Godišnja izvješća za

2025.

- **o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2025. i**
- **o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2025.**

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, 2024,

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, u vezi 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 2. i 9. srpnja 2026.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA
za financijsku godinu 2025.

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, Iliana Ivanova, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George-Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad, Lucian Romașcanu, Pierre Moscovici, Daniel Caspary.

Sadržaj

	Stranica
Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2025.	**5.**
Odgovori institucija na godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2025.	**451.**
Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2025.	**563.**
Odgovori Europske komisije na godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2025.	**600.**

Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2025.

Rad na godišnjem izvješću o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2025. predvodio je Jan Gregor, član zadužen za godišnje izvješće. Članovi izvjestitelji zaduženi za pojedinačna poglavlja bili su Jan Gregor (poglavlja 1. i 11.), Lefteris Christoforou (poglavlje 2.), Hans Lindblad (poglavlja 3. i 12.), Katarína Kaszasová (poglavlje 4.), Mihails Kozlovs (poglavlje 5.), Stef Blok (poglavlje 6.), Iliana Ivanova (poglavlje 7.), Marek Opioła (poglavlje 8.), Laima Liucija Andrikienė (poglavlje 9.), Pierre Moscovici (poglavlje 10.) i Petri Sarvamaa (Dodatak).



Slijeva nadesno: Pierre Moscovici, Hans Lindblad, Petri Sarvamaa,
Laima Liucija Andrikienė, Stef Blok, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Iliana Ivanova,
Marek Opioła, Lefteris Christoforou i Mihails Kozlovs.

Sadržaj

		Stranica
Uvod		8.
Poglavlje 1.	Izjava o jamstvu i popratne informacije	11.
Poglavlje 2.	Proračunsko i financijsko upravljanje	71.
Poglavlje 3.	Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	125.
Poglavlje 4.	Prihodi	167.
Poglavlje 5.	Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	196.
Poglavlje 6.	Kohezija, otpornost i vrijednosti	218.
Poglavlje 7.	Prirodni resursi i okoliš	260.
Poglavlje 8.	Migracije i upravljanje granicama Sigurnost i obrana	283.
Poglavlje 9.	Susjedstvo i svijet	308.
Poglavlje 10.	Europska javna uprava	328.
Poglavlje 11.	Mehanizam za oporavak i otpornost	340.
Poglavlje 12.	Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2022.	387.
Dodatak		444.
Odgovori institucija		451.

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. 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, i pružaju dodatna sredstva za postojeće programe *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* za razdoblje 2021. – 2027., pri čemu se sredstva troše 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. Nakon objavljivanja godišnje izvješće 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 objavljenih 2025. te na uspješnost programa potrošnje u okviru naslova 2. VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti”;

— ***poglavlje 4.*** donosi rezultate koje je Sud dobio ispitivanjem pravilnosti prihodovnih transakcija EU-a i ispitivanjem elemenata sustava upravljanja i kontrole za prihode 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 2022.;

— ***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 o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – Izvješće neovisnog revizora	I. – XLVII.
Uvod	1.1. – 1.3.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	1.4. – 1.19.
Poslovni rezultat za godinu negativan je, dok je proračunski rezultat pozitivan	1.6. – 1.8.
Opažanja u vezi s konsolidiranom godišnjom računovodstvenom dokumentacijom za 2025.	1.9. – 1.16.
Opažanja na temelju revizije u području IT-a koju je Sud proveo nad sustavom SUMMA	1.17. – 1.19.
Pravilnost transakcija	1.20. – 1.37.
Mišljenjem Suda obuhvaćene su proračunske prihodovne i rashodovne transakcije	1.21. – 1.23.
U prihodima ne postoje značajne pogreške, ali one postoje u znatnom dijelu rashoda	1.24. – 1.31.
Pogreške u vezi s prihvatljivošću i dalje zauzimaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške, pri čemu je došlo do povećanja broja pogrešaka u javnoj nabavi i postupcima dodjele bespovratnih sredstava	1.32. – 1.35.
Zbog izmjena metodologije Suda za kvantificiranje pogrešaka u javnoj nabavi stopa pogreške koju je Sud procijenio nešto je manja	1.36. – 1.37.
Komisijine informacije o pravilnosti	1.38. – 1.48.
Stopa pogreške koju je prijavila Komisija nije izravno usporediva sa stopom pogreške koju je procijenio Sud i vjerojatno je procijenjena manjom od stvarne	1.38. – 1.48.

Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud prijavljuje EPPO-u i OLAF-u **1.49. – 1.57.**

Zaključci i preporuke **1.58. – 1.60.**

Prilozi

Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija

Izjava o jamstvu koju Sud upućuje 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 izvještaja[1] i izvješća o izvršenju proračuna[2] za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2025. i koju je Komisija odobrila 24. lipnja 2026.;

(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 2025. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje EU-a na dan 31. prosinca 2025. 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.

Posebna napomena – uvođenje sustava SUMMA

III. Sud skreće pozornost na bilješku 1.4.3. uz godišnju računovodstvenu dokumentaciju, u kojoj se opisuje prijelaz na Komisijin novi financijski IT sustav SUMMA. Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija za 2025. prvi je skup računovodstvene dokumentacije pripremljen na temelju financijskih informacija evidentiranih u sustavu SUMMA. Tijekom postupka zaključenja na kraju godine uprava je utvrdila probleme proizašle iz primjene tog novog sustava koji su znatno utjecali na pripremu računovodstvene dokumentacije, a Sud je kasnije tijekom procesa revizije utvrdio dodatne probleme. Zbog toga su bila potrebna ručna prilagođavanja i postupci usklađivanja. Komisija u budućim godinama planira poboljšati i dodatno razraditi taj novi sustav i povezane kontrole. Predmetno pitanje ne vodi do uvjetnog mišljenja Suda.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda

IV. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2025. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Rashodi

V. Sud za 2025. ponovno iznosi dva zasebna mišljenja o zakonitosti i pravilnosti rashoda. To proizlazi iz činjenice da je *Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)* 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

VI. 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 2025. postoje značajne pogreške.

Uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda iz RRF-a

VII. 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 2025. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Osnova za mišljenja

VIII. 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 ***XLII***.) i rashodima iz RRF-a (vidjeti odlomak ***XLIV***.). 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 njegova mišljenja.

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda

IX. Ukupna procijenjena stopa pogreške koju je Sud izračunao za proračunske rashode prihvaćene u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2025. iznosi 3,8 %. 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 5,6 %. Ti su rashodi 2025. iznosili 75,8 milijardi eura i čine 58,0 % revizijskog statističkog skupa Suda. 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

X. Sud je utvrdio sljedeće kvantitativne i kvalitativne elemente:

- od 37 plaćanja državama članicama u okviru RRF-a za njih devet (i povezana poravnanja pretfinanciranja) utvrđeni su kvantitativni nalazi. U šest od tih plaćanja postojale su značajne pogreške;
- nedostatke u *ex ante* procjeni koju provodi Komisija;
- slučajeve nejasno definiranih ključnih etapa / ciljnih vrijednosti zbog kojih se povećao rizik od slobodnog procjenjivanja toga jesu li one dostignute u zadovoljavajućoj mjeri;

- postojane nedostatke u sustavima kontrole u državama članicama, uključujući nepravilnosti u području javne nabave i državnih potpora; te
- probleme u vezi s pouzdanošću informacija koje su države članice uključile u svoje zahtjeve za plaćanje.

XI. Prošle godine Sud za prvo plaćanje Poljskoj[3] nije donio zaključak o tome jesu li dvije kontrolne ključne etape koje su bile preduvjet za bilo kakva plaćanja Poljskoj iz RRF-a bile dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Sud čeka konačne odluke Suda Europske unije o predmetima povezanim s tim ključnim etapama prije nego što donese zaključak o tome jesu li one i jedna druga izravno povezana ključna etapa dostignute u zadovoljavajućoj mjeri.

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

Ključna revizijska pitanja

XIII. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije kao cjeline i izražavanja mišljenja o toj računovodstvenoj dokumentaciji, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje.

Sud je obavio procjenu obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih

XIV. U bilanci EU-a navodi se da obveze za mirovine i ostala primanja zaposlenih na kraju 2025. iznose 91,1 milijardu eura (2024.: 93,1 milijarda eura).

XV. Najveći dio tih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih odnosi se na mirovinski sustav dužnosnika i ostalih službenika Europske unije te iznosi 84,0 milijardi eura (2024.: 84,8 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.

XVI. 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.

XVII. Mirovinske obveze ostale su 2025. stabilne, pri čemu se njihovo blago smanjenje pripisuje očekivanom razvoju karijera osoblja EU-a, troškovima kamata i povećanju diskontne stope za 0,5 %.

XVIII. Drugi najveći dio obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih čine procijenjene obveze EU-a za Zajednički sustav zdravstvenog osiguranja, koje su na kraju 2025. iznosile 5,7 milijardi eura (2024.: 6,9 milijardi 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).

XIX. 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.

XX. 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 9,4 milijarde eura (2024.: 9,9 milijardi eura). Sud je provjerio točnost podataka upotrijebljenih za izračun, kao i je li Ujedinjenoj Kraljevini pripisan samo odgovarajući udio u ukupnim obvezama.

XXI. 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

XXII. Iznos prihvatljivih nastalih rashoda na kraju 2025. koje je potrebno nadoknaditi korisnicima, ali za koje još nije zatražen povrat, procijenjen je na 187,5 milijardi eura (2024.: 160,7 milijardi eura). Ti su iznosi evidentirani kao obračunani rashodi[4].

[3] Godišnje izvješće za 2024., odlomak 11.16.

[4] Oni se sastoje od obračunanih troškova u iznosu od 76,8 milijardi eura na strani bilance koja se odnosi na obveze i iznosa od 110,7 milijardi eura na strani bilance koja se odnosi na imovinu, na temelju kojeg se umanjuje vrijednost pretfinanciranja.

XXIII. 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 16,1 milijardu eura (2024.: 7,9 milijardi eura).

XXIV. Kako bi obavio procjenu tih procijenjenih vrijednosti na kraju godine, Sud je ispitao sustav koji je Komisija uspostavila za izradu izračuna pri zaključenju 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 uzeo u obzir rizik od pogrešnog prikazivanja obračuna.

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

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

XXVI. Budući da EU pruža pomoć Ukrajini u obliku zajmova i bespovratnih sredstava, 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.

XXVII. Sud zaključuje da je postupanje s učinkom ruske ratne agresije na Ukrajinu vjerno prikazano u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Sud je procijenio učinak instrumenta NGEU na računovodstvenu dokumentaciju

XXVIII. EU je s pomoću instrumenta „NextGenerationEU” (NGEU) mobilizirao znatne resurse za ublažavanje socioekonomskog učinka pandemije bolesti COVID-19. Europska komisija osigurava financijska sredstva za instrument NGEU zaduživanjem na tržištima kapitala. Najveći dio sredstava iz instrumenta NGEU upotrebljava se za Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF), preko kojeg su do kraja 2025. državama članicama isplaćene bespovratna potpora u iznosu od 237,5 milijardi eura i potpora u obliku financijskih zajmova u iznosu od 155,9 milijardi eura. Te aktivnosti imaju znatan utjecaj na financijske izvještaje.

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

Sud je procijenio učinak uvođenja sustava SUMMA

XXX. Komisija je 1. siječnja 2025. uvela sustav SUMMA, odnosno novi središnji informacijski sustav za proračun, riznicu i računovodstvo, kojim je zamijenjen sustav ABAC. To je bila znatna promjena u okruženju financijskog izvještavanja koja je utjecala na prijenos podataka iz lokalnih sustava u središnji računovodstveni sustav, evidentiranje i poravnavanje računa, postupke konsolidacije te zaključenje na kraju godine. Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija za 2025. stoga je prvi skup računovodstvene dokumentacije EU-a pripremljen upotrebom financijskih informacija evidentiranih u sustavu SUMMA.

XXXI. S obzirom na razmjer tog prijelaza i povećani rizik od pogrešaka u pripremi konsolidirane računovodstvene dokumentacije koji iz toga proizlazi, Sud je uvođenje sustava SUMMA smatrao ključnim revizijskim pitanjem. Proveo je dodatne revizijske postupke, uključujući prošireno ispitivanje unutarnjih kontrola i dodatno dokazno ispitivanje u područjima na koja taj novi sustav utječe. Ujedno je angažirao stručnjake za reviziju u području IT-a kako bi ispitali prijenos podataka iz sustava ABAC u sustav SUMMA, opće kontrole u području IT-a i odabrane kontrole primjene tog sustava relevantne za financijsko izvještavanje.

XXXII. Sud je u okviru svojih aktivnosti utvrdio niz problema povezanih s prijelazom na novi sustav i novouspostavljenim kontrolnim okruženjem. Oni su uključivali funkcionalne nedostatke koji su doveli do upotrebe privremenih zaobilaznih rješenja ili primjene ručnih postupaka, nedostataka u upravljanju pristupom korisnika i upravljanju promjenama u području IT-a, kašnjenja i netočnosti u prijenosu podataka o računima iz lokalnog sustava te specifične probleme koji utječu na obračun na kraju godine i konsolidaciju. I uprava Komisije

i Sud utvrdili su probleme zbog kojih su bila potrebna ručna prilagođavanja i postupci usklađivanja prije dovršetka računovodstvene dokumentacije.

XXXIII. Sud je razmotrio ukupni učinak tih nalaza, kao i korektivne mjere i postupke na kraju godine koje je Komisija provela. Iako je iz utvrđenih problema bilo vidljivo da se zbog prijelaza na sustav SUMMA povećao rizik od pogrešaka u pripremi konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije za 2025., Sud je zaključio da, nakon što su bili uvedeni ispravci, ukupni učinak na računovodstvenu dokumentaciju nije bio značajan.

Ostala pitanja

Informacije uključene u odjeljak „Financijska postignuća godine”

XXXIV. 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

XXXV. 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 2025. činili 18 % prihoda EU-a, prikazani su kao vanjski namjenski prihodi, koji čine dodatak izglasanom proračunu, u skladu s Uredbom o RRF-u. Uz takvu neuobičajenu obradu u okviru proračuna, provedba instrumenta NGEU formalno ne utječe na načelo da bi prihodi i rashodi prikazani u godišnjem proračunu EU-a trebali biti uravnoteženi. Navedeni 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.

Izmjena metodologije za kvantificiranje pogrešaka u javnoj nabavi

XXXVI. Sud od predmetne godine primjenjuje izmijenjenu metodologiju za kvantificiranje učinka pogrešaka povezanih s javnom nabavom. Taj ažurirani pristup usklađen je s metodologijom koju Komisija primjenjuje u kontekstu programa potrošnje na koje se primjenjuje podijeljeno upravljanje. Sud iznosi procijenjeni učinak te izmjene u poglavlju 1. godišnjeg izvješća.

Odgovornosti uprave

XXXVII. 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, neovisno o tome je li ono uzrokovano *prijevarom* ili pogreškom. 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).

XXXVIII. 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.

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

XL. 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

XLI. 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.

XLII. 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 zaprime 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. Stoga je iznos stvarno naplaćenih uvoznih carina vjerojatno 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.

XLIII. 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.

XLIV. 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.

XLV. Sud primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam 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 utvrđenim zakonodavstvom EU-a, neovisno o tome jesu li oni uzrokovani prijevarom ili pogreškom. 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 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.

XLVI. 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.

XLVII. 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 bi povezane nepovoljne posljedice bile veće od koristi za javni interes.

9. srpnja 2026.

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 konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a („računovodstvena dokumentacija”) i pravilnosti povezanih *transakcija* za prihode i za rashode u sklopu *višegodišnjeg financijskog okvira* (VFO);

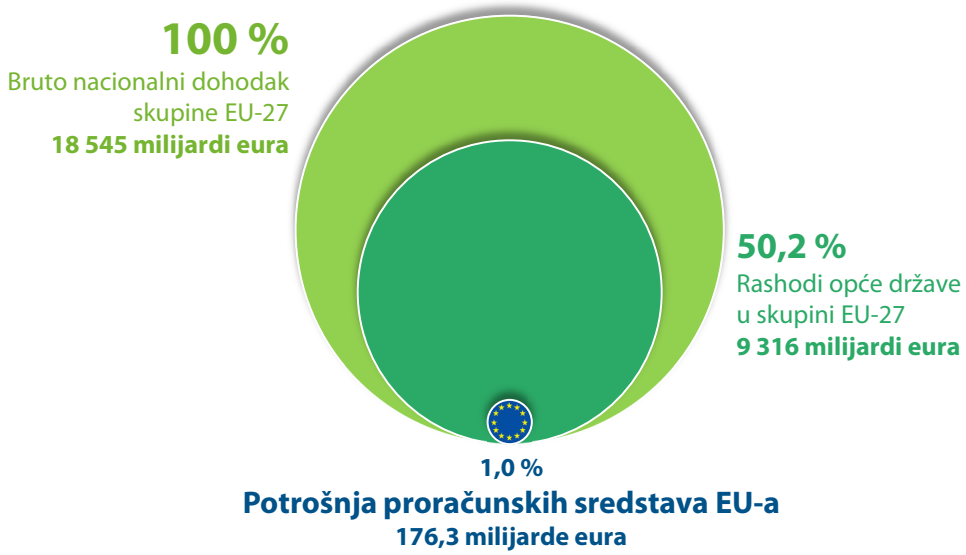
(b) iznose informacije o slučajevima sumnje na prijevaru koje je Sud prijavio Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO) i Uredu EU-a za borbu protiv prijevara (OLAF) te o revizijama koje Sud provodi nad mjerama EU-a za borbu protiv *prijevara*;

(c) iznosi sažeti prikaz revizijskog pristupa Suda, vidjeti ***Prilog 1.1.***

1.2. Ukupni rashodi opće države u državama članicama EU-a za 2025. (9 316 milijardi eura) dosegnuli su 50,2 % vrijednosti njihova *bruto nacionalnog dohotka (BND)* (18 545 milijardi eura). Potrošnja proračunskih sredstava EU-a iznosila je 176,3 milijarde eura, odnosno 1,9 % ukupnih rashoda opće države u državama članicama EU-a i 1,0 % 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 40,1 milijarde eura (vidjeti odlomak ***2.20.***), plaćanja su 2025. ukupno iznosila 216,4 milijarde eura[5].

[5] Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2025., izvještaji o izvršenju proračuna i objašnjenja, odjeljak 6.3. „VFO: izvršenje *odobrenih sredstava za plaćanje*”.

Slika 1.1. – Potrošnja proračunskih sredstava EU-a za 2025. i rashodi opće države u skupini EU-27 izraženi kao udio u BND-u

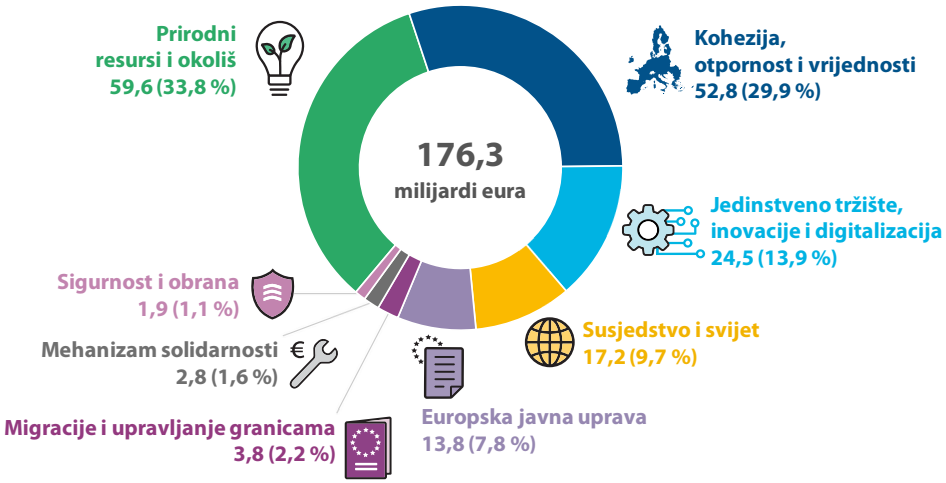


Izvor: Sud, na temelju podataka o BND-u skupine EU-27 iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije Europske komisije za 2025. – Prilog A – Prihodi; rashodi opće države u skupini EU-27: Eurostatova baza podataka – Državni prihodi, rashodi i glavni agregati (podatci preuzeti 27. travnja 2026.); potrošnja proračunskih sredstava EU-a: Europska komisija – konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2025.

1.3. Kao što je prikazano na ***slici 1.2.***, najveći dijelovi proračuna EU-a dodijeljeni su za područja „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 2025.(*) po naslovima VFO-a

(u milijardama eura)



Naslov 1. VFO-a (poglavlje 5.)	Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija
Naslov 2. VFO-a. (poglavlje 6.)	Kohezija, otpornost i vrijednosti
Naslov 3. VFO-a (poglavlje 7.)	Prirodni resursi i okoliš
Naslov 4. VFO-a (poglavlje 8.)	Migracije i upravljanje granicama
Naslov 5. VFO-a (poglavlje 8.)	Sigurnost i obrana
Naslov 6. VFO-a (poglavlje 9.)	Susjedstvo i svijet
Naslov 7. VFO-a (poglavlje 10.)	Europska javna uprava
Mehanizam solidarnosti	(izvan VFO-a)

(*) Potrošnja proračunskih sredstava EU-a ne uključuje bespovratna sredstva iz RRF-a.

Izvor: Sud.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

1.4. Nalazi Suda odnose se na *konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju*[6] EU-a („računovodstvena dokumentacija”) za financijsku godinu 2025. Ona je, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, zaprimljena 30. lipnja 2026., 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 2025. iznosile 976,6 milijardi eura, dok je ukupna imovina iznosila 617,4 milijarde eura. Razlika od 359,2 milijarde eura odnosi se na negativnu neto imovinu, koja obuhvaća pričuve i dio rashoda EU-a koji su već nastali do 31. prosinca 2025. i koje je potrebno financirati iz budućih proračuna. Na ***slici 1.3.*** nalazi se detaljan prikaz imovine i obveza. Za 2025. ostvaren je negativan *poslovni rezultat* u visini od 54,6 milijardi eura.

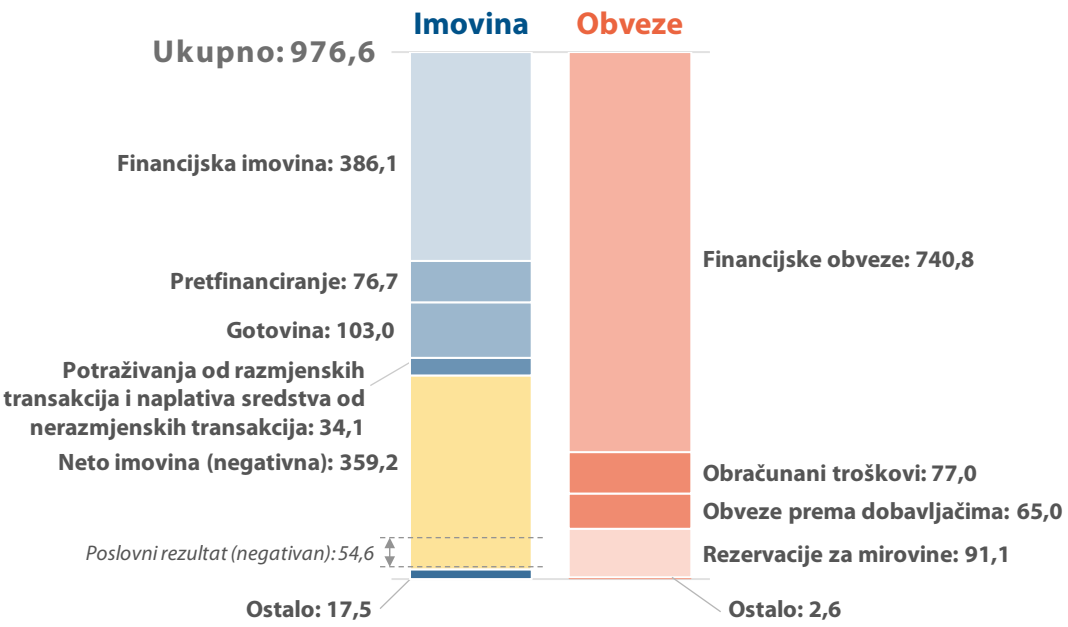
---

[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 2025.

(u milijardama eura)



Izvor: Sud.

Poslovni rezultat za godinu negativan je, dok je proračunski rezultat pozitivan

1.6. Sredstva pozajmljena u okviru instrumenta NGEU usmjeravaju se u bespovratna sredstva u okviru tog instrumenta i dodatna sredstva za programe EU-a u obliku *vanjskih namjenskih prihoda*, koji su dodatak odobrenim sredstvima izglasanim u proračunu EU-a[8]. Uz takvu neuobičajenu obradu u okviru proračuna, provedba instrumenta NGEU formalno ne utječe na načelo da bi prihodi i rashodi prikazani u godišnjem proračunu EU-a trebali biti uravnoteženi (načelo uravnoteženosti)[9]. S druge strane, na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda, u izvještaju o financijskom rezultatu u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a sredstva pozajmljena u okviru instrumenta NGEU nisu uključena kao prihodi, ali uključeni su povezani rashodi za bespovratna sredstva, što vodi do negativnog učinka na poslovni rezultat za predmetnu godinu. Zbog takvih različitih načina postupanja s pozajmljenim sredstvima u proračunu i godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji nastaje znatna razlika između proračunskog i poslovnog rezultata.

---

[8] Članak 22. Financijske uredbe.

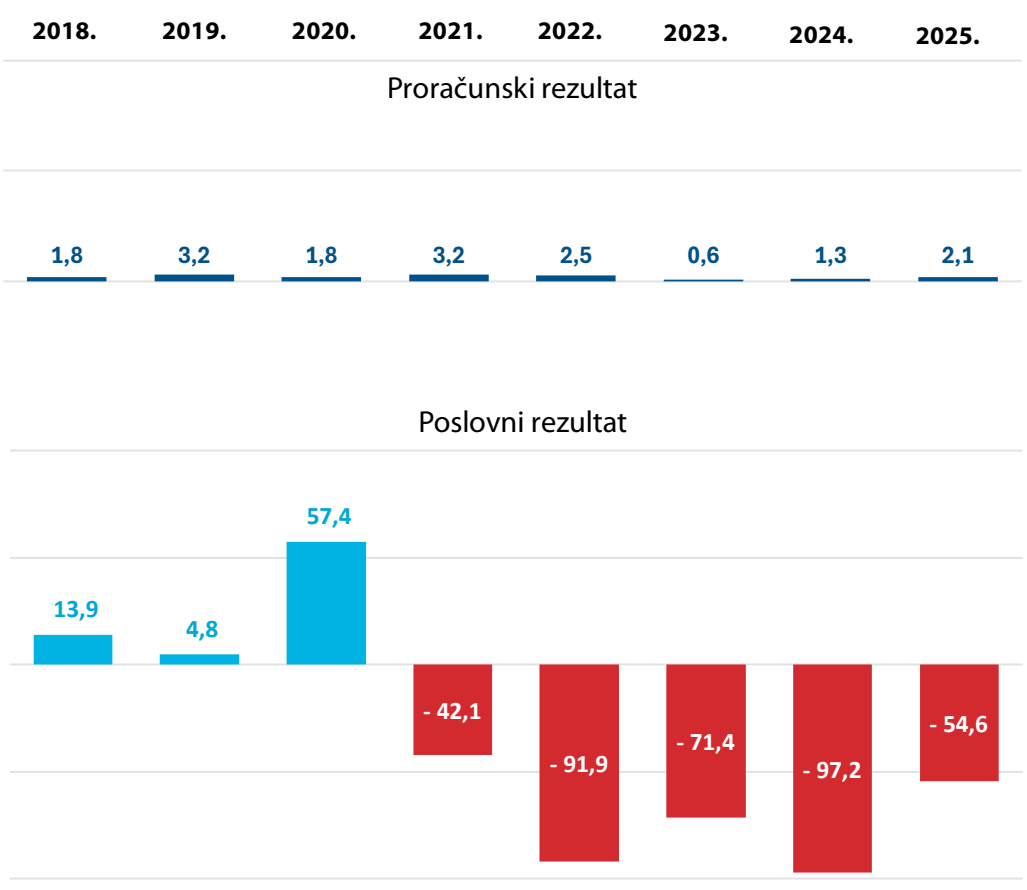
[9] Uvodna izjava 34. Mišljenja Pravne službe Vijeća u dokumentu 9062/20.

1.7. Glavni su razlog za negativni poslovni rezultat za 2025. rashodi povezani s bespovratnom potporom u okviru instrumenta NGEU koja se financira zaduživanjem (46,8 milijardi eura za 2025.). Od 2022. na taj rezultat utječe i priznavanje umanjenja vrijednosti (očekivanih kreditnih gubitaka) za zajmove Ukrajini (neto povećanje od 7,3 milijarde eura za 2025.), koje se evidentira u izvještaju o financijskom rezultatu.

1.8. Na ***slici 1.4.*** prikazani su proračunski i poslovni rezultat EU-a za svaku godinu u razdoblju 2018. – 2025.

Slika 1.4. – Proračunski i poslovni rezultat za svaku godinu u razdoblju 2018. – 2025.

(u milijardama eura)



Napomena: iznos za 2020. uključuje 47,5 milijardi eura prihoda povezanih sa Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za godine od 2018. do 2025.

Opažanja u vezi s konsolidiranom godišnjom računovodstvenom dokumentacijom za 2025.

1.9. Sud je revizijom utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja. Sud skreće pozornost korisnika računovodstvene dokumentacije na pitanje koje je Komisija opisala u bilješci 1.4.3.

1.10. Komisija je 1. siječnja 2025. uvela novi središnji informacijski sustav za proračun, riznicu i računovodstvo, sustav SUMMA, kojim je zamijenjen sustav ABAC. Zbog prijelaza na upotrebu tog novog softvera bile su potrebne bitne izmjene brojnih poslovnih procesa, uključujući prijenos podataka iz lokalnih sustava u središnji računovodstveni sustav, evidentiranje i poravnanje računa te zaključenje na kraju godine. Konsolidirana računovodstvena dokumentacija za 2025. bila je prvi skup računovodstvene dokumentacije pripremljen s pomoću sustava SUMMA. S obzirom na povećani rizik za pouzdanost konsolidirane računovodstvene dokumentacije koji proizlazi iz te promjene Sud je proveo dodatne revizijske postupke, uključujući povećanje veličine uzoraka i prošireno ispitivanje unutarnjih kontrola. U reviziju je ujedno uključio stručnjake u području IT-a kako bi ispitali opće IT kontrole i odabrane kontrole primjene navedenog sustava.

1.11. Sud je na temelju ispitivanja utvrdio znatno veći broj pogrešaka u uzorku transakcija pretfinanciranja nego prethodnih godina. Sud procjenjuje da je stopa pogreške za pretfinanciranje i račune ispod praga značajnosti od 2 %.

1.12. Aktivnosti koje je Sud proveo u vezi s tim transakcijama pretfinanciranja pokazale su da u načinu na koji je osmišljen predmetni sustav postoji nedostatak koji nije otkriven sustavom unutarnje kontrole. Komisija je procijenila obračunane rashode na kraju godine na temelju iznosa obveza preuzetih do kraja godine umjesto na temelju ukupnih pravnih obveza. Ta je pogreška proizašla iz prijelaza sa sustava ABAC na sustav SUMMA tijekom kojeg su za višegodišnje programe preneseni samo iznosi preuzetih obveza, bez informacija o vrijednostima ukupnih pravnih obveza. Osim toga, u slučaju novih ugovora izrađenih izravno u sustavu SUMMA korisnici nisu evidentirali podatke o iznosima pravnih obveza. Zbog toga su u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji obračunani rashodi za te ugovore bili prikazani manjima od stvarnih za otprilike 3,7 milijardi eura. To se pitanje ponajprije odnosilo na ugovore u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) kojima upravlja Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA) i, u manjoj mjeri, Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO). Komisija je ispravila tu pogrešku u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji.

1.13. Kako bi se riješio problem kašnjenja u prijenosu računa iz sustava eGrants u sustav SUMMA, Komisija je uvela zaobilazno tehničko rješenje u sklopu kojeg su računi na koje je taj problem utjecao preneseni u sustav SUMMA s privremenom vrijednošću od jednog eura umjesto s njihovom stvarnom vrijednošću. Procijenjena ukupna vrijednost računa o kojima je riječ iznosi otprilike 2,6 milijardi eura. Iako je računovodstvenim knjiženjima na kraju godine uvelike ispravljen učinak na računovodstvenu dokumentaciju, predmetno zaobilazno rješenje čini nedostatak u unutarnjoj kontroli kojim se umanjuje pouzdanost i cjelovitost podataka o računima u sustavu SUMMA.

1.14. Kad je riječ o procesu konsolidacije, Sud je utvrdio da je zbog nepravilne postavke u alatu za skupno izvješćivanje u okviru sustava SUMMA jedna stavka financijskih izvještaja prikazana kao transakcija s trećom stranom iako se radilo o unutarnjoj transakciji između povezanih subjekata. Stoga povezani iznos nije uklonjen kao unutarnji saldo između tih subjekata. Financijski učinak tog pitanja nije bio znatan (5 milijuna eura) i Komisija ga je ispravila.

1.15. Komisijin računovodstveni službenik 2025. nije proveo sveobuhvatan proces potvrđivanja Komisijinih lokalnih računovodstvenih sustava (administrativnih procesa i popratnih IT sustava). Tim se procesom pomaže u ublažavanju rizika tijekom prijelaza s jednog sustava na drugi i pruža jamstvo u pogledu funkcioniranja lokalnih sustava. Umjesto toga, 2025. provedena je ciljana provjera triju sustava. Sveobuhvatnom procjenom lokalnih sustava znatno bi se povećala razina jamstva u pogledu cjelovitosti i pouzdanosti računovodstvenih podataka te bi se poboljšao povezani okvir za kontrolu.

1.16. Uvođenje sustava SUMMA dovelo je do povećanog broja računovodstvenih pogrešaka. Nalazi Suda upućuju na to da su u tom prijelazu postojali raširenи problemi. Neovisno o tome, uzimajući u obzir ukupni učinak iznesenih nalaza procijenjenih u odnosu na njihovu značajnost, kao i ispravke koje je Komisija uvela, cjelokupni učinak na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju nije bio značajan.

Opažanja na temelju revizije u području IT-a koju je Sud proveo nad sustavom SUMMA

1.17. Sud je proveo i sljedeće postupke revizije u području IT-a kako bi uzeo u obzir rizike povezane s promjenom IT sustava i novouvedenim kontrolnim okruženjem:

- IT ispitivanje prijenosa podataka iz sustava ABAC u sustav SUMMA, obuhvaćajući organiziranje projekta prijenosa podataka kao i procese njihova prijenosa;
- ispitivanje općih IT kontrola kako bi se pružilo jamstvo da je kontrolno okruženje u sustavu SUMMA uspostavljeno u mjeri koja je potrebna za pripremu točnih i cjelovitih financijskih izvještaja; te
- ispitivanje odabranih kontrola primjene sustava SUMMA, koje je Sud utvrdio na temelju procjene rizika koju je proveo.

1.18. Kako bi se zajamčilo da sustav SUMMA bude dostupan od početka 2025., Komisija se usredotočila na osnovnu funkcionalnost tog sustava. Stoga je kao praktičnu mjeru odlučila uvesti taj sustav s određenim funkcionalnim nedostatcima te je odgodila uvođenje nekoliko prvotno planiranih funkcija. Time se ograničava mogućnost upotrebe tog sustava za cjelovitu podršku u financijskom izvještavanju. Kako bi se taj problem riješio, Komisija je donijela plan za uklanjanje funkcionalnih nedostataka u sustavu SUMMA do 2030. Dok se ti nedostatci ne uklone, dolazit će do oslanjanja na privremena zaobilazna rješenja ili ručne procese, čime se povećava rizik od pogrešaka.

1.19. Rezultati revizije u području IT-a koju je Sud proveo upućuju na to da bi, unatoč tomu što su za sustav SUMMA bile uspostavljene prakse kontrole, određeni znatni nedostatci u unutarnjoj kontroli mogli dovesti do većeg rizika od negativnog utjecaja na pouzdanost financijskih transakcija i funkcioniranje tog sustava. Ti se nedostatci uglavnom odnose na upravljanje pristupom korisnika i upravljanje promjenama u području IT-a. Sud je utvrdio i nedostatke u upravljanju rješavanjem incidenata i upravljanju kontinuitetom poslovanja zbog kojih bi se mogao povećati rizik od poremećaja u poslovanju.

Pravilnost transakcija

1.20. Sud je ispitao prihode i rashode EU-a kako bi procijenio jesu li financijska sredstva prikupljena i potrošena u skladu s važećim zakonima i propisima[10]. 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

1.21. 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 sastavljen je tako da bude reprezentativan za sve izvore proračunskih prihoda EU-a. Za 2025. vrijednost *revizijskog statističkog skupa* Suda za prihode iznosila je 224,4 milijarde eura (vidjeti ***sliku 4.1.***).

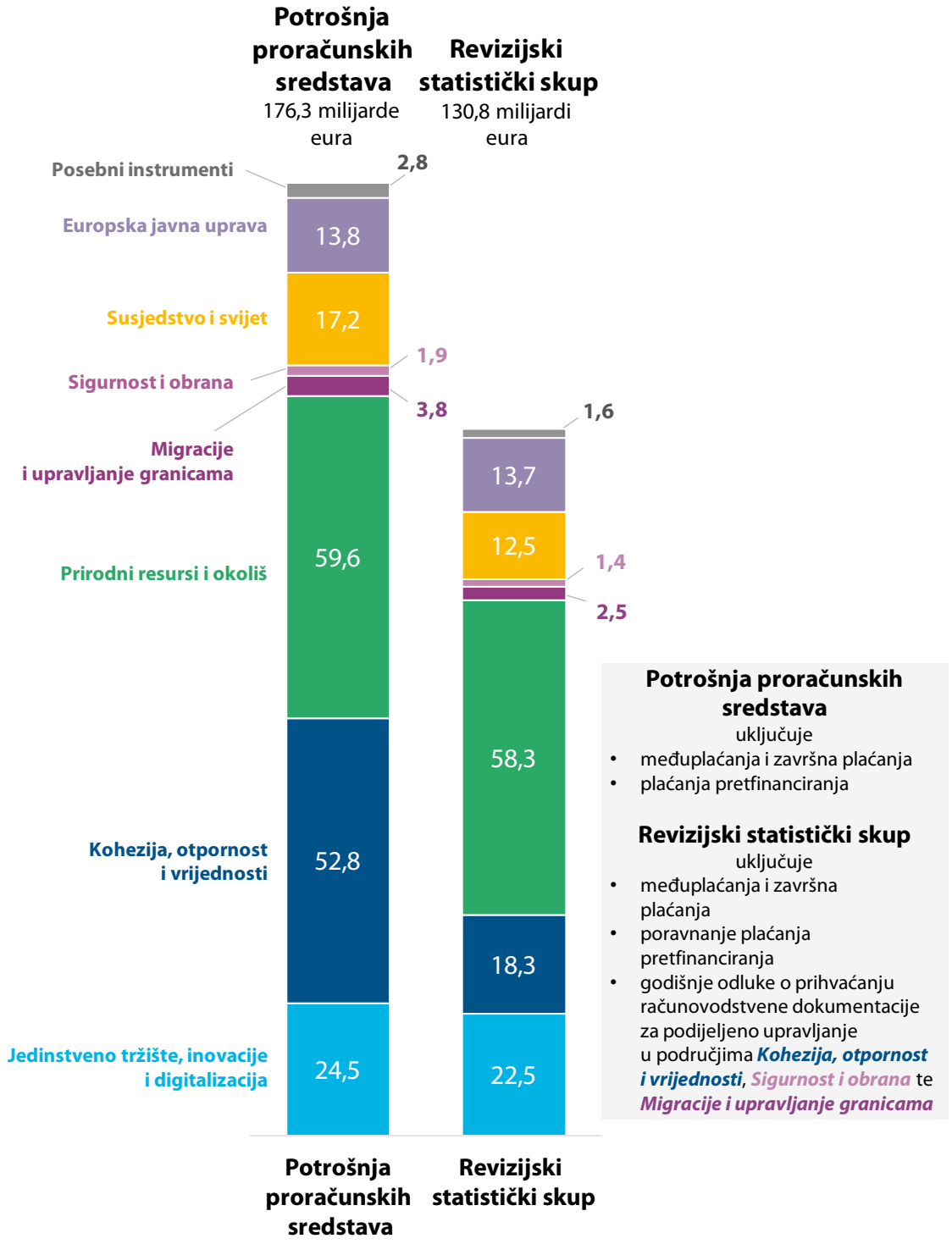
1.22. Kad je riječ o rashodima, Sud je sastavio reprezentativan uzorak od 750 transakcija iz revizijskog statističkog skupa, kojim su obuhvaćena *poravnanja* plaćanja pretfinanciranja te međuplaćanja i završna plaćanja koja je Komisija (ili neka druga institucija ili tijelo koje upravlja financijskim 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 ***1.28***.) i za svaki od naslova VFO-a za koji 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, odnosno državama ili regijama korisnicima financijskih sredstava, vidjeti odlomak ***(23)*** u ***Prilogu 1.1.***

[10] Uključujući transakcije iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i prethodnih VFO-ova.

1.23. Ukupna vrijednost revizijskog statističkog skupa Suda za rashode za 2025. iznosila je 130,8 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 plaćanja Ujedinjenoj Kraljevini, u skladu s uvjetima navedenim u sporazumu o povlačenju[11]. Na ***slici 1.5.*** 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 ***(20)*** i ***(21) Priloga 1.1.***).

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

Slika 1.5. – Usporedba revizijskog statističkog skupa Suda (130,8 milijardi eura) i potrošnje proračunskih sredstava EU-a (176,3 milijarde eura) za 2025. po naslovima VFO-a



Izvor: Sud.

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

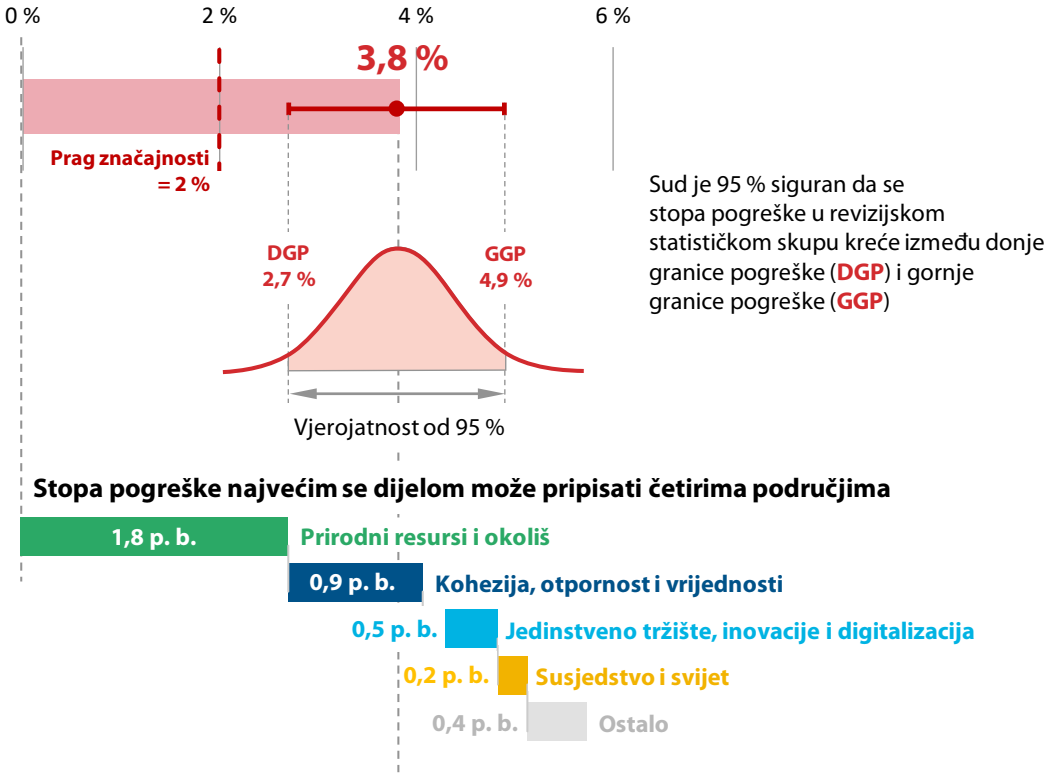
1.24. Sud je u vezi s pravilnošću prihoda i rashoda EU-a došao do sljedećih ključnih nalaza:

(a) **Prihodi:** revizijski dokazi koje je Sud prikupio 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 zadrškama u vezi s BND-om i *otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (TVS)* bili su djelomično djelotvorni. Nadalje, pružanje informacija o *zadrškama u vezi s BND-om* i dostavljanje podataka o vlastitim sredstvima od plastičnog otpada, kao i određeni elementi ključnih sustava upravljanja i kontrole za tradicionalna vlastita sredstva 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 pogreške[12] značajna i da iznosi 3,8 %. Sud je 95 % siguran da se *stopa pogreške* u revizijskom statističkom skupu kreće između 2,7 % (donja granica pogreške) i 4,9 % (gornja granica pogreške). Stopa pogreške najvećim se dijelom može pripisati područjima „Prirodni resursi i okoliš” i „Kohezija, otpornost i vrijednosti”, kao što je prikazano na ***slici 1.6.***

[12] Definicija „pogreške” u odlomcima ***(26)*** i ***(27)*** u ***Prilogu 1.1.***

Slika 1.6. – Procijenjena stopa pogreške za 2025. i područja koja zauzimaju najveće udjele u toj stopi



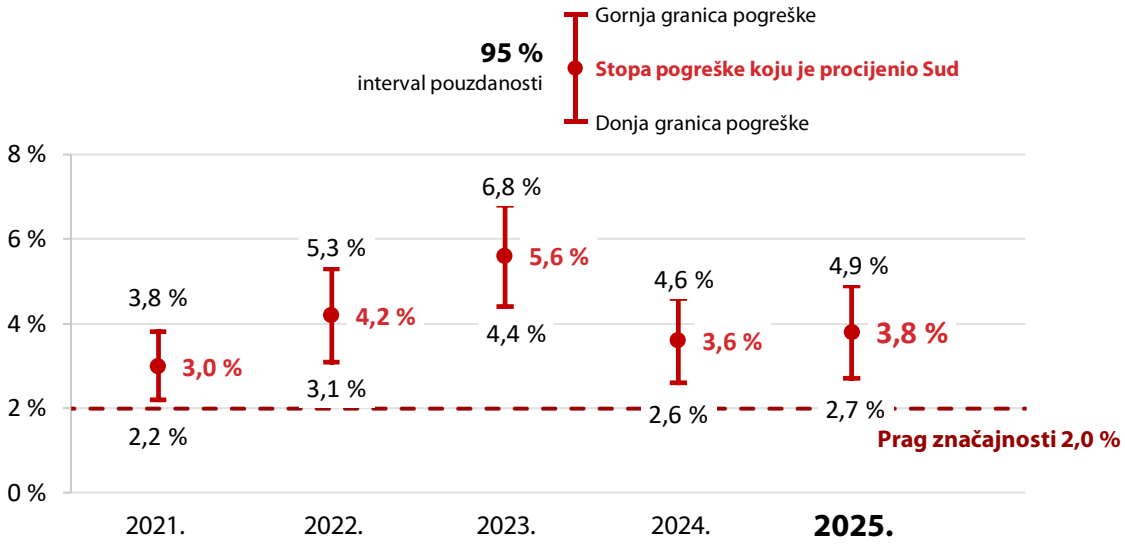
p. b.: postotni bodovi

Izvor: Sud.

1.25. Od 2021. donja granica *intervala pouzdanosti*[13] 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 1.7.*** prikazana je usporedba procijenjenih stopa pogreške u razdoblju 2021. – 2025.

[13] Interval pouzdanosti od 95 % objašnjen je u odlomku ***(28)*** u ***Prilogu 1.1.***

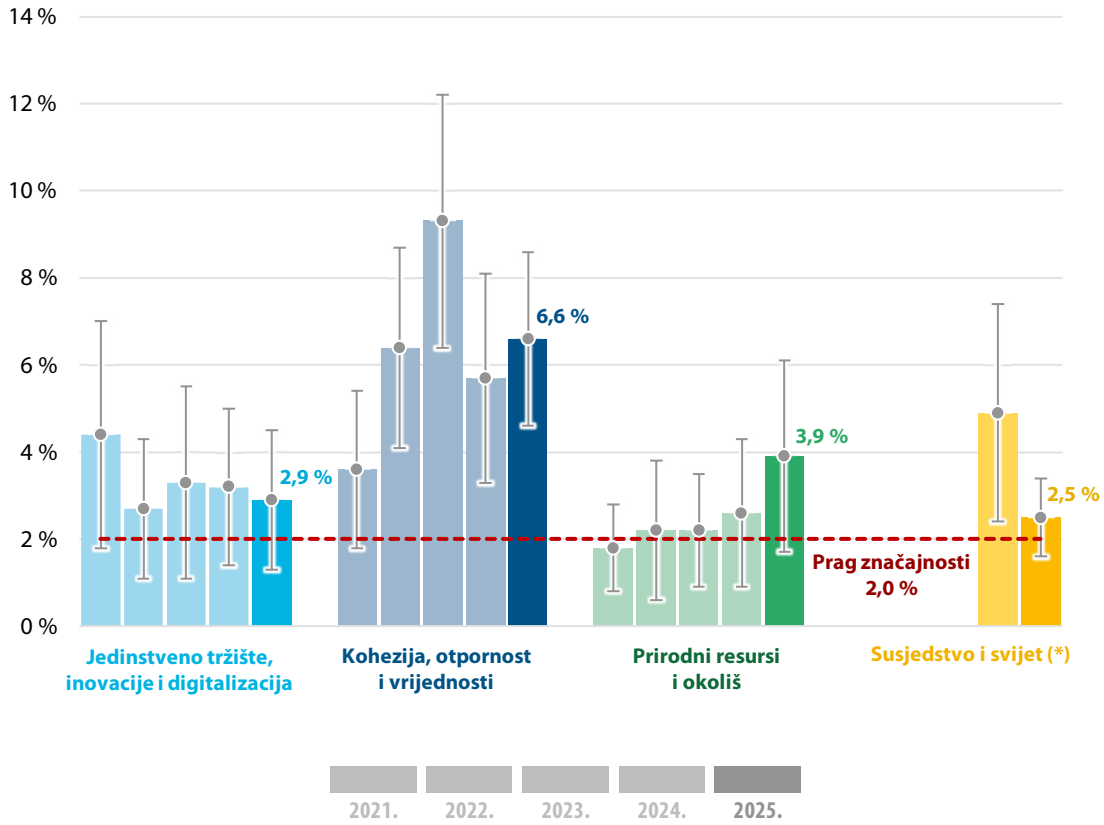
Slika 1.7. – Procijenjene stope pogreške (2021. – 2025.)



Izvor: Sud.

1.26. Na ***slici 1.8.*** uspoređuju se procijenjene stope pogreške koje je Sud iznio za područja „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija", „Kohezija, otpornost i vrijednosti" te „Prirodni resursi i okoliš" za razdoblje 2021. – 2025. Vrijednosti prikazane za područje „Susjedstvo i svijet" odnose se isključivo na procijenjenu stopu pogreške za 2024. i 2025. jer se ona nije izračunavala prije tih godina. Dodatne informacije iznose se u odlomcima ***1.27***. – ***1.31***. te ***poglavljima 5., 6., 7. i 9.***

Slika 1.8. – Procijenjene stope pogreške za naslove 1., 2., 3. i 6. VFO-a (2021. – 2025.)



(*) U razdoblju 2021. – 2023. Sud nije iznosio posebnu procjenu za područje „Susjedstvo i svijet”.

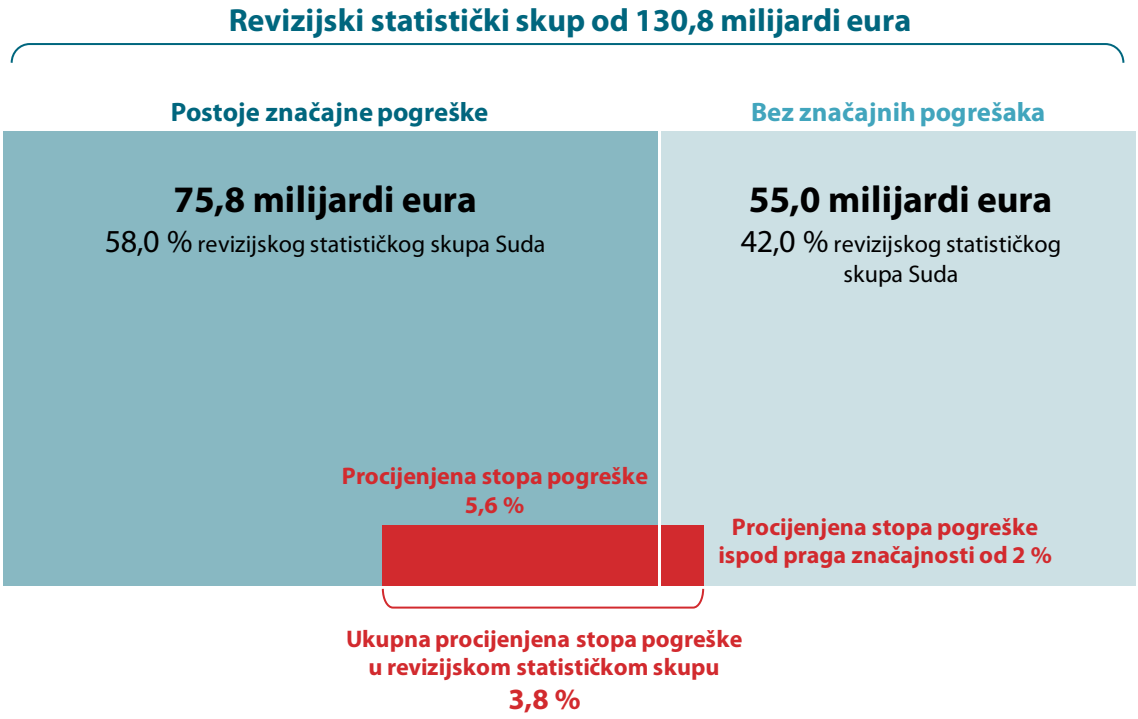
Izvor: Sud.

1.27. Vrijednost rashoda koje je Sud obuhvatio revizijom za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti” odgovora tek jednoj trećini iznosa obuhvaćenog revizijom za 2024. Razlog je taj što su u okviru fondova kohezijske politike, na koje otpada najveći dio rashoda u sklopu naslova 2. VFO-a, mnoge države članice iskoristile fleksibilnost predviđenu Uredbom o Platformi za strateške tehnologije za Europu (STEP)[14], što znači da su 2025. države članice potvrdile i da je Komisija prihvatila samo otprilike 20 % zaključenja programa za razdoblje 2014. – 2020. Osim toga, rashodi koje su države članice prijavile za razdoblje 2021. – 2027. također su bili na niskoj razini, vidjeti odlomak ***6.14.*** za dodatne informacije. Stoga je, unatoč činjenici da je procijenjena stopa pogreške za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti” bila visoka, njezin udio u ukupnoj stopi pogreške za 2025. bio manji nego prethodnih godina jer je udio rashoda u području kohezije u ukupnoj potrošnji proračunskih sredstava EU-a bio manji od uobičajenog.

1.28. Rezultati revizije koju je Sud proveo za 2025. ponovno potvrđuju njegovu procjenu iz prijašnjih godina, odnosno da način isplate financijskih sredstava utječe na rizik od pogreške. Na ***slici 1.9.*** vidljivo je da područja obuhvaćena revizijom u kojima postoje značajne pogreške čine 58,0 % revizijskog statističkog skupa Suda (2024.: 68,9 %). Uzimajući u obzir rezultate svojeg ispitivanja na razini svih naslova VFO-a, Sud procjenjuje da stopa pogreške u tom dijelu revizijskog statističkog skupa iznosi 5,6 % (2024.: 5,2 %).

[14] Članak 14. stavak 4.

Slika 1.9. – Udio revizijskog statističkog skupa Suda za 2025. u kojem postoje značajne pogreške



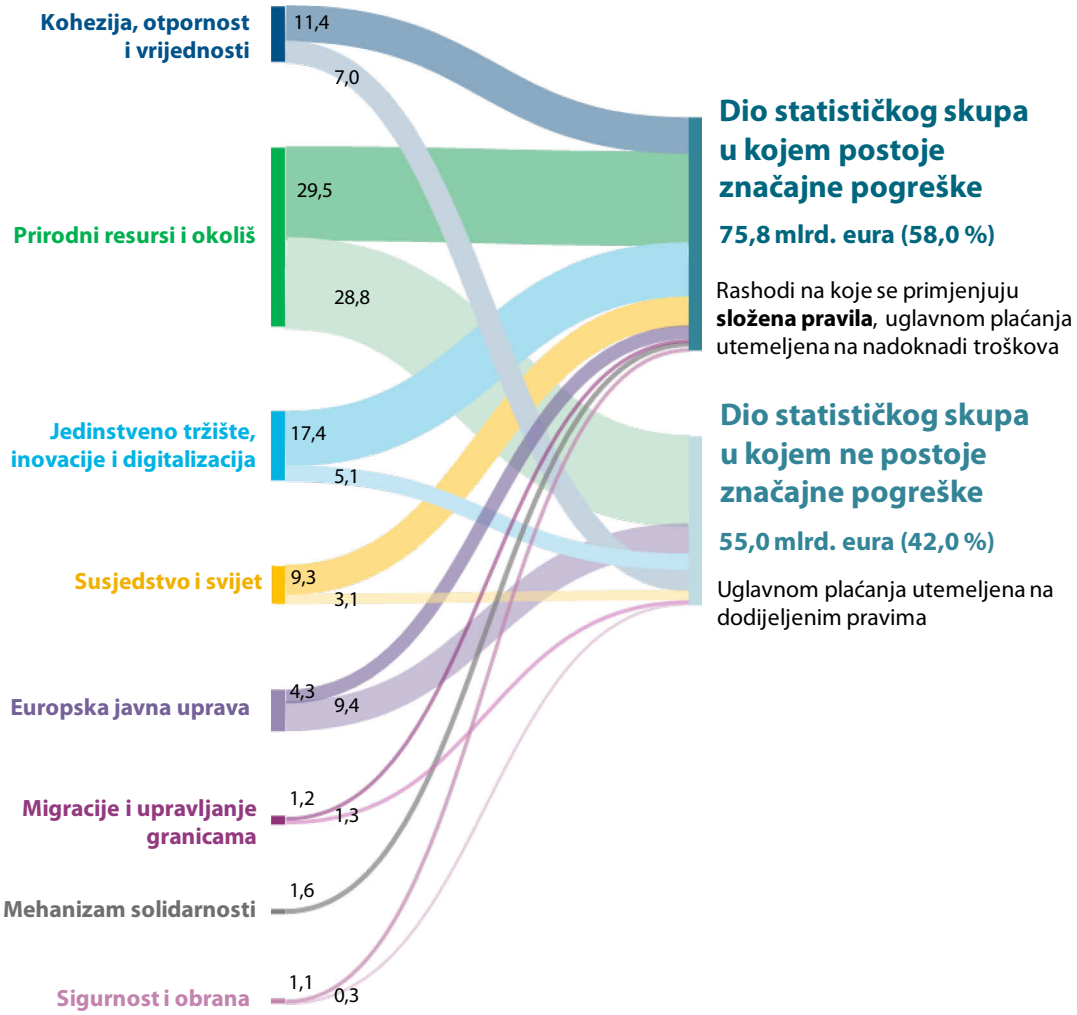
Izvor: Sud.

1.29. 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 nastali. U tu svrhu, kao i radi dokazivanja da provode aktivnost koja je prihvatljiva za potporu, korisnici moraju pružiti dokaze o troškovima 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*).

1.30. Sud zaključuje da u 42,0 % njegova revizijskog statističkog skupa ne postoje značajne pogreške, što znači da je procijenjena stopa pogreške u tom dijelu ispod praga značajnosti od 2 % (vidjeti ***sliku 1.9.***). Taj dio revizijskog 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 1.10.***). Ipak, Sud je utvrdio pogreške u transakcijama izravnih plaćanja u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), točnije prijavljivanje neprihvatljivog zemljišta, uključujući nepostojanje dokumentacije kojom bi se potkrijepilo da korisnici imaju pravo korištenja prijavljenog zemljišta.

1.31. Kao što je prikazano na ***slici 1.10.***, područje „Prirodni resursi i okoliš” zauzima najveći udio u dijelu revizijskog statističkog skupa u kojem postoje pogreške, nakon čega slijede područja „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”, „Kohezija, otpornost i vrijednosti” te „Susjedstvo i svijet”.

Slika 1.10. – Detaljan prikaz revizijskog statističkog skupa Suda po stopama pogreške i naslovima VFO-a

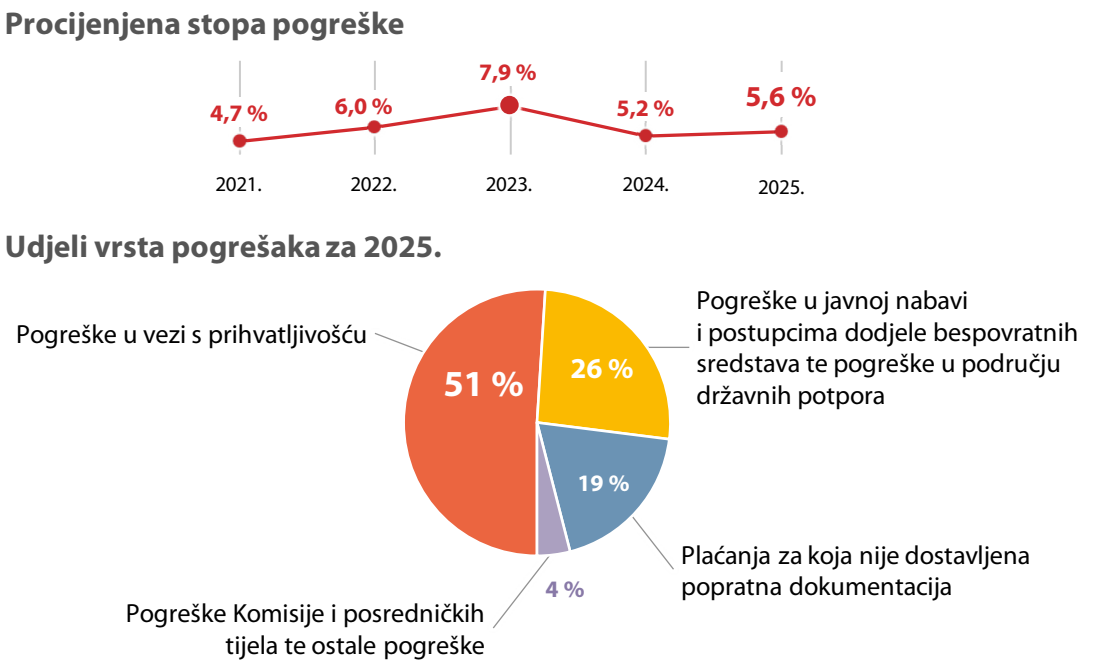


Izvor: Sud.

Pogreške u vezi s prihvatljivošću i dalje zauzimaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške, pri čemu je došlo do povećanja broja pogrešaka u javnoj nabavi i postupcima dodjele bespovratnih sredstava

1.32. Sud je ispitao koje su vrste pogrešaka postojale u dijelu revizijskog statističkog skupa u kojem kontinuirano postoje značajne pogreške. Na ***slici 1.11.*** uspoređuju se procijenjene stope pogreške za taj dio revizijskog statističkog skupa i udjeli glavnih vrsta pogrešaka za svaku godinu u razdoblju 2021. – 2025. te se prikazuje udio svake vrste pogreške u procijenjenoj stopi pogreške za 2025.

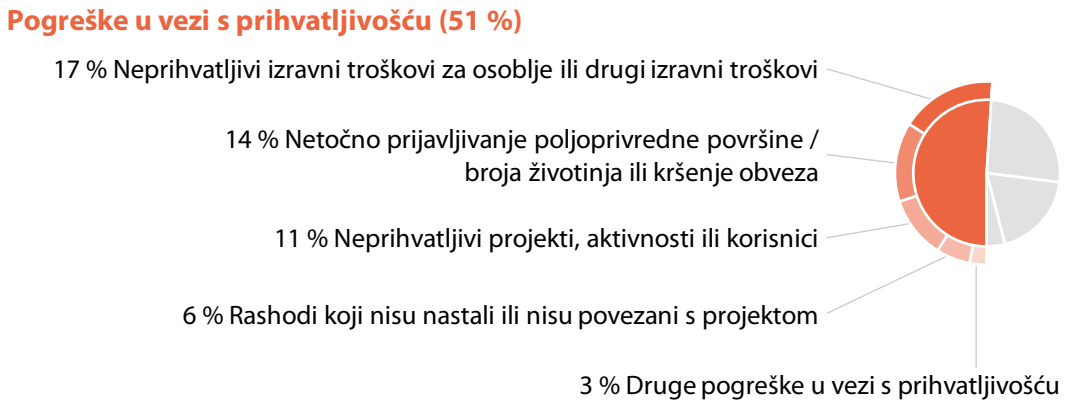
Slika 1.11. – Procijenjena stopa pogreške za dio rashoda u kojem postoje značajne pogreške i udio svake od vrsta pogrešaka



Izvor: Sud.

1.33. Sud je za 2025. ponovno utvrdio da pogreške u vezi s prihvatljivošću, uglavnom u područjima „Prirodni resursi i okoliš”, „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”, „Kohezija, otpornost i vrijednosti” te „Susjedstvo i svijet”, zauzimaju najveći udio u stopi pogreške koju je procijenio za dio revizijskog statističkog skupa u kojem postoje značajne pogreške, konkretno 51 % (2024.: 64 %). Na ***slici 1.12.*** nalazi se detaljan prikaz tih pogrešaka.

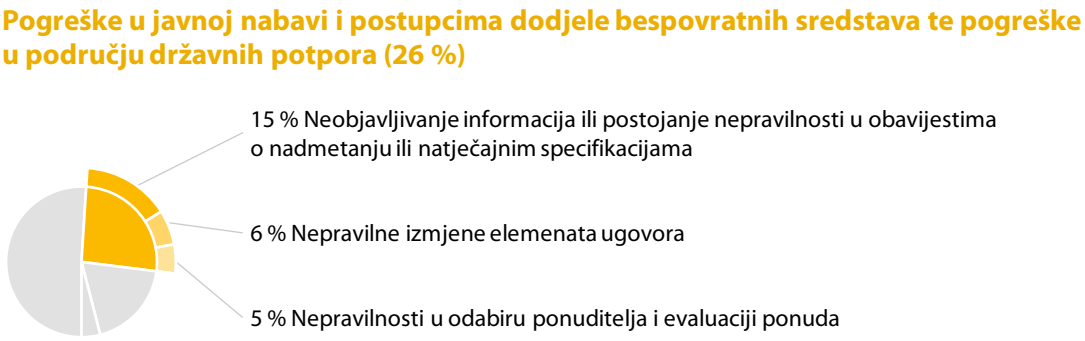
Slika 1.12. – Detaljan prikaz pogrešaka u vezi s prihvatljivošću za 2025.



Izvor: Sud.

1.34. Pogreške povezane s kršenjem pravila o javnoj nabavi i postupcima dodjele bespovratnih sredstava, uglavnom u područjima „Kohezija, otpornost i vrijednosti”, „Europska javna uprava”, „Prirodni resursi i okoliš” te „Migracije i upravljanje granicama”, zauzimaju udio od 26 % (2024.: 16 %) u procijenjenoj stopi pogreške za predmetni dio revizijskog statističkog skupa za 2025. Glavne vrste pogrešaka utvrđene u javnoj nabavi prikazane su na ***slici 1.13.***

Slika 1.13. – Detaljan prikaz pogrešaka u javnoj nabavi i postupcima dodjele bespovratnih sredstava te pogrešaka u području državnih potpora za 2025.



Izvor: Sud.

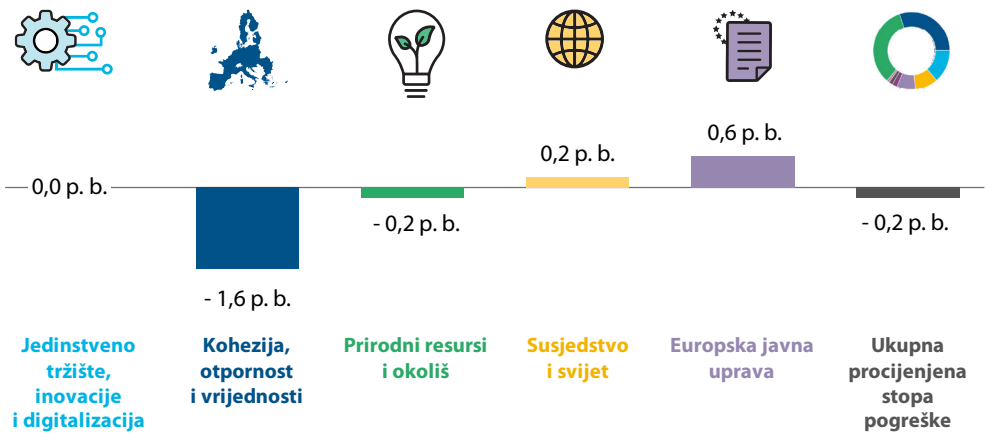
1.35. Osim toga, na stopu pogreške za predmetnu godinu utjecala su plaćanja za koja nije dostavljena popratna dokumentacija, uglavnom u područjima „Prirodni resursi i okoliš”, „Kohezija, otpornost i vrijednosti” te „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”. Te pogreške zauzimaju udio od 19 % (2024.: 9 %) u procijenjenoj stopi pogreške za predmetni dio revizijskog statističkog skupa.

Zbog izmjena metodologije Suda za kvantificiranje pogrešaka u javnoj nabavi stopa pogreške koju je Sud procijenio nešto je manja

1.36. Sud je za godine od 2025. nadalje uskladio svoju metodologiju za kvantificiranje pogrešaka u javnoj nabavi s metodologijom koju Komisija i države članice primjenjuju za područja politike u okviru podijeljenog upravljanja, vidjeti odlomak ***(30)*** u ***Prilogu 1.1.*** Tom se metodologijom utvrđuje financijski učinak svake unaprijed definirane vrste nepravilnosti u javnoj nabavi. Sud kao osnovu za svoju kvantifikaciju pogrešaka u javnoj nabavi upotrebljava isti popis vrsta nepravilnosti za sva područja politike i načine upravljanja u okviru VFO-a, tj. izravno, neizravno i podijeljeno upravljanje. Sud ga primjenjuje analogno na sve postupke javne nabave, kao i na pogreške utvrđene u postupcima dodjele bespovratnih sredstava.

1.37. Sud je za 2025. procijenio učinak primjene te nove metodologije za sva područja politike za koja iznosi posebnu procjenu. Na ***slici 1.14.*** prikazane su povezane razlike.

Slika 1.14. – Učinak pogrešaka u javnoj nabavi na procijenjenu stopu pogreške primjenjujući novu metodologiju za naslove 1., 2., 3., 6., i 7. VFO-a



p. b.: postotni bodovi

Izvor: Sud.

Komisijine informacije o pravilnosti

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

1.38. Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a[15], neovisno o načinu upravljanja (tj. *izravno*, *neizravno* ili *podijeljeno upravljanje*).

1.39. 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* svojih raznih glavnih uprava.

1.40. Komisija u AMPR-u za 2025. navodi procijenjeni rizik u trenutku plaćanja[16] za sve naslove VFO-a osim naslova 3. „Prirodni resursi i okoliš” i naslova 6. „Susjedstvo i svijet”. Na ***slici 1.15.*** 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 %[17] koje je Sud utvrdio za procijenjenu stopu pogreške. Za naslov 2. „Kohezija, otpornost i vrijednosti” Komisijine vrijednosti ispod su raspona intervala pouzdanosti koji je utvrdio Sud, dok su za naslov 1. „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” unutar tog raspona, ali ispod stope pogreške koju je procijenio.

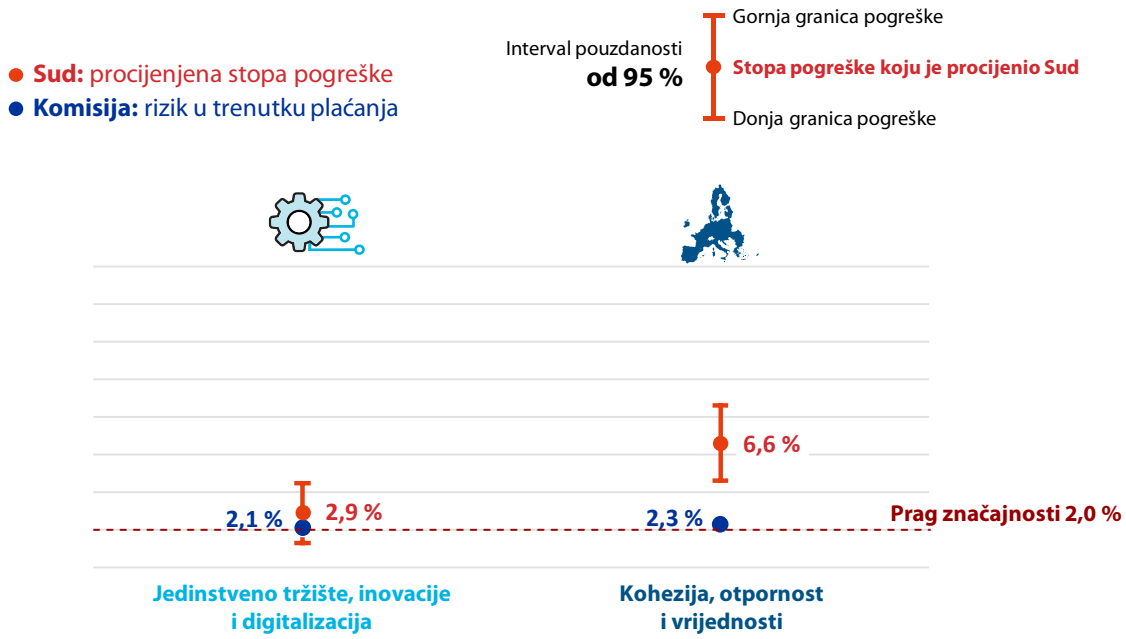
---

[15] Članak 317. UFEU-a.

[16] 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.

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

Slika 1.15. – Stopa pogreške koju je Sud procijenio za 2025. i Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja za naslove 1. i 2. VFO-a



Izvor: Sud.

1.41. 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 ***1.45***.).

1.42. 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* ili povrat sredstava. Suprotno tome, Komisija se usredotočuje na slučajeve nepravilnosti za koje smatra da u njima postoji pravna osnova za financijski ispravak ili povrat povezanih iznosa. Komisija ne primjenjuje uvijek povrat sredstava ako se, primjerice, utvrdi nepravilnost uzrokovana nedostatkom u njezinim vlastitim postupcima.

1.43. Konkretnije, kad je riječ o području kohezije, 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".

1.44. Sud „pogreškom” smatra transakciju (ili djelomičnu transakciju) koja nije u skladu s važećim zakonima i propisima. 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. Procijenjenu stopu pogreške o kojoj Sud izvješćuje ne bi se trebalo smatrati jednakom iznosu financijskih ispravaka koje Komisija potencijalno može uvesti u skladu s važećim pravilima.

1.45. 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. i 2. VFO-a.

1.46. Za naslov 1. „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” Sud je ispitao elemente sustava upravljanja i kontrole koje Komisija primjenjuje kako bi se izbjeglo plagiranje i dvostruko financiranje u području istraživanja. Konkretno, Sud je ispitao IT sustave i utvrdio određene nedostatke (vidjeti odlomak ***5.32.***).

1.47. Za fondove kohezijske politike u okviru naslova 2. „Kohezija, otpornost i vrijednosti” Komisijina stopa pogreške temelji se na stopama koje su prijavila *revizijska tijela* i koje Komisija provjerava u sklopu pregleda 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 otkrile[18]. Osim toga, njima se ne otkrivaju sistemski nedostatci u aktivnostima revizijskih tijela.

[18] Pregled 03/2024 „Pregled jamstvenog okvira i ključnih čimbenika koji doprinose pogreškama u rashodima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.”, odlomci VI., 65. i 66.

- Komisija tijekom svojih revizija usklađenosti i dalje otkriva nepravilnosti[19]. Međutim, budući da provodi tek ograničen broj takvih revizija i da ne ekstrapolira rezultate na dio 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 djelomično[20].

1.48. Sud je prethodnih godina u slučaju mnogih revizijskih tijela za fondove kohezijske politike utvrdio nedostatke u pristupima koje su ona odabrala, kao i nedostatke u načinu na koji su ih primijenila[21]. Zbog tih je razloga Sud za financijske godine od 2025. nadalje izmijenio svoj revizijski pristup za naslov 2. VFO-a vrativši se na odabiranje vlastitog uzorka povezanih transakcija i njihovo izravno ispitivanje.

---

[19] Ibid., odlomak 68.

[20] Ibid., odlomci 41. i 42.

[21] Godišnje izvješće za 2024., odlomci 6.39. – 6.51. i pregled 03/2024.

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

1.49. Prijevara je svaki namjerni čin ili propust koji se odnosi na upotrebu ili iznošenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili upotrebu ili predočavanje takvih dokumenata, neobjavljivanje potrebnih informacija ili nepravilnu upotrebu financijskih sredstava EU-a[22]. Prijevarom se nanosi šteta ili se može nanijeti šteta financijskim interesima EU-a.

1.50. Odgovornost za sprečavanje i otkrivanje prijevara 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.

1.51. Kao vanjski revizor EU-a Sud nema ovlasti za provođenje istraga nad slučajevima u kojima postoji 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 prijevara (vidjeti odlomke ***(33)*** – ***(35) Priloga 1.1.***) i redovito preispituje svoje postupke.

1.52. 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.

---

[22] Članak 3. Direktive (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva o zaštiti financijskih interesa Unije).

1.53. Sud je OLAF-u 2025. prijavio 17 slučajeva (2024.: 19 slučajeva) u kojima je posumnjao na prijevaru, od čega je njih 15 otkrio tijekom revizijskih aktivnosti: njih sedam otkrio je tijekom revizije rashoda za 2024., sedam tijekom revizije rashoda za 2023. i jedan u kontekstu revizije uspješnosti u vezi s Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA). Od preostalih dvaju slučajeva jedan je prijavila služba Suda za javnu nabavu, a jedan je prijavila treća strana. Na temelju tih prijava OLAF je do lipnja 2026. već bio pokrenuo pet istraga. Sud je istodobno prijavio 12 od tih slučajeva EPPO-u (2024.: sedam slučajeva) te je EPPO pokrenuo istrage u vezi s osam od njih.

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

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

Sud je u razdoblju 2010. – 2025. OLAF-u proslijedio 267 slučajeva. OLAF je, prema vlastitim navodima, u okviru zaključenih istraga koje su se temeljile na informacijama koje je Sud dostavio preporučio povrat ukupnog iznosa od 555,6 milijuna eura.

1.55. 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 prijevara. U ***poglavlju 6.*** Sud navodi da je Komisija u potpunosti provela preporuku 5.2. iz njegova godišnjeg izvješća za 2020. u vezi s praćenjem rizika od prijevara u revizijama koje revizijska tijela obavljaju nad operacijama i preporuku 6.6. iz njegova godišnjeg izvješća za 2022. u vezi s povećanjem razine osviještenosti upravljačkih tijela o rizicima od prijevara (vidjeti ***Prilog 6.2.***).

1.56. Tema prijevara obrađuje se i u okviru drugih, zasebnih revizija. Sud je 2025. objavio tematsko izvješće o prijevarama povezanim s PDV-om pri uvozu[23], čije je zaključke ukratko opisao u godišnjem izvješću za 2024., vidjeti odlomak 1.45. Osim toga, objavio je tematsko izvješće o tijelima EU-a za borbu protiv prijevara[24]. Cjelokupno gledajući, Sud je zaključio da su zadaće OLAF-a, EPPO-a, Eurojusta i Europola bile jasno utvrđene, ali i da su i dalje postojali nedostatci u razmjeni informacija i Komisijinu administrativnom nadzoru. Podatci koje su ta tijela Sudu stavila na raspolaganje pokazali su da su postojale razlike u brojevima prijavljenih prijevara, koje Komisija nije analizirala. Zahtjevi u pogledu prijavljivanja prijevara potencijalno su dovodili do dvostrukog prijavljivanja navodnih prijevara, čime se povećavalo administrativno opterećenje. Sud je utvrdio i da Komisija nije imala potpun nadzor nad iznosima koje je potrebno vratiti u proračun EU-a ni iznosima čiji je povrat zaista ostvaren na temelju istraga prijevara.

[23] 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”.

[24] Tematsko izvješće 26/2025 „Tijela EU-a za borbu protiv prijevara – Zadaće su jasne, ali razmjena informacija i Komisijin nadzor i dalje su nedostatni”.

1.57. Sud je početkom 2026. objavio tematsko izvješće o borbi protiv prijevara u okviru RRF-a[25]. Sud je zaključio da sustavi koje su Komisija i države članice uspostavile za RRF radi zaštite interesa EU-a od prijevara nisu bili potpuno djelotvorni. Komisija je poduzela korake za poboljšanje okvira za borbu protiv prijevara u sklopu RRF-a, ali Sud je utvrdio da su u tom okviru postojali nedostatci u pogledu otkrivanja, prijavljivanja i ispravljanja prijevara. Zbog nepotpunih i nedosljednih podataka o prijevarama u sklopu RRF-a, nepostojanja standardiziranih kriterija za prijavljivanje slučajeva prijevare i problema s pravilima za povrat potencijalno je umanjena sposobnost Komisije da primjeni pravodobne i djelotvorne korektivne mjere. Sud je 18. lipnja 2026. objavio tematsko izvješće o Komisijinoj strategiji za borbu protiv prijevara[26]. Utvrdio je da je Komisijina strategija za borbu protiv prijevara sveobuhvatna, ali i da osmišljene mjere često nisu bile dovoljno ambiciozne. Iako je strategija bila usklađena s dobrom praksom za upravljanje rizikom od prijevara, postojali su određeni nedostatci u procesima koji su njome obuhvaćeni, posebno u pogledu procjene rizika. Naposljetku, u praćenju i izvješćivanju Komisija je primarno bila usmjerena na provedbu strategije te je posvećivala ograničenu pozornost rezultatima i učinku.

[25] Tematsko izvješće 06/2026 „Borba protiv prijevara u okviru RRF-a – Radovi u tijeku”.

[26] Tematsko izvješće 18/2026 „Komisijina strategija za borbu protiv prijevara – Sveobuhvatna, ali nedovoljno ambiciozna”.

Zaključci i preporuke

1.58. U ovom su poglavlju iznesene informacije na kojima se temelji revizorsko mišljenje izraženo u izjavi o jamstvu. Sud zaključuje da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja.

1.59. Revizijom u području IT-a koju je Sud proveo nad sustavom SUMMA, tj. novim središnjim informacijskim sustavom za proračun, riznicu i računovodstvo, utvrđeni su određeni znatni nedostatci u unutarnjoj kontroli kad je riječ o upravljanju pristupom korisnika i upravljanju promjenama u području IT-a. Iako su prakse kontrole bile uspostavljene, tim bi se nedostatcima mogao povećati rizik od nepovoljnog utjecaja na pouzdanost financijskih transakcija i funkcioniranje predmetnog sustava. Sud je utvrdio i nedostatke u upravljanju rješavanjem incidenata i upravljanju kontinuitetom poslovanja zbog kojih bi se mogao povećati rizik od poremećaja u poslovanju.

Preporuka 1.1. – Potrebno je ukloniti funkcionalne nedostatke i ojačati kontrole u okviru sustava SUMMA

Na temelju revizije u području IT-a koju je Sud proveo nad sustavom SUMMA Sud preporučuje Komisiji da:

(a) utvrdi preostale funkcionalne nedostatke, rasporedi ih prema prioritetu na temelju njihova potencijalnog učinka na pouzdanost financijskih transakcija i ukloni visokoprioritetne nedostatke;

(b) zajamči da su privremena zaobilazna rješenja djelotvorna, da se njima omogućuje provedba kontrola potrebnih za sprečavanje financijskih pogrešaka, da se ta rješenja pomno prate i da uz njih postoji plan za pravodoban dovršetak trajnih rješenja;

(c) rasporedi nedostatke u unutarnjoj kontroli povezane s uvođenjem i funkcioniranjem sustava SUMMA prema prioritetu i ukloni ih.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

1.60. 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 750 transakcija pokazuju da procijenjena stopa pogreške iznosi 3,8 %. Sud zaključuje da su u znatnom dijelu tih rashoda postojale značajne pogreške. To se odnosi na rashode na koje se primjenjuju složena pravila, uglavnom utemeljene na nadoknadi troškova, za koje procijenjena stopa pogreške iznosi 5,6 %. Ti su rashodi 2025. iznosili 75,8 milijardi eura i čine 58,0 % revizijskog statističkog skupa Suda (2024.: 68,9 %). U stopi pogreške koju je Sud procijenio najveći udio zauzimale su pogreške u vezi s neprihvatljivošću i pogreške u javnoj nabavi, kao i pogreške u vezi s nepostojanjem popratne dokumentacije.

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 (potrošnju proračunskih sredstava) u sklopu višegodišnjih financijskih okvira (VFO). Sud za rashode u sklopu Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) primjenjuje poseban revizijski pristup, koji je opisan 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). To omogućuje Sudu da prikupi revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni kako bi potkrijepio svoje revizijske zaključke.

(3) Sud iznosi revizorsko mišljenje (izjavu 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, kao i procijenjene stope pogreške te zaključci o povezanim transakcijama i sustavima u tim područjima.

DIO 1. – Revizijski pristup za pouzdanost računovodstvene dokumentacije

(4) Sud ispituje konsolidiranu godišnju 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 kako bi se osmislili revizijski postupci koji su primjereni u danim okolnostima;

(b) evaluaciju okolnosti u kojima se provode računovodstvene kontrole;

(c) provjeru funkcioniranja ključnih računovodstvenih postupaka i procesa zaključenja 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 njihovim krajnjim primateljima te prijenosi prihoda iz država članica i drugih izvora u proračun EU-a.

(8) Pri procjenjivanju toga jesu li prihodovne transakcije u skladu s pravilima i propisima EU-a Sud primjenjuje revizijski pristup u okviru kojeg se oslanja ponajprije na ispitivanje odabranih sustava upravljanja i kontrole za provjeru, izračun i prikupljanje prihoda. To se ispitivanje dopunjava izravnim ispitivanjem usklađenosti na reprezentativnom uzorku transakcija.

(9) Revizijski pristup Suda procjenjivanju 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.

(10) 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.

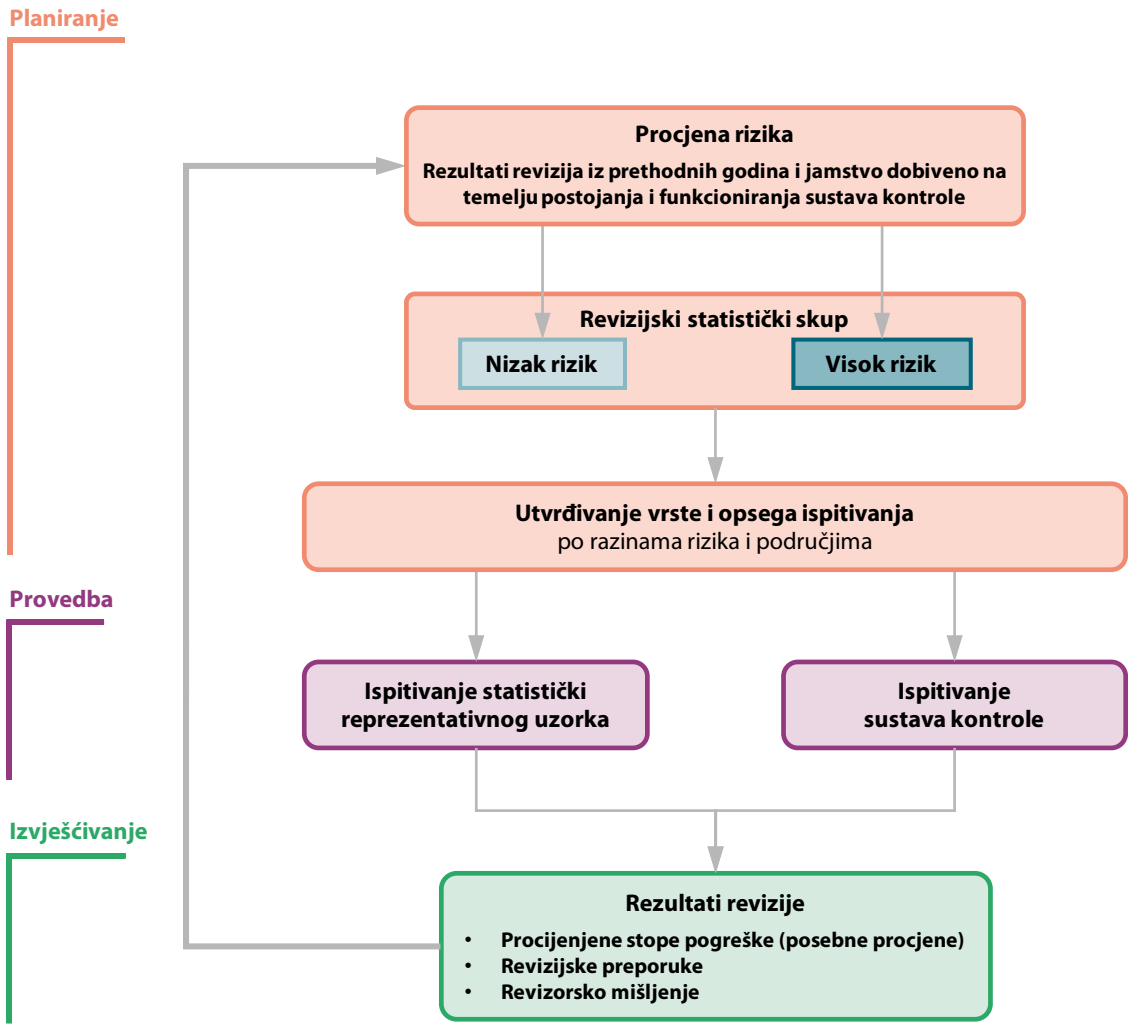
Ispitivanje sustava upravljanja i kontrole

(11) 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

(12) 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 1.16.*** prikazan je način na koji se godišnja analiza rizika nadovezuje na rezultate revizija iz prethodnih godina.

Slika 1.16. – Godišnji proces revizije za rashode



Izvor: Sud.

(13) 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 stjecanje dostatne osnove za donošenje zaključka o tome jesu li značajne pogreške koje Sud utvrdi u okviru svojih aktivnosti raširene (vidjeti odlomke ***(38)*** i ***(39)***).

(14) Sud smatra da je određeni dio revizijskog 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 provedenog prethodnih godina i, u relevantnim slučajevima, jamstva dobivenog na temelju postojanja i funkcioniranja 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.

(15) Kako bi se odredila veličina uzorka za svaki naslov VFO-a, Sud razmatra iznos prihvaćenih rashoda, svoju podjelu revizijskog 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.

(16) Sud upotrebljava kombiniranu procjenu rizika i za određivanje veličine uzorka za prihodovne transakcije.

(17) Sud se za odabir zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja i, na nižoj razini, pojedinačnih stavki unutar transakcija 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.

(18) Sud utvrđuje je li povezani zahtjev za povrat troškova ili plaćanje u skladu sa svrhom odobrenom u proračunu 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.

(19) 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 tijela i tok carinskih pristojbi, i to i u ovom slučaju sve do trenutka u kojem ih je Komisija zaprimila i evidentirala.

(20) 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 revizijski 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 upotrebi, 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). Na primjer, revizijski statistički skup Suda za naslov 2. VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti” sastoji se od rashoda uključenih u računovodstvenu dokumentaciju koju Komisija prihvaća na godišnjoj razini. Kao takav, revizijski pristup Suda sastoji se od ispitivanja transakcija za koje su države članice prema zakonodavstvu trebale provesti sve relevantne mjere za ispravak pogrešaka koje su same utvrdile.

(21) Od 2017. revizijski pristup Suda za naslov 2. VFO-a uključivao je preispitivanje i ponovnu provedbu aktivnosti koje su proveli nacionalna revizijska tijela i Komisija. Međutim, Sud je utvrdio opetovane nedostatke zbog kojih se nije mogao osloniti na njihove aktivnosti. Stoga je Sud za godine od 2025. nadalje izmijenio svoj pristup uzorkovanju transakcija za taj naslov. Uzorak koji Sud sastavlja više se ne temelji na transakcijama koje su provjerila revizijska tijela, već na svim transakcijama uključenim u godišnju računovodstvenu dokumentaciju.

(22) 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.

(23) 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 osnovu za donošenje zaključaka o konkretnim državama članicama, odnosno državama ili regijama korisnicama financijskih sredstava.

(24) 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.

(25) 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 agencijama[27] i poduzećima[28] upotrebljava rezultate provedenih revizija.

[27] Godišnje izvješće o agencijama EU-a za 2024.

[28] Godišnje izvješće o zajedničkim poduzećima EU-a za 2024.

Evaluacija rezultata ispitivanja transakcija

(26) Sud smatra da pogreške nastaju kad financijska sredstva nisu upotrijebljena u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU-a ili posebnim nacionalnim pravilima. Pogreška se može odnositi na cijeli iznos povezan s pojedinačnom transakcijom ili na dio tog iznosa.

(27) Sud razmatra jesu li pogreške mjerljive ili nemjerljive, odnosno je li moguće izmjeriti u kolikom je dijelu ispitanog iznosa postojala pogreška. „Mjerljiva pogreška" označava količinu novca koji nije trebao biti isplaćen iz proračuna EU-a.

(28) 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. Kvantitativna 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 za stopu pogreške u revizijskom statističkom skupu izračunava interval pouzdanosti od 95 %. Riječ je o rasponu za koji je Sud 95 % siguran da se unutar njega kreće stopa pogreške u statističkom skupu (između donje granice pogreške i gornje granice pogreške).

(29) 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.

(30) Sud je za godine od 2025. nadalje uskladio svoju metodologiju za kvantificiranje pogrešaka u javnoj nabavi s metodologijom koju Komisija primjenjuje na područja politike u okviru podijeljenog upravljanja[29].

(31) 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 uzimaju u obzir isključivo 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.

[29] 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.

(32) Pristup kojim se Sud služi nije osmišljen s ciljem da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u cijelom revizijskom 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

(33) 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, neovisno o tome jesu li oni uzrokovani prijevarom ili pogreškom.

(34) 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 prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći.

(35) Ako Sud ima razloga za sumnju na to da je u određenim slučajevima počinjena prijevara, takve slučajeve prijavljuje EPPO-u i OLAF-u u skladu s područjem njihove nadležnosti.

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

(36) Sud temelji svoje mišljenje na dostatnim i primjerenim revizijskim dokazima koje prikuplja ispitivanjem sustava upravljanja i kontrole, kao i ispitivanjem transakcija.

(37) Revizije koje Sud obavlja omogućavaju mu da oblikuje utemeljeno mišljenje o tome jesu li pogreške u određenom revizijskom 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 ***(28)***).

(38) U slučajevima u kojima utvrdi značajnu stopu pogreške i odredi njezin učinak na revizorsko mišljenje Sud mora utvrditi jesu li pogreške „raširene”[30] u revizijskom statističkom skupu. U slučajevima u kojima su pogreške značajne i raširene Sud izražava nepovoljno mišljenje.

(39) 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

(40) U skladu s međunarodnim revizijskim standardima[31] u slučajevima u kojima revizori istodobno donose revizorska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i o pravilnosti transakcija povezanih s tom dokumentacijom ta bi mišljenja trebala biti jasno razdvojena. Stoga mišljenje o pravilnosti transakcija koje nije bezuvjetno ne podrazumijeva samo po sebi izražavanje mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje nije bezuvjetno.

---

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

[31] Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija br. 4000, odlomak 16.

Poglavlje 2.

Proračunsko i financijsko upravljanje

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	2.1.
Proračunsko upravljanje tijekom 2025.	2.2. – 2.29.
Zbog instrumenta NGEU plaćanja su 2025. bila veća od preuzetih obveza	2.2. – 2.9.
Tijekom 2025. iskorištena su gotovo sva odobrena sredstva za preuzimanje obveza iz godišnjeg proračuna EU-a	2.5. – 2.6.
Plaćanja su bila u skladu s prvobitnim planovima i ispod gornje granice VFO-a	2.7. – 2.8.
Za većinu naslova profili plaćanja ostaju relativno nepromijenjeni tijekom vremena	2.9.
Iskorištavanje sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja: provedba VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. u fazi je zaključenja, dok se provedba VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. ubrzava u odnosu na nisku početnu razinu	2.10. – 2.18.
Stopa iskorištenosti ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. dosegnula je 98,6 %, pri čemu je 26 država članica premašilo 95 %	2.10. – 2.12.
Iskorištavanje sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja za razdoblje 2021. – 2027. u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama ubrzava se, ali i dalje je na nižoj razini nego u prethodnom VFO-u	2.13. – 2.17.
Plaćanja iz EPFRR-a u okviru novog ZPP-a znatno su se ubrzala 2025.	2.18.
Isplate bespovratnih sredstava iz RRF-a bile su 2025. znatno niže od očekivanih	2.19. – 2.24.
Iako se nepodmirene obveze smanjuju, i dalje dosežu znatnu razinu	2.25. – 2.29.
Financijsko upravljanje tijekom 2025.	2.30. – 2.68.
Nepodmireno zaduživanje EU-a povećalo se 2025. za više od 20 %	2.30. – 2.47.
Iskorištenost sredstava iz instrumenta NGEU manja je od očekivane	2.37. – 2.41.
Očekivani troškovi zaduživanja u okviru instrumenta NGEU u sklopu tekućeg VFO-a i dalje su dvostruko veći od početnih procjena	2.42. – 2.44.
Zakašnjele isplate dovele su do povećanih novčanih salda	2.45. – 2.47.

Iz proračuna EU-a pružena je daljnja potpora Ukrajini tijekom ruske ratne agresije 2.48. – 2.54.

Izloženost proračuna EU-a i dalje raste 2.55. – 2.68.

Iz prostora u proračunu EU-a pruža se jamstvo za zaduživanje 2.60. – 2.65.

Ukupni je financijski rezultat zajedničkog fonda za rezervacije pozitivan, kao što je bio i 2024. 2.66. – 2.68.

Zaključci i preporuke 2.69. – 2.76.

Zaključci 2.69. – 2.74.

Preporuke 2.75. – 2.76.

Uvod

2.1. U ovom su poglavlju iznesena glavna pitanja povezana s proračunskim i financijskim upravljanjem proračunom EU-a za 2025. i njegovim dodatnim financiranjem. To uključuje izvješćivanje o rizicima i izazovima 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 upravljanje tijekom 2025.

Zbog instrumenta NGEU plaćanja su 2025. bila veća od preuzetih obveza

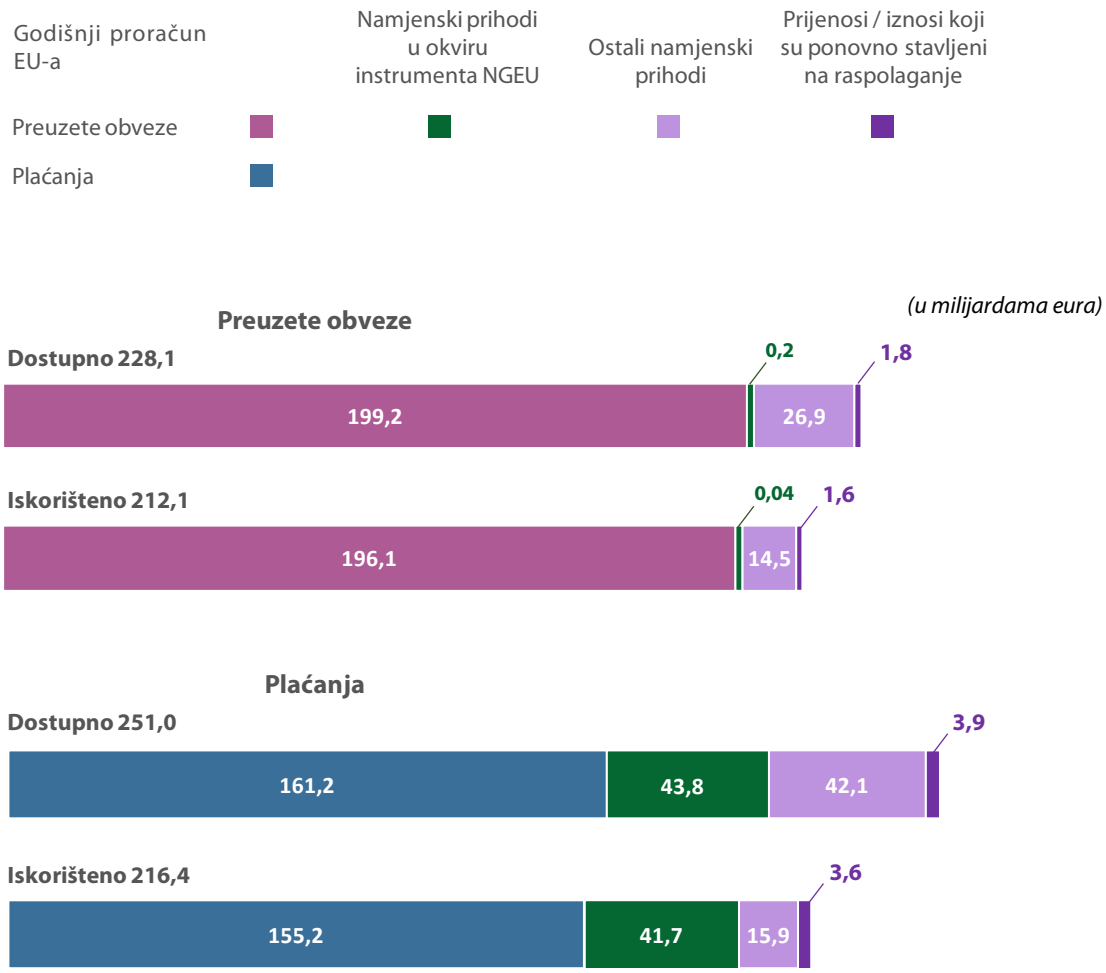
2.2. Sud u ovom odjeljku analizira izvršenje proračuna EU-a tijekom 2025. Riječ je o petoj godini provedbe *VFO-a* za razdoblje 2021. – 2027. i instrumenta *NGEU*.

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 se ne uzimaju u obzir.

2.4. Na ***slici 2.1.*** prikazan je ukupni proračun EU-a za 2025. za odobrena sredstva za preuzimanje obveza i odobrena sredstva za plaćanje prema dostupnosti i iskorištenosti. U godišnjem proračunu EU-a ukupna dostupna odobrena sredstva za preuzimanje obveza zauzimaju udio od 87,3 %, a ukupna dostupna odobrena sredstva za plaćanje udio od 64,2 %. Preostali dio čine namjenski prihodi u okviru instrumenta NGEU, drugi namjenski prihodi te prijenosi i iznosi koji su ponovno stavljeni na raspolaganje. Od 2024. preuzete obveze iz namjenskih prihoda u okviru instrumenta NGEU ograničene su na administrativne rashode Komisije[1].

[1] Članak 12. stavak 4. Uredbe (EU) 2021/241.

Slika 2.1. – Ukupna dostupna i iskorištena odobrena sredstva za 2025., uključujući bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU



Napomena: od 41,7 milijardi eura odobrenih sredstava za plaćanje za instrument NGEU iskorištenih 2025. iznos od 33,2 milijarde eura upotrijebljen je u obliku bespovratnih sredstava u okviru RRF-a, a iznos od 8,5 milijardi eura upotrijebljen je u obliku dodatnih sredstava za postojeće programe.

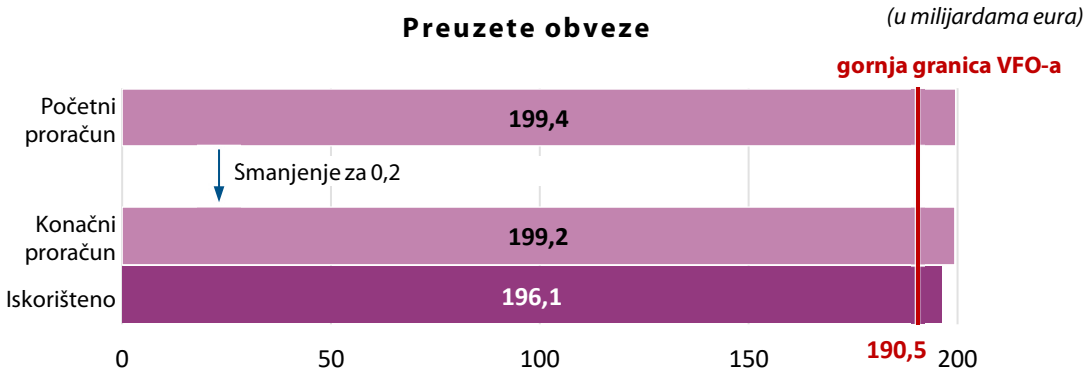
Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

Tijekom 2025. iskorištena su gotovo sva odobrena sredstva za preuzimanje obveza iz godišnjeg proračuna EU-a

2.5. Proračunsko tijelo odobrilo je početni godišnji proračun EU-a za 2025. od 199,4 milijarde eura za odobrena sredstva za preuzimanje obveza, vidjeti ***sliku 2.2.*** Izmjenama proračuna odobrena sredstva za preuzimanje obveza smanjena su za 0,2 milijarde eura na 199,2 milijarde eura, što je i dalje iznad gornje granice VFO-a od 190,5 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.

2.6. Ukupne obveze iskorištene u okviru završnog proračuna za 2025. iznosile su 196,1 milijardu eura, tj. 98,4 % raspoloživog iznosa. Neiskorištena odobrena sredstva za preuzimanje obveza iznosila su 3,1 milijardu eura i uglavnom su se odnosila na *Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)* (0,8 milijardi eura), *Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI)* (0,6 milijardi eura) i *Kohezijski fond (KF)* (0,3 milijarde eura). Od neiskorištenih odobrenih sredstava 1,9 milijardi eura preneseno je u 2026., od čega se 0,6 milijardi eura odnosilo na instrument NDICI, a 1,0 milijardi eura na *europsku pričuvu za solidarnost*. Preostala neiskorištena odobrena sredstva u iznosu od 1,2 milijarde eura više nisu bila na raspolaganju, od čega 1,1 milijardu eura čine odobrena sredstva za preuzimanje obveza koja su suspendirana nakon što je u slučaju Mađarske aktiviran režim uvjetovanosti vladavinom prava[2].

Slika 2.2. – Izvršenje preuzetih obveza u okviru godišnjeg proračuna EU-a za 2025.



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

[2] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2506.

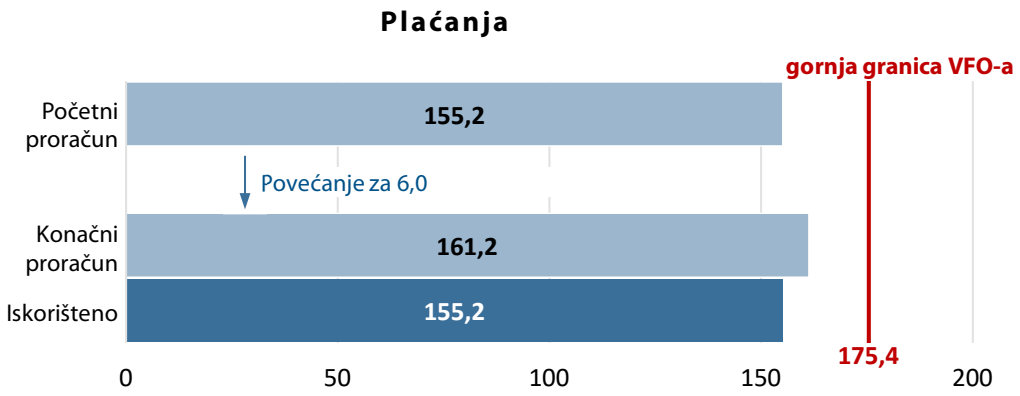
Plaćanja su bila u skladu s prvobitnim planovima i ispod gornje granice VFO-a

2.7. Proračunsko tijelo odobrilo je početni godišnji proračun EU-a za 2025. od 155,2 milijarde eura za odobrena sredstva za plaćanje, vidjeti ***sliku 2.3.*** Izmjenama proračuna odobrena sredstva za plaćanje povećana su za 6,0 milijardi eura te je ukupni završni proračun time dosegnuo 161,2 milijarde eura.

2.8. Ukupna plaćanja izvršena u okviru završnog proračuna iznosila su 155,2 milijarde eura, tj. 96,3 % raspoloživog iznosa. Od neiskorištenih odobrenih sredstava u iznosu od 6,0 milijardi eura 5,9 milijardi eura preneseno je u 2026., od čega se 1,9 milijardi eura odnosilo na troškove zaduživanja u okviru instrumenta NGEU, 1,1 milijarda na Instrument za Ukrajinu te 1,0 milijardi na europsku pričuvu za solidarnost. Neiskorištena odobrena sredstva u iznosu od 0,1 milijarde eura više nisu bila na raspolaganju.

Slika 2.3. – Izvršenje plaćanja u okviru godišnjeg proračuna EU-a za 2025.

(u milijardama eura)

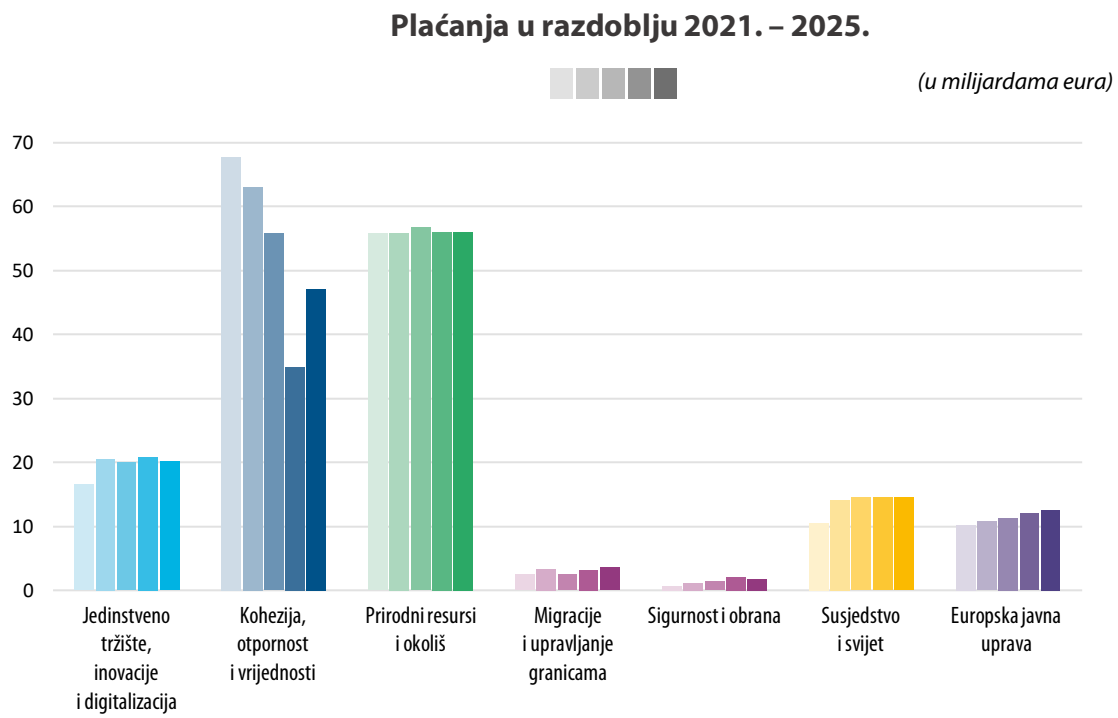


Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

Za većinu naslova profili plaćanja ostaju relativno nepromijenjeni tijekom vremena

2.9. Na ***slici 2.4.*** prikazana su godišnja plaćanja izvršena u okviru svakog naslova VFO-a od 2021., bez namjenskih prihoda. Slika pruža višegodišnji pregled načina na koji se provodi tekući VFO. Za većinu naslova profili plaćanja ostali su relativno nepromijenjeni tijekom vremena, u čemu se odražavaju kontinuirani i predvidljivi obrasci izvršenja tijekom cijelog razdoblja VFO-a. Međutim, na plaćanja u okviru naslova 2. „Kohezija, otpornost i vrijednosti" prijelaz između programskih razdoblja utječe u većoj mjeri. Više razine plaćanja u početnim godinama povezane su sa zaključenjem kohezijskih programa u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020., dok se u smanjenju plaćanja koje je slijedi i potom u njihovoj stabilizaciji odražava postupna provedba programa u okviru tekućeg VFO-a, što je u skladu s višegodišnjim ciklusom provedbe kohezijske politike, vidjeti i ***sliku 2.9.***

Slika 2.4. – Godišnja odobrena sredstva za plaćanje po naslovima u razdoblju 2021. – 2025.



Napomena: nisu uključeni namjenski prihodi.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za razdoblje 2021. – 2025.

Iskorištavanje sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja: provedba VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. u fazi je zaključenja, dok se provedba VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. ubrzava u odnosu na nisku početnu razinu

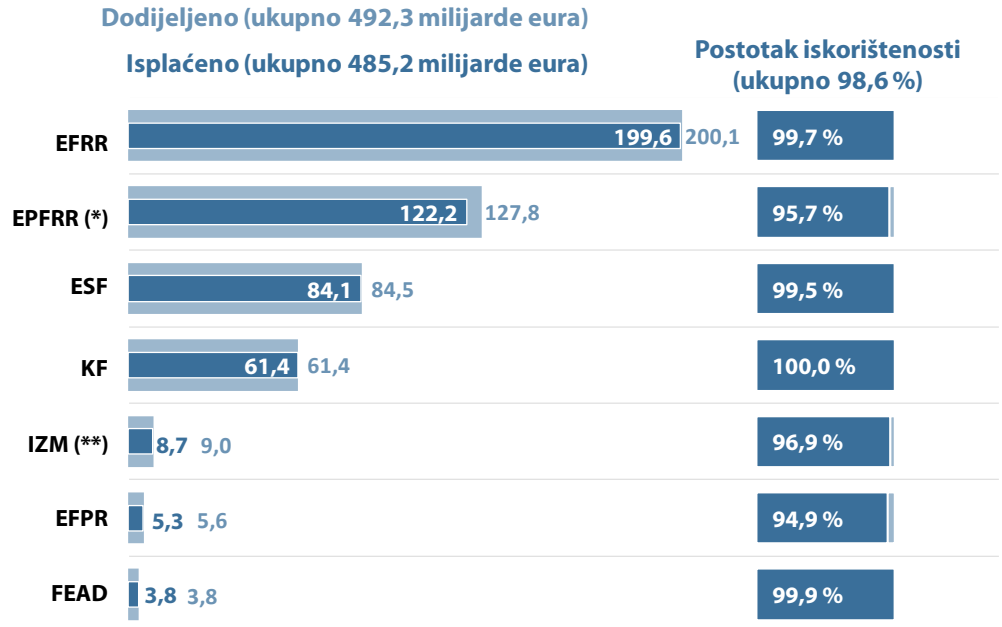
Stopa iskorištenosti ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. dosegnula je 98,6 %, pri čemu je 26 država članica premašilo 95 %

2.10. *Europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESI fondovi)* zajednički upravljaju Komisija i države članice. Povezani podatci objavljuju se na platformi otvorenih podataka. Na kraju 2025. ukupna plaćanja za ESI fondove za razdoblje 2014. – 2020. iznosila su 485,2 milijarde eura, tj. 98,6 % ukupnih raspoloživih sredstava (492,3 milijarde eura). Plaćanja za 2025. iznosila su 7,4 milijarde eura.

2.11. Na ***slici 2.5.*** Sud iznosi ukupne stope iskorištenosti za svaki ESI fond na kraju 2025., 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. Stope iskorištenosti koje Sud navodi ne pokazuju cjeloviti napredak u provedbi projekata jer iznosi koje su *korisnici* već primili mogu biti veći od rashoda koje su države članice prijavile.

Slika 2.5. – Iskorištavanje sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. (bez sredstava iz instrumenta NGEU), stanje na kraju 2025.

(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

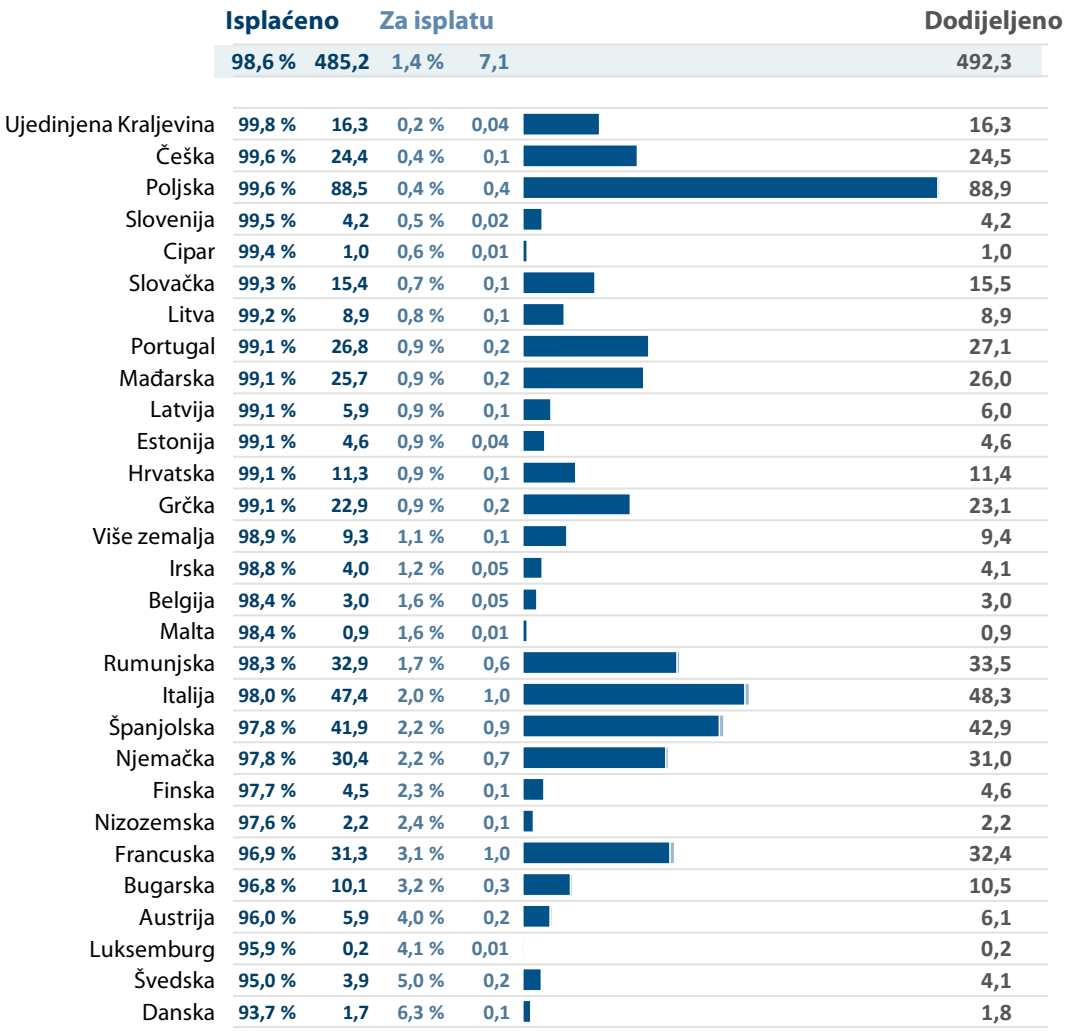
(*) EPFRR uključuje dodatna dodijeljena sredstva za 2021. i 2022. u iznosu od 28 milijardi eura iz VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.
(**) IZM uključuje posebna sredstva dodijeljena iz ESF-a.

Izvor: Sud, na temelju Komisijine platforme otvorenih podataka, stanje od 19. siječnja 2026., i drugih podataka Komisije.

2.12. Daljnji napredak ostvaren 2025. u izvršavanju plaćanja iz ESI fondova doveo je do toga da je do kraja te godine 26 država članica iskoristilo više od 95 % sredstava koja su im dodijeljena iz ESI fondova, vidjeti ***sliku 2.6.***

Slika 2.6. – Stopa iskorištenosti sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. (bez sredstava iz instrumenta NGEU), stanje na kraju 2025.

(u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju Komisijine platforme otvorenih podataka, stanje od 19. siječnja 2026.

Iskorištavanje sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja za razdoblje 2021. – 2027. u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama ubrzava se, ali i dalje je na nižoj razini nego u prethodnom VFO-u

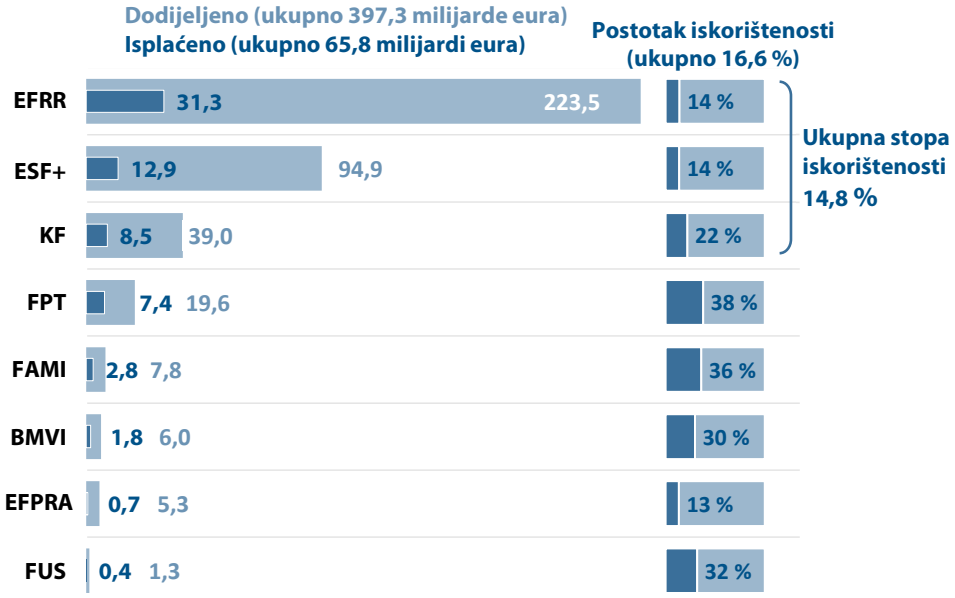
2.13. Godišnja plaćanja za fondove u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu *Uredbe o zajedničkim odredbama*[3] za 2025. iznosila su 36,8 milijardi eura (2024.: 14,7 milijardi eura). Ukupna plaćanja na kraju 2025.[4] iznosila su 65,8 milijardi eura, od čega su se 23,2 milijarde eura odnosile na plaćanja pretfinanciranja, a 42,6 milijardi eura odnosilo se na međuplaćanja. Ukupna plaćanja činila su 16,6 % iznosa dodijeljenog za te fondove u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. (2024.: 7 %), vidjeti ***sliku 2.7.*** Stope iskorištenosti koje Sud navodi ne pokazuju cjeloviti napredak u provedbi projekata jer iznosi koje su korisnici već primili mogu biti veći od rashoda koje su države članice prijavile.

[3] Uredba (EU) 2021/1060.

[4] Komisijina platforma otvorenih podataka, stanje od 19. siječnja 2026.

Slika 2.7. – Iskorištenost sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja za razdoblje 2021. – 2027. u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama, stanje na kraju 2025.

(u milijardama eura)



EFRR: Europski fond za regionalni razvoj
ESF+: Europski socijalni fond plus
KF: Kohezijski fond
FPT: Fond za pravednu tranziciju
FAMI: Fond za azil, migracije i integraciju
BMVI: Instrument za upravljanje granicama i vize
EFPRA: Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu
FUS: Fond za unutarnju sigurnost

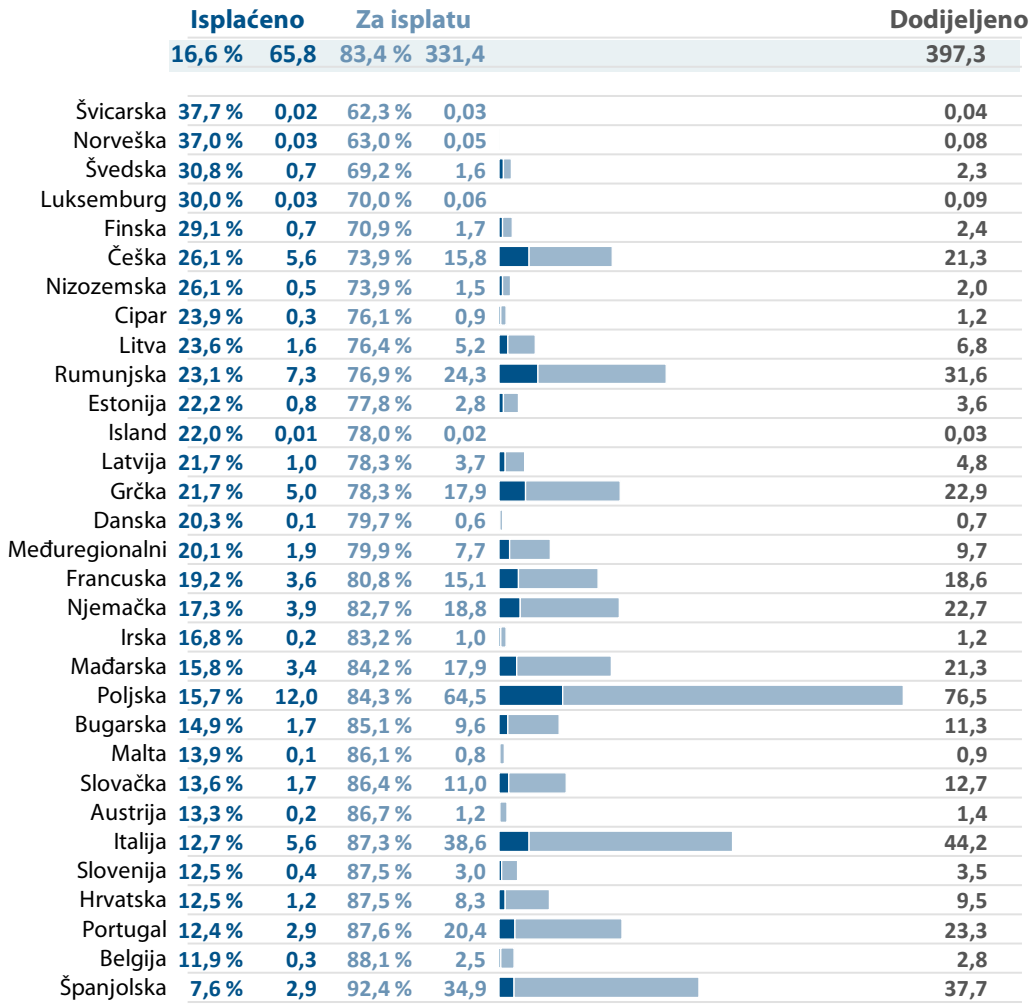
Napomena: iznosi za FPT uključuju vrijednosti za instrument NGEU.

Izvor: Sud, na temelju Komisijine platforme otvorenih podataka, stanje od 19. siječnja 2026.

2.14. Na *slici 2.8.* prikazana je stopa iskorištenosti po državama primateljicama.

Slika 2.8. – Stope iskorištenosti sredstava iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027., stanje na kraju 2025.

(u milijardama eura)



Napomena: iznosi koji se odnose na zemlje izvan EU-a (Švicarska, Norveška i Island) povezani su s instrumentom BMVI. Zemljama izvan EU-a dodijeljen je ukupan iznos od 0,15 milijardi eura. U slučaju Mađarske iznos „za isplatu” temelji se na podatcima dostupnim u trenutku njihova preuzimanja i u njemu se ne uzimaju u cijelosti u obzir opozivi sredstava povezani s režimom uvjetovanosti vladavinom prava.

Izvor: Sud, na temelju Komisijine platforme otvorenih podataka, stanje od 19. siječnja 2026.

2.15. Vijeće je 2022. poduzelo mjere za zaštitu proračuna EU-a od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj[5], što je dovelo do suspenzije financijskih sredstava u okviru kohezijske politike za tu zemlju u iznosu od 6,4 milijarde eura. Komisijinim ponovnim procjenama stanja iz 2023.[6], 2024.[7] i 2025.[8] potvrđeni su razlozi za tu obustavu. U skladu s važećim odredbama[9] suspendirane obveze iz 2022. (1,0 milijardi eura) više nisu bile na raspolaganju na kraju 2024., a suspendirane obveze iz 2023. (1,1 milijarda eura) više nisu bile na raspolaganju na kraju 2025. Riječ je o proračunskim sredstvima koja je Mađarska trajno izgubila.

2.16. Iskorištenost sredstava iz triju glavnih fondova 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 nižoj razini nego u razdoblju 2014. – 2020. Ukupna stopa iskorištenosti sredstava iz tih triju fondova na kraju 2025. iznosila je 14,8 % u usporedbi s 24 % u istom trenutku provedbe prethodnog VFO-a (kraj 2018.), vidjeti ***sliku 2.9.*** Sud je utvrdio da je vrijednost nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine bila visoka, vidjeti ***okvir 2.1.***

---

[5] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2506.

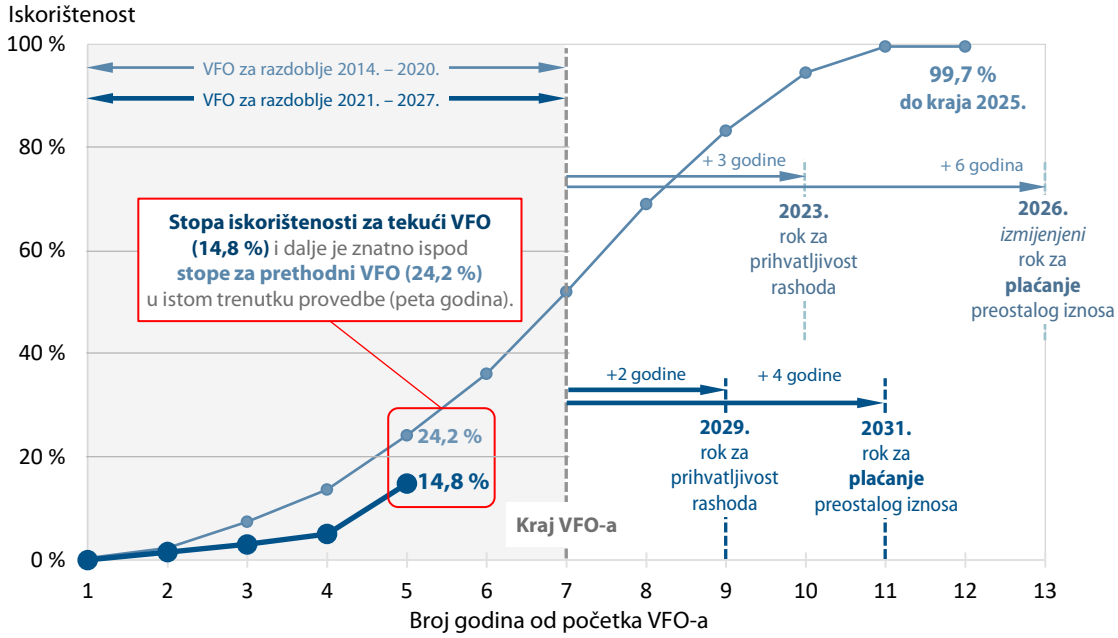
[6] Odluka Komisije C(2023)8999.

[7] Komunikacija Komisije COM(2024) 800.

[8] Komunikacija Komisije COM(2025) 900.

[9] Članak 7. stavak 3. Uredbe (EU) 2020/2092.

Slika 2.9. – Iskorištenost sredstava iz kohezijskih fondova u petoj godini primjene: tekući VFO-a i dalje zaostaje za prethodnim VFO-om



Napomena: uključujući pretfinanciranje i međuplaćanja.
U skladu s uredbama (EU) 2025/1913 i (EU) 2025/1914 moguće je produljiti rok prihvatljivosti do 31. prosinca 2030. za programe u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. za koje su odobrene izmjene kojima se sredstva preraspodjeljuju na nove prioritete.

Izvor: Sud, na temelju Komisijine platforme otvorenih podataka, stanje od 19. siječnja 2026.

Okvir 2.1.

Zaostatci u plaćanjima i njihove posljedice za naredne godine

Razina odobrenih sredstava za plaćanje obilježena je nesigurnošću jer ovisi o prognozama država članica u vezi sa zahtjevima za plaćanje, na koje utječe brzina provedbe programa i u kojima može doći do promjena tijekom godine. Kako bi se odgovorilo na promjene u potrebama, Komisija može predložiti izmjene proračuna. Međutim, na takva usklađivanja primjenjuju se proceduralna ograničenja i vremenski rasporedi, čime se može ograničiti njihova djelotvornost u usklađivanju odobrenih sredstava sa stvarnim zahtjevima za plaćanje, što dovodi do zahtjeva za koje na kraju godine nije izvršena isplata.

Zahtjevi koji su na kraju godine ostali nepodmireni mogu se u analitičke svrhe podijeliti u dvije kategorije:

(a) zahtjevi zaprimljeni prekasno da bi se obradili prije kraja godine; i

(b) zahtjevi za koje se ne može izvršiti isplata zbog nedostatnih odobrenih sredstava za plaćanje u godišnjem proračunu.

Iznosi obuhvaćeni zahtjevima za plaćanje za tri fonda kohezijske politike (EFRR, KF i ESF+) premašili su 2025. odobrena sredstva za plaćanje raspoloživa u proračunu. Do kraja 2025. došlo je do akumuliranja nepodmirenih zahtjeva za plaćanje tako da je njihova vrijednost dosegnula 17 milijardi eura. Ti su zahtjevi obrađeni početkom 2026.

Zahtjevima za koje nije izvršena isplata i koji se prenesu u naredne godine stvara se dodatan pritisak na raspoloživa odobrena sredstva za plaćanje i njima se može ograničiti kapacitet za izvršavanje isplata za nove zahtjeve za plaćanje.

2.17. Komisija je 2025. procijenila da je rizik od opoziva sredstava za programe kohezijske politike u okviru tekućeg VFO-a jednak nuli[10] (procjena za 2024.: 2,7 milijardi eura[11]). Unatoč tome, iskorištenost financijskih sredstava iz kohezijskih fondova EU-a i dalje je ispod povijesnih razina (vidjeti ***sliku 2.9.***) te bi, ako se plaćanja ne ubrzaju u skladu s pretpostavkama, još uvijek moglo doći do opoziva. U rujnu 2025. donesene su dvije nove uredbe[12] s ciljem ubrzavanja ulaganja i olakšavanja provedbe.

[10] COM(2025) 573, tablica 2., „Ukupno”.

[11] COM(2024) 276, tablica 2, „Ukupno”.

[12] Uredbe (EU) 2025/1913 i (EU) 2025/1914.

Plaćanja iz EPFRR-a u okviru novog ZPP-a znatno su se ubrzala 2025.

2.18. EPFRR je od 2023. obuhvaćen novim propisima o zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP)[13]. Iskorištavanje sredstava iz EPFRR-a za razdoblje 2023. – 2027. počelo je 2023., nakon prijelaznog razdoblja 2021. i 2022. Na kraju 2025.[14] plaćanja iz EPFRR-a iznosila su 14,2 milijarde eura (2024.: 6,3 milijarde eura), uz stopu iskorištenosti od 21,6 % (2024.: 9,5 %).

Isplate bespovratnih sredstava iz RRF-a bile su 2025. znatno niže od očekivanih

2.19. Do kraja 2025. svi izmijenjeni planovi država članica u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) uključivali su poglavlje o planu *REPowerEU*. Osim instrumenta NGEU Komisija će za financiranje 27 donesenih poglavlja o planu REPowerEU upotrijebiti prihode od *sustava trgovanja emisijama (ETS)* u iznosu do 20,0 milijardi eura, kao i dodijeljena sredstva iz *pričuve za prilagodbu Brexitu*[15] u iznosu do 2,1 milijarde eura. Ukupni iznos bespovratnih sredstava iz RRF-a, uključujući plan REPowerEU, mogao bi dosegnuti 359,9 milijardi eura.

2.20. Godišnja plaćanja bespovratnih sredstava iz RRF-a iznosila su za 2025. 40,1 milijardu eura, od čega su 33,2 milijarde eura financirane bespovratnim sredstvima iz instrumenta NGEU, 6,3 milijarde eura prihodima od sustava ETS, a 0,6 milijardi eura financirano je iz pričuve za prilagodbu Brexitu. Godišnja plaćanja bespovratnih sredstava iz RRF-a koja su financirana u okviru instrumenta NGEU dosegnula su tek 62 % iznosa koji je Komisija predvidjela u lipnju 2024. (65 milijardi eura)[16]. Međutim, na kraju 2025. zahtjevi za plaćanje iz 17 država članica za bespovratna sredstva iz RRF-a u ukupnoj neto vrijednosti od 20,3 milijarde eura i dalje su bili u fazi ocjenjivanja[17], od čega su zahtjevi u vrijednosti od 17,4 milijarde eura bili primljeni u prosincu 2025.

---

[13] Uredbe (EU) 2021/2115 i (EU) 2021/2116.

[14] Komisijina platforma otvorenih podataka, stanje od 19. siječnja 2026.

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

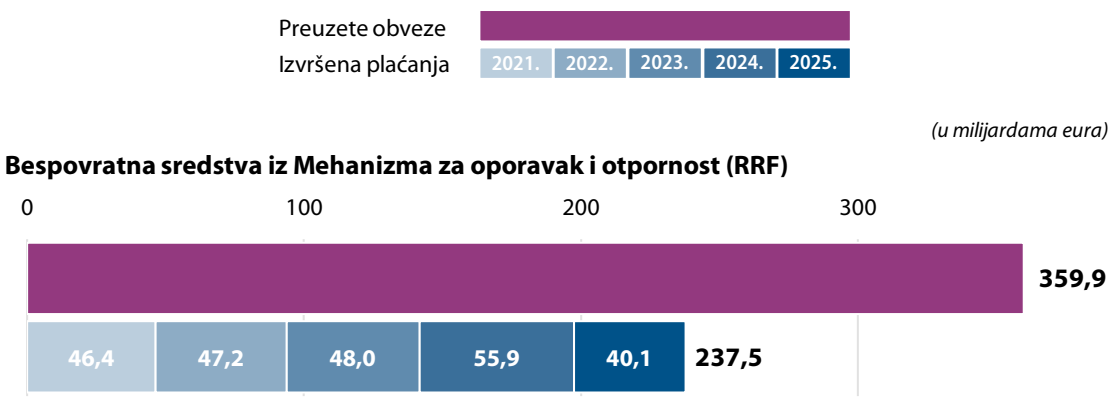
[16] COM(2024) 276, točka 2.4. „NextGenerationEU”.

[17] Kronološki prikaz u sklopu Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

2.21. Bespovratna sredstva isplaćena iz RRF-a do kraja 2025. iznosila su ukupno 237,5 milijardi eura (66 %) od 359,9 milijardi eura preuzetih obveza, vidjeti ***sliku 2.10.*** Stoga je za isplatu do kraja 2026. dostupan iznos do 122,4 milijarde eura. Taj je iznos znatno veći od Komisijine procjene iz srpnja 2024., kojom su za 2026. prognozirana plaćanja u iznosu od 70,1 milijarde eura[18].

2.22. Ključne etape i ciljne vrijednosti povezane s RRF-om potrebno je dostići do 31. kolovoza 2026., a države članice moraju podnijeti svoje konačne zahtjeve za plaćanje do 30. rujna 2026.[19] Komisija mora dovršiti sva plaćanja do 31. prosinca 2026. Iznos koji je potrebno isplatiti 2026. otprilike je triput veći od plaćanja izvršenih 2025. Izvršavanjem tako velike količine plaćanja u kratkom vremenskom roku povećat će se pritisak na države članice da iskoriste financijska sredstva koja su im dostupna, kao i pritisak na Komisiju da ocijeni i obradi zahtjeve za plaćanje. Svi neiskorišteni iznosi doprinosa EU-a opozvat će se nakon što se ispune sve relevantne pravne obveze i obveze plaćanja[20].

Slika 2.10. – Stopa izvršenja za bespovratna sredstva iz RRF-a po izvorima, stanje na kraju 2025.



Napomena: nisu uključeni administrativni rashodi.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025. i drugih podataka Komisije.

[18] COM(2024) 276, tablica 3.

[19] COM(2025) 310.

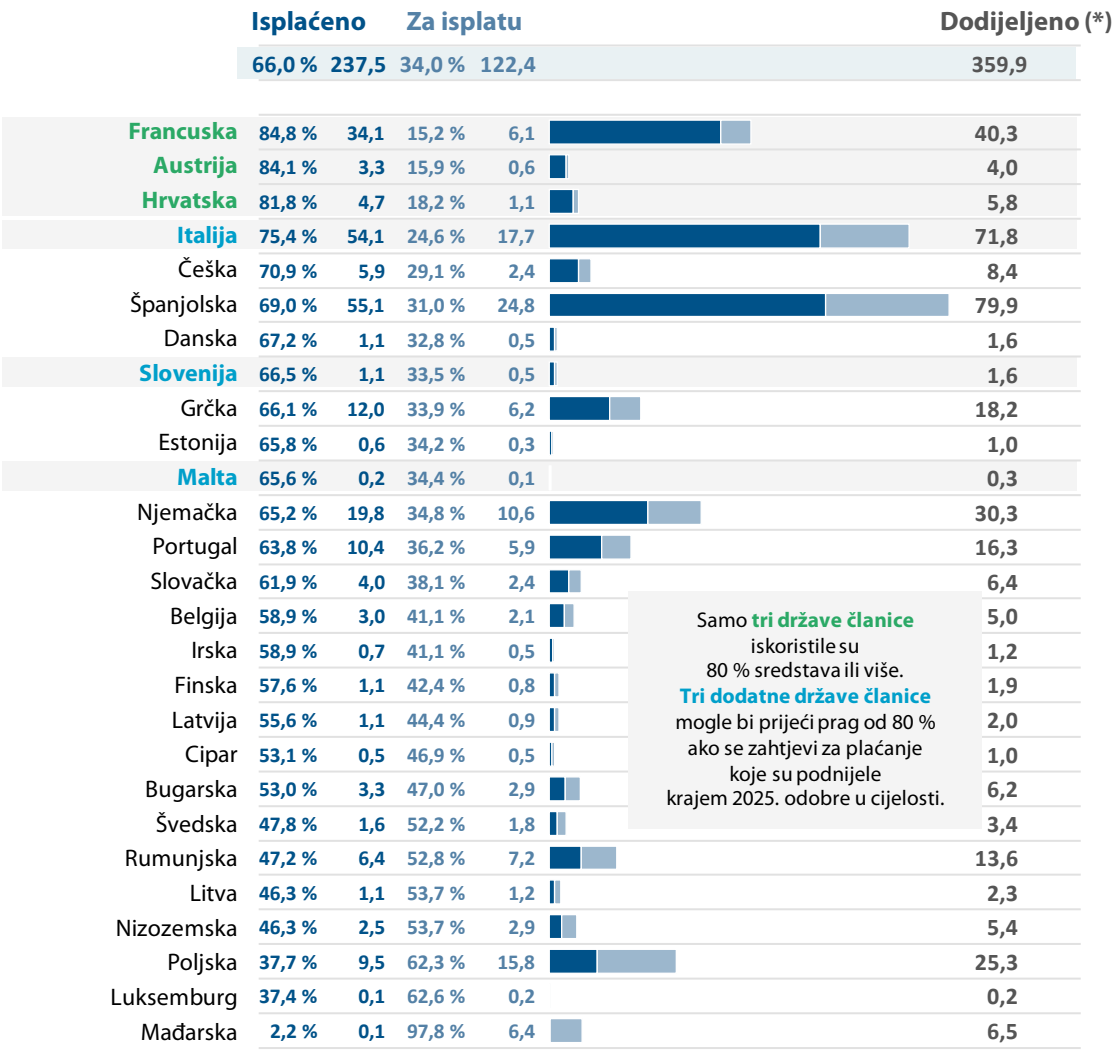
[20] C/2026/2614, 4.2. „Konačni opozivi zbog nedovoljne provedbe pri zaključenju Mehanizma za oporavak i otpornost”.

2.23. Postoje znatne razlike u mjeri u kojoj su države članice dosad iskoristile bespovratna sredstva iz RRF-a, vidjeti ***sliku 2.11.*** Plaćanja iz tog mehanizma temelje se na ključnim etapama i ciljnim vrijednostima koje je Vijeće utvrdilo za svaku državu članicu. Međutim, Sud je u tematskom izvješću o iskorištavanju sredstava iz RRF-a[21] zaključio da se u iznosu financijskih sredstava koji su primile države članice ne odražava nužno broj ili važnost dosegnutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Odnos između primljenih sredstava i dostignutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti razlikuje se ovisno o državi članici.

[21] Tematsko izvješće 13/2024.

Slika 2.11. – Isplaćena bespovratna sredstva iz RRF-a i iznosi za isplatu na temelju izmijenjenih iznosa sredstava dodijeljenih državama članicama, stanje na kraju 2025.

(u milijardama eura)



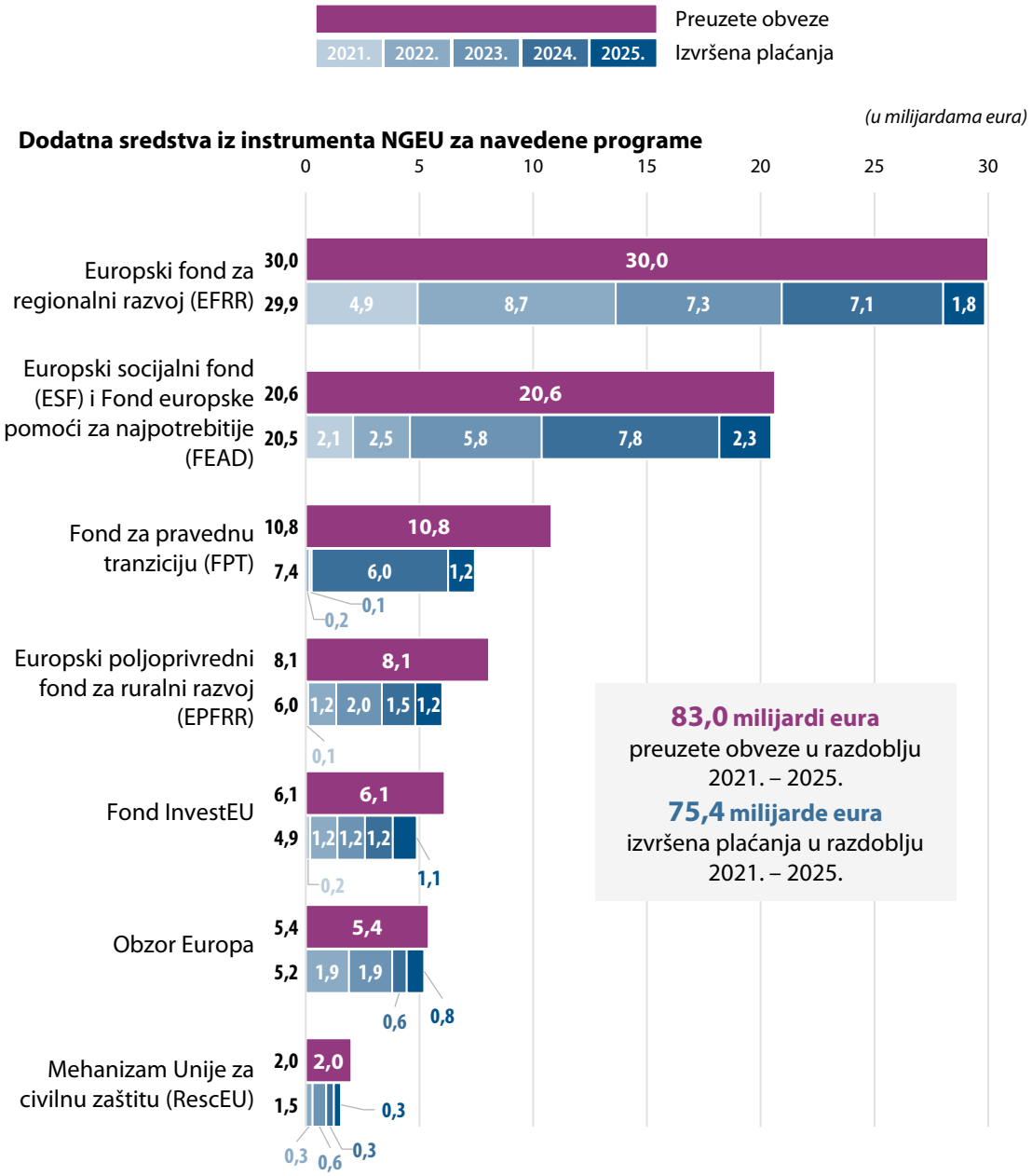
(*) na temelju izmijenjene raspodjele.

Napomene: nisu uključeni administrativni rashodi.
Mađarska je primila samo pretfinanciranje i dosad nije podnijela nijedan zahtjev za plaćanje.

Izvor: Sud, na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost i drugih podataka Komisije.

2.24. Preuzete obveze za dodatna sredstva u okviru instrumenta NGEU za programe u sklopu VFO-a ukupno iznose 83,0 milijardi eura, vidjeti ***sliku 2.12.*** Godišnja plaćanja za ta dodatna sredstva 2025. iznosila su 8,5 milijardi eura, pri čemu je ukupni iznos plaćanja do kraja 2025. dosegnuo 75,4 milijarde eura. Slijedom toga, do kraja 2026. mogu se izvršiti plaćanja u iznosu do 7,6 milijardi eura.

Slika 2.12. – Dodatna sredstva za programe EU-a povezana s primjenom instrumenta NGEU, stanje na kraju 2025.



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

Iako se nepodmirene obveze smanjuju, i dalje dosežu znatnu razinu

2.25. *Nepodmirene obveze* zbroj su obveza preuzetih u tekućoj godini i prethodnim godinama koje još nisu plaćene. Povezane su s višegodišnjom prirodom proračuna EU-a i čine buduće obveze plaćanja koje se, ako se ne opozovu, moraju ispuniti nakon što dospiju.

2.26. Akumulacija nepodmirenih obveza vodi do ograničavanja fleksibilnosti budućih proračuna jer se odobrenim sredstvima za plaćanje prvo moraju namiriti postojeće pravne obveze prije nego što se sredstva mogu dodijeliti za nove ili buduće prioritete. Visokom razinom nepodmirenih obveza ograničava se mogućnost da se proračunom EU-a odgovori na promjenjive okolnosti ili da se financiraju nove inicijative u okviru sljedećeg VFO-a. Nadalje, ako odobrena sredstva za plaćanje u godišnjim proračunima nisu dostatna, to može dovesti do kašnjenja u podmirivanju zahtjeva za plaćanje ili akumuliranja zaostataka u plaćanjima, vidjeti ***okvir 2.1.***

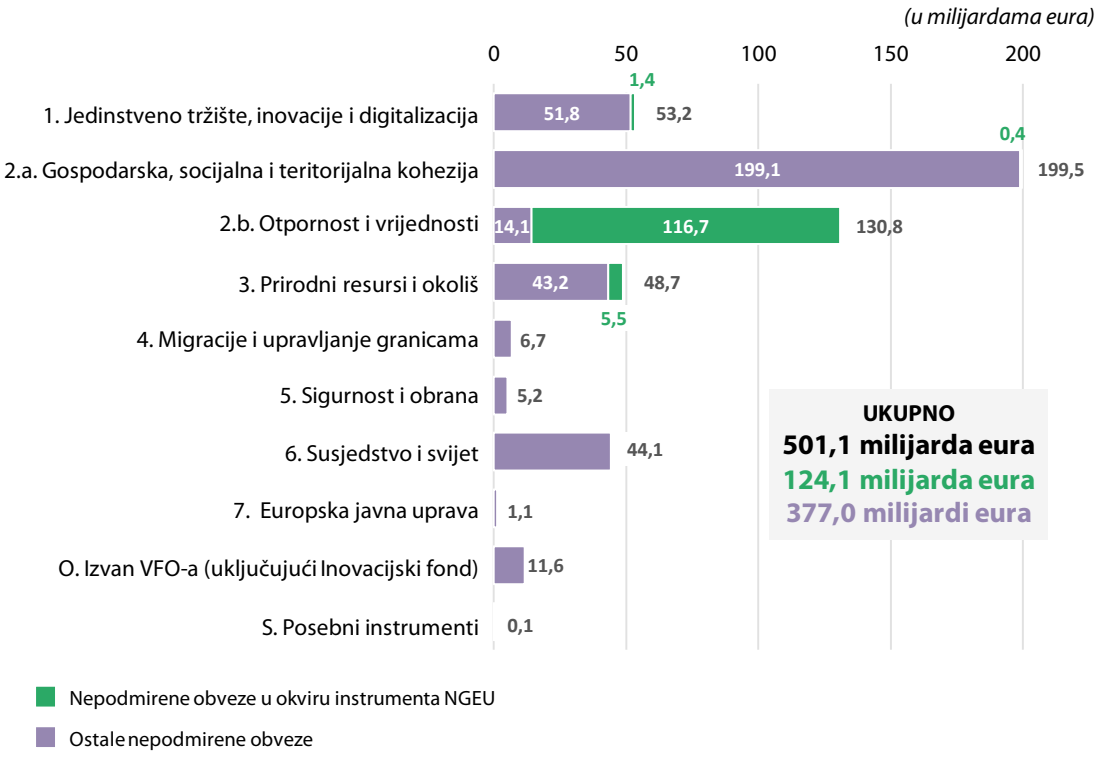
2.27. Komisija smatra da su godišnje gornje gornice plaćanja za 2026. i 2027. sveukupno dostatne kako bi se mogla izvršiti očekivana plaćanja[22]. Međutim, razlika do gornje granice za plaćanja vrlo je ograničena za 2027. (otprilike 1 milijarda eura)[23], čime se ostavlja malo prostora za suočavanje s nepredviđenim pritiscima na plaćanja.

2.28. Nepodmirene obveze, za koje će u budućim godinama biti potrebno izvršiti plaćanja ako se ne opozovu, iznosile su na kraju 2025. ukupno 501,1 milijardu eura, uključujući 124,1 milijardu eura za bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU, vidjeti ***sliku 2.13.***

[22] COM(2025) 573, str. 4.

[23] Ibid., tablica 1.1.

Slika 2.13. – Ukupne nepodmirene obveze po izvorima i naslovima VFO-a, stanje na kraju 2025.



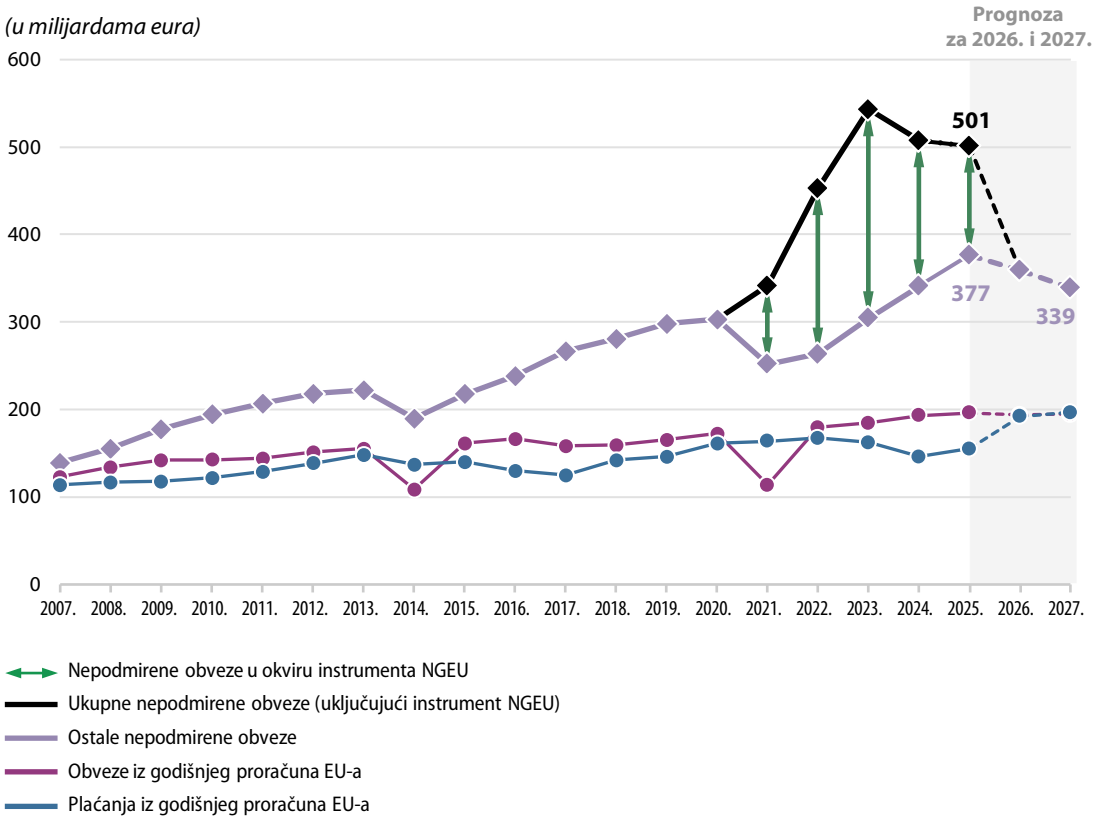
Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025. i drugih podataka Komisije.

2.29. Komisija je 2025. smanjila iznos nepodmirenih obveza prognoziran za kraj 2027. s 364,7 milijardi eura[24] na 339 milijardi eura[25]. Na ***slici 2.14.*** prikazane su nepodmirene obveze na kraju svake godine od 2007. do 2027. Kad je riječ o nepodmirenim obvezama u okviru instrumenta NGEU, sva plaćanja (osim malih iznosa povezanih s rashodima za administrativnu i tehničku pomoć) potrebno je izvršiti do kraja 2026.

[24] COM(2024) 276, tablica 4.

[25] COM(2025) 573, točka 2.6. „Promjene razine nepodmirenih obveza”.

Slika 2.14. – Nepodmirene obveze, preuzete obveze i plaćanja za razdoblje 2007. – 2025. te prognoza za 2026. i 2027.



Napomena: prognoze za razdoblje od 2026. nadalje ne uključuju prijenose i namjenske prihode.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za razdoblje 2007. – 2025. i izvješća COM(2025) 573.

Financijsko upravljanje tijekom 2025.

Nepodmireno zaduživanje EU-a povećalo se 2025. za više od 20 %

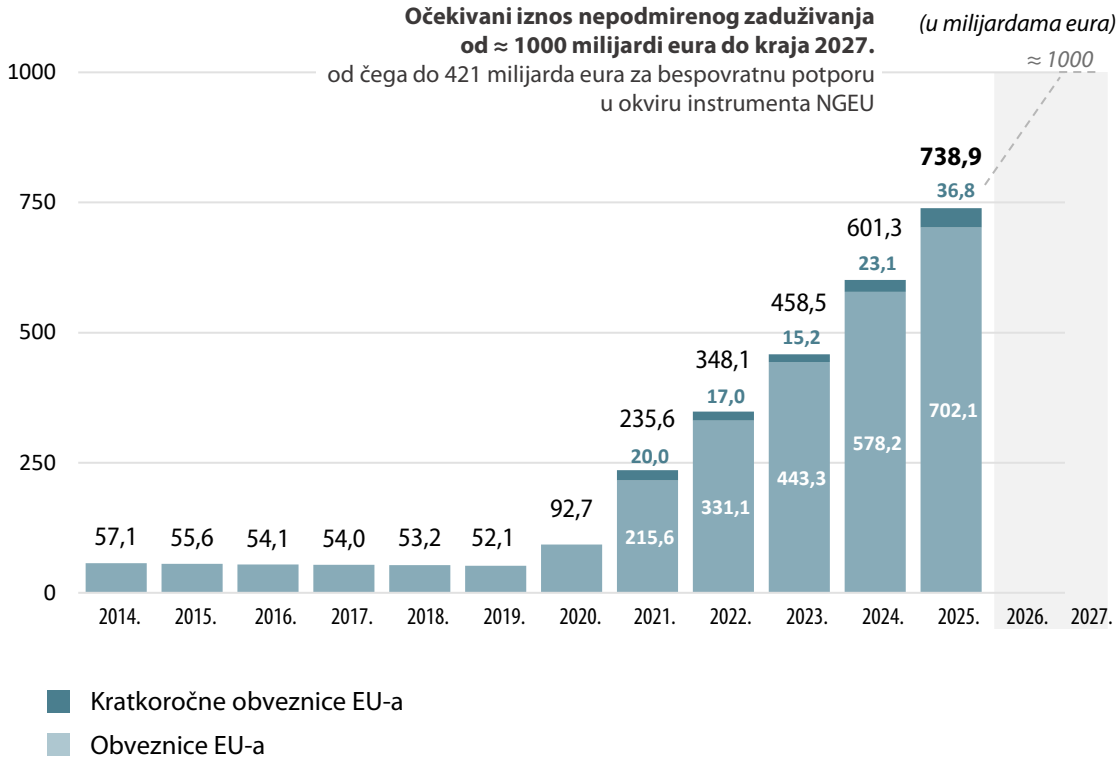
2.30. Od prosinca 2022. Komisija primjenjