog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Isto vrijedi i za održavanje vatrogasne opreme.

Kad je riječ o opremi, Komisija je već prepoznala taj problem i poduzela mjere kako bi osigurala pomniji nadzor i praćenje u suradnji s korisnikom, kao što su:

- pojačano praćenje na temelju podugovora (uključujući fizičke preglede objekata i opreme),
- redoviti posjeti osoblja Komisije raspoređenog na otocima,
- rasprave o toj temi u upravljačkim odborima za upravljanje migracijama,
- dopis ministarstvu s predloženim akcijskim planom.

Kad je riječ o pitanju ograničenog pristupa dokumentima međunarodnih organizacija (odlomak 8.13.), Komisija smatra da postojeći ugovorni aranžmani s međunarodnim organizacijama već omogućuju pristupačnost dokumenata radi provedbe potrebnih provjera. Komisija je na to u više navrata podsjetila međunarodne organizacije s kojima je potpisala sporazume o doprinosu.

Komisija nastoji Europskom revizorskom sudu osigurati puni pristup dokumentima potrebnima za njegov revizijski rad. Komisija se proaktivno obratila međunarodnim organizacijama i pozvala na brzo rješavanje tog problema.

2. Ispitivanje elemenata sustavâ unutarnje kontrole

Pregled rada revizijskih tijela u vezi s njihovim godišnjim izvješćima o kontroli i revizijama rashoda

Kad je riječ o odlomku 8.15., Komisija pozdravlja zaključke da su revizijska tijela obuhvaćena pregledom osmislila i provela detaljne postupke dostatne kvalitete za izvješćivanje o svojem radu u godišnjem izvješću o kontroli.

Iako prima na znanje primjedbu Suda, napominje da u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji finskog FAMI-ja nisu prijavljeni nikakvi rashodi za projekte. Jedini prijavljeni rashodi odnosili su se na paušalni iznos za preseljenje i humanitarni prihvat. Revizijsko tijelo naknadno je poduzelo mjere u kontekstu računovodstvene dokumentacije za razdoblje 2023. – 2024. Komisija je utvrdila nedostatke u smislu provjera kriterija prihvatljivosti; taj je aspekt na odgovarajući način obrađen u dopisu Komisije revizijskom tijelu s napomenama za daljnje praćenje.

Komisija je tijekom procjene jamstvenog paketa za razdoblje 2023. – 2024. već utvrdila da u Švedskoj nisu provedene revizije sustava te je u svojem dopisu revizijskom tijelu naglasila „važnost provedbe revizije sustava barem u pogledu noviteta uvedenih u razdoblju 2021. – 2027.”.

Kad je riječ o odlomku 8.16., Komisija pozdravlja zaključak da su revizijska tijela raspolagala detaljnim revizijskim programima i upotrebljavala kontrolne popise da potkrijepe svoje zaključke.

Odgovor na okvir 8.4.

Nedostaci u radu revizijskih tijela

Komisija naglašava da je u okviru 8.4. naveden mogući učinak utvrđenih nedostataka.

Kad je riječ o FAMI-ju u Švedskoj, revizijsko tijelo pojasnilo je da predmetni kontrolni popis sadržava polje čiji je cilj osigurati provedbu potrebnih provjera.

Kad je riječ o BMVI-ju u Finskoj, iako pravna upućivanja u kontrolnim popisima nisu bila ažurirana, revizijsko tijelo smatralo je da su njime obuhvaćena sva relevantna pitanja o revizijama u razdoblju 2021. – 2027. Kontrolni popisi revidirani su prije početka revizije projekta.

Kad je riječ o BMVI-ju u Litvi, Komisija nije utvrdila nikakve nedostatke u smislu primjerenosti opsega provedene revizije.

3. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Kad je riječ o odlomku 8.19., Komisija podsjeća da se izjava o jamstvu glavne direktorice temelji na pregledu informacija iz više izvora (samoprocjena, *ex post* kontrole, izvješća Službe za unutarnju reviziju i Europskog revizorskog suda), čime se osigurava pouzdanost te izjave.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Praćenje preporuka iz prethodnih godina

Komisija pozdravlja analizu Europskog revizorskog suda i potvrdu (odlomak 8.21. i Prilog 8.1.) potpune provedbe preporuka iz godišnjih izvješća za 2021. i 2022.

Preporuka 8.1. – Potrebno je poduzeti daljnje korake da se zajamči potpun pristup dokumentima

Potrebno je poduzeti daljnje korake da se zajamči da međunarodne organizacije Sudu omoguće potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje njegove zadaće u skladu s UFEU-om. Konkretno, potrebno je zajamčiti da se u ugovornim aranžmanima s međunarodnim organizacijama u potpunosti poštuje pravo Suda da, na njegov zahtjev, primi sve dokumente ili informacije koje su mu potrebne kako bi mogao obavljati svoje revizijske zadaće.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **djelomično prihvaća** preporuku.

Komisija prihvaća prvi dio preporuke. Komisija će nastaviti pružati potporu revizorima i surađivati s partnerskim organizacijama kako bi Europskom revizorskom sudu olakšala provedbu revizije.

Komisija ne prihvaća drugi dio preporuke jer smatra da postojeći ugovorni aranžmani s međunarodnim organizacijama omogućuju pristupačnost dokumenata radi provedbe potrebnih provjera.

Preporuka 8.2. – Državama članicama potrebno je pružiti smjernice o primjenjivim pravilima o pozivima za podnošenje prijedloga

Upravljačkim tijelima država članica koja djeluju u okviru podijeljenog upravljanja potrebno je pružiti daljnje smjernice o njihovim obvezama koje se odnose na poštovanje načela jednakog postupanja i transparentnosti u provedbi poziva na podnošenje prijedloga kako bi se uklonili nedostaci u postupcima dodjele bespovratnih sredstava.

Ciljni rok provedbe: kraj 2025.

Komisija **prihvaća** preporuku.

Komisija će preporuku provesti zajedno sa sličnom preporukom iz godišnjeg izvješća za 2023. (preporuka 8.1.).

U drugoj polovini 2025. Komisija planira organizirati sastanak s tijelima država članica (koja izvršavaju sredstva u okviru podijeljenog upravljanja). Na tom sastanku tijela će se obavijestiti o nedostacima utvrđenima tijekom revizija 2024. kao o pitanjima na koja je potrebno obratiti pozornost pri organiziranju poziva na podnošenje prijedloga i u postupku odabira.

Preporuka 8.3. – Potrebno je nastaviti raditi na uklanjanju nedostataka u radu revizijskih tijela

Potrebno je nastaviti raditi na uklanjanju nedostataka u radu revizijskih tijela i, ako se bezuvjetno revizorsko mišljenje time dovede u pitanje, provesti odgovarajuće kontrolne mjere radi smanjenja rizika od sufinanciranja nepravilnih rashoda.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **prihvaća** preporuku.

Komisija će pratiti jesu li revizijska tijela na odgovarajući način radila na uklanjanju utvrđenih nedostataka te će prema potrebi nastaviti pružati smjernice, posebno na sastancima koji se redovito organiziraju s revizijskim tijelima.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 9.: SUSJEDSTVO I SVIJET

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Naslov 6. proračuna EU-a „Susjedstvo i svijet” obuhvaća tri glavna instrumenta: Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (NDICI), Instrument pretpristupne pomoći (IPA III), koji prati zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidate na putu prema pristupanju, i Instrument za humanitarnu pomoć, kao i druge ciljane programe (npr. Europski instrument za međunarodnu suradnju u području nuklearne sigurnosti). EU u okviru instrumenta NDICI – Globalna Europa namjerava surađivati s partnerskim zemljama, posebno onima kojima je pomoć najpotrebnija, u svladavanju srednjoročnih i dugoročnih razvojnih izazova i promicanju vrijednosti i interesa EU-a, uz istodobno ispunjavanje hitnih i neposrednih potreba. Instrument NDICI – Globalna Europa provodi se izravnim upravljanjem (Komisija i delegacije EU-a u trećim zemljama) i neizravnim upravljanjem (subjekti kao što su agencije država članica EU-a, međunarodne organizacije ili partnerske zemlje). Kako bi se maksimalno povećao učinak financiranja sredstvima Unije, pomoć može biti u obliku bespovratnih sredstava, ugovora o javnoj nabavi, proračunske potpore, proračunskih jamstava, operacija mješovitog financiranja i financijske pomoći. Instrument za humanitarnu pomoć namijenjen je za spašavanje i očuvanje života, sprečavanje i ublažavanje ljudske patnje te zaštitu integriteta i dostojanstva stanovništva pogođenog prirodnim katastrofama i krizama izazvanima ljudskim djelovanjem, čak i u najtežim okolnostima.

Komisija želi naglasiti da se provedba NDICI-ja i Instrumenta za humanitarnu pomoć često odvija u rizičnim i složenim okolnostima koje se sve brže mijenjaju. Karakterizira je raznolikost u smislu geografske raspršenosti i udaljenosti jer NDICI provode mnoge delegacije EU-a u cijelom svijetu, u smislu provedbenih subjekata i partnerskih zemalja s različitim kapacitetima za upravljanje i kontrolu, od malih lokalnih nevladinih organizacija (NVO-i) do međunarodnih organizacija, i u smislu metoda pružanja pomoći, uključujući tradicionalne projekte, proračunsku potporu, programe potpore sektorskoj politici, doprinose globalnim instrumentima, mješovito financiranje, proračunska jamstva, višesektorsku humanitarnu pomoć i druge načine dodjele potpora.

Komisija pozdravlja primjere svojih djelotvornih kontrola u ovom poglavlju godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda. Komisija prima na znanje i nalaze i obvezuje se da će prema potrebi provesti odgovarajuće korektivne mjere. Komisija napominje da su revizori Europskog revizorskog suda ocijenili da je svih šest preporuka iz godišnjih izvješća Europskog revizorskog suda za 2021. i 2022. (poglavljje 9.) u potpunosti provedeno i da je jedna preporuka iz 2020. provedena u određenoj mjeri. U toj se preporuci od Komisije tražilo da osigura da subjekti koji se ocjenjuju na temelju stupova, uglavnom međunarodne organizacije, revizorima omoguće bolji pristup dokumentima i da revizorima omoguće čuvanje dokumenata koji potkrepljuju njihove nalaze. Komisija je nakon nedavnog dijaloga s velikim međunarodnim organizacijama uvjerena da će poboljšanje biti vidljivo već u izjavi o jamstvu za 2025.

Komisija objašnjava pogreške navedene u tom poglavlju godišnjeg izvješća na koje se odnose određena opažanja o pravilnosti transakcija obuhvaćenih revizijom.

Stope preostale pogreške koje su izračunali GU INTPA, GU NEAR¹ i GU ECHO ostale su 2024. ispod praga značajnosti od 2 %. Procjena razina rizika provodi se prema metodologiji Komisije, a objavljuje se u njezinom godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2024.

Sud godišnjom stopom pogreške mjeri, među ostalim, pogreške u ugovorima koji još mogu biti predmet kontrola i ispravaka Komisije u narednim obračunskim godinama. Komisija na temelju studije o stopi preostale pogreške procjenjuje stopu pogreške na reprezentativnom uzorku zaključenih ugovora – do tad će se mnoga pitanja riješiti. Stoga stopa pogreške koju procjenjuje Europski revizorski sud i stopa preostale pogreške koju procjenjuje Komisija za rashode GU-a INTPA i GU-a NEAR za 2024., koji čine većinu rashoda iz naslova 6., nisu izravno usporedive.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNE PRIMJEDBE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Komisija prima na znanje stopu pogreške od 4,9 % koju je procijenio Europski revizorski sud (odlomak 9.11.). Komisija će u suradnji s korisnicima sredstava EU-a na odgovarajući način ukloniti pogreške koje je utvrdio Europski revizorski sud. Kako je prethodno navedeno, stope preostale pogreške koje su prijave službe Komisije i dalje su ispod praga značajnosti.

Odgovor na okvir 9.1.

Neprihvatljivi rashodi: rezervacije su uključene u troškove plaća

Komisija pojašnjava da se doprinosi fondovima za osoblje uplaćeni isključivo radi ostvarivanja utvrđenih zakonskih prava smatraju prihvatljivim troškovima u skladu s važećim ugovornim okvirom. Stoga Komisija te troškove ne smatra rezervacijama.

Odgovor na okvir 9.2.

Nejasne tehničke specifikacije u javnoj nabavi

Primjer opisan u okviru 9.2. odnosi se na javnu nabavu za koju je Komisija smatrala da su tehničke specifikacije dovoljno precizne za pošteno tržišno natjecanje. Zbog brzog napretka informacijske tehnologije neki su ponuditelji tijekom natječajnog postupka ponudili vlastitu kombinaciju parametara, što je omogućilo bolje rezultate. Uspješnost odabrane usluge bila je mnogo veća od traženog minimuma.

¹ Od 1. veljače 2025. GU NEAR (Glavna uprava za europsku susjedsku politiku i pregovore o proširenju) podijeljen je na dvije zasebne glavne uprave: Glavnu upravu za proširenje i istočno susjedstvo (GU ENEST) te Glavnu upravu za Bliski istok, sjevernu Afriku i Perzijski zaljev (GU MENA).

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Praćenje preporuka iz prethodnih godina

U svrhu provedbe 1. preporuke iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2020., Komisija je u komunikaciji s međunarodnim organizacijama intenzivnije isticala da revizorima Suda tijekom revizija projekata koje financira EU treba omogućiti pristup dokumentima.

Komisija je u tom pogledu poduzela brojne korake: olakšala je rasprave između organizacija Ujedinjenih naroda i Suda i podržala sve inicijative za pronalaženje trajnih rješenja za pristup dokumentima i njihovo čuvanje. To se pitanje redovito uvrštava na dnevni red sastanaka s partnerima, uključujući službeni sastanak skupine za Financijski i administrativni okvirni sporazum EU-a i UN-a (FAFA) i operativnije zajedničke referentne skupine koja sustavno raspravlja o pitanjima revizije i kontrole.

Međutim, Komisija priznaje da je unatoč svim tim naporima pristup dokumentima i dalje donekle ograničen zbog postojećih pravnih okvira provedbenih partnera. Komisija će nastaviti pružati potporu revizorima i surađivati s partnerskim organizacijama kako bi Sudu olakšala provedbu revizija.

Kao za sve ostale preporuke navedene u Prilogu 9.2. ovom poglavlju, Komisija pozdravlja zaključak da su te preporuke u potpunosti provedene.

Preporuka 9.1. – Potrebno je zajamčiti da korisnici poštuju ugovorna ograničenja za troškove neizravne prirode

Komisija bi trebala uspostaviti postupke kako bi se zajamčilo da se prije poravnanja pretfinanciranja ili izvršavanja plaćanja provjerava jesu li korisnici kao izravne troškove prijavili neizravne troškove nastale organizacijama koje u njihovo ime provode projektne aktivnosti financirane sredstvima EU-a. Tim se provjerama mora zajamčiti da ukupni iznos prijavljen kao naknada za neizravne troškove ne premašuje ugovorno dogovorenu paušalnu stopu. U Financijskoj uredbi utvrđuje se da za sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava ta stopa ne smije premašiti 7 %.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **ne prihvaća** preporuku.

Komisija je oduvijek zauzimala stajalište da se u okviru neizravnog upravljanja putem subjekata koji se ocjenjuju na temelju stupova neizravni troškovi koje prijave korisnici bespovratnih sredstava trebaju smatrati izravnim troškovima organizacije/partnera koji se ocjenjuju na temelju stupova. U Priručniku Komisije o sporazumu o doprinosu propisano je da se „neizravni troškovi koje prijave korisnici bespovratnih sredstava koja je dodijelila organizacija i/ili njezini partneri pokrivaju iz izravnih prihvatljivih troškova mjere, a ne iz naknade”. To se tumačenje primjenjuje na sve službe Komisije.

Preporuka 9.2. – Potrebno je u ugovornim uvjetima i smjernicama zajamčiti jasne i dosljedne definicije termina „rezervacija”

Kako bi se uklonile nejasnoće, zajamčilo dosljedno tumačenje i smanjio rizik od pogrešaka, Komisija bi trebala u svojim ugovornim uvjetima i smjernicama za korisnike jasno definirati i standardizirati termin „rezervacija”.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **prihvaća** preporuku.

Iako su „rezervacije za gubitke ili dugove” izričito definirane kao neprihvatljiv trošak za bespovratna sredstva u okviru izravnog upravljanja, termin „rezervacija” mogao bi se dodatno pojasniti u okviru neizravnog upravljanja. Stoga će Komisija odgovarajućim smjernicama dodatno pojasniti termin „rezervacija”.

Preporuka 9.3. – Potrebno je pojednostavniti i standardizirati pravila o konverziji valuta u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava

Kako bi se zajamčila dosljednost te smanjilo administrativno opterećenje i rizik od pogrešaka, Komisija bi trebala u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava pojednostavniti i standardizirati pravila o konverziji valuta.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **prihvaća** preporuku.

Komisija smatra da bi pojednostavnjenje i standardizacija pravila o konverziji valuta u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava (u okviru izravnog upravljanja) pridonijeli smanjenju rizika od pogrešaka korisnika. Komisija je to počela činiti uključivanjem odredbe u institucijski predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, koji će se upotrebljavati i za projekte iz područja vanjskih odnosa. Ta je nova odredba u skladu s odredbom iz predložaka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koji se upotrebljavaju u drugim programima financiranja.



ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024.

POGLAVLJE 10.: EUROPSKA JAVNA UPRAVA

I. ODGOVORI PARLAMENTA NA OPAŽANJA

Pravilnost transakcija

10.7. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

U skladu s člankom 1. Pravilnika o korištenju odobrenim sredstvima s proračunske stavke 400 („Pravilnik za stavku 400”), klubovi zastupnika upravljaju sredstvima koja su im dodijeljena u skladu s načelima neizravnog upravljanja sredstvima uz odgovarajuću primjenu članka 62. stavka 1. točke (c) Financijske uredbe. Sam pravilnik zamjenjuje „sporazume o doprinosu” (iz članka 157. stavka 3. i članka 158. stavka 7. Financijske uredbe).

Na upravu Parlamenta primjenjuje se Financijska uredba i njezina pravila o javnoj nabavi. No Predsjedništvo je za klubove zastupnika usvojilo Pravilnik za stavku 400, koji sadrži niz posebnih odredbi za postupke javne nabave, uzimajući u obzir njihov poseban položaj i pravnu prirodu.

Prema članku 1.4. Pravilnika za stavku 400 klubovi zastupnika odgovaraju instituciji za upravljanje odobrenim sredstvima u okviru ovlasti za primjenu tog pravilnika koje im je dodijelilo Predsjedništvo. Klubovi osiguravaju da se odobrenim sredstvima upravlja u skladu s tim odredbama i poduzimaju odgovarajuće radnje kako bi spriječili rashode koji nisu u skladu s tim pravilnikom.

Uprava Parlamenta pomaže klubovima zastupnika da poboljšaju svoje interno financijsko upravljanje, primjerice 2023. i 2024. organizirala je osposobljavanja na tu temu. Na zahtjev klubova zastupnika nadležne službe Parlamenta uvijek pružaju prilagođene savjete o općim pitanjima i pojedinačnim slučajevima. Uprava Parlamenta nastavit će klubovima zastupnika pružati upute i ciljana osposobljavanja.

10.8. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda i upućuje na opažanja pod točkom 10.7.

Da bi se izbjegli slični slučajevi, o tim će pitanjima (potreba za postizanjem potrebnog broja ponuda i moguće produljenje okvirnih ugovora) biti riječi u predstojećem osposobljavanju za financijsko osoblje klubova zastupnika.

10.9. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

Kao odgovor na te zaključke uprava će u svoje osposobljavanje za financijsko osoblje klubova zastupnika uključiti modul o PDV-u. S klubovima zastupnika raspravljat će se i o pitanju paušalnog povrata troškova za putovanja osoblja.

10.10. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

Iako opći pravni okvir u određenim situacijama doista ostavlja prostora za tumačenje, Parlament smatra da su mjere poduzete u vezi s obradom te transakcijom u potpunosti u skladu s člankom 221. Financijske uredbe iz 2018. Parlament usklađenim tumačenjem pravila osigurava jednako postupanje prema svim političkim strankama.

10.11. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

Radi usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi, uprava Parlamenta dvaput godišnje organizira sastanke sa svim korisnicima kako bi ih obavijestila i podsjetila na zahtjeve povezane s natječajnim postupcima, uključujući potrebu da se svi koraci za pravilno dokumentiraju. Osim toga, Parlament je u srpnju 2023. organizirao ciljano osposobljavanje o javnoj nabavi za sve europske političke stranke i zaklade.

Uprava Parlamenta kontinuirano pruža potporu europskim političkim strankama te će nastaviti ulagati napore u poboljšanje njihovih kapaciteta financijskog upravljanja stalnim pružanjem uputa i inicijativama za ciljana osposobljavanja.

10.12. Uprava Parlamenta dosljedno pruža upute političkim strankama, među ostalim u pogledu definicije sukoba interesa i upravljanja njima. Parlament smatra da su odredbe iz članka II.1. stavka 5. sporazuma o doprinosu i članka 61. Financijske uredbe dovoljno jasne i informativne za korisnike kako bi se osigurala usklađenost s primjenjivim pravilima.

Uprava Parlamenta prima na znanje prijedlog Revizorskog suda da bi moglo biti korisno pružiti dodatne upute o tumačenju definicije sukoba interesa. Istodobno je važno naglasiti da su korisnici i dalje odgovorni za provedbu i održavanje učinkovitih sustava unutarnje kontrole i preventivnih mjera za jamčenje usklađenost i izbjegavanje sukoba interesa.

10.13. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

Da bi ugovaratelj mogao ugovorene usluge izvršavati na potrebnoj razini, zbog tehničke i organizacijske složenosti tog okvirnog ugovora o uslugama potrebno je dugo razdoblje postupnog uvođenja kako bi ugovaratelj stekao potrebno znanje o informacijskoj i komunikacijskoj infrastrukturi Parlamenta. U praksi se taj nužan proces učenja odvija tijekom razdoblja preuzimanja, koje se preklapa sa razdobljem završne primopredaje, pri čemu novi i prethodni ugovaratelj ugovor izvršavaju istodobno. Stoga treba biti moguće sklopiti ugovor o „dugoročnim uslugama” tako da javni naručitelj usluge ugovaratelja može koristiti u razdoblju duljem od četiri godine.

Slijedom toga, maksimalno trajanje okvirnog ugovora od šest godina može se opravdati činjenicom da je ugovaratelju potrebno dugo razdoblje da stekne osnovno razumijevanje IKT infrastrukture Parlamenta te zahtjevnošću tog procesa zbog čega je potrebno početno razdoblje postupnog uvođenja i završno razdoblje postupnog isključivanja.

S obzirom na prethodno navedeno Parlament smatra da je trajanje okvirnog ugovora od maksimalno šest godina legitimno.

Međutim, Parlament se slaže da je opravdanja za produljeno trajanje tog okvirnog ugovora moguće poboljšati. Stoga će objašnjenja za eventualne buduće okvirne ugovore s trajanjem duljim od četiri godine biti detaljnija.

II. ODGOVORI PARLAMENTA NA PREPORUKE

10.22. Daljnje postupanje u vezi s **preporukom iz godišnjeg izvješća Revizorskog suda za 2021.:**

„**Preporuka 9.1.** – Uprava Europskog parlamenta trebala bi revidirati svoje smjernice o primjeni pravila o javnoj nabavi za potrebe klubova zastupnika te bi trebala Predsjedništvu Parlamenta predložiti reviziju tih pravila radi njihove bolje usklađenosti s Financijskom uredbom. Usto bi trebala bolje pratiti primjenu tih pravila.

Rok: do kraja 2023.”

Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

Uprava Parlamenta poduzela je nekoliko mjera u skladu s točkama iz preporuke 9.1.:

1) Uprava Europskog parlamenta trebala bi revidirati svoje smjernice o primjeni pravila o javnoj nabavi za potrebe klubova zastupnika.

Pravilnik za stavku 400 glavni je dokument koji se primjenjuje na klubove zastupnika i ne postoji drugi zaseban dokument uprave Parlamenta koji bi klubovima zastupnika mogao poslužiti kao jedinstvena referentna točka za tumačenje tih pravila. Uprava Parlamenta nije nadležna za utvrđivanje ili donošenje smjernica u ime klubova zastupnika o primjeni pravila o javnoj nabavi.

Uprava Parlamenta kontinuirano je tijekom 2023. i 2024. pružala pomoć i osposobljavanja klubovima zastupnika, među ostalim o pravilima o javnoj nabavi, te će nastaviti s tim pristupom. Nadalje, klubovima zastupnika na zahtjev se pružaju *ad hoc* upute za sva financijska pitanja, a posebno za postupke nabave (usp. odgovori na opažanja iz točke 10.7.).

2) Uprava Europskog parlamenta trebala bi Predsjedništvu predložiti reviziju tih pravila radi njihove bolje usklađenosti s Financijskom uredbom

Revizija Pravilnika za stavku 400 u nadležnosti je Predsjedništva Parlamenta.

3) Europski parlament trebao bi bolje pratiti primjenu tih pravila.

Klubovi zastupnika imaju ovlasti dužnosnika za ovjeravanje te su stoga obvezni uspostaviti sustav unutarnje kontrole kako bi se osiguralo poštovanje financijskih pravila koja se na njih primjenjuju (Pravilnik za stavku 400 i interna provedbena pravila klubova zastupnika). Uprava Parlamenta pruža i nastavit će pružati pomoć i osposobljavanja klubovima zastupnika, među ostalim o usklađenosti s načelom dobrog financijskog upravljanja i najboljim praksama u postupcima nabave (usp. odgovori na opažanja iz točke 10.7.).

10.23. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

Vidjeti odgovore na prethodna opažanja 10.7. i 10.22.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 10.: EUROPSKA JAVNA UPRAVA

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

Komisija pozdravlja zaključak da je procijenjena stopa pogreške u administrativnim rashodima i dalje ispod praga značajnosti (odlomak 10.5.).

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Opažanja o ispitanim transakcijama

U vezi s opažanjem iz odlomka 10.14. Komisija napominje da manjak nedavnih potvrda o životu partnera umirovljene osobe nije predstavljao mjerljivu pogrešku. Sud nije utvrdio postojanje neopravdanih plaćanja. Komisija je poboljšala svoj sustav kontrole uvođenjem pokazatelja života umjesto potvrde o životu, koji će tijekom 2025. obuhvatiti i bračne drugove.

U vezi s opažanjem iz odlomka 10.15. Komisija smatra da je predloženi vanjski pružatelj usluga pravilno odabran i da mu je određena odgovarajuća dnevnicu.

U vezi s opažanjem iz odlomka 10.16. o produljenju trajanja okvirnog ugovora, Komisija smatra da je ispunjen pravni standard za prekoračenje četverogodišnjeg ograničenja utvrđen Financijskom uredbom. Obrazloženje u nabavnoj dokumentaciji za dulje trajanje četverogodišnjeg okvirnog ugovora sveobuhvatno je i razmjerno. Iako je Financijskom uredbom propisano da je za okvirne ugovore koji traju dulje od četiri godine potrebno obrazloženje, u njoj se ne navodi da je za svaku dodatnu godinu iznad četverogodišnjeg praga potrebno obrazloženje.

U vezi s opažanjem iz odlomka 10.17. Komisija je poboljšala osnovne informatičke aplikacije.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 10.1. – Potrebno je pojačati kontrole prije sklapanja ugovora o IT uslugama u Komisiji

Kako bi zajamčila da se IT usluge vanjskih pružatelja usluga plaćaju po odgovarajućim cijenama, Komisija bi u dokumentaciji o nabavi trebala jasnije definirati uvjete u pogledu kvalifikacija radi bolje provjere usklađenosti.

Ciljni rok provedbe: za postupke javne nabave pokrenute nakon 1. lipnja 2026.

Komisija prihvaća tu preporuku.

Komisija će nastaviti provoditi odgovarajuće provjere kvalifikacija i poboljšavati jasnoću uvjeta u pogledu kvalifikacija u dokumentaciji o nabavi za buduće pozive na podnošenje ponuda za IT usluge vanjskih pružatelja usluga.

Preporuka 10.2 – Potrebno je ojačati neovisnost odbora za evaluaciju transakcija koje uključuju prodaju nekretnina

Kako bi ojačala neovisnost odbora za evaluaciju transakcija koje uključuju prodaju nekretnina, Komisija bi trebala zajamčiti da nisu svi članovi tih odbora hijerarhijski podređeni odgovornom dužnosniku za ovjeravanje.

Ciljni rok provedbe: za odbore za evaluaciju imenovane nakon 1. lipnja 2026.

Komisija prihvaća tu preporuku.

U budućim transakcijama koje uključuju prodaju nekretnina imenovanje osoba zaduženih za evaluaciju provodit će se u skladu sa zahtjevima iz glave V. Zajedničkih pravila Financijske uredbe i odredbama članka 153. Odbora za evaluaciju, koji se primjenjuju na izravno upravljanje.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGHLAVLJE 11.: „Mehanizam za oporavak i otpornost”

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

Europska komisija prima na znanje poglavlje 11. izvješća Europskog revizorskog suda („Sud”) o Mehanizmu za oporavak i otpornost („Mehanizam”).

Komisija je 2024. procijenila 27 zahtjeva za plaćanje koji obuhvaćaju 839 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, od kojih je za šest utvrđeno da nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Isplaćeno je 85,3 milijarde EUR u bespovratnim sredstvima i zajmovima na temelju 838 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su dostignute u zadovoljavajućoj mjeri, uključujući njih pet za koje su ukinute prethodne suspenzije iz 2023. Sud je ispitao 395 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za sve isplate bespovratnih sredstava. Utvrdio je nalaze „s financijskim učinkom” za samo 12 od tih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, i to za šest plaćanja u okviru Mehanizma za šest država članica. Za preostale 383 ispitane ključne etape i ciljne vrijednosti, koje čine 97 % skupa obuhvaćenog revizijom, Sud nije utvrdio nikakve financijske probleme.

U pogledu usklađenosti s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti Komisija napominje da 12 nalaza Suda s financijskim učinkom ([odlomak 11.11.](#)) obuhvaća samo 1,6 % ukupnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s bespovratnim sredstvima koje je Komisija ocijenila 2024. Kao i prethodnih godina, svih 12 nalaza temelji se na razlikama u tumačenju između Suda, s jedne strane, te Komisije i država članica, s druge strane. Iako je Sud u usporedbi s prethodnim godinama u reviziju uključio veći broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, utvrdio je manji broj nalaza u apsolutnom i relativnom smislu. Komisija smatra da je to dokaz zrelosti modela provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost te poboljšanja koja su države članice i Komisija posljednjih godina uvele u sustave praćenja i kontrole Mehanizma. U tom pogledu Komisija zahvaljuje Sudu što je kontinuiranim nadzorom i preporukama pridonio tom pozitivnom rezultatu.

Šest nalaza Suda u kojima se ne slaže s Komisijinom procjenom „zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti” i jedan nalaz za koji Sud smatra da je „nazadovanje” u pogledu prethodno dostignute ciljne vrijednosti posljedica su razlika u tumačenju Suda specifičnih za pojedinačne slučajeve u pogledu pravnih zahtjeva koje je utvrdilo Vijeće ili dokaza koje je dotična država članica dostavila kako bi dokazala da su zahtjevi ispunjeni. Komisija je detaljno ocijenila analize i zaključke Suda za svaki pojedinačni slučaj i ostaje pri svojem stajalištu da su ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri.

Međutim, Komisija priznaje da joj je u jednom slučaju nalaz Suda ukazao na neke problematične činjenice. Konkretno, Sud je za jednu ključnu etapu za koju je pretpostavka bila stupanje na snagu zakona utvrdio da nadležna tijela kasnije nisu provela elemente tog zakona. Iako Komisija smatra da takvi naknadni događaji ne dovode u pitanje zakonitost i pravilnost plaćanja, slaže se da mogu ukazivati na nazadovanje države članice. Na temelju nalaza Suda Komisija je pokrenula službeni postupak preispitivanja s relevantnom državom članicom kako bi utvrdila sve činjenice i pružila osnovu za daljnje korake.

Preostala četiri nalaza Suda povezana s razdobljem prihvatljivosti za financiranje iz Mehanizma i jedini nalaz o „dvostrukom financiranju” temelje se na razlikama u tumačenju pravnih odredbi Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Te su razlike u tumačenju i prethodnih godina dovele do sličnih

nalaza Suda i očekuje se da će se to nastaviti tijekom cijelog trajanja Mehanizma. Komisija je na temelju preporuka Suda objavila nove smjernice o dvostrukom financiranju i prihvatljivosti¹. Nakon konstruktivnih rasprava između dviju institucija Sud i dalje oba pitanja (dvostruko financiranje i prihvatljivost) tumači drukčije nego Komisija i države članice. Komisija napominje da stoga ne može u ovoj fazi provedbe Mehanizma ukloniti razlike u tumačenju jer je preostalo samo 18 mjeseci njegove provedbe. Nadalje, izmjene postojećeg pravnog okvira ili smjernica Komisije ne bi dovele do uklanjanja pravnih nesigurnosti za države članice u pogledu prihvatljivosti mjera, nego do stvaranja novih. Komisija ostaje pri svojem stajalištu da je njezino tumačenje pravnih odredaba u potpunosti u skladu s pravnim okvirom. Osim toga Komisija podsjeća da, prema njezinu mišljenju, nalazi o pitanjima prihvatljivosti ne utječu na zakonitost i pravilnost plaćanja u okviru Mehanizma. Kako je navedeno u odgovoru Komisije na godišnja izvješća Suda za 2022.² i 2023.³, nakon što Komisija ocijeni prihvatljivost mjera u okviru ocjene planova za oporavak i otpornost, Vijeće provedbenom odlukom odlučuje je li mjera prihvatljiva. Komisija ne može u fazi plaćanja poništiti odluku Vijeća o prihvatljivosti mjere.

Na temelju navedenog Komisija smatra da su sredstva za sve ključne etape i ciljne vrijednosti pravilno isplaćena. Kad je riječ o kašnjenju država članica u provedbi revizijskih preporuka, Komisija pomno prati njihovu provedbu. Do 30. travnja 2025. države članice provele su 71 % revizijskih preporuka, a neke su preporuke počele provoditi prije objave završnog revizijskog izvješća, što pokazuje njihov proaktivan angažman i predanost uvođenju promjena.

Komisija priznaje da neke države članice kasne s provedbom nekih preporuka koje im je izdala. U takvim slučajevima, koji čine 22 % ukupnih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima, preporuke ostaju otvorene nakon roka dogovorenog s državama članicama. Naime, Komisija konzervativno pristupa zaključivanju preporuka. Preporuke se zaključuju tek nakon što država članica dostavi potpune i odgovarajuće dokaze o provedbi svih dijelova preporuke, što znači da preporuka ostaje „otvorena” čak i ako država članica provede sve dijelove preporuke osim jednog. Komisija nadalje napominje da kašnjenja koja se odnose na pojedinačne nalaze ne predstavljaju nužno kršenje sporazuma o financiranju niti dovode do primjene paušalnog smanjenja. Osim toga, u slučaju otvorenih preporuka o vrlo važnim ili ključnim nalazima koje su relevantne za cjelokupni sustav revizije i kontrole Komisija pri revizijama planova može uključiti dodatne revizijske i kontrolne ključne etape.

Komisija pozdravlja činjenicu da je Sud priznao revizijske i kontrolne ključne etape kao pozitivan korak prema jačanju sustava kontrole u državama članicama. Komisija smatra da te ključne etape znatno doprinose poboljšanju sustava kontrole u državama članicama, a da se pritom ne dovodi u pitanje primjerenost tih sustava, jer omogućuju da se uklone utvrđeni nedostaci i zajamči zaštita financijskih interesa EU-a. Nadalje, Komisija prima na znanje da je Sud na temelju uzorka postupaka javne nabave otkrio neke nedostatke u sustavima kontrole država članica za jamčenje usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama. Međutim, ti nedostaci ne dovode u pitanje pravilnost postupaka kao ni zakonitost i pravilnost plaćanja. Komisija napominje i da su države članice same uspješno otkrile i prijavile nedostatke.

Kad je riječ o jamstvu iz godišnjeg izvješća o radu za 2024. u području javne nabave i državnih potpora, Komisija je revidirala svoju metodologiju procjene rizika i kategorizirala kao srednjorizične one države članice u kojima su korektivne mjere prihvaćene, ali još nisu potvrđene. Komisija smatra da taj pristup,

¹ COM(2024) 474, Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost 2024., Prilog II. „Prihvatljivost mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost – datum početka prihvatljivih mjera” i Prilog IV. „Koncept dvostrukog financiranja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost”.

² Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2022., str. 453.

³ Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2023., str. 481.

koji se dosljedno primjenjuje u godišnjem izvješću o radu za 2024., pruža razumno jamstvo i ne slaže se s mišljenjem Suda da on dovodi do podcjenjivanja razine rizika.

Sud izvješćuje i o novom revizijskom području rada koje se odnosi na „sljedivost sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost” u pet država članica. To ne dovodi u pitanje zakonitost ili pravilnost plaćanja koja je Komisija izvršila državama članicama. Sud je zatražio informacije o rashodima krajnjih primatelja, koje države članice u skladu s pravnim okvirom Mehanizma nisu dužne prikupljati i objavljivati. Komisijine vlastite revizije potvrđuju da pet država članica prikuplja podatke propisane pravnim okvirom Mehanizma.

Komisija podsjeća da Mehanizam uključuje stroge kontrole radi sprečavanja ozbiljnih nepravilnosti, uključujući prijevare. Međutim, nacionalni sustavi kontrole čine glavnu liniju obrane financijskih interesa EU-a. Države članice mogu raznim kanalima prijaviti slučajeve sumnje na prijevaru, među ostalim u izvaji o upravljanju koja se prilaže zahtjevima za plaćanje, te obavješćivanjem relevantnih tijela, posebno Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) i Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO). Činjenica da se 90 % novih istraga EPPO-a otvara na temelju obavijesti nacionalnih tijela pokazuje da države članice savjesno ispunjavaju svoje obveze izvješćivanja⁴.

Sud je izdao dvije preporuke, od kojih jednu Komisija prihvaća, a drugu djelomično prihvaća.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Usklađenost s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti (odlomci 11.11. – 11.26.)

Dostizanje određenih ključnih etapa / ciljnih vrijednosti (odlomci 11.13. – 11.17.)

Da bi ostvarila pravo na plaćanje u okviru Mehanizma, država članica mora dostići skup unaprijed definiranih ključnih etapa (kvalitativnih pokazatelja) i ciljnih vrijednosti (kvantitativnih pokazatelja) na temelju kojih se mjeri napredak u provedbi reformi i ulaganja iz plana za oporavak i otpornost. U skladu s Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost Komisija mora za svaki od tih elemenata procijeniti je li dostignut „u zadovoljavajućoj mjeri”, ali nisu navedeni kriteriji za tumačenje te obveze. Kako bi zajamčila transparentan i odgovoran pristup, Komisija je objavila okvir u kojem je definirala na temelju kojih kriterija ključne etape i ciljne vrijednosti smatra zadovoljavajuće dostignutima u skladu s pravnom osnovom.⁵ Za svaku ključnu etapu ili ciljnu vrijednost Komisija ispituje sve dokaze koje je dostavila država članica i objavljuje svoju analizu u „preliminarnoj procjeni”⁶. Zatim prije donošenja odluke i izvršenja plaćanja prima mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora o preliminarnoj

⁴ Godišnje izvješće EPPO-a za 2024., str. 71.

⁵ COM(2023) 99, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost: Jedinstveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a”, Prilog I. „Okvir za ocjenjivanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost”.

⁶ Sva dokumentacija dostupna je na internetskim stranicama Mehanizma za oporavak i otpornost za pojedine zemlje: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_hr.

procjeni i mišljenje posebnog odbora stručnjaka iz država članica⁷. Stoga smatra da je svaka odluka o plaćanju donesena transparentno i pod strogim nadzorom.

Od 395 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nad kojima je proveo reviziju, Sud je u šest slučajeva zauzeo drukčije stajalište nego Komisija. U svih šest slučajeva to je stajalište proizašlo iz različitog tumačenja zahtjeva ili različitog tumačenja pitanja potvrđuju li dostavljeni dokazi da su ti zahtjevi ispunjeni. Za jedan konkretan slučaj Sud smatra da je Komisija trebala provesti dodatno ispitivanje na temelju uzorka ([odlomak 11.14.](#)). Komisija napominje da za procjenu usklađenosti sa svim zahtjevima za ključne etape i ciljne vrijednosti primjenjuje strog postupak. U tom postupku postoji mogućnost dokaznog ispitivanja kako bi se provjerilo ispunjenje kvantitativnih zahtjeva. Međutim, takvo ispitivanje nije obvezno i nije uvijek nužno da bi se pružilo razumno jamstvo. Za navedeni slučaj u kojem je Komisija smatrala da su dostupni dokazi dostatni, Sud je zauzeo drukčije stajalište.

Kad je riječ o primjeru [španjolske ključne etape 408. „Prilagodba razdoblja izračuna starosne mirovine” \(okvir 11.1.\)](#), u španjolskom zakonu o mirovinama predviđeni su prijelazni pravni okvir i odgoda stupanja na snagu do 1. siječnja 2026. dvaju elemenata metode izračuna mirovinskih doprinosa. Taj postupak pristup mirovinskoj reformi bio je u skladu s planom za oporavak i otpornost i praksom za takve reforme u cijeloj Uniji. U skladu s okvirom za procjenu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti Komisija je taj postupni pristup s odgodom određenih elemenata smatrala ograničenim i razmjernim minimalnim odstupanjem u skladu s posebnim okolnostima slučaja jer je u španjolskom planu za oporavak i otpornost izričito predviđena postupna provedba⁸. Za razliku od toga, Sud je smatrao da se vrijeme proteklo između plaćanja i datuma početka primjene ne može smatrati minimalnim vremenskim odstupanjem jer relevantni elementi zakonodavstva nisu stupili na snagu unutar godine plaćanja obuhvaćene revizorskim mišljenjem Suda. Sud je na temelju toga ocijenio da ključna etapa nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri. Metodologija Komisije za zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ne sadržava pravila prema kojima bi se minimalna vremenska odstupanja trebala ograničiti na istu godinu.

Komisija se slaže da su u nekim slučajevima ključne etape i ciljne vrijednosti koje su utvrđene provedbenim odlukama Vijeća mogle biti jasnije formulirane ([odlomak 11.17.](#)). Isto tako pozdravlja činjenicu da je Sud ove godine utvrdio samo četiri takva slučaja, što je znatno manje nego prethodne godine. Međutim, Komisija napominje da ne smatra sve te slučajeve točnima. Obvezuje se na daljnje pojednostavnjenje i pojašnjenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u budućim revizijama planova za oporavak i otpornost, posebno uklanjanjem bilo kakvih dvosmislenih ili nejasnih formulacija ili specifikacija koje premašuju zahtjeve potrebne za dokazivanje ispunjenja mjere⁹.

Sud napominje da je utvrdio ozbiljne nedostatke u dvije ključne etape, ali se suzdržao od donošenja zaključka o njihovu zadovoljavajućem dostizanju (vidjeti [odlomak 11.16.](#)). [Poljskom ključnom etapom F1G „Stupanje na snagu reforme kojom se jača neovisnost i nepristranost sudova” \(okvir 11.2.\)](#) zahtijeva se stupanje na snagu reforme kojom se jača neovisnost i nepristranost sudova putem reforme sustava stegovnih mjera za suce. Komisija je ocijenila da su razni elementi te ključne etape dostignuti u zadovoljavajućoj mjeri. Iako Sud smatra da je Komisijina procjena za četiri od pet zahtjeva ključne etape F1G bila točna, za jedan zahtjev zaključuje da je zbog načina imenovanja članova Vijeća za profesionalnu odgovornost (IOZ) „mogla biti dovedena u pitanje neovisnost i

⁷ Odbor za Mehanizam za oporavak i otpornost, svi dokumenti sa sastanaka dostupni su na <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=hr>.

⁸ Pozitivna preliminarna procjena o zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s četvrtim zahtjevom za plaćanje koji je Španjolska podnijela 20. prosinca 2023., a Europska komisija dostavila Gospodarskom i financijskom odboru, 12. lipnja 2024., str. 293.

⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „NextGenerationEU – put do 2026.”, COM(2025) 310.

nepristranost” IOZ-a. Kad je riječ o ispunjenju poljske ključne etape F2G „Stupanje na snagu reforme za ispravljanje situacije sudaca na koje utječu odluke Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda u disciplinskim predmetima i predmetima o imunitetu sudaca” (okvir 11.2.), Sud u biti ponavlja svoje primjedbe o imenovanju sudaca IOZ-a. Komisija se ne slaže s izjavama Suda o ključnim etapama F1G i F2G.

Komisija je svoju ocjenu relevantnih ključnih etapa temeljila na utvrđenoj sudskoj praksi Suda Europske unije (Sud EU-a), među ostalim u pogledu imenovanja sudaca. Komisijino tumačenje potkrijepljeno je mišljenjem nezavisnog odvjetnika Spielmana od 29. travnja 2025. u predmetu C-521/21 o toj temi, u kojem se zaključuje da prijedlog za imenovanje koji je izdalo poljsko Državno sudbeno vijeće u novom sastavu od 2018. sam po sebi ne diskvalificira imenovanog suca s obzirom na zahtjeve u pogledu zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda.

Komisija nadalje napominje da Sud nije izdao mišljenje o tom pitanju jer je još u tijeku predmet C-517/24 o zahtjevu za prethodnu odluku o ocjeni neovisnosti IOZ-a. Međutim, Komisija ističe da je neovisnost IOZ-a morala utvrditi na temelju sudske prakse važeće u trenutku procjene. U tom kontekstu nije bilo razloga da Komisija dovede u pitanje neovisnost i nepristranost IOZ-a kao vijeća te je stoga zaključila da su ključne etape dostignute u zadovoljavajućoj mjeri.

Komisija podsjeća da su ključne etape F1G i F2G poboljšale niz aspekata neovisnosti sudova u Poljskoj zahvaljujući reformi sustava stegovnih mjera za suce. Bivši sustav stegovnih mjera, koji je u Poljskoj zamijenjen reformom kako bi se dostigle ključne etape, ugrožavao je neovisnost sudaca, na primjer jer su strahovali od stegovnih sankcija ako bi uputili predmet Suda EU-a ili doveli u pitanje neovisnost i nepristranost drugog suca. U skladu s ključnim etapama F1G i F2G reforma sada izričito isključuje stegovnu odgovornost za takva upućivanja Suda EU-a i provjere neovisnosti drugih sudaca.

Dvostruko financiranje (odlomci 11.18. – 11.21.)

Kako je navedeno u odgovoru na sličan nalaz iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2022.¹⁰ i u odgovoru na njegovo tematsko izvješće¹¹ o toj temi, Sud tumači koncept „dvostrukog financiranja” različito od Komisije i država članica. Sud smatra da „do dvostrukog financiranja može doći kad se isti povezani trošak određene ključne etape ili ciljne vrijednosti financira dvaput i/ili kad se ista ostvarenja / isti rezultati prijave, te stoga financiraju, dvaput” (odlomak 11.19.). S druge strane, Komisija primjenjuje koncept dvostrukog financiranja utvrđen u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost prema kojem se „[p]otpora u okviru Mehanizma pruža [...] dodatno uz potporu u okviru drugih programa i instrumenata Unije. Reforme i projekti ulaganja mogu dobiti potporu iz drugih programa i instrumenata Unije pod uvjetom da takva potpora ne pokriva iste troškove.” To znači da potpora Unije za jednu mjeru može potjecati iz više instrumenata pod uvjetom da oni ne pokrivaju iste troškove. U tom je smislu i u Financijskoj uredbi i u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost koncept dvostrukog financiranja povezan s troškovima. Komisija je dala smjernice¹² u kojima se objašnjava kako primijeniti koncept dvostrukog financiranja koji se temelji na troškovima u logici provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost koja se temelji na uspješnosti.

Komisija podsjeća i da je uključivanje reformi, koje uglavnom ne podrazumijevaju troškove, u planove za oporavak i otpornost ključan uvjet za pozitivnu ocjenu planova za oporavak i otpornost te je stoga

¹⁰ Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2022., str. 453.

¹¹ Odgovor Komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 22/2025: Dvostruko financiranje iz proračuna EU-a.

¹² COM(2024) 474, Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost 2024., Prilog IV. „Koncept dvostrukog financiranja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost”.

izričito predviđeno, pa čak i propisano Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost. U više uvodnih izjava Mehanizma za oporavak i otpornost navode se moguće mjere reformi za koje nije vjerojatno da će imati izravne troškove, kao što su reforme za promicanje softvera otvorenog kôda, jačanje socijalnog dijaloga ili smanjenje administrativnog opterećenja, čime se jasno daje do znanja da su suzakonodavci očekivali i čak tražili da se u planove za oporavak i otpornost uključe mjere bez troškova. Budući da nema troškova povezanih s provedbom tih reformi, u mnogim slučajevima država članica u procjeni troškova koju dostavlja pri pripremi plana za oporavak i otpornost prijavljuje da „nema troškova”. Prema tumačenju Suda, mjere koje su se države članice obvezale provesti sredstvima koja nisu iz Mehanizma smatraju se „financiranima” ili „dvostruko financiranima” ako se primaju doprinosi iz drugih fondova EU-a

To je vidljivo iz jednog nalaza Suda o „dvostrukom financiranju” za hrvatsku ciljnu vrijednost 217. „Novi edukacijski programi uvedeni su u program stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika i službenika” (okvir 11.3.). Cilj se odnosi na opsežnu i ambicioznu reformu pravosuđa u Hrvatskoj koja uključuje nekoliko novih pravnih akata, osnivanje novih centara za mirenje i tehnološke promjene. Hrvatska je navela da za tu reformu u okviru Mehanizma nema troškova, tj. obvezala se da će njezinu provedbu u potpunosti financirati sredstvima koja nisu iz Mehanizma. Međutim, Sud je utvrdio da je Hrvatska za neke edukacije koje se obvezala provesti primila potporu iz Europskog socijalnog fonda. Iako Sud zaključuje da je „ostvarenje proizašlo iz te ciljne vrijednosti financirano iz proračuna EU-a dvaput” (okvir 11.3.), Komisija smatra da nije moglo doći do dvostrukog financiranja jer za tu mjeru nisu korištena sredstva iz Mehanizma.

Nazadovanje (odlomci 11.22. – 11.23.)

U skladu s Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost nijedna ključna etapa ili ciljna vrijednost ne može se smatrati dostignutom u zadovoljavajućoj mjeri ako je dotična država članica poništila prethodno zadovoljavajuće dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti.

Sud je utvrdio jedan slučaj „nazadovanja” u dostizanju jedne ciljne vrijednosti za Grčku (ciljna vrijednost 50.) koja se odnosi na uspostavu 50 ustanova za mentalno zdravlje (vidjeti odlomak 11.23.). Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2023. već naveo da ta ciljna vrijednost „nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri” i da je to imalo financijski učinak. Komisija se nije složila s tim nalazom te je u svojem odgovoru¹³ objasnila da Sud smatra ustanovu za mentalno zdravlje funkcionalnom ako ima broj zaposlenih koji odgovara njezinu teoretskom maksimalnom broju pacijenata te je zaključio da je u pet grčkih ustanova taj broj prenizak da bi se smatrale funkcionalnima. Za razliku od toga, Komisija je smatrala da ustanove moraju imati dovoljan broj osoblja za obradu stvarnog broja pacijenata te je smatrala da je Grčka u zadovoljavajućoj mjeri dostigla ciljnu vrijednost. Sud sada navodi da je, uz pet ustanova za koje je utvrdio manjak u prethodnoj godini, tijekom terenskog posjeta utvrdio da je broj zaposlenih prenizak u dodatnih pet ustanova (u odnosu na teoretski maksimalni broj pacijenata).

Osim (i dalje relevantnih) argumenata koje je iznijela prošle godine kako bi dokazala da je ta ciljna vrijednost u zadovoljavajućoj mjeri dostignuta, Komisija napominje da se u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost navodi da se nazadovanje odnosi na prethodno zadovoljavajuće dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti te napominje da je Sud dvije godine zaredom utvrdio financijsku pogrešku za navedenu ciljnu vrijednost: prvo je utvrdio da nije dostignuta, a zatim je utvrdio nazadovanje u vezi s njom. Nadalje, Komisija ističe da se prema Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost, kako je navedeno u njezinim smjernicama, nazadovanje mora moći pripisati djelovanju ili propustima države članice. Komisija stoga podsjeća na svoj odgovor na jedini prethodni nalaz Suda o nazadovanju, prema kojem „država članica ne može spriječiti određene promjene broja zaposlenih,

¹³ Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2023., str. 484.

na primjer u slučajevima kad pojedini stručnjaci mijenjaju radna mjesta. Komisija stoga ne smatra da je država članica ‚poništila‘ tu ciljnu vrijednost zbog privremenog smanjenja broja zaposlenih.”¹⁴. Komisija nadalje napominje da su nadležna tijela dostavila dokaze da su zamijenila osoblje koje je otišlo, čime je osiguran broj zaposlenih veći od minimalnog zahtjeva Suda. To dodatno dokazuje da država članica nije bila kriva za privremeno smanjenje broja zaposlenih i da joj se stoga ne može pripisati odgovornost. Komisija se stoga ne slaže s nalazom.

Početak provedbe mjera u razdoblju prihvatljivosti (odlomci 11.24. – 11.26.)

Sud je iznio četiri nalaza povezana s razlikom u tumačenju pravne osnove. Kako je navedeno u [odlomku 11.24.](#), Komisija svoj pristup temelji na pravnoj odredbi Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost prema kojoj su „[m]jere započete od 1. veljače 2020. prihvatljive”¹⁵. Kako Komisija podsjeća u svojim odgovorima na godišnje izvješće Europskog revizorskog suda za 2023., „zakonodavni prijedlog o Mehanizmu za oporavak i otpornost donesen [je] u svibnju 2020., a Uredba je stupila na snagu u veljači 2021. Klauzula o ‚prihvatljivosti‘ koju su uveli suzakonodavci zapravo je klauzula o retroaktivnom učinku kojom se dopušta da se mjere započete od 1. veljače 2020. uključe u planove za oporavak i otpornost. Namjera te klauzule o retroaktivnom učinku bila je da se državama članicama već u zakonodavnom postupku Mehanizma za oporavak i otpornost pruži jamstvo da će mjere biti uključene te da se osigura da države članice ne zaustave ili smanje ulaganja u kontekstu teške gospodarske i socijalne krize uzrokovane pandemijom upravo kako se gospodarski pad ne bi dodatno produbio. Komisija je u siječnju 2021. (tj. čak i prije stupanja na snagu Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost) državama članicama dala smjernice o tome kako će primjenjivati tu klauzulu, koju zatim dosljedno primjenjuju Komisija i države članice.”¹⁶.

Kao odgovor na prethodnu preporuku Suda¹⁷ Komisija je u listopadu 2024. objavila dodatne smjernice¹⁸ u kojima su navedena dva pitanja za osiguravanje dosljednosti pristupa: 1. „Je li provedba predložene mjere započela tek 1. veljače ili nakon tog datuma?”, i 2. „Jesu li troškovi za tu provedbu započeli tek 1. veljače ili nakon tog datuma? Konkretno, jesu li svi troškovi evidentirani (prema uvjetima Europskog sustava računa (ESA 2010.)) nakon 1. veljače 2020.?”. Komisija napominje da su mjere za koje je Sud utvrdio takve nalaze prošle provjeru tim dvama pitanjima.

To uključuje nalaz Suda da jedan od šest elemenata francuske ključne etape 7-22 „Ulaganja za jačanje digitalne opreme Ministarstva unutarnjih poslova” ([okvir 11.4.](#)) nije usklađen s razdobljem prihvatljivosti. Francuska je izvijestila da su u okviru mjera poduzetih za poboljšanje sustava za uzbunjivanje i informiranje stanovništva postavljene dodatne sirene za uzbunjivanje. Iako Sud navodi da je 13 od 30 sirena iz njegova uzorka naručeno prije 1. veljače 2020., Komisija napominje da su svi instalacijski radovi u konačnici provedeni unutar razdoblja prihvatljivosti te su stoga prihvatljivi. Osim toga, Komisija podsjeća da se ključnom etapom 7-22 ne zahtijeva izričito postavljanje sirena ni poseban kvantitativni cilj za njih, nego se općenito traži da Francuska kao jedan od šest elemenata te ključne etape razvije „sustav za uzbunjivanje i informiranje stanovništva”, što je Francuska u svakom slučaju učinila tako što je nabavila softver koji omogućuje aktiviranje upozorenja i praćenje opreme.

¹⁴ Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2022., str. 455.

¹⁵ Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost, članak 17. stavak 2.

¹⁶ Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2023., str. 485.

¹⁷ Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2023., str. 491.

¹⁸ COM(2024) 474, Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost 2024., Prilog II. „Prihvatljivost mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost – datum početka prihvatljivih mjera”.

Komisija stoga napominje da je ključna etapa u potpunosti dostignuta čak i ako se ne uzmu u obzir sirene koje Sud smatra neprihvatljivima.

2. Ispitani sustavi praćenja i kontrole (odlomci 11.27. – 11.43.)

Odgovori država članica na ključne revizijske preporuke Komisije (odlomci 11.27. – 11.32.)

Komisija pomno prati provedbu revizijskih preporuka koje izdaje državama članicama. Zahvaljujući tome većina (71 %) svih dosad izdanih revizijskih preporuka provedena je do 30. travnja 2025. bez obzira na ocjenu njihove prioritetne razine. Komisija održava bliski kontakt s dotičnom državom članicom kako bi utvrdila razloge kašnjenja ili nedostatka informacija o stanju provedbe. Ako je to opravdano i relevantno, Komisija može na pojedinačnoj osnovi odobriti produljenje roka za provedbu kako bi odgovorno tijelo imalo dovoljno vremena da provede sadržaj preporuke.

Sud navodi podatke o broju otvorenih „ključnih” i „vrlo važnih” preporuka (*slika 11.5.*). U tom pogledu Komisija ističe da je od 384 izdane preporuke povezane s ključnim i vrlo važnim nalazima otvoreno njih 136 (što je 35 % ukupnog broja vrlo važnih i ključnih izdanih preporuka). Rok za provedbu utvrđen u revizijskom izvješću istekao je za 87 otvorenih preporuka, što je samo 22 % ukupnog broja vrlo važnih i ključnih izdanih preporuka.

Komisija podsjeća da primjenjuje vrlo konzervativan pristup i smatra da su preporuke „provedene” tek nakon što država članica dostavi odgovarajuće, dostatne i pouzdane dokaze o njihovoj potpunoj provedbi. U većini takvih slučajeva tijela država članica već su dostavila povratne informacije o preporukama za koje Komisija smatra da (još) nisu u potpunosti provedene ili dovoljno provedene za zaključenje i čija je provedba još u tijeku.

Nadalje, pri svakoj reviziji provedbene odluke Vijeća Komisija sustavno procjenjuje potrebu za dodatnim revizijskim i kontrolnim ključnim etapama. U tu svrhu razmatra jesu li i dalje otvorene bilo kakve preporuke povezane s vrlo važnim ili ključnim nalazima koje su relevantne za cjelokupni sustav revizije i kontrole, s posebnim naglaskom na preporukama koje država članica nije prihvatila ili provela u dogovorenom roku. Kad se u provedbenoj odluci Vijeća utvrde takve revizijske i kontrolne ključne etape, blokiraju se sva daljnja plaćanja dok se one ne dostignu u zadovoljavajućoj mjeri.

Djelotvornost sustava kontrole država članica (odlomci 11.33. – 11.40.)

Potreba za kontrolnim ključnim etapama (odlomci 11.33. – 11.35.)

Kad države članice podnesu zahtjeve za reviziju svojih planova za oporavak i otpornost, Komisija ponovno procjenjuje primjerenost predloženih sustava kontrole u odnosu na kriterij 2.10. iz Priloga V. Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Ta se ponovna procjena posebno temelji na informacijama prikupljenima tijekom njezina revizijskog rada. Kad Komisija zaključi da su kontrolni mehanizmi država članica primjereni, to znači da smatra da su potpuno funkcionalni i da djelotvorno štite financijske interese Unije.

Komisija smatra da su uslijed povećanja broja njezinih revizija otkriveni konkretni nedostaci koji se mogu ispraviti dodavanjem ključne etape za sustav revizije i kontrole, a da se pritom ne dovede u pitanje primjerenost sustava kontrole država članica. Zahvaljujući tome države članice poboljšale su svoje nacionalne sustave kontrole i tako povećale razinu jamstva. Nadalje, pravilnost rashoda u okviru

Mehanizma utvrđuje se isključivo na temelju zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Iako Komisija pozdravlja činjenicu da je Sud priznao revizijske i kontrolne ključne etape kao pozitivan korak za poboljšanje sustava kontrole država članica, zbog navedenih razloga ne slaže se s izjavom (odlomak 11.33.) da „nedostatci u sustavima kontrole u državama članicama čije je drugo ili bilo koje naknadno plaćanje bilo uvjetovano dostizanjem kontrolnih ključnih etapa sa sobom donose rizik za zaštitu financijskih interesa EU-a te mogu imati učinak na pravilnost rashoda”.

Dok Komisija ocjenjuje jesu li revizijske i kontrolne ključne etape dostignute u zadovoljavajućoj mjeri, države članice mogu preuzeti nove obveze. Iako Sud navodi (odlomak 11.34.) da je cilj tih obveza poboljšati uspostavljene sustave, one su korištene kako bi se zajamčilo kontinuirano dostizanje dotične ključne etape.

Sustavi kontrole država članica za jamčenje usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama (odlomci 11.36. – 11.39.)

Sud podsjeća na nalaze iz svojeg nedavnog tematskog izvješća u kojem su utvrđeni određeni nedostaci u provjerama javne nabave i državnih potpora koje su provele neke države članice (odlomak 11.36.), što prema njegovu mišljenju znači da aktivnosti na kojima se temelje izjave o upravljanju ne pružaju dostatno jamstvo. Komisija ističe da su izjave o upravljanju izvor dodatnih informacija, ali da svoje jamstvo o usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama temelji na vlastitim revizijama. U navedenom tematskom izvješću Sud priznaje i da je Komisija poboljšala svoje provjere javne nabave i državnih potpora, što je ocijenio kao „pozitivne promjene”¹⁹. Osim toga, Komisija preispituje svoje smjernice za države članice kako bi poboljšala relevantne kontrole na nacionalnoj razini.

Nadalje, Sud je u svojem radu na pripremi izjave o jamstvu za 2024. odabrao uzorak od 38 postupaka javne nabave u pet država članica (CZ, EL, DE, FR, ES) za dokazno ispitivanje. Komisija prima na znanje utvrđene nedostatke i potvrđuje da oni ne dovode u pitanje pravilnost postupaka. Ti nedostaci ne utječu ni na zakonitost i pravilnost plaćanja.

Komisija podsjeća da je za državne potpore u tematskom izvješću 09/2025 utvrđeno da su „[k]ontrolama u državama članicama obuhvaćeni [...] glavni rizici povezani s državnim potporama”²⁰ te da su provedene „odgovarajuće provjere uključenosti državne potpore” i da se „odgovarajuće pridržavalo pravila o dodjeli”²¹. Komisija napominje da se nalaz Suda o osobnim izjavama u tematskom izvješću 09/2025 odnosi samo na jednu državu članicu²².

Zahtjevi za plaćanje (odlomak 11.40.)

Za pet zahtjeva Sud smatra da su države članice bile svjesne nedovoljnih dokaza o zadovoljavajućem dostizanju određenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, ali to nisu istaknule u svojim izjavama o upravljanju. Sud to navodi kao pet slučajeva „nedostatka u zahtjevima za plaćanje”. Komisija

¹⁹ Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 09/2025: Sustavi za jamčenje usklađenosti rashoda iz RRF-a s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama, odlomak 16.

²⁰ Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 09/2025, podnaslov ispred odlomka 69.

²¹ Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 09/2025, podnaslov i odlomak 72.

²² Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 09/2025, odlomak 73.

Podsjeća da je podnošenje zahtjeva za plaćanje zadaća pojedinačne države članice, a njezina izjava o upravljanju trebala bi se temeljiti na njezinim najboljim saznanjima u trenutku podnošenja. Nadalje napominje da su u većini navedenih slučajeva te informacije bile uključene u dokaze koje su dostavile države članice, ali nisu istaknute kao zadržke u izvaji o upravljanju. Komisija napominje da se ne može očekivati da će se u izvaji ponoviti i obuhvatiti sve nijanse i informacije navedene u popratnim bilješkama i dokazima dostavljenima za određene ključne etape i ciljne vrijednosti jer bi to bilo u suprotnosti s njihovom svrhom.

Informacije o otkrivenim prijevarama dostupne Komisiji (odlomci 11.41. – 11.43.)

Sud navodi da su države članice prijavile mali broj slučajeva prijave u izjavama o upravljanju priloženima zahtjevima za plaćanje u usporedbi s podacima iz godišnjeg izvješća Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) za 2024. (vidjeti [odlomak 11.42.](#)). Komisija podsjeća da države članice propisno upotrebljavaju izvaje o upravljanju za izvješćivanje, ali to mogu učiniti i na druge načine. U svakom slučaju, države članice obvezne su prijaviti slučajeve sumnje na prijevare relevantnim tijelima, uključujući OLAF i EPPO²³. Moraju čuvati i evidenciju o tim slučajevima pet godina nakon posljednjeg plaćanja, kako je navedeno u članku 11. stavku 1. točki (d) sporazuma o financiranju. U godišnjem izvješću EPPO-a²⁴ potvrđuje se da je 90 % novih istraga EPPO-a pokrenuto na temelju obavijesti nacionalnih tijela²⁵, što ukazuje na to da sustavi država članica za otkrivanje i prijavljivanje slučajeva sumnje na prijevare imaju ključnu ulogu u radu EPPO-a.

Od početka provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost do 27. svibnja 2025. Komisija je od EPPO-a primila ukupno 75 obavijesti, od kojih se 64 odnose na aktivne sudske postupke ili istrage u tijeku, a 11 na odbačene predmete. Komisija podsjeća da se 80 % prijavljenih predmeta u tijeku odnosi na jednu mjeru u jednoj državi članici. Broj predmeta u godišnjem izvješću EPPO-a i predmeta prijavljenih Komisiji razlikuje se zato što EPPO obavješćuje Komisiju o svojim istragama ako smatra da je to potrebno za poduzimanje odgovarajućih mjera predostrožnosti ili ako smatra da ima dovoljno informacija za podizanje optužnice pred nacionalnim sudovima.

Sud napominje da su u nekoliko sažetaka revizija koje su dostavila nacionalna revizijska tijela „istaknuti [...] nedostatci u nacionalnim sustavima upravljanja i kontrole koji se upotrebljavaju za jamčenje zaštite financijskih interesa” (vidjeti [odlomak 11.43.](#)). Komisija te rezultate uzima u obzir pri odabiru ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za *ex post* reviziju te surađuje s nacionalnim revizijskim tijelima na otklanjanju povezanih nedostataka.

3. Sljedivost financijskih sredstava iz Mehanizma (odlomci 11.44. – 11.49.)

Mehanizam za oporavak i otpornost temelji se na uspješnosti i pruža potporu državama članicama u provedbi reformi i ulaganja. Kako je navedeno u odjeljku 1., sve odluke o plaćanjima u okviru Mehanizma i financijski tokovi prema državama članicama kao korisnicama te sve druge odluke potpuno su transparentni. Osim toga, Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost obvezuje države članice na prikupljanje podataka u svrhu revizije i kontrole²⁶, konkretno o nazivima krajnjih primatelja

²³ Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”), članak 24. stavak 1.

²⁴ Godišnje izvješće EPPO-a za 2024.

²⁵ Ibid., str. 71.

²⁶ Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost, članak 22. stavak 2. točka (d).

sredstava iz Mehanizma i, gdje je primjenjivo, njihovih ugovaratelja i podugovaratelja te odgovarajućih stvarnih vlasnika. Države članice usto moraju voditi popis svih mjera za provedbu reformi i projekata ulaganja u okviru plana za oporavak i otpornost te navesti ukupni iznos javnog financiranja tih mjera. Osim toga dvaput godišnje moraju objaviti 100 krajnjih primatelja koji primaju najveći iznos sredstava²⁷.

Komisija je tijekom cijele provedbe Mehanizma pružala detaljne smjernice²⁸ i jamčila usklađenost država članica izdavanjem revizijskih preporuka i uspostavom kontrolnih ključnih etapa. Komisija redovito surađuje s državama članicama bilateralno i u okviru posebne stručne skupine kako bi zajamčila da one poduzimaju potrebne mjere i razmjenjuju primjere dobre prakse za prikupljanje i objavu potrebnih podataka. Osim toga aktivno podsjeća države članice na njihove postojeće obveze, u slučaju nedostavljanja ažuriranih podataka traži njihovo ažuriranje te analizira dostavljene podatke kako bi prema potrebi od nacionalnih tijela zatražila poduzimanje daljnjih koraka.

Uz redovite aktivnosti u svrhu davanja izvještaja o jamstvu Sud je za 2024. odlučio procijeniti nacionalne sustave pet država članica kako bi „utvrdio može li se s pomoću tih sustava pratiti tok sredstava iz RRF-a iz nacionalnog proračuna sve do razine krajnjih primatelja i dalje” i mogu li se tako „dostavljati podatci o rashodima nastalim krajnjim primateljima” (odlomak 11.46.). Komisija napominje da ta dva elementa nisu propisana Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost te da ne dovode u pitanje zakonitost i pravilnost njezinih plaćanja državama članicama. Nadalje, s obzirom na to da sredstva iz Mehanizma nakon isplate državama članicama postaju nacionalna sredstva, u potpunosti se očekuje da će se ona raspodijeliti u skladu s nacionalnim proračunskim postupcima, koji se razlikuju među državama članicama. Točan način na koji se sredstva dodjeljuju i isplaćuju ovisi o nizu čimbenika, posebno o postojećim nacionalnim strukturama financiranja (npr. jesu li centralizirane ili decentralizirane), konkretnoj reformi ili ulaganju (npr. javna nabava u građevinarstvu, subvencije, kupnja informatičke opreme za škole ili bespovratna sredstva za izolacijske radove vlasnika nekretnina), posebnim nacionalnim i sektorskim propisima, pravilima i uobičajenim praksama te o tome izdvaja li država članica dodatna nacionalna sredstva za određene mjere.

S obzirom na navedeno i na izričitu odredbu Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost prema kojoj se države članice mogu osloniti na postojeće nacionalne sustave kontrole, nužno dolazi do određenih razlika u dostupnosti podataka. Budući da Komisija nije sudjelovala u relevantnim raspravama s državama članicama, napominje samo da je Sud zatražio podatke koji nadilaze pravne zahtjeve Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Nadalje, budući da je u tijeku posebna revizija uspješnosti u vezi s tom temom, Komisija se u ovom trenutku ne želi izjasniti o zaključcima u tom području rada.

4. Nedostaci u načinu na koji su osmišljene mjere, ključne etape i ciljne vrijednosti (odlomci 11.50. – 11.52.)

Komisija priznaje da je za mjerenje napretka u provedbi reformi i ulaganja važno osigurati da budu dobro pokriveni ključnim etapama i ciljnim vrijednostima te smatra da to vrijedi za sve planove za oporavak i otpornost. Kao i prethodne godine, Sud navodi da bi ključnim etapama i ciljnim vrijednostima trebali biti „obuhvaćeni svi glavni elementi povezane reforme ili ulaganja, posebice njihovo dovršenje” (odlomak 11.51.). Kako je prethodno navedeno²⁹, u Uredbi o Mehanizmu za

²⁷ Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost, članak 25.a.

²⁸ Najnovije: COM(2024) 474, Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost 2024., Prilog V. „Krajnji primatelji u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost”.

²⁹ Odgovori Komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 26/2023, str. 4.

oporavak i otpornost ključne etape i ciljne vrijednosti izričito su definirane kao „sredstva za mjerenje napretka”³⁰. Komisija stoga napominje da se nalazi temelje na standardu uspješnosti Suda, a ne na pravnom okviru Mehanizma. U praksi nije uvijek potrebna ili moguća puna pokrivenost ili uključivanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti kojima se mjeri dovršenja te takav pristup u nekim slučajevima može dovesti do znatnog administrativnog opterećenja, a da se pritom ne ostvari bitan učinak na konačne rezultate. Komisija je nastojala primjenjivati ključne etape ili ciljne vrijednosti za dovršenje kad god je to bilo moguće te napominje da je prethodni rad Suda na tematskom izvješću 26/2023³¹ potvrdio da za samo 5 % mjera nisu postojale takve ključne etape. Pozdravlja činjenicu da je Sud u 2024. utvrdio taj nedostatak za samo pet mjera povezanih s 395 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti obuhvaćenih revizijom.

5. Godišnja izvješća o radu i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (odlomci 11.53. – 11.58.)

Komisija pozdravlja činjenicu da Sud prepoznaje poboljšanja u Komisijinim provjerama sustava država članica za jamčenje usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama (odlomak 11.57.). Kad je riječ o jamstvu u tim područjima (odlomak 11.56.), Komisija podsjeća da je u skladu s preporukom iz tematskog izvješća 09/2025 o sustavima kontrole javne nabave i državnih potpora prihvatila preispitati svoju metodologiju za kategorizaciju rizika država članica, kako je navela u svojem godišnjem izvješću o radu za 2024. Ako država članica prihvati i obveže se na provedbu preporučenih korektivnih mjera povezanih s vrlo važnim ili ključnim nalazima o javnoj nabavi ili državnim potporama, ali Komisija još nije potvrdila njihovu provedbu, ta će država članica biti razvrstana u kategoriju srednjeg rizika. Međutim, kako je navela u svojem odgovoru na tematsko izvješće 09/2025, Komisija se ne slaže da takve slučajeve treba smatrati visokorizičnima.

Taj se pristup dosljedno primjenjivao tijekom procjene rizika provedene u kontekstu godišnjeg izvješća o radu za 2024., na kojem se temelji izjava o jamstvu. Kriteriji koji se primjenjuju za procjenu rizika detaljno su navedeni u Prilogu 5. godišnjem izvješću o radu za 2024.

Prilagođena metodologija procjene rizika vidljiva je u povećanom udjelu država članica razvrstanih u kategoriju srednjeg rizika u pogledu usklađenosti s člankom 22. stavkom 2. točkom (a) i člankom 22. stavkom 5. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Komisija smatra da rezultati koji proizlaze iz revidirane metodologije procjene rizika pružaju razumno jamstvo u pogledu razine rizika dodijeljene svakoj državi članici. Stoga se ne slaže s mišljenjem Suda da će taj pristup vjerojatno dovesti do podcjenjivanja razine rizika.

³⁰ Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost, članak 2. stavak 4.: „ključne etape i ciljne vrijednosti’ znači sredstva za mjerenje napretka prema ostvarenju reforme ili ulaganja, pri čemu su ključne etape kvalitativna postignuća, a ciljne vrijednosti kvantitativna postignuća”.

³¹ Tematsko izvješće 26/2023: Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost, odlomak 31.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 11.1. – Potrebno je proširiti obuhvat provjera koje se provode tijekom preliminarnih procjena

Komisija bi pri procjeni ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, koju uglavnom provodi na temelju izvješća o praćenju ili provedbi, trebala provesti dostatno dokazno ispitivanje kako bi provjerila pouzdanost informacija o usklađenosti država članica sa zahtjevima iz provedbenih odluka Vijeća umjesto da se oslanja na podatke država članica i provjere koje one provode.

(Ciljni rok provedbe: kraj 2025.)

Komisija **djelomično prihvaća** preporuku.

Komisija strogo i transparentno ocjenjuje svaku ključnu etapu i ciljnu vrijednost kako bi dobila razumno jamstvo da su svi zahtjevi ispunjeni u zadovoljavajućoj mjeri. Ne dovodeći u pitanje posebne zahtjeve iz provedbenih odluka Vijeća, Komisija općenito smatra da ne može samo na temelju izvješća o praćenju ili provedbi dobiti razumno jamstvo da su zahtjevi ispunjeni u zadovoljavajućoj mjeri. To posebno vrijedi u slučaju kad takva izvješća izravno izrađuju tijela država članica isključivo u svrhu dokazivanja zadovoljavajućeg ispunjenja zahtjeva. Komisija se stoga slaže da su u tim slučajevima potrebni dodatni dokazi, uključujući dokazno ispitivanje gdje je relevantno. Međutim, u drugim slučajevima u kojima su izvješća o praćenju ili provedbi dio skupa dokaza koje su dostavile države članice, Komisija treba na pojedinačnoj osnovi procijeniti jesu li ti dokazi dovoljni za pružanje razumnog jamstva.

Preporuka 11.2. – Potrebno je poraditi na problemu kašnjenja država članica u provedbi Komisijinih preporuka iz *ex post* revizija

Potrebno je analizirati razloge zbog kojih države članice kasne s provedbom preporuka povezanih s ključnim ili vrlo važnim nalazima i razmotriti primjenu paušalnih smanjenja.

(Ciljni rok provedbe: kraj 2025.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

Komisija provodi preispitivanje kako bi procijenila stanje provedbe svih preostalih preporuka i na odgovarajući način kategorizirala preostale neriješene probleme.

Osim toga, Komisija zadržava mogućnost primjene okvira za smanjenja i povrate. Stoga zadržava pravo da na pojedinačnoj osnovi ispita je li neprovođenje „ključnih” ili „vrlo važnih” Komisijinih revizijskih preporuka, koje ima sustavni karakter, ozbiljno kršenje obveza iz sporazuma o financiranju ili sporazuma o zajmu, koje može dovesti do primjene paušalnog smanjenja od 5 % do 100 % iznosa koji je državi članici dodijeljen iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024., POGLAVLJE 12.: Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima Europskog revizorskog suda iz 2021.

Komisija pridaje iznimnu važnost provedbi svih prihvaćenih preporuka koje joj je uputio Europski revizorski sud ([odlomci 12.7. – 12.12.](#)) i prati mjere koje se obvezala provesti u okviru svojeg mandata. Međutim, moguće je da Europski revizorski sud procijeni da su preporuke koje Komisija smatra potpuno provedenima samo djelomično provedene. Europski revizorski sud procjenjuje razinu provedbe u odnosu na preporuku koju je donio, neovisno o tome je li je Komisija u potpunosti prihvatila. S druge strane, Komisija procjenjuje razinu provedbe u odnosu na obvezu koju je preuzela u odgovorima na tematska izvješća.

U tom kontekstu Komisija smatra da su **razine provedbe preporuka koje su joj upućene više od prošlogodišnjih** ([odlomak 12.8.](#)), pri čemu je u potpunosti ili u većoj mjeri provedeno 77 % preporuka, u odnosu na 68 % prošle godine.

Naime, kad je riječ o razini prihvaćanja preporuka ([odlomak 12.4.](#)), broj neprihvaćenih preporuka 2021. manji je nego 2020. (oko 2 % preporuka iz 2021. u odnosu na 7 % iz 2020.). **Do neprihvaćanja ili djelomičnog prihvaćanja preporuka** može doći zbog nekoliko razloga, koji primjerice uključuju (i) ograničenja koja proizlaze iz postojećeg regulatornog okvira i/ili poteškoće u prejudiciranju budućeg zakonodavstva EU-a, (ii) uloge i nadležnosti (uključujući mehanizme odgovornosti) institucija, tijela, država članica i dionika EU-a, (iii) komplementarnost s politikama, zakonodavstvom i programima te (iv) Komisijinu procjenu izvedivosti preporuka i/ili resursa i vremenskog okvira.

Kad je riječ o **pravodobnoj provedbi preporuka** ([odlomak 12.18.](#)), Komisija pozdravlja zaključak Europskog revizorskog suda da se povećao udio preporuka koje je Komisija provela na vrijeme. Komisija u tom kontekstu napominje da pravodobnost daljnjih mjera treba razmatrati zajedno sa stupnjem prihvaćanja preporuka. Komisija je i dalje u potpunosti predana provedbi svih prihvaćenih preporuka u rokovima utvrđenima u tematskim izvješćima Europskog revizorskog suda. Međutim, to se ne primjenjuje na preporuke koje Komisija nije prihvatila zbog razloga navedenih u objavljenim odgovorima na predmetno tematsko izvješće.

U nekim slučajevima daljnje mjere mogu iziskivati više vremena nego što se prvotno očekivalo zbog složenosti mjera, promjena u zakonodavstvu ili politikama, ograničenih resursa, vanjskih čimbenika ili potrebe za uključivanjem drugih institucija ili subjekata. Činjenica da preporuka nije u potpunosti provedena do prvotno očekivanog datuma završetka ne znači da ta preporuka neće biti provedena nakon toga. Uslijed promjenjivih okolnosti ili promjena u politici ili političkom kontekstu obično je potrebno ponovno utvrditi prioritete mjera.

U Prilogu se iznose odgovori Komisije na preporuke koje, prema procjeni Europskog revizorskog suda, još nisu provedene u potpunosti ili nisu provedene pravodobno.

Prilog – Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća iz 2021. – Europska komisija

Tematsko izvješće br. 01/2021: Planiranje sanacije u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma

Odgovor na preporuku 4., odlomak 121.: Komisija nije prihvatila preporuku. U skladu sa stajalištima iz EBA-ina dokumenta za raspravu o mjerama rane intervencije, mogu postojati mnogi razlozi za nekorištenje mjera rane intervencije, a bilo kakvi pragovi/pokretači samo su dio okolnosti koje treba pažljivo razmotriti pri osmišljavanju daljnjih postupaka u tom području. Sličan argument primjenjuje se i u pogledu pokretača propadanja ili vjerojatnog propadanja (FOLTF). Ocjena o tome da neka institucija propada ili joj prijeti propast pitanje je prosudbe nadzornog tijela. Strogi kvantitativni pokretači sanacije mogu spriječiti pravodobno poduzimanje mjera ili pak mogu prisiliti na proglašenje da institucija propada ili joj prijeti propast u situaciji u kojoj nadzorno tijelo ne ocjenjuje da je to tako. Naime, pokretači za ocjenu o propadanju ili vjerojatnom propadanju institucije trebaju nadzornim i sanacijskim tijelima pružiti dostatnu fleksibilnost pri donošenju te odluke, vodeći računa o tome da je riječ o prosudbi nadzornog tijela pri kojoj se moraju uzeti u obzir procjene za budućnost. Komisija želi podsjetiti i na to da ona ima isključivo pravo inicijative u pogledu zakonodavnih akata i njihovih izmjena.

Tematsko izvješće br. 02/2021: Humanitarna pomoć EU-a za obrazovanje: pomaže djeci kojoj je potrebna pomoć, ali bi trebala biti dugoročnija i doprijeti do više djevojčica

Odgovor na preporuke 4.a) i 4.b), odlomak 70.: Komisija smatra da je preporuka provedena. Kako bi se bolje dokumentirala analiza, Komisija je poboljšala interne smjernice za dokumentiranje analize troškovne učinkovitosti. Osim toga, Komisija smatra da usporedba prosječnog troška obrazovanja u izvanrednim situacijama po korisniku koji je utvrdio nacionalni klaster obrazovanja, a ne s drugim posebnim projektima koje financira Komisija, pruža širu i pouzdanu osnovu za usporedbu.

Tematsko izvješće br. 03/2021: Razmjena poreznih informacija u EU-u: postavljen je čvrst temelj, ali postoje nedostaci u primjeni

Odgovor na preporuku 2.c), odlomak 110.: Službe Komisije izradile su zajedno s državama članicama smjernice te pitanja i odgovore za Direktivu o administrativnoj suradnji (DAC) DAC6, DAC7 i DAC8. U vrijeme njihove izrade države članice još nisu bile provele Direktivu ili su je provele tek nedavno. Rad na sličnim smjernicama za direktive od DAC1 do DAC4 razlikuje se po svojoj prirodi jer se te direktive primjenjuju već nekoliko godina i stoga za izradu smjernica treba detaljno razumjeti način na koji su ih države članice provele, kao i različite potrebe država članica. Projekt posjeta Fiscalis (VISDAC) obuhvaća direktive od DAC1 do DAC4 upravo zato što je za pružanje korisnih smjernica potrebno detaljno preispitati kako su te direktive provedene i primijenjene u svim državama članicama. U okviru projekta VISDAC izradit će se popis primjera dobre prakse za upotrebu podataka (od kojih će neki obuhvaćati analizu rizika) te će se dati preporuke o najprikladnijim mjerama koje treba poduzeti. Za procjenu rizika to bi moglo obuhvaćati radionice u okviru programa Fiscalis na kojima će se predstaviti primjeri dobre prakse, nakon čega bi projektna skupina mogla raditi na smjernicama.

Tematsko izvješće br. 04/2021: Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a

Odgovor na preporuku 1.d), odlomak 63.: Komisija je provela planirane aktivnosti navedene u točki 1. podtočki (d) tematskog izvješća. Izdala je posebne smjernice za taj aspekt te je 2024.

ažurirala Odluku o kriterijima financijskog rizika (FRC). Poslala je upitnik i provela analizu stanja provedbe Odluke o kriterijima financijskog rizika u vezi sa standardnim i pojednostavnjenim deklaracijama. Izvješće o ažuriranju provedbe Odluke o kriterijima financijskog rizika iz prosinca 2023. pokazuje poboljšanja u nekim državama članicama. U međuvremenu je Odluka o kriterijima financijskog rizika ažurirana, a od travnja 2024. primjenjuju se nova pravila. Očekuje se da će se posjeti u svrhu praćenja održati do kraja 2026.

Odgovor na preporuku 1.e), odlomak 63.: Komisija je poduzela nekoliko relevantnih mjera za provedbu preporuke Europskog revizorskog suda:

1) stvaranje kapaciteta za izdvajanje popisa subjekata iz sustava za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima (CRMS) (što se čini od siječnja 2022.). Europski revizorski sud obaviješten je o tome;

2) ažuriranje Odluke o kriterijima financijskog rizika kako bi se uključili pojmovi subjekta od interesa i razine rizika (što se čini od travnja 2024.), a Europski revizorski sud obaviješten je o tome. Dodatna pojašnjenja tih pojmova dana su u Smjernicama o kriterijima financijskog rizika, koje su izmijenjene u prosincu 2024.

3) donošenjem nove Provedbene uredbe o tehničkim protokolima (IRTA) 7. veljače 2025. Komisija je dobila pravnu osnovu za obradu registracijskih i identifikacijskih brojeva gospodarskih subjekata (EORI) za potrebe analize rizika i upravljanja rizikom. Upotrebom EORI brojeva omogućit će se povezivanje nepravilnosti uočenih na razini EU-a s pojedinačnim gospodarskim subjektima. Analitičkim mogućnostima koje se razvijaju prikupljat će se informacije na razini EU-a kako bi se pružila potpora državama članicama.

Tematsko izvješće br. 05/2021: Infrastruktura za punjenje električnih vozila: dostupan je veći broj punionica, ali putovanje EU-om otežano je neujednačenim uvođenjem infrastrukture

Odgovor na preporuku 5.c), odlomak 80.: Dovršena je priprema za provedbene i delegirane akte, a suzakonodavac očekuje da će ih donijeti u drugom tromjesečju 2025. Zatim će započeti *ex post* analiza upotrebe i učinkovitosti podržane infrastrukture na temelju uzorka/rizika nakon njezina uvođenja.

Tematsko izvješće br. 07/2021: Svemirski programi EU-a Galileo i Copernicus: usluge su uvedene, ali potrebno je dodatno potaknuti raširenije korištenje

Odgovor na preporuku 1.a), odlomak 93.: Komisija smatra da razvoj strategije dobro napreduje, pri čemu je jedna važna ključna etapa već ostvarena kad je 15. srpnja 2024. objavljen radni dokument službi Komisije o statusu prihvaćenosti među korisnicima. Komisija pozdravlja činjenicu da je Europski revizorski sud prepoznao ostvareni napredak i slaže se s time da tu preporuku treba smatrati provedenom u određenoj mjeri.

Kad je riječ o zabrinutosti Europskog revizorskog suda zbog nepostojanja konačne sveobuhvatne strategije, Komisija želi naglasiti da vremenski okvir ove inicijative u potpunosti ovisi o usklađenosti sa širim prioritetima Unije, čime će se osigurati dosljedan okvir za sektorske inicijative. Također je važno podsjetiti da je na temelju članka 4. stavka 3. UFEU-a svemir u podijeljenoj nadležnosti između Europske unije i njezinih država članica. Stoga je za razvoj učinkovite strategije potrebna bliska suradnja s državama članicama i dionicima kako bi se pojasnile uloge, uključili svi relevantni akteri i postavili realistični i mjerljivi ciljevi. Komisija je i dalje predana aktivnostima informiranja i konstruktivnom angažmanu kako bi osigurala uspješno prihvaćanje usluga programa Galileo i Copernicus.

Odgovor na preporuku 1.b), odlomak 93.: Komisija želi ponovno naglasiti da je svemir u podijeljenoj nadležnosti između EU-a i država članica, što zahtijeva snažnu koordinaciju i suradnju. Postupak savjetovanja o svemirskom programu EU-a jasno je utvrđen Uredbom EU-a o svemiru, koja je stupila na snagu u svibnju 2021. Kako bi se pružila dodatna potpora državama članicama, povećan je proračun za nacionalne programe suradnje, čime su omogućeni ubrzani napor u državama članicama te transnacionalne i transverzalne inicijative. To odražava strukturirani i koordinirani pristup poticanju prihvaćenosti među korisnicima u cijelom EU-u. O napretku tog rada raspravlja se na radionicama u okviru nacionalnih programa suradnje. Komisija je i dalje predana osiguravanju komplementarnosti između mjera programa Copernicus i inicijativa država članica te pozdravlja sve daljnje dijaloge ili pojašnjenja kako bi se odgovorilo na opažanja Europskog revizorskog suda.

Odgovor na preporuku 2.a), odlomak 96.: Komisija smatra da je preporuka provedena. Područje primjene preporuke odnosilo se na razvoj konceptualnog okvira za procjenu koristi i poboljšanje mjerenja uspješnosti. Taj je postupak dovršen objavom konačnog dokumenta, kako je potvrdio Europski revizorski sud. Nadalje, Komisija je osigurala potreban proračun za 2025. za jačanje tog okvira provedbom probnog rada na temelju razvijene metodologije. Tim će se korakom, koji predstavlja dodatnu proaktivnu mjeru na temelju prihvaćene preporuke, omogućiti utvrđivanje početne polazne vrijednosti s pomoću novog konceptualnog okvira za procjenu koristi svemirskih programa EU-a. Stoga Komisija smatra da je provedba dovršena i sada radi na primjeni razvijenog konceptualnog okvira.

Odgovor na preporuku 2.b), odlomak 96.: Komisija smatra da je preporuka provedena. Revizija je provedena u drukčijem kontekstu od onog utvrđenog postojećom Uredbom o svemirskom programu EU-a (2021.), koja sama po sebi predstavlja provedbu primljene preporuke. Iako je preporuka o uključivanju socioekonomskih koristi doista relevantna, važno je naglasiti da su u trenutku objave izvješća Europskog revizorskog suda suzakonodavci već postigli politički dogovor o pokazateljima za svemirski program EU-a o kojima treba izvješćivati. Ti su pokazatelji dogovoreni u okviru zakonodavnog postupka, a Komisija ih je obvezna provesti i postupati u skladu s njima. Pokazatelji se ne mogu revidirati bez izmjene postojeće uredbe, a konačna odluka o odobrenju posebnih pokazatelja uvijek će ostati u nadležnosti suzakonodavaca. Međutim, Komisija priznaje važnost preporuke Europskog revizorskog suda i proaktivno radi na poboljšanju kvalitete utvrđenih pokazatelja imajući u vidu moguće izmjene uredbe u budućim zakonodavnim postupcima.

Odgovor na preporuku 3.b), odlomak 101.: Komisija se slaže sa statusom provedbe kako ga je procijenio Europski revizorski sud. Inicijative opisane u primjedbama Europskog revizorskog suda primjeri su tekućih nastojanja da se osigura komplementarnost između mjera programa Copernicus i inicijativa država članica. O napretku tih nastojanja raspravljat će se na radionicama u okviru nacionalnih programa suradnje te će se o njemu naknadno izvijestiti Korisnički forum.

Odgovor na preporuku 3.c), odlomak 101.: Komisija smatra da je preporuka provedena. Komisija pozdravlja priznavanje napretka ostvarenog u okviru infrastrukture ekosustava svemirskih podataka programa Copernicus (CDSE) u podupiranju pristupa podacima programa Copernicus. Kad je riječ o upućivanju na rascjepkanost podataka/proizvoda programa Copernicus, važno je naglasiti da program Copernicus pruža podatke i informacije nekoliko zajednica: javnim tijelima, istraživačima, komercijalnim subjektima i široj javnosti. Osobito kad je riječ o istraživačima, infrastrukture za širenje informacija programa Copernicus povezane su s mrežom GÉANT, koja pruža usluge pristupa nacionalnim istraživačkim i obrazovnim mrežama. Program Copernicus razvija svoja sučelja za korisnike prateći tehnološki napredak i nudi im alate za iskorištavanje koji se temelje na oblaku.

Uvođenje novih tehnologija olakšava i dodatno će olakšati značajke interoperabilnosti. Komisija je i dalje usmjerena na olakšavanje održivog pristupa podacima programa Copernicus i na osiguravanje suradnje s relevantnim dionicima.

Odgovor na preporuku 4.b), odlomak 104.: Komisija se slaže sa statusom provedbe kako ga je procijenio Europski revizorski sud. Od provedbe revizije brojne službe Komisije uložile su znatne napore kako bi uklonile i prevladale utvrđene prepreke. Za uklanjanje takvih prepreka potrebna je stalna suradnja Komisije i država članica. Nadalje, budući da je u skladu s UFEU-om svemir u podijeljenoj nadležnosti između Europske unije i njezinih država članica, potrebna je suradnja između Komisije i država članica te poduzimanje ciljanih mjera kako bi se postigao održiv napredak u pogledu upotrebe svemirskih podataka i usluga EU-a u regulatornim okvirima EU-a (što je bio dosljedan pristup). Dosadašnji rad pokazuje jasnu predanost tim ciljevima te se kontinuirano radi na osiguravanju sveobuhvatne provedbe.

Tematsko izvješće br. 08/2021: Potpora Frontexa upravljanju vanjskim granicama: dosad nije postignuta dovoljna djelotvornost

Odgovor na preporuku 3.c), odlomak 94.: Preporuka o mogućim koristima proširenja opsega Frontexove procjene osjetljivosti na regionalnu razinu i razinu EU-a nije se mogla provesti u cijelosti jer u trenutku kad je Europski revizorski sud radio na procjeni nije bila u tijeku revizija regulatornog okvira za europsku graničnu i obalnu stražu (EBCG). U evaluaciji provedenoj 2022. nije bilo izričitog upućivanja na opseg koji bi uključivao regionalnu razinu i razinu EU-a jer se pokazalo da je interes država članica za to pitanje ograničen. U relevantnoj raspravi (Frontexov okrugli stol na visokoj razini o procjeni osjetljivosti iz 2021.) države članice istaknule su da bi se izvješća o procjeni osjetljivosti (tj. rezultati procjene osjetljivosti) i dalje trebala izrađivati po državama članicama. Budući da među državama članicama nije bilo dostatne potpore za izmjenu mandata za procjenu osjetljivosti u cilju njezine provedbe na regionalnoj razini, Komisija se u okviru svojih diskrecijskih ovlasti odlučila usredotočiti na elemente koji bi mogli rezultirati preporukom za poboljšanje procjene osjetljivosti, čime bi se odgovorilo na potrebe država članica. Komisija ostaje otvorena za sve prijedloge u tom pogledu, posebno u kontekstu razmatranja mogućih smjernica za Frontex nakon 2028., u skladu s političkim smjernicama predsjednice za razdoblje 2024. – 2029. koje se odnose na jačanje Frontexa.

Tematsko izvješće br. 09/2021: Dezinformacije koje utječu na EU: poduzeti su određeni koraci, ali problem nije riješen

Odgovor na preporuku 1.d), odlomak 111.: Komisija prima na znanje opažanja Europskog revizorskog suda o informacijama iz Priloga Komunikaciji o obrani demokracije COM(2023) 630 *final*. Naglašava da je cilj samog Priloga bio pružiti sažeti pregled provedbe akcijskog plana za europsku demokraciju. Komunikacija Komisije COM(2023) 630 sadržava informacije o raznim izvorima financiranja za potporu provedbi akcijskog plana za europsku demokraciju u borbi protiv dezinformiranja. Objavljene informacije ne uključuju sažete informacije o rashodima ostvarenima provedbom mjera, iako su za konkretne financirane aktivnosti jasno utvrđeni iznosi i aktivnosti.

Odgovor na preporuku 5.a), odlomak 119.: Iako Europska komisija još nije službeno donijela sveobuhvatnu strategiju za medijsku pismenost, podupire redovitu razmjenu mišljenja s državama članicama o najvažnijim praksama i mjerama u području medijske pismenosti putem svoje Stručne skupine za medijsku pismenost (MLEG) i Europskog odbora za medijske usluge (prethodno ERGA). S obzirom na nadležnost i ključnu ulogu država članica u politici medijske pismenosti, za donošenje sveobuhvatne strategije Komisije bit će potrebna bliska suradnja ne samo među njezinim

službama, već i s državama članicama. Kako bi postupak izrade potencijalne buduće strategije za medijsku pismenost bio uključiv, Komisija je započela razmjenu mišljenja i uvrstila posebna pitanja o medijskoj pismenosti u svoje javno savjetovanje i poziv na očitovanje o europskom štitu za zaštitu demokracije objavljen 31. ožujka 2025. (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14587-European-Democracy-Shield_hr). Usporedno će se održavati rasprave s državama članicama, čime će se Komisiji omogućiti da svoje mjere u području medijske pismenosti poveže s političkim prioritetima inicijative koja se odnosi na taj štit i utvrdi prioriteta područja u kojima se njezinim mjerama mogu dopuniti djelovanja država članica.

Odgovor na preporuku 5.b), odlomak 119.: Kako bi se utvrdili jasni ciljevi za procjenu učinka njezinih mjera na medijsku pismenost, Komisija želi uključiti povratne informacije dobivene od dionika, uključujući države članice, u kontekstu tekućeg savjetovanja o europskom štitu za zaštitu demokracije. Zahvaljujući tome u ciljevima će se u obzir uzeti najhitnije potrebe i prioriteta politika.

Odgovor na preporuku 5.c), odlomak 119.: Unatoč nepostojanju formalne strategije za medijsku pismenost, Komisija vodi računa o dobroj unutarnjoj koordinaciji mjera u području medijske pismenosti u svojim službama i s drugim institucijama EU-a. Savjetuje se i s državama članicama i drugim dionicima kako bi se pobrinula da te mjere budu relevantne i učinkovite.

Tematsko izvješće br. 10/2021: Uključivanje rodno osviještene politike u proračun EU-a: vrijeme je da se riječi pretoče u djela

Odgovor na preporuku 2.b), odlomak 104.: Komisija je djelomično prihvatila preporuku.

U skladu sa svojom obvezom iz Međuinstitucijskog sporazuma priloženog novom višegodišnjem financijskom okviru Komisija će pojačati procjenu učinka na rodnu ravnopravnost u evaluacijama i procjenama učinka za relevantne buduće programe i instrumente financiranja EU-a te će u skladu s time ažurirati svoje smjernice za bolju regulativu.

Komisija će u pripremi budućih prijedloga za programe potrošnje EU-a provjeriti je li mogući učinak budućih programa i instrumenata EU-a na rodnu ravnopravnost znatan.

Za relevantne programe potrošnje EU-a Komisija će u evaluaciji i procjeni učinka te tijekom godišnjeg izvješćivanja o uspješnosti predstaviti procjenu učinka na rodnu ravnopravnost u okviru dostupnih podataka.

Napominjemo da je Komisija kao popratnu mjeru ažurirala i svoje smjernice i paket instrumenata za bolju regulativu, koji su objavljeni do 25. studenog 2021. Ažuriranjem bolje regulative podupiru se bolje utvrđivanje, odabir te kvalitativna i kvantitativna procjena znatnih učinaka na rodnu ravnopravnost u procjenama učinka i evaluacijama, u granicama dostupnih podataka, uz istodobno poštovanje načela bolje regulative o proporcionalnoj analizi.

Nadalje, neovisno o tome jesu li relevantna za određenu inicijativu, i dalje postoji potreba za izvješćivanjem o temeljnim pravima u svim procjenama učinka, među ostalim o učincima na rodnu ravnopravnost, i za obrazloženjem zašto ona nisu dodatno procijenjena ako jesu relevantna (revidirano 2021., instrument #18 i 29 – Utvrđivanje učinaka). U obrazloženjima prijedloga Komisije navode se i, prema potrebi, znatni učinci na rodnu ravnopravnost. Potpuna provedba bit će gotova do 31. prosinca 2025., kad će se dovršiti privremene evaluacije i provesti procjene učinka za prijedloge u okviru sljedećeg programa VFO-a. Kad je riječ o zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP), zbog stupanja na snagu novog ZPP-a 2023. smatra se da je kraj 2025. prerani rok za evaluaciju. Međutim, do kraja 2025. bit će dostupna raspodjela rashoda po spolu za prvu godinu provedbe novog ZPP-a 2023. Nadalje, Komisija je u svibnju 2023. organizirala osposobljavanje za upravljačka tijela nadležna za strateške planove u okviru ZPP-a o uključivanju rodne dimenzije u

proračun EU-a. Osim toga, mreža ZPP-a EU-a organizirala je u studenom 2022. uz potporu Komisije događanje „Poboljšanje rodne ravnopravnosti u ruralnim područjima u EU-u”, uz sudjelovanje upravljačkih tijela nadležnih za strateške planove u okviru ZPP-a kako bi im se skrenula pozornost na rodnu ravnopravnost i potaknulo ih se da pravilno postupaju s rodnim aspektima u provedbi ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. Osim toga, u okviru svojih aktivnosti izgradnje kapaciteta Mreža ZPP-a – Europska služba za podršku evaluaciji organizirala je skupnu praktičnu radionicu o evaluaciji generacijske obnove u EU-u u okviru ZPP-a, uključujući aspekte rodne ravnopravnosti.

Odgovor na preporuku 3.c), odlomak 105.: Komisija je djelomično prihvatila tu preporuku jer u ovoj fazi ne može preuzeti obveze u pogledu sadržaja budućih zakonodavnih prijedloga (kako je navedeno u izvornom odgovoru).

Kad je riječ o dijelu preporuke koji je Komisija prihvatila, preporuka se trenutačno djelomično provodi u okviru revidiranog paketa instrumenata za bolju regulativu iz 2021. odnosno instrumenta #43 – Mehanizmi praćenja i pokazatelji, u kojem se navodi da bi mehanizme praćenja i evaluacije trebalo analizirati u izvješću o procjeni učinka za najpoželjniju opciju ako je utvrđena ili se na neki drugi način temelji na ciljevima inicijative.

Taj dio procjene učinka trebao bi poslužiti kao temelj za pravne odredbe o praćenju i evaluaciji koje treba uključiti u sam prijedlog. Glavni elementi mogu uključivati pokazatelje i/ili regulatorne zahtjeve za izvješćivanje, koji su preduvjet za osiguravanje pravodobnog praćenja inicijativa EU-a. Mehanizmi praćenja i evaluacije koji su prvotno utvrđeni u procjeni učinka morat će se uzeti u obzir u prijedlogu Komisije. Možda će ih poslije trebati ponovno preispitati kako bi se uzele u obzir izmjene prijedloga donesene u zakonodavnom postupku i na taj način izbjeglo da prvotno odabrani pokazatelji više ne odražavaju ciljeve inicijative.

Osim toga, kad je riječ o višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje nakon 2027., u preinaci Financijske uredbe zahtijeva se da se, prema potrebi, podaci prikupljeni u vezi s pokazateljima uspješnosti raščlanjuju po spolu i da se prikupljaju na način koji omogućuje objedinjavanje takvih podataka u svim relevantnim programima.

S obzirom na to da se ova preporuka odnosi na pripremu budućih zakonodavnih prijedloga, Komisija je ne može u cijelosti provesti prije nego što se u prvim procjenama učinka / evaluacijama / pripremnim koracima analizira primjerenost prikupljanja takvih podataka i izvješćivanja o njima pri izradi prijedloga za buduće programe financiranja EU-a.

Kad je riječ o podacima razvrstanim po spolu koji su dostupni u skladu s VFO-om za razdoblje 2021. – 2027., u izvještajima o uspješnosti programa (priloženima godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti za 2023.) navode se relevantne informacije razvrstane po spolu dostupne za svaki proračunski program EU-a.

Odgovor na preporuku 4.b), odlomak 107.: Komisija je djelomično prihvatila tu preporuku jer se ne može obvezati na sadržaj budućih zakonodavnih prijedloga.

Komisija predlaže ciljeve za svaki program na temelju njihove relevantnosti za ključne aspekte navedenog programa. Komisija će primjerenost, uključujući ciljeve i povezane pokazatelje, procijeniti u pripremi prijedloga za buduće programe financiranja EU-a, u okviru evaluacija i procjene učinka ili drugih pripremnih koraka.

Zatim se odabiru pokazatelji uspješnosti na temelju njihove relevantnosti za određeni cilj, dostupnosti i kvalitete podataka te troškovne učinkovitosti.

Odgovor na preporuku 5.a), odlomak 108.: Komisija smatra da je ova preporuka u cijelosti provedena. Komisija je od nacrtu proračuna za 2023. razvila metodologiju za praćenje rodne ravnopravnosti i primijenila je na cijeli proračun EU-a, uključujući Mehanizam za oporavak i

otpornost. Metodologija se vodila koeficijentima koje je utvrdila Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj. Rezultati su se s vremenom stalno poboljšavali, što je odraz pozitivnog trenda u doprinosu proračuna EU-a rodnoj ravnopravnosti (ocjene rodne ravnopravnosti 1 i 2), uz znatno smanjenje dodjele ocjene rodne ravnopravnosti 0* (nejasan doprinos).

Odgovor na preporuku 5.c), odlomak 108.: Procjena utvrđivanja postotka proračuna EU-a za potporu rodnoj ravnopravnosti provest će se u kontekstu pripreme za višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2027.

Tematsko izvješće br. 11/2021: Izvanredna potpora proizvođačima mlijeka u EU-u u razdoblju 2014. – 2016.: potencijal za veću učinkovitost u budućnosti

Odgovor na preporuku 2.a), odlomak 87.: Komisija nije prihvatila preporuku i nije poduzela nikakve daljnje mjere. Kako je navedeno u njezinu prvotnom odgovoru, tržišne krize ne mogu se unaprijed definirati operativnim pragovima.

Tematsko izvješće br. 12/2021: Načelo „onečišćivač plaća”: nedosljedna primjena u politikama i mjerama EU-a u području okoliša

Odgovor na preporuku 3.a), odlomak 74.: Komisija smatra da je preporuka djelomično provedena i podsjeća da je rok za provedbu te preporuke, kako je naveden u posebnoj bazi podataka RAD, određen za 31. prosinca 2025. i još nije istekao.

Nekoliko aktivnosti Komisije izravno se odnosilo na upravljačka tijela (npr. konferencija platforme za pravednu tranziciju u listopadu 2024., sjednica „Pretvorba, sanacija i prenamjena lokacija nakon postupnog ukidanja ugljena”, na kojoj se raspravljalo o načelu „onečišćivač plaća” u vezi s uklanjanjem onečišćenja iz industrijskih postrojenja, a na njoj su sudjelovala i upravljačka tijela).

Tematsko izvješće br. 13/2021: Napori koje EU ulaže u borbu protiv pranja novca u bankarskom sektoru nisu usustavljeni, a provedba je nedostatna

Odgovor na preporuku 1.a), odlomak 115.: U preispitivanju okvira Unije za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma (SPNFT), objavljenom u lipnju 2024., dorađen je mandat Komisije u pogledu procjene rizika Unije kako bi se uključilo posebno upućivanje na „područja i sektore” unutarnjeg tržišta koji su najizloženiji rizicima, što podrazumijeva primjenu posebne geografske dimenzije ako aktivnosti nisu zajedničke svim državama članicama ili se znatno razlikuju po obujmu/riziku.

Komisija trenutačno revidira i metodologiju procjene rizika Unije sa Svjetskom bankom i istražuje, među ostalim, poboljšano prikupljanje statističkih podataka koje bi omogućilo još učinkovitiju primjenu geografskih elemenata.

Odgovor na preporuku 1.b), odlomak 115.: Komisija smatra da je preporuka provedena i želi ponoviti da je EU na popis samostalno uvrstio sljedeće treće zemlje: Afganistan, Panamu, Vanuatu te Trinidad i Tobago. Te je zemlje s popisa uklonila Stručna skupina za financijsko djelovanje (FATF), ali to nije učinio i EU zbog posebnih referentnih vrijednosti EU-a koje je s tim zemljama razvila uz njihov akcijski plan FATF-a. U skladu s metodologijom iz 2020. Komisija je znatno povećala svoje resurse kako bi obuhvatila sve četiri zajedničke skupine FATF-a odgovorne za praćenje zemalja koje je FATF uvrstio na popis i kako bi se na taj način aktivnije uključila u postupak FATF-a i pobrinula se da su svi problemi koje EU ima već učinkovito riješeni u okviru tog postupka. Ta nastojanja i aktivno sudjelovanje Komisije u području rada FATF-a objašnjavaju zašto se samostalno uvrštenje na popis

primjenjuje samo iznimno, u slučajevima u kojima nije moguće učinkovito riješiti probleme EU-a izravno u okviru postupka FATF-a. Komisija ljubazno traži da se u potpunosti priznaju prednosti tog pristupa i da se zaključi da je preporuka „u cijelosti provedena“.

Tematsko izvješće br. 15/2021: Prava putnika u zračnom prometu tijekom pandemije bolesti COVID-19: unatoč nastojanjima Komisije ključna prava nisu zaštićena

Odgovor na preporuku 1.e), odlomak 76.: Komisija je preispitala uredbe (EZ) br. 261/2004 i (EZ) br. 1107/2006. Komisija je provela procjenu koja je pokazala usku povezanost između zaštite putnika od nesolventnosti zračnih prijevoznika i financijske otpornosti zračnih prijevoznika, što je dovelo do zaključka da bi to pitanje trebalo razmotriti zajedno s revizijom Uredbe 1008/2008 o uslugama zračnog prijevoza, koja se odnosi na financijsku sposobnost zračnih prijevoznika.

Komisija stoga smatra da su poduzete relevantne mjere koje su se mogle poduzeti u okviru uredbi o pravima putnika. Buduće mjere u vezi s tom temom morat će se poduzeti u okviru Uredbe o uslugama zračnog prijevoza.

Odgovor na preporuku 3.c), odlomak 79.: U skladu s nalazima svojeg nedavnog izvješća o primjeni Uredbe o suradnji u zaštiti potrošača i kako je najavljeno u Komunikaciji o e-trgovini koju je Komisija donijela 5. veljače 2025. (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/library/e-commerce-communication-comprehensive-eu-toolbox-safe-and-sustainable-e-commerce>), Komisija razmatra preispitivanje Uredbe kako bi dodatno ojačala provedbu prava EU-a o zaštiti potrošača, posebno u pogledu raširenih nezakonitih praksi.

Tematsko izvješće br. 16/2021: Zajednička poljoprivredna politika i klima: polovica financijskih sredstava EU-a predviđenih za klimu troši se u okviru ZPP-a, ali se emisije iz poljoprivrede ne smanjuju

Odgovor na preporuku 1.c), odlomak 93.: Komisija smatra da je preporuka u cijelosti provedena. Komisija je u nekoliko navrata nastojala potaknuti države članice da osiguraju poticaje za rješavanje problema emisija stakleničkih plinova iz stočarstva i gnojiva. U nedavno objavljenoj studiji (*Okvirna procjena potencijala strateških planova u okviru zajedničke poljoprivredne politike (EU-27) za ublažavanje klimatskih promjena u razdoblju 2023. – 2027.*) navodi se da bi prakse iz strateških planova u okviru ZPP-a dovele do ublažavanja emisija za 35 milijuna tona ekvivalenta CO₂ godišnje, od čega 5 milijuna tona zahvaljujući smanjenju emisija stakleničkih plinova, a 30 milijuna tona zahvaljujući poboljšanju sekvenciranja ugljika. Potencijal za ublažavanje većinom proizlazi iz uklanjanja ugljika i smanjenja emisija koje nastaju zbog upotrebe gnojiva i znatnih je razmjera u odnosu na klimatske ciljeve EU-a. Čak i ako je procijenjeni učinak ublažavanja na temelju strateških planova u okviru ZPP-a manje relevantan u slučaju emisija iz stočarstva, treba ga promatrati u sprezi s drugim nacionalnim politikama.

Odgovor na preporuku 3.a), odlomak 95.: Komisija nije prihvatila preporuku. Iako su razlozi navedeni u odgovoru Komisije na ovu preporuku i dalje valjani, Komisija je tražila alternativu za pokazatelje praćenja. Europska služba za podršku evaluaciji u okviru mreže ZPP-a EU-a objavila je 26. svibnja 2025. studiju (*Okvirna procjena potencijala strateških planova u okviru ZPP-a (EU-27) za ublažavanje klimatskih promjena u razdoblju 2023. – 2027. | Mreža ZPP-a EU-a*) u kojoj je procijenila potencijal nekoliko intervencija strateških planova u okviru ZPP-a na razini EU-a za ublažavanje klimatskih promjena u razdoblju 2023. – 2027. U toj se studiji ispituje potencijalni doprinos strateških planova u okviru ZPP-a smanjenju emisija stakleničkih plinova, poboljšanju uklanjanja ugljika i očuvanju postojećih zaliha ugljika.

Tematsko izvješće br. 18/2021: Komisijin nadzor nad državama članicama za koje je dovršen program makroekonomske prilagodbe: prikladan instrument koji je potrebno usavršiti

Odgovor na preporuke 2.a), 2.b) i 2.c), odlomak 96.: Kad je prihvatila te preporuke da „razmotri predlaganje izmjene relevantnog pravnog akta”, Komisija je istaknula da „ne može preuzeti konkretne obveze u vezi s mogućim zakonodavnim prijedlozima ili ishodom zakonodavnih pregovora sa suzakonodavcima”. U kontekstu revizije gospodarskog upravljanja Komisija je doista razmotrila zakonodavne prijedloge, ali je odlučila da ih u toj fazi neće podnijeti. Umjesto toga, Komisija trenutačno preispituje potrebu za izmjenama Uredbe 472/2011, među ostalim u pogledu nadzora nakon provedbe programa i pojačanog nadzora, kako bi je bolje integrirala u fiskalni okvir za razdoblje nakon revizije gospodarskog upravljanja i kako bi je pojednostavnila. Nadalje, Komisija smanjuje intenzitet nadzora nakon provedbe programa, među ostalim dodatnim koracima pojednostavnjenja počevši od njegova proljetnog ciklusa 2025., što ima slične učinke bez zakonodavnih izmjena. Zbog toga smatra da su te preporuke provedene u cijelosti.

Odgovor na preporuku 3.a), odlomak 99.: Poduzete su mjere sličnog učinka kao što su one koje je preporučio Europski revizorski sud, ali ih tek treba formalizirati i dokumentirati u okviru revizija „Unutarnjeg priručnika ECFIN-a za programe ekonomske prilagodbe europodručja” i sporazumâ o pružanju podataka između zemalja nadzora nakon provedbe programa i Komisije.

Tematsko izvješće br. 20/2021: Održiva uporaba vode u poljoprivredi: financijska potpora u okviru ZPP-a vjerojatnije promiče veću, a ne učinkovitiju uporabu vode

Odgovor na preporuku 3.b), odlomak 98.: Provedba preporuke je u tijeku. Evaluacija učinka financiranja ruralnog razvoja i tržišne potpore na vodu bit će dio privremene evaluacije zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) koja se treba provesti do prosinca 2026. Osim toga, u studenom 2024. pokrenuta je studija o prilagodbi klimatskim promjenama u poljoprivredi u EU-u, s posebnim naglaskom na upravljanju vodama (konačni rezultati trebali bi biti poznati u četvrtom tromjesečju 2025.). Komisija provodi preporuku u skladu s ciljnim datumom provedbe iz tematskog izvješća (2026.).

Tematsko izvješće br. 22/2021: Održivo financiranje: za preusmjeravanje financiranja na održiva ulaganja potrebno je dosljednije djelovanje EU-a

Odgovor na preporuku 5.a), odlomak 90.: Komisija smatra da je preporuka provedena. Komisija je 20. lipnja 2022. objavila radni dokument službi Komisije naslovljen „Uključivanje klimatskih pitanja u višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.” (vidjeti <https://europa.eu/!GcQXcq>), koji sadržava poseban prilog o operacionalizaciji načela „nenanošenja štete” u raznim programima potrošnje EU-a.

Komisija ističe da su u lipnju 2022., kad je objavljen radni dokument službi Komisije o uključivanju klimatskih pitanja, programi za razdoblje 2021. – 2027. tek počeli objavljivati svoje prve pozive na podnošenje prijedloga u sklopu novog okvira.

Stoga još nije bilo jasno kako će se načelo „nenanošenja bitne štete” primjenjivati u nekim novijim programima, uključujući program Digitalna Europa (DEP). Međutim, doprinos programa Digitalna Europa klimatskim ciljevima kontinuirano se prati.

Očekuje se da će zelenu tranziciju poduprijeti nekoliko aktivnosti, posebno inicijativa Odredište Zemlja, koja će razviti vrlo precizan digitalni model Zemlje kao pomoć u odgovoru na velike prirodne katastrofe, prilagodbi klimatskim promjenama i predviđanju njihovih socioekonomskih učinaka. U

program je uključeno i nastaviti će biti uključeno i nekoliko drugih inicijativa kako bi se osiguralo da program Digitalna Europa doprinosi zelenoj tranziciji (npr. podatkovni prostor za zeleni plan, digitalna putovnica za proizvode, referentno uvođenje uslužnih rješenja temeljenih na računalstvu u oblaku i računalstvu na rubu mreže, referentni okvir EU-a za uštedu energije, prostor za poljoprivredne podatke i prostor za energetske podatke).

Komisija je uz to izdala nove smjernice za trenutačni višegodišnji financijski okvir (VFO) u kojima se zahtijeva da se u relevantnim programima rada objasni njihov doprinos zelenim prioritetima. Time se službama Komisije omogućuje da prema potrebi objasne provedbu načela nenanošenja bitne štete. Taj pristup pridonosi pravilnom uključivanju klimatskih ciljeva u sve relevantne programe od faze programiranja nadalje. To je prikazano u najnovijem programu rada programa Digitalna Europa (vidjeti odjeljak „Zelena digitalna Europa“). Programom je uveden i neobavezni evaluacijski kriterij za digitalne projekte, odnosno mjera u kojoj je projekt usmjeren na okolišnu održivost i ciljeve europskog zelenog plana, kako u smislu izravnih učinaka tako i u pogledu spoznaja o učincima na okoliš. U tom je kontekstu prvi modul eksperimentalnog superračunala JUPITER, koji se financira iz programa Digitalna Europa, na prvom mjestu na popisu energetske najučinkovitijih superračunala u svijetu.

Odgovor na preporuku 5.d), odlomak 90.: Komisija smatra da je preporuka provedena. Iako će Komisija za izvješćivanje o napretku u postizanju cilja od 30 % potrošnje u području klime i dalje primjenjivati klimatsku metodologiju EU-a (vidjeti <https://europa.eu/!GcQXcq>), ona pruža i informacije o proračunskim rashodima za aktivnosti koje pripadaju područjima intervencije s klimatskim koeficijentom od 100 % zato što ispunjavaju kriterije tehničke provjere iz taksonomije EU-a u pogledu ublažavanja klimatskih promjena ili prilagodbe njima. To se od 2023. navodi u izvještajima o uspješnosti programa priloženima nacrtu proračuna i godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti.

Nadalje, Komisija ističe da se o uspješnosti programa izvješćuje na godišnjoj osnovi i da su svake godine dostupne nove ažurirane informacije. Programi u okviru kojih se u prvom ciklusu 2023. izvijestilo o rashodima relevantnima za taksonomiju relevantni su za rashode obuhvaćene taksonomijom.

Odgovor na preporuku 6.a), odlomak 91.: Komisija smatra da je preporuka provedena. Ima interni preglednik podataka za praćenje aspekata održivog financiranja u okviru zelene tranzicije, koji je nedavno ažuriran i dodatno poboljšao. On uključuje pokazatelje o zelenim obveznicama, održivim fondovima, uključujući fondove iz članaka 8. i 9. Uredbe o objavama povezanim s održivosti u sektoru financijskih usluga (SFDR) koji prate referentne vrijednosti EU-a za klimu, relativnoj uspješnosti zelenih financijskih instrumenata i primjeni taksonomije.

Provedene su i razne procjene u javnoj domeni: Komisija je u lipnju 2023. donijela paket o održivom financiranju koji uključuje ažuriranja taksonomije EU-a i pregled stanja provedbe okvira za održivo financiranje. Paket je uključivao procjenu dosadašnje primjene okvira, pregled nekih poteškoća koje su primijetili tržišni subjekti i niz smjernica za lakšu provedbu.

Slijedom toga, platforma EU-a za održivo financiranje, savjetodavno tijelo Europske komisije (osnovano u skladu s člankom 20. Uredbe o taksonomiji), zadužena je za razvoj metodologije za praćenje financijskih tokova prema održivim ulaganjima u Europskoj uniji.

U završnom izvješću platforme, objavljenom 11. ožujka 2025., predlaže se struktura za mjerenje djelotvornog doprinosa financiranja ciljevima europskog zelenog plana na temelju regulatornih objava i tržišnih podataka. U njemu se predstavlja prva analiza koja se temelji na toj metodologiji i dostupnim podacima te se ispituju trendovi, posebno između financijskih i nefinancijskih poduzeća. Završno izvješće uključuje preporuke za buduće prikupljanje podataka i sustavno praćenje tokova kapitala.

Komisija će razmotriti kako proširiti rad platforme radi provedbe redovitih godišnjih izvješća o praćenju u kojima se promatra doprinos financijskih tokova prema održivim ulaganjima.

Komisija je 26. veljače 2025. predstavila i svoj prvi skupni paket. Ovisno o ishodu pregovora, tim bi se paketom mogao promijeniti opseg obveza izvješćivanja o održivosti za poduzeća, što bi izravno utjecalo na to koliko će podataka biti dostupno za praćenje u budućnosti.

Tematsko izvješće br. 23/2021: Suzbijanje korupcije na visokoj razini u Ukrajini: pokrenuto je nekoliko inicijativa EU-a, ali nisu postignuti dovoljni rezultati

Odgovor na preporuku 1.b), odlomak 91.: Komisija je u lipnju 2023. donijela paket o održivom financiranju koji uključuje ažuriranja taksonomije EU-a i pregled stanja provedbe okvira za održivo financiranje u Ukrajini. Paket je uključivao procjenu dosadašnje primjene okvira, pregled nekih poteškoća koje su primijetili tržišni subjekti i niz smjernica za lakšu provedbu.

Odgovor na preporuku 7.b), odlomak 102.: Rat u Ukrajini iz temelja je promijenio gospodarsko okruženje, zbog čega je provedba te preporuke trenutačno neizvediva. Ukrajinska poduzeća u državnom vlasništvu snažno su pogođena ruskom invazijom i nestabilnom gospodarskom situacijom u Ukrajini. Kako bi se mogli razmotriti uvjeti za uklanjanje moratorija na dug poduzeća u državnom vlasništvu, stanje u zemlji prvo se mora stabilizirati. Treba napomenuti da je 24. veljače 2022. Predsjedničkim dekretom br. 64/2022 u Ukrajini uvedeno izvanredno stanje. Zbog toga je od ožujka 2022. obustavljena objava financijskih izvještaja poduzeća u državnom vlasništvu, uključujući dug. Otad nije dostupno konsolidirano izvješće za sva poduzeća u državnom vlasništvu. Iako neke aspekte te potpreporuke nije moguće provesti zbog prethodno opisanih okolnosti, Komisija je pružila potporu ukrajinskim vlastima u provedbi niza ključnih reformi kojima se postavljaju temelji za rješavanje moratorija na dug u budućnosti.

Tematsko izvješće br. 24/2021: Financiranje na temelju uspješnosti u području kohezijske politike: pohvalne ambicije, ali u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su postojale određene prepreke

Odgovor na preporuku 1.a), odlomak 128.: Komisija smatra da je preporuka djelomično provedena. Komisija se ne oslanja isključivo na informacije koje je svaka država članica dostavila o ispunjavanju uvjeta koji omogućuju provedbu te provodi vlastito praćenje i analizu. Koristi se svim dostupnim izvorima informacija i prikuplja informacije putem odbora za praćenje koji se sastoje od predstavnika regionalnih, lokalnih, gradskih i drugih javnih tijela, gospodarskih i socijalnih partnera, relevantnih tijela koja predstavljaju civilno društvo, istraživačkih organizacija i sveučilišta.

Odgovor na preporuku 1.b), odlomak 128.: Komisija u godišnjim izvješćima o radu izvješćuje o trenutačnom stanju uvjeta koji omogućuju provedbu, a ne o provedbenim aktivnostima Komisije, osobito s obzirom na vrlo nisku stopu neispunjenja i znatan napredak u posljednje dvije godine.

Odgovor na preporuku 2.a), odlomak 128.: Komisija smatra da je ova preporuka provedena u cijelosti. Pristup preispitivanju u sredini programskog razdoblja utvrđen je u regulatornom okviru, posebno u članku 18. stavku 1. Uredbe (EU) 2021/1060. Nadalje, u uvodnoj izjavi 24. te uredbe navodi se da bi se svakim programom „trebala osigurati potpuna prilagodba programâ na temelju uspješnosti programa, uz istodobno pružanje mogućnosti za uzimanje u obzir novih izazova i relevantnih preporuka za pojedine zemlje”.

Taj pristup omogućuje fleksibilnost ovisno o kontekstu svakog programa. Službe Komisije dale su državama članicama posebne smjernice u obliku odgovora na pitanja. Sva se pitanja i odgovori objavljuju i stoga su dostupni svim državama članicama, čime se osigurava jasan zajednički pristup u mjeri u kojoj je to potrebno. Državama članicama objašnjeni su postupak i pojedinosti o podnošenju.

Odgovor na preporuku 2.b), odlomak 128.: Komisija se slaže s procjenom Europskog revizorskog suda. U skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (e) Uredbe (EU) 2021/1060 Komisija će prihvatiti sve relevantne evaluacije kao dio baze dokaza za preispitivanje u sredini programskog razdoblja, uključujući, prema potrebi, evaluaciju Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini programskog razdoblja.

Odgovor na preporuku 3.b), odlomak 128.: Komisija smatra da je ova preporuka provedena u cijelosti. Službe Komisije u skladu s relevantnim regulatornim odredbama ocjenjuju obrazložene zahtjeve država članica za izmjenu uvjeta koje treba ispuniti ili ostvarenja/rezultata koje treba ostvariti. Posebice, u pogledu primjerenosti iznosa povezanih s ispunjavanjem odgovarajućih uvjeta ili postizanjem rezultata, Komisija i države članice trebale bi osigurati da su korištena sredstva prikladna za provedena ulaganja. Stoga, kad države članice zatraže izmjenu donesenog programa financiranja koje nije povezano s troškovima, Komisija na temelju ažuriranog prijedloga ponovno provjerava primjerenost predloženih iznosa u odnosu na predložene uvjete ili rezultate. Zatim potvrđuje da je dovoljno poštovati opće kriterije predviđene regulatornim okvirom u kombinaciji s temeljitom analizom pojedinačnih slučajeva obrazloženih zahtjeva država članica za izmjenu uvjeta koje treba ispuniti ili ostvarenja/rezultata koje treba ostvariti.

Odgovor na preporuku 4.b), odlomak 128.: Komisija smatra da je ova preporuka provedena u cijelosti. U skladu s postojećim pravnim okvirom, za rashode prijavljene u okviru programâ financiranja koje nije povezano s troškovima (FNLTC) revizije i provjere upravljanja ograničene su na provjeru jesu li ispunjeni uvjeti za nadoknadu Komisije ili jesu li ostvareni rezultati. Komisija je sastavila objašnjenje u kojem je detaljno opisala kako dobiti jamstvo o usklađenosti s primjenjivim pravilima *ex ante* rješavanjem tog pitanja u trenutku odobrenja programa financiranja koje nije povezano s troškovima.

U revizijama operacija Komisija provjerava dobivaju li nadležna tijela jamstvo u skladu s aranžmanima opisanim u programu. U tu je svrhu izradila relevantne kontrolne popise za reviziju.

Tematsko izvješće br. 25/2021: Potpora iz ESF-a u borbi protiv dugotrajne nezaposlenosti: mjere treba bolje usmjeriti, prilagoditi i pratiti

Odgovor na preporuku 3, odlomak 79.: Komisija smatra da je ova preporuka provedena u određenoj mjeri. Pokrenuta je popratna studija *ex post* evaluacije za programsko razdoblje 2014. – 2020., koja je u završnoj fazi te se dodatno revidira.

Objava se očekuje u trećem tromjesečju 2025.

Tematsko izvješće br. 26/2021: Pravilnost rashoda u području kohezijske politike EU-a: Komisija na godišnjoj razini objavljuje minimalnu procijenjenu stopu pogreške koja nije konačna

Odgovor na preporuku 1., odlomak 77.: Komisija nije ni prihvatila ni provela predmetnu preporuku.

Odgovor na preporuku 2.a), odlomak 83.: Komisija pozdravlja činjenicu da je Europski revizorski sud potvrdio poboljšanja u dokumentaciji izrade plana revizije. Revizije uključene u plan revizije rezultat su postupka u tri koraka, u skladu s revizijskom strategijom i dostupnim resursima u Komisiji / Zajedničkoj upravi za reviziju u području kohezije:

1. procjena rizika u dva koraka: prvo na razini revizijskih tijela, a zatim na razini programa;
2. analiza radnog opterećenja radi usklađivanja plana revizije s dostupnim revizijskim resursima nakon odbitka resursa potrebnih za obvezne zadaće revizije dokumentacije;
3. izrada sažetaka za pojedine zemlje koji odražavaju kumulativne provedene revizije i rezultate trenutačne procjene rizika kako bi se utvrdili preostali nedostaci i potreba za određivanjem prioriteta i/ili pokrivenošću.

Stoga je kvantitativno razmatranje u procjeni rizika dopunjeno kvalitativnom analizom koja se odražava u sažecima za pojedine zemlje na temelju stručne prosudbe, među ostalim kako bi se uzeli u obzir povijesni podaci.

Odgovor na preporuku 2.d), odlomak 83.: Komisija nije ni prihvatila ni provela predmetnu preporuku.

Odgovor na preporuku 3.a), odlomak 86.: Komisija pozdravlja činjenicu da je Europski revizorski sud potvrdio da je poboljšao svoju metodologiju za procjenu maksimalnog rizika. Komisija potvrđuje da nije prihvatila preporuku, ali je u konačnici poduzela daljnje mjere za poboljšanje metodologije s obzirom na preporuku Europskog revizorskog suda. Za programe čiju su reviziju proveli Komisija ili Europski revizorski sud (revizije usklađenosti), a za koje su utvrđene pogreške te je od tijela država članica zatraženo da provedu dodatne provjere, maksimalni rizik povećan je po paušalnoj stopi počevši od godišnjeg izvješća o radu za 2022. Komisija stoga u godišnjim izvješćima o radu objavljuje maksimalne rizike kojima se uzimaju u obzir posebna situacija svakog programa i mogući preostali rizici.

Odgovor na preporuku 3.b), odlomak 86.: Komisija pozdravlja činjenicu da je Europski revizorski sud potvrdio poboljšanja u izradi najnovijih godišnjih izvješća o radu u pogledu toga kako se dobiva jamstvo za svaki program. Ta se izvješća sada potpisuju i objavljuju.

Odgovor na preporuku 4., odlomak 88.: Komisija je samo djelomično prihvatila preporuku. To je zato što, kako je navedeno u njezinim odgovorima, Komisija smatra da je Korporativni upravni odbor (CMB) odgovarajuće tijelo za davanje smjernica o sadržaju godišnjeg izvješća o upravljanju i uspješnosti (AMPR). Ured predsjednika i kabinet povjerenika za proračun, kao promatrači u Korporativnom upravnom odboru, sudjeluju u tim raspravama. Komisija je uspostavila postupke kojima središnje službe izdaju detaljne upute, pružaju smjernice i potporu te provode kvalitativna preispitivanja kako bi godišnja izvješća o radu službi Komisije bila pouzdan i relevantan izvor informacija za godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti. Nakon što na temelju informacija iz tih izvješća sastave godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti, središnje službe organiziraju savjetovanja među službama i pokreću postupak donošenja tog godišnjeg izvješća u cijelom kolegiju. Komisija stoga smatra da su kvaliteta podataka i informacije navedene u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti relevantne i pouzdane.

I dalje nije jasno na koji su način povezani razina odobrenja smjernica o godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti i problemi s kvalitetom podataka koje navodi Europski revizorski sud.

Komisija smatra da je, u dijelu u kojem je prihvaćena, ova preporuka provedena tako što je Korporativni upravni odbor u prilog smjernicama za godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti dodao detaljne upute te je to godišnje izvješće za 2021. objavljeno 7. lipnja 2022.

ODGOVORI FRONTEXA NA POGLAVLJE 12. GODIŠNJEG IZVJEŠĆA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024.: PRAĆENJE PREPORUKA IZ NAŠIH TEMATSKIH IZVJEŠĆA IZ 2021.

Prilog 12.2. Agencija pozdravlja pozitivan ishod mjera poduzetih na temelju tematskog izvješća br. 8/2021, pri čemu je 13 preporuka (72 %) u potpunosti provedeno, a dvije (11 %) provedene su u određenoj mjeri. Agencija želi istaknuti da se, kad je riječ o regionalnom pristupu procjeni ranjivosti (3. b) ii.) i organizaciji vježbi za brzi odgovor (4. a)), nijedno se ne zahtijeva Uredbom (EU) 2019/1896 koja se trenutačno primjenjuje. Unatoč tome, Agencija je provela brzu intervenciju na granicama te je organizirala i sudjelovala u drugim probama i brzim premještanjima kapaciteta sa sličnim potrebnim učincima.

ODGOVORI AGENCIJE EUROPSKE UNIJE ZA SURADNJU TIJELA ZA IZVRŠAVANJE ZAKONODAVSTVA (EUROPOL) NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024. POGLAVLJE 12.: PRAĆENJE PREPORUKA IZ NAŠIH TEMATSKIH IZVJEŠĆA IZ 2021.

Preporuka 3.b:

Na razini EU-a ne postoji okvir za izvješćivanje o posebnim statističkim aspektima pranja novca i krivotvorenja isprava koji se odnose na krijumčarenje migranata.

U istragama o krijumčarenju migranata propisno se uzimaju u obzir aspekti pranja novca i krivotvorenja isprava, koji su u procjeni SOCTA¹ iz 2025. utvrđeni kao čimbenici ključni za krijumčarenje migranata. U primjeru iz Europolova priopćenja za medije² o 18 uhićenja u okviru djelovanja operativne radne skupine koju podupire Europol u Bugarskoj ističe se, među ostalim, istražna usmjerenost na krivotvorene isprave i paralelne financijske sustave koje upotrebljavaju članovi organiziranih kriminalnih skupina uključeni u krijumčarenje migranata.

¹ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf>

² <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/bulgarian-authorities-arrest-18-for-smuggling-migrants-across-its-southern-border>

Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2024.

Sadržaj

Stranica

Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2024.	550.
Odgovori Europske komisije	587.

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	01. – 06.
Kratak opis	02. – 06.
Financijsko izvršenje 9., 10. i 11. ERF-a	07. – 09.
Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću u pogledu 9., 10. i 11. ERF-a – Izvješće neovisnog revizora	I. – 34.
Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu	10. – 14.
Opseg revizije i revizijski pristup	10. – 14.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	15. – 18.
Pravilnost transakcija	19. – 34.
Procjena postignuća u okviru projekata tijekom revizijskih posjeta koje je obavio Sud	35. – 37.
Zaključak i preporuke	38. – 41.
Zaključak	38. – 39.
Preporuke	40. – 41.
Prilozi	
Prilog I. – Plaćanja iz ERF-a glavnim zemljama <i>korisnicama</i>: afričke, pacifičke i karipske zemlje	
Prilog II. – Praćenje provedbe preporuka	

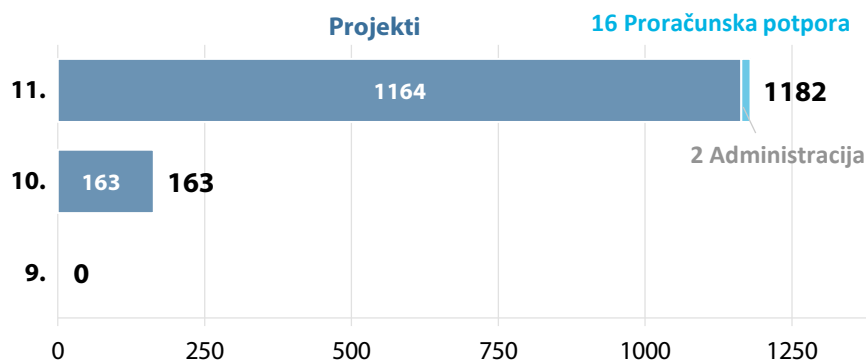
Uvod

01. U ovom godišnjem izvješću izneseni su nalazi Suda za 9., 10. i 11. europski razvojni fond (ERF). Na *slici 1.* prikazan je pregled rashoda po ERF-ovima i revizijskog statističkog skupa Suda u tom području za 2024. Revizijski statistički skup Suda za 2024. (2 864 milijuna eura) odgovara više nego dvostruko većem iznosu plaćanja izvršenih tijekom te godine (1 345 milijuna eura), uglavnom zbog poravnanih iznosa pretfinanciranja.

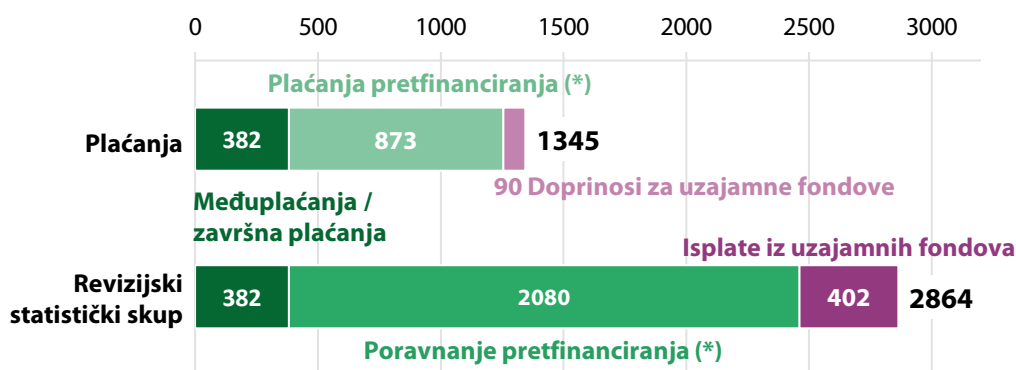
Slika 1. – Europski razvojni fondovi: financijski pregled za 2024.

(u milijunima eura)

Plaćanja iz ERF-ova po proračunskim linijama i vrstama



Plaćanja iz ERF-ova i statistički skup obuhvaćen revizijom



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih *transakcija* (za pojedinosti vidjeti odlomak **19. Priloga 1.1.**).

Izvor: Sud, na temelju godišnje računovodstvene dokumentacije 9., 10. i 11. ERF-a za 2024.

Kratak opis

02. Europski razvojni fondovi, koji su uvedeni 1959., bili su do kraja 2020. glavni instrumenti kojima je Europska unija (EU) financirala razvojnu suradnju s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP), kao i *prekomorskim zemljama i područjima (PZP)*. Glavni je cilj ERF-ova smanjiti i, u konačnici, iskorijeniti siromaštvo, u skladu s glavnim ciljem razvojne suradnje utvrđenim u članku 208. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU). 11. ERF (koji je ujedno završni ERF) obuhvaća *višegodišnji financijski okvir (VFO)* za razdoblje 2014. – 2020.

03. Kad je riječ o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., razvojna suradnja sa zemljama AKP-a uključena je u *Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa*, koji je dio općeg proračuna EU-a, a suradnja s PZP-ovima uključena je u [Odluku o prekomorskom pridruživanju, uključujući Grenland](#). Međutim, 9., 10. i 11. ERF nisu uključeni u opći proračun EU-a te će se i dalje upotrebljavati i o njima će se izvješćivati zasebno do njihova *zaključenja*.

04. ERF-ovi se upotrebljavaju u zahtjevnim geopolitičkim i organizacijskim okruženjima. Njihovim aktivnostima obuhvaćene su različite regije s različitim pravnim i institucijskim okvirima, zbog čega je potrebna sposobnost prilagodbe različitim regulatornim i operativnim uvjetima. Imaju nekoliko posebnih obilježja:

- (a) financiraju se izravno doprinosima država članica i Ujedinjene Kraljevine na temelju kvota, odnosno „ključeva raspodjele”;
- (b) njima upravljaju Komisija, izvan okvira općeg proračuna EU-a, i Europska investicijska banka;

- (c) zbog međuvladine naravi ERF-ova uloga Europskog parlamenta u njihovu funkcioniranju u većoj je mjeri ograničena od one u instrumentima razvojne suradnje koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a. Drugim riječima, Europski parlament ne sudjeluje u utvrđivanju i raspodjeli sredstava ERF-ova. Međutim, Europski parlament tijelo je nadležno za davanje *razrješnice*, osim za Investicijski instrument kojim upravlja Europska investicijska banka. Trostranim sporazumom sklopljenim 2012. između Europske investicijske banke, Komisije i Suda¹ utvrđena su pravila o pristupu Suda informacijama koje Europska investicijska banka čuva o tim operacijama; te
- (d) na ERF-ove se ne primjenjuje načelo *jedne godine*: sporazumi o ERF-u obično su se sklapali na *obvezujuće* razdoblje od pet do sedam godina, a plaćanja se mogu izvršavati tijekom mnogo duljeg vremenskog okvira jer će unutarnji sporazum o uspostavi 11. ERF-a² ostati na snazi onoliko dugo koliko je potrebno za potpunu provedbu svih operacija.

05. ERF-ovima gotovo u potpunosti upravlja Komisijina Glavna uprava za međunarodna partnerstva (GU INTPA). Malim dijelom (5 %) plaćanja u okviru ERF-ova za 2024. upravljala je Glavna uprava za europsku susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR). Od 1. veljače 2025. GU NEAR podijeljen je na dvije zasebne glavne uprave: Glavnu upravu za proširenje i istočno susjedstvo (GU ENEST) te Glavnu upravu za Bliski istok, sjevernu Afriku i Perzijski zaljev (GU MENA).

06. Rashodi obuhvaćeni ovim izvješćem odnose se na potporu koja se pruža u 76 zemalja (vidjeti *Prilog I.* u kojem su navedene glavne zemlje *korisnice*) primjenom niza metoda kao što su ugovori o izvođenju radova, nabavi robe i pružanju usluga, *bespovratna sredstva*, *proračunska potpora*, *procjene programa* i *sporazumi o delegiranju* sklopljeni sa subjektima koji se *ocjenjuju na temelju stupova* (na primjer, međunarodnim organizacijama).

¹ U skladu s člankom 134. [Uredbe \(EZ\) br. 215/2008](#) o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na deseti Europski razvojni fond.

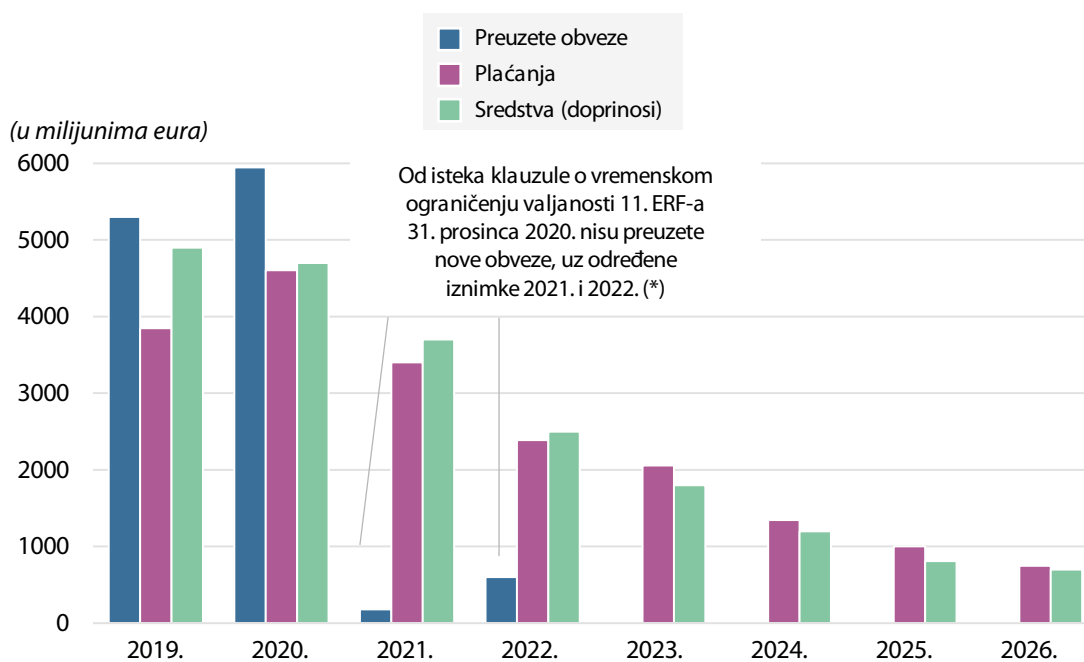
² Članak 14. stavak 3. [unutarnjeg sporazuma](#) o uspostavi 11. ERF-a.

Financijsko izvršenje 9., 10. i 11. ERF-a

07. Proračun 9. ERF-a (2000. – 2007.) iznosio je 13,8 milijardi eura, dok je proračun 10. ERF-a (2008. – 2013.) iznosio 22,7 milijardi eura. [Unutarnji sporazum o uspostavi 11. ERF-a \(2014. – 2020.\)](#) stupio je na snagu 1. ožujka 2015. Ukupna vrijednost 11. ERF-a iznosi 30,5 milijardi eura, od čega je zemljama AKP-a dodijeljena 29,1 milijarda eura, PZP-ovima su dodijeljene 0,4 milijarde eura, dok je 1 milijarda eura izdvojena za administrativne troškove.

08. Sredstva ERF-a (tj. doprinosi država članica EU-a i Ujedinjene Kraljevine) smanjuju se od 2019., a plaćanja od 2020. te od 2023. nisu preuzete nove obveze. Očekuje se da će se plaćanja nastaviti smanjivati i 2026. pasti na razinu od 0,75 milijardi eura (vidjeti [sliku 2.](#)).

Slika 2. – Kretanje preuzetih obveza, plaćanja i sredstava (tj. doprinosa) u okviru ERF-a, uključujući prognoze za 2025. i 2026.



(*) Iznimno preuzete obveze odnose se na:

- (1) vraćena sredstva u okviru Investicijskog instrumenta za zemlje AKP-a za operacije u okviru 9., 10. i 11. ERF-a
- (2) ponovnu uporabu pričuve 10. i 11. ERF-a na temelju Odluke Vijeća (EU) 2022/1223.

Izvor: Sud, na temelju svojih godišnjih izvješća za godine 2019. – 2023., [Odluke Vijeća \(EU\) 2022/1223](#) i komunikacije [COM\(2024\) 432 final](#).

09. Na [slici 3.](#) prikazana je uporaba sredstava iz ERF-ova tijekom 2024. i kumulativno za 9., 10. i 11. ERF.

Slika 3. – Uporaba sredstava iz ERF-ova prema stanju na dan 31. prosinca 2024.

(u milijunima eura)

	Stanje na kraju 2023.		Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2024. (neto obveze nakon opoziva / neto plaćanja nakon povrata)				Stanje na kraju 2024.				
	Ukupni iznos (zaokruženo)	Stopa izvršenja (% sredstava)	9. ERF ²	10. ERF ²	11. ERF ²	Ukupni iznos (zaokruženo)	9. ERF	10. ERF	11. ERF	Ukupni iznos (zaokruženo)	Stopa izvršenja (% sredstava)
A – SREDSTVA¹	65 990		- 1	- 92	45	- 47	15 238	21 054	29 651	65 943	
B – UPORABA											
1. Ukupne obveze (odluke o financiranju)	65 423	99,1 %	- 1	- 73	- 297	- 371	15 238	21 005	28 809	65 053	98,7 %
2. Pojedinačne obveze (pojedinačni ugovori)	64 605	97,9 %	- 1	- 35	77	41	15 237	20 964	28 444	64 646	98,0 %
3. Plaćanja	59 489	90,1 %	0	163	1182	1345	15 221	20 640	24 973	60 834	92,3 %
C – Nepodmirene obveze (B1 – B3)	5934	9,0 %					17	365	3836	4219	6,4 %
D – Raspoloživi saldo (A – B1)³	567	0,9 %					0	49	842	890	1,3 %

¹ Uključuju početna sredstva dodijeljena za 9., 10. i 11. ERF, sufinanciranje, kamate, razna sredstva i prijenose iz prethodnih ERF-ova.

² Negativni iznosi odnose se na *opozvana sredstva*.

³ Raspoloživi saldo uključuje „*pričuvu koja se ne može mobilizirati*” (tj. koja se ne može upotrijebiti bez jednoglasne odluka Vijeća).

Izvor: Sud, na temelju godišnje računovodstvene dokumentacije 9., 10. i 11. ERF-a za 2024. i dodatnih informacija koje je dostavila Komisija. Navedenim iznosima nije obuhvaćen dio ERF-ova kojim upravlja Europska investicijska banka.

Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću u pogledu 9., 10. i 11. ERF-a – Izvešće neovisnog revizora

Mišljenje

I. Sud je obavio reviziju:

- (a) godišnje računovodstvene dokumentacije 9., 10. i 11. ERF-a, odobrene 24. lipnja 2025., koja se sastoji od bilance, izvještaja o financijskom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini, bilješki uz financijske izvještaje i izvješća o financijskom izvršenju za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2024.;
- (b) zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija za čije je financijsko upravljanje odgovorna Komisija³.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

II. Prema mišljenju Suda godišnja računovodstvena dokumentacija 9., 10. i 11. ERF-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2024. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova na dan 31. prosinca 2024. te *rezultate* njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe ERF-a i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

³ U skladu s člankom 43., člancima od 48. do 50. i člankom 58. *Financijske uredbe* koja se primjenjuje na 11. ERF ovom izjavom o jamstvu nisu obuhvaćena sredstva ERF-ova kojima upravlja EIB.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2024. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Rashodi

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

IV. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja opisanog u odlomku pod naslovom „Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda”, u rashodima prihvaćenim u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2024. postoje značajne *pogreške*.

Osnova za mišljenje

V. Sud provodi reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima i kodeksom detaljnije su opisane u odjeljku ovog izvješća o odgovornostima revizora. Sud je ujedno ispunio zahtjeve u pogledu neovisnosti i postupio u skladu sa svojim etičkim odgovornostima predviđenim Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnim i prikladnim da budu osnova za njegovo mišljenje.

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

VI. Ukupna *procijenjena stopa pogreške* koju je Sud izračunao za rashode prihvaćene u računovodstvenoj dokumentaciji 9., 10. i 11. ERF-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2024. iznosi 6,5 %. Učinak pogrešaka koje je Sud utvrdio stoga je i značajan i raširen u rashodima prihvaćenim za predmetnu godinu.

Ključna revizijska pitanja

VII. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje.

Obračunani troškovi

VIII. Sud je obavio procjenu obračunanih troškova prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji, koji se sami po sebi u velikoj mjeri temelje na procjenama. Komisija je procijenila da su na kraju 2024. prihvatljivi rashodi koji su nastali, ali koje korisnici još nisu prijavili, iznosili 3 885 milijuna eura (kraj 2023.: 5 074 milijuna eura).

IX. Kako bi se u obzir uzeo rizik od pogrešnog prikazivanja tog obračuna, Sud je ispitao način na koji su izračunane predmetne procjene obračunanih troškova i pregledao uzorak sastavljen od 30 pojedinačnih plaćanja pretfinanciranja i 24 računa koji su evidentirani, no koji još nisu provjereni. Sud je na temelju obavljene revizije zaključio da su obračunani troškovi priznati u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji primjereni.

Odgovornosti uprave (Komisija)

X. U skladu s člancima od 310. do 325. UFEU-a i Financijskom uredbom 11. ERF-a uprava je odgovorna za pripremu i prikazivanje računovodstvene dokumentacije ERF-ova na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje oblikovanje, uspostavu i provedbu unutarnje kontrole koja je važna za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog *prijevara* ili pogreške. Uprava snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom ERF-ova.

XI. U pripremi računovodstvene dokumentacije ERF-ova odgovornost je uprave procijeniti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem, objavljivati informacije o svim relevantnim pitanjima i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim ako namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili ako je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XII. Uprava je odgovorna za nadgledanje procesa financijskog izvještavanja za ERF-ove.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije računovodstvene dokumentacije ERF-ova i povezanih transakcija

XIII. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću *izjavu o jamstvu* u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da su revizijom otkriveni svi slučajevi u kojima postoji značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost. Njihov uzrok mogu biti prijevara ili pogreška te se smatraju značajnim ako bi bilo razumno očekivati da bi, pojedinačno ili skupno, mogli utjecati na ekonomske odluke donesene na temelju računovodstvene dokumentacije ERF-ova.

XIV. Kad je riječ o prihodima, Sud ispituje sve doprinose država članica, kao i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija.

XV. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije nakon što su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja u trenutku njihova izvršenja (osim predujmova). Isplate predujmova ispituju se nakon što *primatelj* sredstava dostavi dokaze o njihovoj pravilnoj uporabi te nakon što relevantna institucija ili tijelo prihvati te dokaze i obračuna predujam, što se u nekim slučajevima može dogoditi tek neke naredne godine.

XVI. Sud primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

- utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima iz pravnog okvira ERF-ova do kojih je došlo zbog prijave ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se u obzir uzimaju ti rizici te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći;
- stječe uvid u unutarnje kontrole koje su relevantne za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o *djelotvornosti* unutarnjih kontrola;
- obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija;

- donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost koja proizlazi iz događaja ili uvjeta kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem. U slučajevima u kojima Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost dužan je u svojem izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova ili, ako te informacije nisu objavljene na odgovarajući način, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da ERF prestane s trajnim poslovanjem;
- obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja godišnje računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji vjerno prikazani u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

XVII. Sud obavještava upravu o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije te važnim nalazima revizije, uključujući nalaze u vezi sa svim znatnim nedostacima u unutarnjoj kontroli.

XVIII. Sud među pitanjima koja su bila predmet rasprave s Komisijom utvrđuje ona koja su bila najvažnija za reviziju računovodstvene dokumentacije ERF-ova i koja time čine ključna revizijska pitanja za tekuće razdoblje. Sud ta pitanja opisuje u svojem izvješću, osim ako zakoni ili propisi ne dopuštaju njihovo javno objavljivanje ili ako, što je iznimno rijedak slučaj, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će povezane nepovoljne posljedice biti veće od koristi za javni interes.

4. srpnja 2025.

Tony Murphy
predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu

Opseg revizije i revizijski pristup

10. Revizijski pristup i metodologija Suda opisani su u **Prilogu 1.1.** godišnjem izvješću Suda o izvršenju proračuna za 2024. te se primjenjuju i na reviziju ERF-ova.

11. Opažanja Suda o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije ERF-ova temelje se na financijskim izvještajima⁴ 9., 10. i 11. ERF-a koje je odobrila Komisija⁵, i na izjavi računovodstvenog službenika koju je Sud zaprimio 20. lipnja 2025. Sud je ispitao iznose i objavljene informacije te obavio procjenu primjenjivanih računovodstvenih načela, kao i svih bitnih procjena koje je Komisija obavila i cjelokupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

12. Kako bi obavio reviziju pravilnosti transakcija, Sud je ispitao uzorak od 85 transakcija koje su reprezentativne za sve rashode u okviru ERF-ova. Time je obuhvaćeno sljedeće: 16 transakcija povezanih s *Kriznim uzajamnim fondom za Afriku*, jedna transakcija povezana s *uzajamnim fondom Bêkou*, 54 transakcije koje je odobrilo 14 delegacija EU-a⁶ i 14 transakcija koje je odobrio središnji ured Komisije. Sud je u slučajevima u kojima je u transakcijama otkrio pogreške analizirao povezane uzroke kako bi se utvrdili mogući nedostaci. Nadalje, kad je riječ o transakcijama nad kojima je provedena revizija na terenu, Sud je proveo procjene uspješnosti u slučajevima u kojima je to bilo izvedivo i relevantno.

⁴ U skladu s člankom 39. [Uredbe \(EU\) 2018/1877](#) o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2015/323.

⁵ U skladu s člankom 38. [Uredbe \(EU\) 2018/1877](#) o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2015/323.

⁶ Burundi, Demokratska Republika Kongo, Gvineja Bisau, Kenija, Malavi, Mauritanija, Mauricijus, Mozambik, Namibija, Nigerija, Sijera Leone, Togo, Uganda, Zambija.

13. Sud je za 2024. također ispitao sljedeće:

- (a) sve doprinose država članica;
- (b) sustave kojima se GU INTPA i delegacije EU-a služe za sljedeće: (i) *ex ante* provjere koje su obavili osoblje Komisije i vanjski revizori (koje su angažirali Komisija ili korisnici) prije nego što su plaćanja izvršena i (ii) praćenje i nadzor, s naglaskom na mjerama poduzetim na temelju vanjskih revizija i na studiji o *stopi preostale pogreške*;
- (c) informacije o pravilnosti koje su iznesene u *godišnjem izvješću o radu* GU-a INTPA, usklađenost metodologije za procjenu rizičnih iznosa, budućih ispravaka i povrata sredstava te uvrštavanje tih stavki u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti*; te
- (d) mjere poduzete u pogledu prijašnjih preporuka Suda.

14. Kako je navedeno u odlomku **05.**, većinu instrumenata vanjske pomoći koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a i ERF-ova primjenjuje GU INTPA. Opažanja Suda o godišnjem izvješću o radu odnose se na cjelokupno područje nadležnosti GU-a INTPA, ne samo na ERF-ove.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

15. Sud zaključuje da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja.

16. Na dan 31. prosinca 2024. još nije bilo došlo do potpunog računovodstvenog zaključenja 9. ERF-a (2000. – 2007.), odnosno više od 17 godina nakon što je 2007. uvedena *klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti*. Time se naglašava složenost i dugo trajanje nekih *programa* u okviru ERF-ova. Osam ugovora u okviru 9. ERF-a i dalje je u tijeku.

17. Sud je utvrdio da je Komisija u izračunu procjena pri zaključenju redovito uzimala u obzir produljenja razdoblja provedbe ugovora do kojih je dolazilo nakon završetka izvještajnog razdoblja. Do tog je poboljšanja prije svega došlo jer je Komisija provela preporuku iznesenu u [godišnjem izvješću Suda za 2023.](#)

18. Kao i prethodnih godina, Sud je utvrdio da su neka plaćanja pretfinanciranja ostala neporavnana i do 16 godina, uključujući iznos od 446 milijuna eura koji je ostao neporavnana više od 10 godina. Ta se plaćanja pretfinanciranja uglavnom odnose na Zakladu EU-a za afričku infrastrukturu (EU-AITF). Zbog dugoročne prirode operacija za koje se pruža potpora iz tog fonda svake se godine poravna samo mali dio starog pretfinanciranja iz njega te se takva poravnanja nastavljaju tijekom mnogo godina.

Pravilnost transakcija

Prihodi

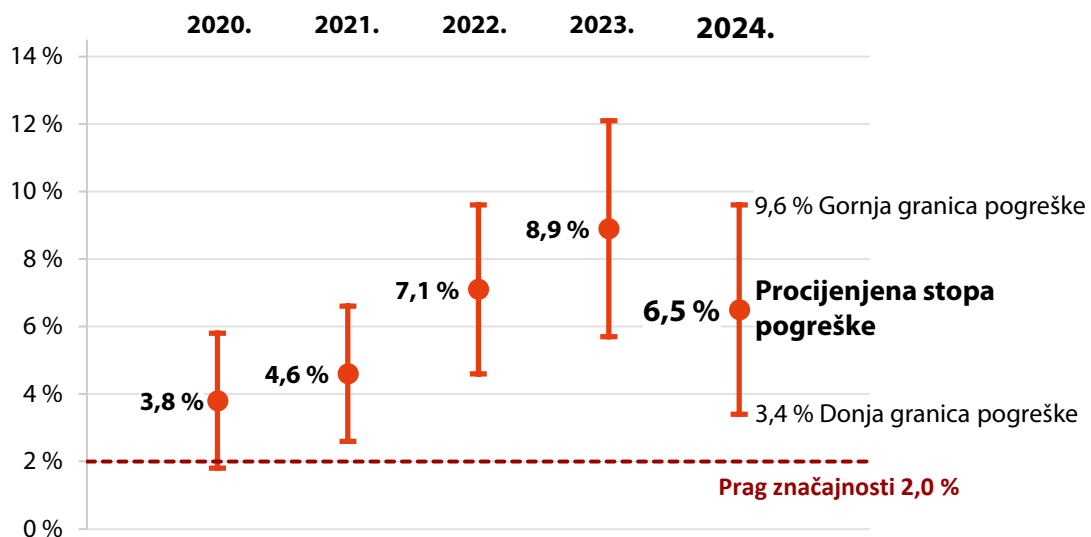
19. U prihodovnim transakcijama nije postojala značajna stopa pogreške.

Rashodi

20. Od 85 ispitanih transakcija u njih 34 (40,0 %) postojale su pogreške. Na temelju 27 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 6,5 % (vidjeti [sliku 4.](#)).

Slika 4. – Rezultati ispitivanja transakcija

Procijenjena stopa pogreške



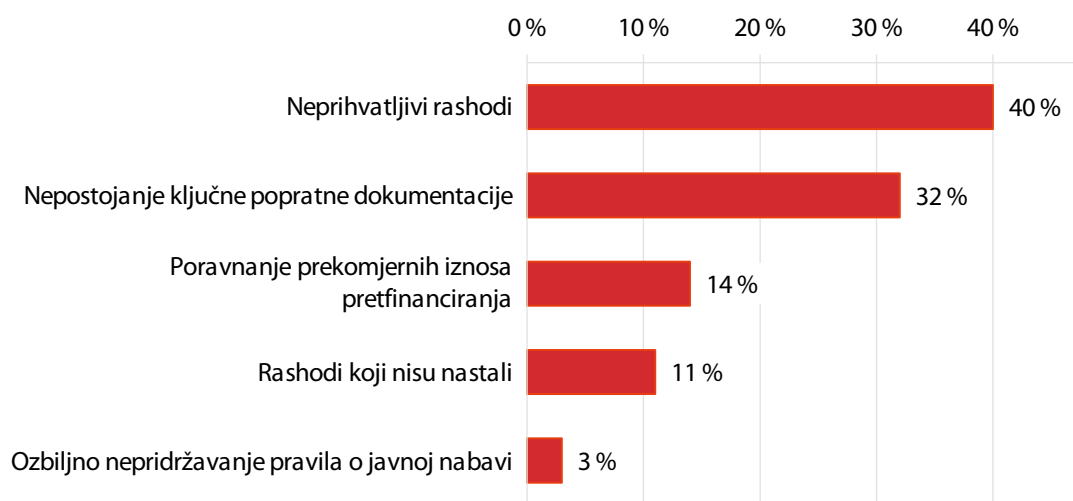
Veličina uzorka (transakcije)

2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
140	140	140	140	85

Izvor: Sud.

21. Na *slici 5.* nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2024. po vrstama pogreške. Stopi pogreške koju je Sud procijenio najviše su doprinijeli neprihvatljivi rashodi, nepostojanje ključne popratne dokumentacije, poravnanje prekomjernih iznosa pretfinanciranja, rashodi koji nisu nastali i ozbiljno nepridržavanje pravila o *javnoj nabavi*.

Slika 5. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogreške



Izvor: Sud.

22. U *okviru 1.* izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao.

Okvir 1.

Neprihvatljivi troškovi zaračunani na teret projekta

Komisija je s jednom međunarodnom organizacijom sklopila *sporazum o doprinosu* za potporu pri zaštiti i reintegraciji migranata u sjevernoj Africi. Ukupni trošak povezanih aktivnosti iznosio je 58 milijuna eura i u cijelosti je financiran sredstvima EU-a.

Međunarodna organizacija naplatila je troškove pomoći pri reintegraciji za 4 496 migranata u ukupnom iznosu od 7,2 milijuna eura, uključujući *jednokratni iznos* od 250 eura po svakom migrantu koji se vraćao iz Libije u Čad. Za taj je iznos zatražen povrat kako bi se pokrili troškovi i usluge jednog asistenta za reintegraciju zaposlenog u uredu te organizacije u Čadu.

Međutim, jednokratni iznos nije jasno definiran ni obrazložen u prilogu sporazumu o doprinosu kako je propisano općim uvjetima. Osim toga, upotreba te kategorije troškova nije bila odobrena na temelju Komisijina *ex ante* preispitivanja i nije navedena u posebnim uvjetima ugovora.

Sud je stoga te troškove smatrao neprihvatljivim.

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije i rashodi koji nisu nastali tijekom razdoblja provedbe ugovora

Komisija je sklopila sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava kako bi jednoj organizaciji pružila institucionalnu potporu. Ukupna vrijednost sporazuma iznosila je 23 milijuna eura, pri čemu je doprinos EU-a iznosio 17 milijuna eura.

Sud je proveo reviziju troškova u vezi s naknadama koje su određeni članovi osoblja primili pri isteku njihova ugovora i utvrdio nekoliko pogrešaka.

U jednom slučaju Sud nije primio ključnu popratnu dokumentaciju, kao što su ugovor o radu i platna lista, kako bi provjerio pravo tog člana osoblja na naknade u ukupnom iznosu od 0,1 milijuna eura čiji je povrat zatražen. Sud je stoga te troškove smatrao neprihvatljivim.

Osim toga, iako je razdoblje provedbe ugovora trajalo od siječnja do prosinca 2021., Sud je utvrdio da su se neke od naknada čiji je povrat zatražen, u ukupnoj vrijednosti od 0,7 milijuna eura, odnosile na članove osoblja čiji su ugovori već bili istekli 2020. To je značilo da su troškovi povezani s tim naknadama nastali izvan razdoblja provedbe ugovora. Sud je stoga te troškove smatrao neprihvatljivim.

Poravnanje prekomjernih iznosa pretfinanciranja: rashodi prihvaćeni kao prihvatljivi iako nisu nastali

Sud je proveo reviziju nad transakcijom u vrijednosti od 1,8 milijuna eura u okviru sporazuma o doprinosu sklopljenog s jednom međunarodnom organizacijom. Povezane aktivnosti provodile su se u okviru *neizravnog upravljanja*, uz doprinos EU-a od 3,2 milijuna eura.

Predmetna transakcija odnosila se poravnanje pretfinanciranja na temelju financijskog izvještaja koje je međunarodna organizacija dostavila za razdoblje do 31. prosinca 2023.

Sud je tijekom revizije utvrdio da je financijski izvještaj uključivao iznos od 0,4 milijuna eura koji je nepravilno poravan jer se odnosio na *odobrena* proračunska *sredstva*, a ne na stvarne rashode. Sud je stoga taj iznos smatrao neprihvatljivim.

Ozbiljno nepridržavanje pravila o javnoj nabavi: nedostaci u tehničkim specifikacijama i kriterijima za dodjelu u javnoj nabavi solarnih crpki

Komisija je sklopila sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s jednom nevladinom organizacijom i njezinim partnerima za jedan projekt u istočnoj Africi čiji je cilj bio ojačati vrijednosne lance za povrće i gospodarsko osnaživanje mladih. Vrijednost projekta iznosila je 0,6 milijuna eura, uz financiranje sredstvima EU-a u visini do 0,5 milijuna eura.

Kao dio projekta nevladina organizacija ugradila je pet solarnih crpki na poljoprivrednim gospodarstvima kojima je pružena potpora u okviru tog projekta. Te su crpke nabavljene na temelju pregovaračkog postupka. Međutim, zahtjevi za dostavu ponude koje je nevladina organizacija poslala u tri poduzeća nisu uključivali tehničke specifikacije i kriterije za evaluaciju. Dva poduzeća dostavila su ponude te je ugovor dodijeljen poduzeću čija je ponuda bila skuplja. Kao razlozi za tu odluku u izvješću o evaluaciji navedeni su prethodni rezultati tog poduzeća i njegova percipirana pouzdanost.

Zbog nedefiniranja tehničkih specifikacija i kriterija za evaluaciju nije bilo omogućeno pravedno ocjenjivanje natjecatelja čija je ponuda bila niža. Zbog toga nije bilo jamstva da je predmetnim postupkom javne nabave zajamčeno ostvarivanje najveće moguće vrijednosti za uloženi novac te je Sud smatrao povezane rashode neprihvatljivim.

23. Od 27 transakcija s *mjerljivim pogreškama* u njih 8 postojale su pogreške zbog toga što korisnici jednokratne iznose ili druge troškove nisu prijavili zasebno u okviru pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, već kao dio svojih troškova za osoblje ili u sklopu detaljnog prikaza rashoda. Iz ugovora nije bilo jasno što čini jednokratni iznos. Zbog te nejasnoće povećava se rizik od toga da korisnici pogrešno prijave rashode i ističe se potreba za time da Komisija pruži jasnije smjernice o upotrebi i prijavljivanju jednokratnih iznosa (vidjeti [okvir 1.](#)).

24. Sud je utvrdio da je u trima transakcijama došlo do poravnanja prekomjernih iznosa pretfinanciranja te one čine 0,9 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. U tim je slučajevima Komisija prihvatila financijske izvještaje koji su uključivali predujmove, koji ne čine nastale troškove i stoga nisu prihvatljivi (vidjeti primjer u [okviru 1.](#)). Sud je u [godišnjem izvješću za 2023.](#) preporučio Komisiji da provodi dostatne kontrole kako bi se ublažio rizik od poravnavanja neprihvatljivih iznosa isplaćenih organizacijama koje se ocjenjuju na temelju stupova. Komisija je pristala provesti tu preporuku do kraja 2025.

25. Od 36 transakcija povezanih s ugovorima u okviru neizravnog upravljanja s organizacijama koje se ocjenjuju na temelju stupova (međunarodne organizacije i državne agencije) u njih 15 postojale su mjerljive pogreške, koje čine 2,8 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. Rashode u okviru takvih ugovora Komisija prihvaća na temelju financijskog izvještaja i izjave o upravljanju. Potonje je osobna izjava organizacije koja se ocjenjuje na temelju stupova u kojoj se potvrđuje da su dostavljene financijske informacije pravilno prikazane, potpune i točne te u skladu s obvezama utvrđenim u ugovoru.

26. Kao i prethodnih godina, Sud je traženu dokumentaciju od nekih međunarodnih organizacija primao s kašnjenjem te je stoga kasnio i u obavljanju svojih aktivnosti. Te su organizacije i institucije ograničile pristup Suda dokumentima isključivo na privremeno elektroničko pretraživanje u formatu koji omogućuje samo pregled, bez njihova prosljeđivanja Sudu. To je Sudu otežalo planiranje, provedbu i kontrolu kvalitete revizije. Te su poteškoće i dalje prisutne unatoč pokušajima Komisije da ih otkloni održavanjem stalne komunikacije s predmetnim međunarodnim organizacijama. Sud je u prethodnim godišnjim izvješćima⁷ preporučio međunarodnim organizacijama da omoguće Sudu pristup dokumentima koji su mu potrebni za obavljanje zadaća u skladu s UFEU-om. Sud je tu preporuku ponovio i u svojem [godišnjem izvješću za 2023.](#) Taj se problem opisuje i u odlomku **8.13. poglavlja 8.** i odlomku **9.15. poglavlja 9.** godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna EU-a za 2024.

27. Komisija je u 13 slučajeva mjerljivih pogrešaka raspolagala s dovoljno informacija da spriječi ili otkrije i ispravi te pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da je Komisija pravilno upotrijebila sve informacije kojima je raspolagala, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 2,2 postotna boda.

⁷ Godišnja izvješća o ERF-ovima za 2018. i 2020.

28. Sud je utvrdio i 10 slučajeva neusklađenosti s pravnim i financijskim *odredbama*, ali bez izravnog financijskog *učinka* na proračun EU-a. Te pogreške, koje nisu bile mjerljive, odnosile su se primjerice na neusklađenost s pravilima EU-a o vidljivosti (vidjeti *okvir 2.*).

Okvir 2.

Neusklađenost s pravilima o vidljivosti

Sud je proveo reviziju nad poravnanjem pretfinanciranja u iznosu od 38 milijuna eura u sklopu sporazuma o doprinosu sklopljenog s jednom međunarodnom organizacijom koji se provodio u okviru neizravnog upravljanja. Cilj projekta bio je ojačati zdravstveni sustav radi potpore univerzalnom zdravstvenom osiguranju provedbom niza različitih aktivnosti. Ukupni troškovi te mjere iznosili su 215 milijuna eura, pri čemu je doprinos EU-a iznosio 208 milijuna eura (97 %).

Korisnici sredstava EU-a moraju jasno prikazati da je EU financirao mjeru ili dio mjere koju provode. Sud je utvrdio nekoliko slučajeva neusklađenosti s tim pravilima o vidljivosti: financijski doprinos EU-a nije se spominjao u umjetničkim djelima izrađenim za jedan globalni zdravstveni forum ni na službenim internetskim stranicama subvencioniranih događanja u vezi s univerzalnim zdravstvenim osiguranjem, kao ni u dokumentima povezanim s bespovratnim sredstvima koja je navedena međunarodna organizacija na temelju podugovaranja dodijelila jednom javnom tijelu u zemlji AKP-a.

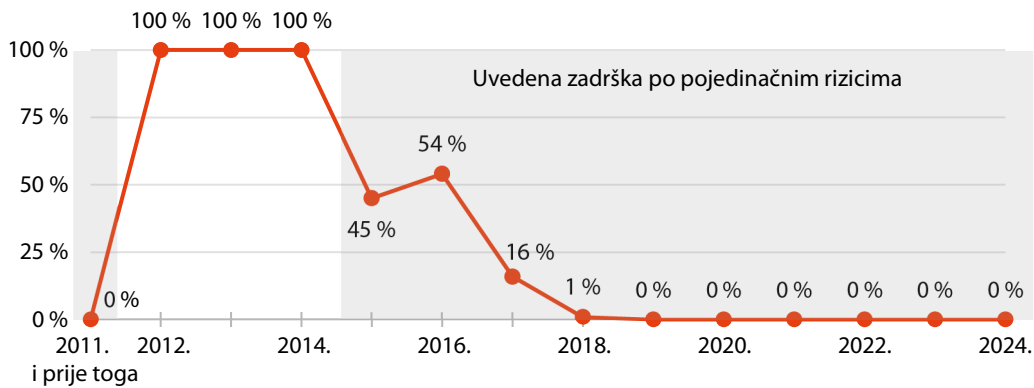
29. Sud je tijekom godina kontinuirano nailazio na manje pogrešaka u dvama rashodovnim područjima zbog njihovih specifičnih uvjeta plaćanja. Riječ je o sljedećim područjima: (i) proračunska potpora i (ii) projekti na koje se primjenjuje tzv. *teoretski pristup*. Sud je za 2024. proveo reviziju četiriju transakcija na koje se primjenjuje *teoretski pristup*, ali njegov uzorak nije uključivao nijednu transakciju proračunske potpore. U odlomcima **9.20. – 9.22. poglavlja 9.** godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna za 2024. navedeno je više pojedinosti o proračunskoj potpori i teoretskom pristupu.

Preispitivanje godišnjeg izvješća o radu GU-a INTPA za 2024.

30. Izjava o jamstvu glavnog direktora u godišnjem izvješću o radu GU-a INTPA za 2024. ne sadržava nijednu *zadržku*. GU INTPA znatno je smanjio opseg zadržki (tj. udio rashoda koji su njima obuhvaćeni), odnosno sa 16 % za 2017. na 1 % za 2018., a od 2019. nije iznesena nijedna zadržka. Na *slici 6.* prikazan je opseg zadržki koje su izražene u godišnjim izvješćima o radu tijekom razdoblja 2011. – 2024.

Slika 6. – Zadržke GU-a INTPA u godišnjim izvješćima o radu u razdoblju 2011. – 2024.

Godišnji rashodi za koje je u godišnjem izvješću o radu izražena zadržka (postotni udio)



Izvor: Sud, na temelju podataka iz godišnjih izvješća o radu GU-a INTPA za razdoblje 2011. – 2024.

31. GU INTPA procjenjuje ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 89,7 milijuna eura (1,1 % rashoda za 2024.), a ukupni rizični iznos u trenutku zaključenja na 78,6 milijuna eura (0,97 % rashoda za 2024.). Na temelju srednje vrijednosti povijesnih podataka GU INTPA procjenjuje da će se od rizičnog iznosa u trenutku plaćanja iznos od 11,1 milijuna eura (12,4 %) ispraviti provjerama koje će provesti narednih godina (taj je iznos poznat kao *korektivni kapacitet*). Od tog procijenjenog iznosa Komisija je prijavila da stvarni povrat izvršen za 2024. iznosi 5,0 milijuna eura. Nakon što je ispitao 60,9 % tog izvršenog iznosa (3,1 milijun eura), Sud je utvrdio da 0,2 milijuna eura nisu trebala biti prijavljena kao izvršeni korektivni kapacitet.

Studija o stopi preostale pogreške za 2024.

32. Tijekom 2024. za potrebe GU-a INTPA vanjski izvođač proveo je 13. studiju o stopi preostale pogreške. Svrha je te studije procijeniti stopu pogrešaka koje nisu otkrivene tijekom svih upravljačkih provjera koje je proveo GU INTPA u svim područjima za koja je odgovoran kako bi se donio zaključak o djelotvornosti tih provjera. Studija je važan element za *izjavu o jamstvu* glavnog direktora i uzima se u obzir pri iznošenju informacija o pravilnosti u području *vanjskog djelovanja* koje se objavljuju u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

33. Sud je u prethodnim godišnjim izvješćima⁸ o ERF-ovima već opisao ograničenja u tim studijama koje su potencijalno doprinijele procjenjivanju stope preostale pogreške manjom od stvarne te je 2022. preporučio da se poboljša metodologija koja se upotrebljava za tu studiju kako bi se pravilno ekstrapolirale stavke visoke vrijednosti. Izrada te studije temelji se na metodologiji i priručniku koje je pripremio GU INTPA. Za potrebe studije o stopi preostale pogreške za 2024. GU INTPA upotrijebio je uzorak od 401 transakcije. U toj je studiji ukupna stopa preostale pogreške procijenjena na 0,48 %. Stopa preostale pogreške devetu je godinu zaredom bila niža od *praga značajnosti* od 2 % koji je odredila Komisija.

34. Komisija je 2024. odlučila izmijeniti metodologiju za izračun stope preostale pogreške s učinkom od 2025. Cilj je izmjena, među ostalim, jasnije definirati postupanje u slučaju stavki visoke vrijednosti i ograničiti mogućnost potpunog oslanjanja na rezultate upravljačkih provjera i aktivnosti drugih revizora. Međutim, postoje određeni nedostaci. Izmijenjenom metodologijom i dalje se omogućuje da se pogreške kategoriziraju kao „izolirane”, što znači da se pri izračunu stope preostale pogreške mogu isključiti iz ekstrapolacije. Kao i prethodnih godina, revizija će biti usmjerena samo na zaključene ugovore, dok se većina plaćanja u okviru GU-a INTPA izvršava za tekuće ugovore. Pripremni radovi za uvođenje te izmjene metodologije trenutačno su u tijeku te bi Sud sljedeće godine trebao moći provjeriti je li ona pravilno primijenjena (vidjeti *Prilog II.*).

⁸ Godišnja izvješća Suda o ERF-ovima za 2017., 2018., 2019. i 2020.

Procjena postignuća u okviru projekata tijekom revizijskih posjeta koje je obavio Sud

35. Sud je u okviru revizijskih posjeta procijenio i postignuća u okviru projekata koji su bili dovršeni ili su bili blizu dovršetka. Cilj Suda bio je iznijeti opažanja o aspektima *uspješnosti* koji nadilaze pravilnost transakcija. Procjena koju je proveo Sud uključivala je, među ostalim, pregled pokazatelja *ostvarenja* i ishoda, kao i rezultate projekata.

36. Rezultati provjera koje je Sud obavio bili su raznoliki. U nekim slučajevima financijska sredstva upotrijebljena su djelotvorno i njima se doprinijelo postizanju ciljeva projekta (vidjeti [okvir 3.](#)).

Okvir 3.

Uspješna provedba projekta

Komisija je s jednom državnom agencijom sklopila *sporazum o delegiranju* u vrijednosti od 8,65 milijuna eura s ciljem povećanja transparentnosti i djelotvornosti u upravljanju javnim sredstvima u jednoj južnoafričkoj zemlji te pružanja potpore u mobilizaciji domaćih prihoda. U jednoj vanjskoj evaluaciji taj je projekt ocijenjen „vrlo uspješnim”. Revizijom koju je Sud proveo potvrđeno je da se tim projektom uspješno doprinijelo poboljšanju planiranja proračuna i upravljanja ulaganjima. Među važnim su postignućima uvođenje izrade proračuna na temelju rezultata, potpora za bazu podataka o javnim ulaganjima i pilot-projekt mobilnih ureda kako bi porezno tijelo moglo biti prisutno u udaljenim područjima.

37. Međutim, kao i prethodnih godina⁹, Sud je utvrdio i slučajeve u kojima projektima EU-a nisu ostvareni svi njihovi ciljevi (vidjeti [okvir 4.](#)). Konkretno, infrastruktura izgrađena u okviru projekata nije se uvijek održavala nakon dovršetka projekta, čime je uvelike dovedena u pitanje njihova trajnost. Komisija nije sustavno ocjenjivala stanje projektne infrastrukture prije izvršavanja završnih plaćanja niti je obavljala daljnje provjere kako bi zajamčila da se takva infrastruktura i dalje upotrebljava.

⁹ Godišnja izvješća o ERF-ovima za 2022. i 2023.

Okvir 4.

Projekti kojima nisu ostvareni svi njihovi ciljevi

(a) Urušeni staklenici i napuštena poljoprivredna gospodarstva

Sud je obavio reviziju nad jednim projektom u vrijednosti od 600 000 eura čiji je cilj bio promicati zapošljavanje mladih u jednoj zapadnoafričkoj zemlji zahvaljujući održivoj stakleničkoj poljoprivredi. Inicijativa je uključivala izgradnju staklenika, sustava za nadodavanje i objekata za skrb o djeci kako bi se poduprlo mlade poljoprivrednike. Međutim, većina staklenika koje su revizori Suda vidjeli tijekom terenskog posjeta urušila su se netom nakon njihova navodnog datuma dovršetka zbog slabih struktura i izloženosti ekstremnim vremenskim uvjetima. Na nekim lokacijama sustavi za navodnjavanje nisu radili zbog oštećenih solarnih crpki, zbog čega su usjevi uvenuti. Objekti za skrb o djeci i sortiranje usjeva također su bili ili teško oštećeni ili napušteni.

Slika 1. – Urušeni staklenik u stanju raspada



Izvor: Sud, na temelju terenske provjere.

(b) Centar za štavljenje kože koji nikad nije bio u funkciji i objekti na tržnici peradi koji su ostali prazni

Sud je obavio reviziju nad jednim projektom za potporu gospodarskoj konkurentnosti u jednoj zemlji u sjeverozapadnoj Africi. Projekt je uključivao izgradnju infrastrukture u ukupnoj vrijednosti od 4 milijuna eura. Revizori Suda posjetili su centar za štavljenje kože i tržnicu peradi. Tijekom posjeta je utvrđeno da centar za štavljenje kože nikad nije bio u funkciji zbog toga što nije ispunjavao potrebe svojih predviđenih korisnika jer bazeni nisu bili vodonepropusni.

Slično tome, objekti na tržnici peradi ostali su potpuno prazni mjesecima nakon njihova dovršetka. Nedostajali su potrebni resursi za njihovo svakodnevno poslovanje: nije bilo električne energije jer su lokalna tijela prestala plaćati režije nakon što je završilo razdoblje potpore EU-a. Osim toga, potrebne administrativne odluke o dodjeli prostora za prodaju peradi još nisu bile donesene na općinskoj razini.

Slika 2. – Centar za štavljenje kože koji nikad nije bio u funkciji



Izvor: Sud, na temelju terenske provjere.

Zaključak i preporuke

Zaključak

38. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2024. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za tu godinu, u skladu s odredbama Financijske uredbe ERF-a i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

39. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2024. ukupni revizijski dokazi upućuju na sljedeće:

- (a) u prihodima ERF-ova ne postoji značajna stopa pogreške;
- (b) u platnim transakcijama ERF-ova postoji značajna stopa pogreške (vidjeti odlomke **20.** – **27.**). Na temelju provedenog ispitivanja transakcija Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 6,5 %.

Preporuke

40. U *Prilogu II.* prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojim prethodnim godišnjim izvješćima. Sud i dalje smatra da je 1. preporuka iz njegova [godišnjeg izvješća za 2020.](#) o potpunom i pravodobnom pristupu dokumentima međunarodnih organizacija provedena tek u određenoj mjeri. Sud je provjerio provedbu dviju preporuka koje je iznio u [godišnjem izvješću za 2021.](#) Komisija je obje preporuke provela u većoj mjeri.

41. Sud je provjerio i provedbu šest preporuka iz [godišnjeg izvješća o ERF-ovima za 2022.](#) i jednu preporuku iz [godišnjeg izvješća o ERF-ovima za 2023.](#) u vezi s kojima je trebalo hitno djelovati. Komisija je dvije preporuke iz 2022. provela u potpunosti, tri u većoj mjeri i jednu u određenoj mjeri, a preporuku iz 2023. provela je u potpunosti (vidjeti *Prilog II.*). Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2024. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 1. – Potrebno je zajamčiti poštovanje pravila o vidljivosti

Potrebno je ojačati kontrole kako bi se zajamčilo da organizacije koje provode ugovore i njihovi provedbeni partneri poštuju pravila o vidljivosti. To bi moglo uključivati zahtijevanje dokaza o poštovanju tih pravila prije poravnanja konačnog iznosa pretfinanciranja ili izvršenja završnog plaćanja.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Preporuka 2. – Potrebno je ojačati provjere povezane s jednokratnim iznosima ili drugim troškovima prijavljenim u okviru pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova

Kako bi se smanjio rizik od toga da korisnici neopravdano traže povrat jednokratnih iznosa ili drugih troškova prijavljenih u okviru pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, Komisija bi trebala:

- (a) pružiti im dodatne smjernice i pojasniti što čini jednokratni iznos; te
- (b) kad je riječ o troškovima prijavljenim u okviru pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, zajamčiti da je *ex ante* procjena povezane metodologije pozitivna, u skladu s Komisijinim postupcima. Nadalje, u slučajevima u kojima se zatraži povrat takvih troškova trebala bi provjeravati jesu li oni u skladu sa zahtjevima iz ugovora.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Preporuka 3. – Potrebno je poduzeti korake za povećanje trajnosti projekata

Komisija bi trebala poduzeti korake za povećanje trajnosti projekata kako bi se očuvala sva infrastruktura izgrađena u sklopu projekata. Posebice bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) bolje surađivati s nacionalnim tijelima kako bi u slučaju infrastrukturnih projekata postojali dostatni resursi za svakodnevni rad i održavanje te kako bi krajnji primatelji bili odgovarajuće osposobljeni i imali stručno znanje;
- (b) pojačati provjere povezane sa stvarnom upotrebom takve infrastrukture, primjerice obavljanjem terenskih posjeta; te
- (c) nalaze tih provjera uzimati u obzir u sličnim odlukama o financiranju ili instrumentima u budućnosti i primjenjivati izvučene pouke.

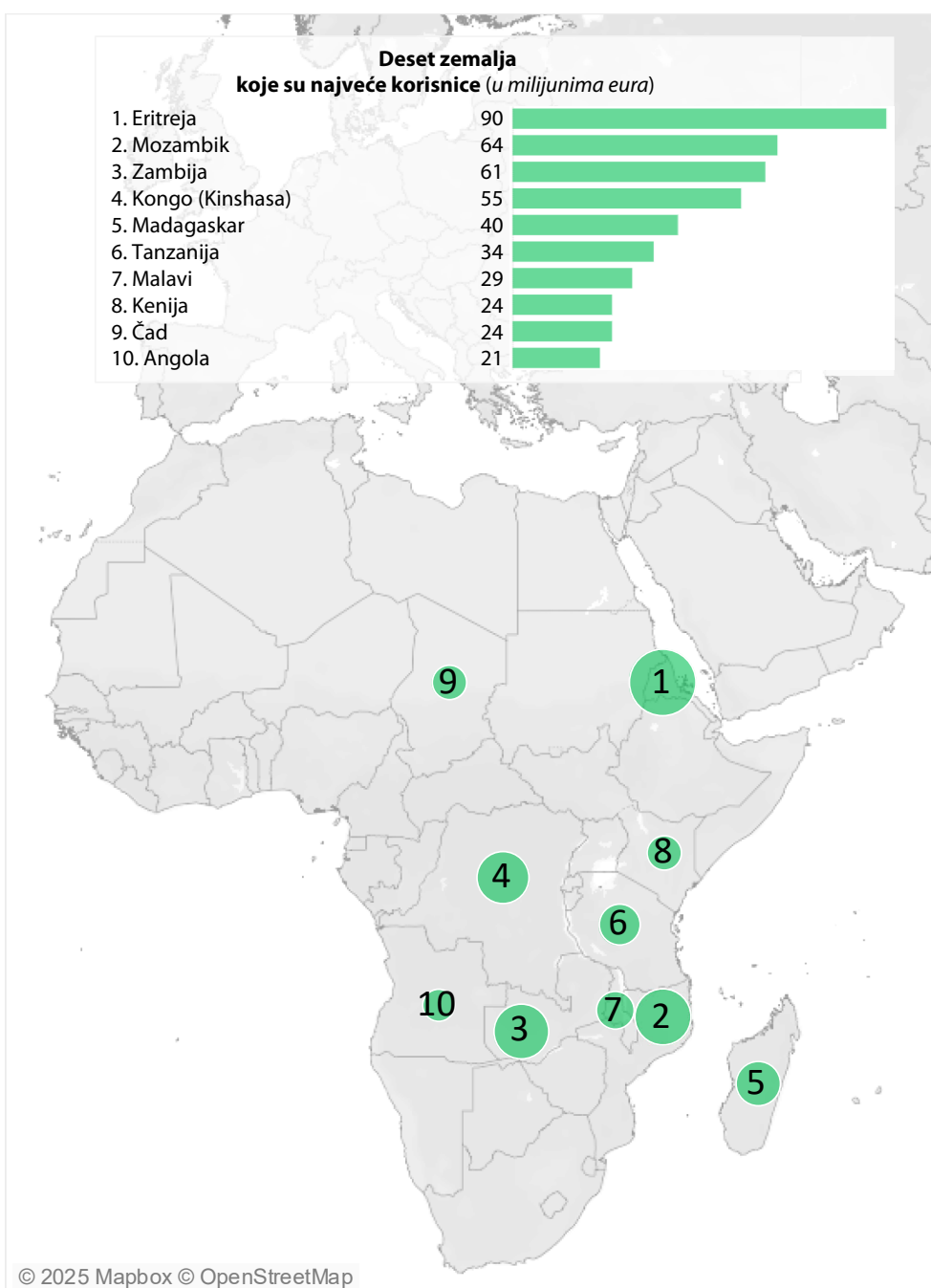
Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Prilozi

Prilog I. – Plaćanja iz ERF-a glavnim zemljama *korisnicama*: afričke, pacifičke i karipske zemlje

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova 2024. – afričke zemlje

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – afričke zemlje

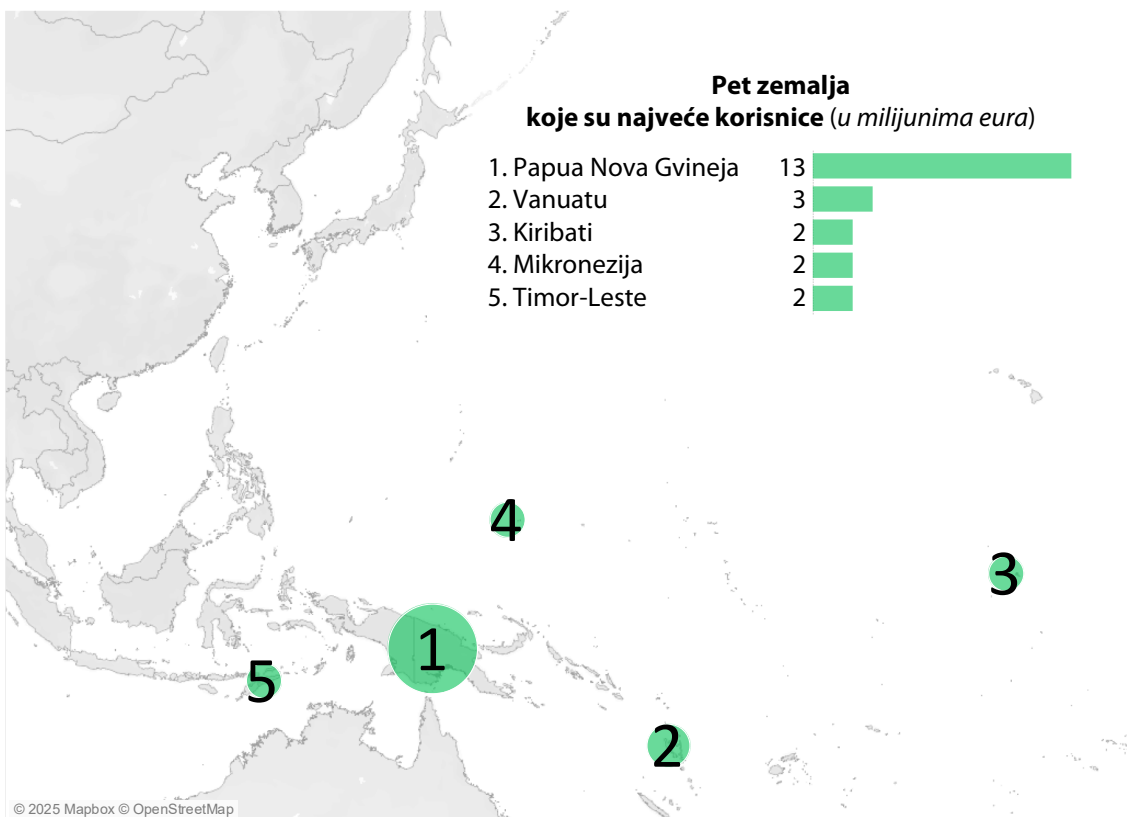


Izvor: pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

<i>Deset zemalja koje su bile najveće korisnice prethodnih godina (u milijunima eura)</i>									
<i>2019.</i>		<i>2020.</i>		<i>2021.</i>		<i>2022.</i>		<i>2023.</i>	
Nigerija	119	Senegal	141	Somalija	219	Mozambik	104	Mozambik	80
Mali	103	Burkina Faso	141	Kongo (Kinshasa)	109	Sudan	100	Madagaskar	73
Burkina Faso	94	Benin	116	Tanzanija	101	Uganda	60	Tanzanija	67
Etiopija	91	Mozambik	114	Uganda	84	Kongo (Kinshasa)	57	Kongo (Kinshasa)	57
Kongo (Brazzaville)	91	Nigerija	104	Niger	81	Zambija	56	Kenija	57
Nigerija	91	Niger	104	Malavi	79	Malavi	51	Srednjoafrička Republika	55
Malavi	87	Gana	100	Mozambik	74	Čad	48	Zambija	55
Tanzanija	71	Čad	95	Sudan	70	Tanzanija	48	Niger	53
Uganda	64	Kongo (Kinshasa)	93	Nigerija	66	Burundi	48	Uganda	43
Ruanda	60	Uganda	90	Kenija	65	Kenija	48	Eritreja	40

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova 2024. – pacifičke zemlje

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – pacifičke zemlje



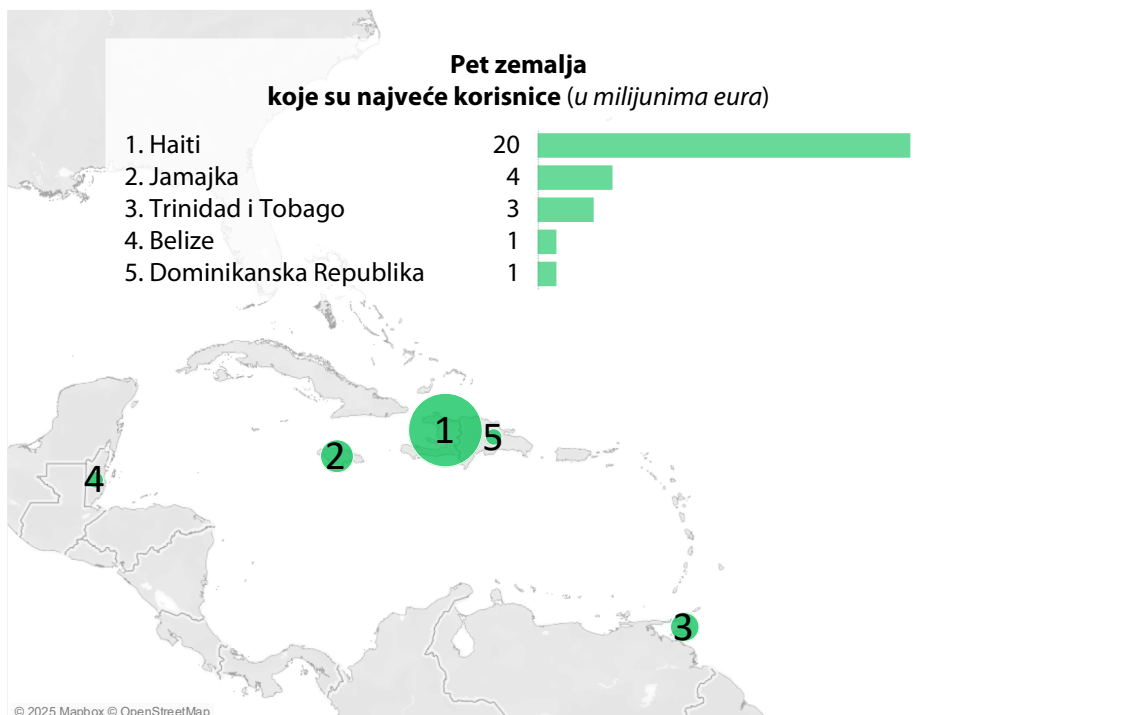
Izvor: pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Pet zemalja koje su bile najveće korisnice prethodnih godina (u milijunima eura)

2019.		2020.		2021.		2022.		2023.	
Papua Nova Gvineja	14	Timor-Leste	19	Papua Nova Gvineja	29	Papua Nova Gvineja	23	Papua Nova Gvineja	24
Nova Kaledonija	13	Vanuatu	12	Timor-Leste	9	Timor-Leste	11	Timor-Leste	7
Francuska Polinezija	11	Fidži	11	Vanuatu	6	Fidži	5	Fidži	7
Timor-Leste	7	Papua Nova Gvineja	10	Fidži	5	Vanuatu	4	Vanuatu	5
Salomonovi Otoci	4	Salomonovi Otoci	8	Maršalovi Otoci	3	Kiribati	4	Kiribati	3

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova 2024. – karipske zemlje






Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – karipske zemlje











Izvor: pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).







Pet zemalja koje su bile najveće korisnice prethodnih godina (u milijunima eura)									
2019.		2020.		2021.		2022.		2023.	
Haiti	35	Haiti	76	Haiti	47	Haiti	18	Haiti	19
Dominikanska Republika	19	Jamajka	23	Jamajka	11	Jamajka	7	Surinam	6
Jamajka	10	Dominikanska Republika	15	Gvajana	8	Dominikanska Republika	6	Belize	4
Dominika	9	Gvajana	10	Belize	7	Belize	3	Dominikanska Republika	4
Curaçao	7	Surinam	3	Dominikanska Republika	6	Dominika	3	Jamajka	3







Prilog II. – Praćenje provedbe preporuka





Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak ili više nije relevantno.

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno;  nema informacija.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2020.	<p>Preporuka 1.:</p> <p>Potrebno je poduzeti korake kako bi međunarodne organizacije Sudu omogućile potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje zadaće Suda u skladu s UFEU-om, a ne samo u formatu koji omogućuje samo čitanje.</p> <p>Ciljni rok provedbe: do kraja 2021.</p>			Komisija pojačava komunikaciju s međunarodnim organizacijama u pogledu pristupa Suda dokumentima. Neke međunarodne organizacije i dalje pružaju pristup popratnoj dokumentaciji u formatu koji omogućuje samo čitanje (vidjeti odlomak 26.).
2021.	<p>Preporuka 1.:</p> <p>Potrebno je provoditi pojačane unutarnje kontrole kako bi se zajamčilo da se nijedan ugovor ne sklopi bez postojanja valjane pravne osnove.</p> <p>Ciljni rok provedbe: do kraja 2023.</p>			<p>Komisija je uskladila i pojednostavnila postupke i ugovorne uvjete usvajanjem „predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava” i uključivanjem u sustav <i>eGrants</i>. Ti su koraci trenutačno u fazi dovršavanja.</p> <p>Nadalje, dorađeni su relevantni kontrolni popisi kako bi se zajamčilo da se nijedan ugovor ne sklopi bez postojanja valjane pravne osnove.</p> <p>Osoblje u središnjem uredu i delegacijama informirano je o tim promjenama u obavijesti poslanoj u prosincu 2023.</p>

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	<p>Preporuka 2.:</p> <p>Potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se zajamčilo da se prije izvršenja plaćanja ili poravnanja odbiju sve obveze ili predujmovi koje korisnici u svojim financijskim izvještajima potražuju kao nastale troškove.</p> <p>Ciljni rok provedbe: do kraja 2023.</p>			Komisija je poduzela mjere kao što su pružanje smjernica, uvođenje dodatnog kontrolnog popisa i rad na aktivnostima informiranja, posebice na sastanku Zajedničke tehničke referentne skupne Europske komisije i UN-a 2024.
2022.	<p>Preporuka 1.:</p> <p>Potrebno je provjeriti jesu li sva računovodstvena salda za zaključene ERF-ove pravodobno poravnana i jesu li informacije u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji pravodobno ažurirane.</p> <p>Ciljni rok provedbe: na vrijeme za pripremu računovodstvene dokumentacije za 2023.</p>			
	<p>Preporuka 2.:</p> <p>Potrebno je provjeriti jesu li pretfinanciranje i računi pravodobno poravnani.</p> <p>Ciljni rok provedbe: kraj 2024.</p>			GU INTPA proveo je 2024. analizu proračunskih rizika i iznio upute za dodatno smanjenje iznosa starog pretfinanciranja koje još nije poravnano.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	<p>Preporuka 3.:</p> <p>Potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere za poboljšanje kontrolnih sustava u delegacijama EU-a tako da se iznosi koji još nisu potrošeni, ali su prijavljeni kao nastali troškovi, utvrde prije izvršenja plaćanja ili poravnanja rashoda.</p> <p>Ciljni rok provedbe: kraj 2024.</p>			Komisija trenutačno preispituje svoju strategiju kontrole. Jedan su od očekivanih ishoda poboljšane smjernice o financijskom izvještavanju, ali i poboljšane <i>ex ante</i> kontrole, kako bi se bolje sprečavale pogreške (uključujući poravnavanje prekomjernih iznosa).
	<p>Preporuka 4.:</p> <p>Potrebno je ponovno istaknuti korisnicima projekata EU-a da moraju poštovati ugovorne uvjete koji se odnose na prihvatljivost PDV-a te provesti potrebne provjere kako bi se zajamčilo da se odbitni PDV ne naplaćuje na teret projekata.</p> <p>Ciljni rok provedbe: kraj 2024.</p>			
	<p>Preporuka 5.:</p> <p>Potrebno je uzeti u obzir sve dostupne tehničke i financijske informacije kako bi se prije prihvaćanja rashoda spriječile ili otkrile i ispravile pogreške.</p> <p>Ciljni rok provedbe: kraj 2024.</p>			Komisija trenutačno preispituje svoju strategiju kontrole te je 2024. uz pomoć konzultantskog društva pokrenula provedbu studije kako bi se istražile <i>učinkovitost</i> i djelotvornost trenutačnih kontrola, kao i načini za njihovo poboljšanje. Zaključci se očekuju tijekom 2025.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	<p>Preporuka 6.:</p> <p>Potrebno je poboljšati metodologiju koja se upotrebljava za studiju o stopi preostale pogreške kako bi se stavke visoke vrijednosti pravilno ekstrapolirale i provjeriti primjenjuje li je izvođač na odgovarajući način.</p> <p>Ciljni rok provedbe: kraj 2024.</p>			<p>Komisija nije prihvatila tu preporuku. Međutim, u svibnju 2024., nakon preispitivanja strategije kontrole koju primjenjuje GU INTPA, obavljena je ponovna procjena metodologije za studiju o stopi preostale pogreške te je pojašnjena metodologija za ekstrapoliranje stavki visoke vrijednosti. Ta bi nova metodologija za izračun stope preostale pogreške trebala stupiti na snagu 2025. Pripremni radovi za njezino uvođenje trenutačno su u tijeku te bi Sud od sljedeće godine trebao moći procjenjivati primjenjuje li se ona pravilno (vidjeti odlomak 34.).</p>
2023.	<p>Preporuka 1.:</p> <p>Tijekom izračuna procjena pri zaključenju u fazi pripreme privremene računovodstvene dokumentacije potrebno je uzeti u obzir izmjene ugovora do kojih je došlo nakon završetka izvještajnog razdoblja.</p> <p>Ciljni rok provedbe: od izrade godišnje računovodstvene dokumentacije za 2024. nadalje</p>			

**Odgovori Europske komisije na
godišnje izvješće o aktivnostima koje
se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog
razvojnog fonda za financijsku
godinu 2024.**

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2024.: IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA U OKVIRU 9., 10. I 11. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA ZA FINANCIJSKU GODINU 2024.

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

Komisija pozdravlja izvješće Europskog revizorskog suda, prima na znanje njegove nalaze i nastojat će provesti primjerene korektivne mjere gdje je to potrebno. Sa zadovoljstvom ističe da je smanjila stopu pogreške, koja je prema izvješću Suda ove godine iznosila 6,5 %, u usporedbi s 8,9 % u 2023. i 7,1 % u 2022. Ulaže dodatne napore kako bi tu stopu još više smanjila u budućnosti. Prima na znanje primjer uspješnog dovršetka projekta i pomno prati provedbu projekata financiranih sredstvima EU-a. Obvezuje se da će poduzeti korektivne mjere u slučajevima u kojima partneri u provedbi ne ispunjavaju svoje obveze.

Komisija naglašava da se provedba europskih razvojnih fondova (ERF) odvija u rizičnim i složenim okolnostima koje se sve brže mijenjaju. Karakterizira je raznolikost:

- u smislu geografske raspršenosti jer obuhvaća mnoge delegacije EU-a u cijelom svijetu,
- u smislu provedbenih subjekata i partnerskih zemljama s različitim kapacitetima za upravljanje i kontrolu, od malih lokalnih NVO-a do međunarodnih organizacija, i
- u smislu metoda pružanja pomoći, uključujući tradicionalne projekte, proračunsku potporu, programe potpore sektorskoj politici, doprinose globalnim instrumentima, mješovito financiranje, proračunska jamstva i druge načine provedbe potpora.

Osim toga, Komisija ima problema s raspoređivanjem osoblja u delegacije u zemljama s poteškoćama te s manjkom specijaliziranih stručnjaka i u delegacijama Europske unije i u sjedištu. Komisija poduzima sve potrebne mjere za potpunu i učinkovitu provedbu ERF-ova u skladu s postojećim pravnim i financijskim okvirom. Ona i dalje prilagođava i usavršava svoje postupke kako bi se rizik od pogreške dodatno smanjio te u obzir, među ostalim, uzima rezultate izjave o jamstvu Revizorskog suda. Glavna uprava Komisije za međunarodna partnerstva (GU INTPA) prilagođava opću strategiju kontrole kako bi uklonila uzroke pogrešaka i provela preporuke Suda.

Godišnjom stopom pogreške Suda mjere se, među ostalim, pogreške u ugovorima koji još mogu biti predmet kontrole i ispravaka Komisije u sljedećim obračunskim godinama. U okviru studije o stopi preostale pogreške Komisija procjenjuje stopu pogreške na temelju reprezentativnog uzorka zaključenih ugovora – mnoga će se pitanja dotad riješiti. Stoga stopa pogreške Suda i Komisijina stopa preostale pogreške za rashode ERF-ova u 2024. nisu izravno usporedive.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Komisija napominje da se od ukupno 446 milijuna EUR isplaćenih iznosa pretfinanciranja koji nisu poravnani više od 10 godina 426 milijuna EUR odnosi na dva ugovora u okviru Zaklade EU-a za afričku infrastrukturu (AITF). Cilj je te Zaklade pružiti financijsku potporu u obliku bespovratnih sredstava infrastrukturnim projektima, čime se dopunjuje dugoročno financiranje koje pružaju projektni ulagači (specifične institucije za financiranje razvoja koje su imenovali donatori iz Zaklade). Ta dva ugovora prestaju 2030., a godišnje poravnanje starog pretfinanciranja AITF-a vrlo je ograničeno i raspoređeno tijekom godina. Kako bi se bolje uzeli u obzir ugovorni uvjeti, iznos od 392 milijuna EUR reklasificiran je kao dugoročno pretfinanciranje. Ta dva slučaja čine 96 % ukupnog otvorenog pretfinanciranja starijeg od 10 godina. Osim toga, ukupno 2,8 milijuna povezano je s jednim starim parničnim postupkom.

Kako bi smanjila preostali otvoreni iznos starog pretfinanciranja, Komisija je već uvela i nastavit će provoditi razne godišnje kontrole. Nadalje, pregled portfelja kojim se Komisija koristi od listopada 2023. dodatno će pridonijeti smanjenju starog otvorenog pretfinanciranja u okviru ERF-a jer

- ukazuje na to što svaka delegacija ili odjel treba poduzeti i
- pomaže utvrditi transakcije kojima bi trebalo dati prednost.

2. Pravilnost transakcija

Rashodi

Komisija se slaže da bi daljnje smjernice o jednokratnim iznosima bile korisne (vidjeti preporuku 2.a izvješća Suda). S druge strane smatra da su od osam pogrešaka njih četiri povezane s transakcijama na koje se primjenjuje modalitet neizravnog upravljanja za ugovore koje su izvršili subjekti koji se ocjenjuju na temelju stupova i koji podnose opće financijsko izvješće bez detaljnog popisa rashoda. Za ugovore u okviru neizravnog upravljanja ti su jednokratni iznosi komponenta drugih troškova (često troškova osoblja) i nisu vidljivi u izvješću.

Komisija će nastaviti raditi na smanjenju pogrešaka povezanih s ugovorima u okviru neizravnog upravljanja s organizacijama koje se ocjenjuju na temelju stupova (vidjeti odlomak 25.) tako što će redovito informirati osoblje putem bilješki, biltena i osposobljavanja o tome kako pravilno provoditi ugovorni okvir i relevantne procedure na način da se prije prihvaćanja rashoda u obzir uzmu dostupne tehničke i financijske informacije.

Komisija je također produbila analizu ponavljajućih i sustavnih pogrešaka kako bi spriječila, otkrila i ispravila pogreške. O toj analizi i najčešćim pogreškama raspravlja se s partnerskim organizacijama, posebno s Ujedinjenim narodima, i na godišnjim sastancima radnih skupina kao što je radna skupina za Financijski i administrativni okvirni sporazum EU-a i UN-a (FAFA).

Komisija pozdravlja opažanje (vidjeti odlomak 26.) o njezinoj intenzivnijoj komunikaciji s međunarodnim organizacijama radi isticanja potrebe da se revizorima Suda osigura pristup dokumentima tijekom revizija projekata koje financira EU.

Komisija je u tom pogledu poduzela brojne mjere: olakšala je rasprave između organizacija Ujedinjenih naroda i Europskog revizorskog suda te je podržala sve inicijative za pronalaženje trajnih rješenja za pristup dokumentima i njihovo čuvanje. To se pitanje redovito uvrštava na dnevni red sastanaka s partnerima, uključujući službeni sastanak skupine za Financijski i administrativni okvirni sporazum EU-a i UN-a (FAFA) i operativnije zajedničke referentne skupine koja sustavno raspravlja o pitanjima revizije i kontrole.

Međutim, Komisija priznaje da unatoč svim tim naporima i dalje postoje određena ograničenja u pogledu pristupa dokumentima zbog postojećih pravnih okvira partnera u provedbi. Komisija će nastaviti pružati potporu revizorima i surađivati s partnerskim organizacijama kako bi olakšala revizije Suda.

Preispitivanje godišnjeg izvješća o radu GU-a INTPA za 2024.

GU INTPA slijedi korporativna pravila i smjernice Komisije o tome treba li izraziti zadržku u okviru godišnjeg izvješća o radu. Stope preostale pogreške koje je izračunao GU INTPA ostale su 2024. ispod praga značajnosti od 2 %.

Studija o stopi preostale pogreške za 2024.

Studija o stopi preostale pogreške važan je element izjave o jamstvu glavnog direktora GU-a INTPA, ali nije jedini izvor jamstva. GU INTPA ima sveobuhvatan okvir za unutarnju kontrolu i strategiju kontrole, koji obuhvaćaju cijeli ciklus provedbe. Svi elementi kontrolnog okvira služe kao temelji za njegovo jamstvo, koje je navedeno u njegovu godišnjem izvješću o radu. Potonje izvješće osnova je za informacije o pravilnosti uvrštene u godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti.

Komisija je svjesna ograničenja kontrola iz Financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma (FAFA) s Ujedinjenim narodima te traži izvediva rješenja koja bi objema stranama bila prihvatljiva. Komisija nastavlja raditi na poboljšanju metodologije za izračun stope preostale pogreške. Novi pristup kojim se uzimaju u obzir primjedbe Suda već se primjenjuje u kontekstu izrade studije o stopi preostale pogreške za 2025.

3. Procjena postignuća u okviru projekata tijekom revizijskih posjeta koje je obavio Sud

Komisija se slaže da je važno osigurati održivost infrastrukturnih projekata (vidjeti odlomak 37. i okvir 4. izvješća Suda). Kako bi postigla taj cilj, Komisija od samog početka sustavno uključuje nacionalna (i, prema potrebi, lokalna) tijela, traži preuzimanje dugoročnih obveza, uključuje održivost u nacrtu projekata i usmjerena je na koordinaciju i sinergiju s drugim partnerima, posebno radi potpore/jačanja institucionalnih okvira za održavanje.

Međutim, dugoročna održivost infrastrukturnih projekata u konačnici ovisi o nacionalnim strategijama i politikama, kao i o tome da nacionalna tijela nastave izdvajati odgovarajuće financijske i ljudske resurse, nadograđivati postojeće tehničke kapacitete i razvijati regulatorni okvir. To je strateško pitanje i za druge donatore, posebno za države članice EU-a.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 1. – Potrebno je zajamčiti poštovanje pravila o vidljivosti

Potrebno je ojačati kontrole kako bi se zajamčilo da organizacije koje provode ugovore i njihovi partneri u provedbi poštuju pravila o vidljivosti. To bi moglo uključivati zahtijevanje dokaza o poštovanju tih pravila prije poravnanja konačnog iznosa pretfinanciranja ili izvršenja završnog plaćanja.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** preporuku.

Preporuka 2. – Potrebno je pojačati provjere jednokratnih ili drugih iznosa prijavljenih u okviru pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova

Kako bi se smanjio rizik od toga da korisnici nepravilno traže povrat jednokratnih iznosa ili drugih troškova prijavljenih u okviru pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, Komisija bi trebala:

- (a) pružiti im dodatne smjernice i pojasniti što čini jednokratni iznos; i
- (b) pobrinuti se da se za troškove prijavljene u okviru pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova koristi metodologija koja je pozitivno ocijenjena u *ex ante* ocjeni u skladu s postupcima Komisije. Nadalje, u slučajevima u kojima se zatraži povrat takvih troškova trebala bi sustavno provjeravati jesu li oni u skladu sa zahtjevima iz ugovora.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **prihvaća** preporuku.

Preporuka 3. – Potrebno je poduzeti korake za povećanje trajnosti projekata

Komisija bi trebala poduzeti korake za povećanje trajnosti projekata kako bi se očuvala sva infrastruktura izgrađena u sklopu projekata. Konkretno, trebala bi:

- (a) održavati bolje veze s nacionalnim tijelima prije kako bi za infrastrukturne projekte bilo dostupno dovoljno resursa za svakodnevni rad i održavanje, a krajnji primatelji imali odgovarajuće kvalifikacije i stručno znanje;
- (b) pojačati provjere u vezi sa stvarnom upotrebom takve infrastrukture, npr. posjetima na licu mjesta; i
- (c) nalaze tih provjera uzimati u obzir u sličnim odlukama o financiranju ili instrumentima u budućnosti i primjenjivati izvučene pouke.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **prihvaća** preporuku. Komisija će dodatno istražiti kako bi na inovativan način mogla poduprijeti projektiranje, učinkovitu upotrebu i trajnost podržane infrastrukture.

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.

Poglavlje 3.:

- [slike 3.1.](#), [3.4.](#), [3.5.](#), [3.6.](#), [3.7.](#) i [3.8.](#):
za izradu slika upotrijebljene su ikone dostupne na stranici [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Poglavlje 6.:

- [slika 6.2.](#):
za izradu slike upotrijebljene su ikone dostupne na stranici [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- [slika 6.3.](#):
za izradu slike upotrijebljena je ikona  dostupna na stranici [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- [slika 6.4.](#):
za izradu slike upotrijebljena je ikona  dostupna na stranici [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- [slika 6.5.](#):
za izradu slike upotrijebljene su ikone dostupne na stranici [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Poglavlje 9.:

- Prilog 9.1.:
izradio Sud s pomoću alata „Tableau”, pozadinski zemljovid © [Mapbox](#) i © [OpenStreetMap](#) koji imaju dozvolu [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).


Poglavlje 11.:

- slika 11.5.:


za izradu slike upotrijebljene su ikone , i dostupne na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

- slika 11.6.:

za izradu slike upotrijebljene su ikone , i dostupne na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Upotrijebljenu ikonu zupčanika  prilagodio je Sud, © **By Ramziia** – [stock.adobe.com](#)

- slika 11.7.:

za izradu slike 11.7. upotrijebljene su ikone  i dostupne na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Europski razvojni fondovi:

- Prilog I.:
izradio Sud s pomoću alata „Tableau”, pozadinski zemljovid © [Mapbox](#) i © [OpenStreetMap](#) koji imaju dozvolu [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

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.

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, godišnja izvješća za 2024. o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2024. i o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2024., Ured za publikacije Europske unije, 2025.

Sud u godišnjem izvješću iznosi mišljenje o tome je li godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a pouzdana i jesu li prihodovne i rashodovne transakcije povezane s tom računovodstvenom dokumentacijom usklađene s važećim pravilima i propisima. Sud u godišnjem izvješću ujedno donosi analizu proračunskog i financijskog upravljanja te aspekata uspješnosti izvršenja proračuna EU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije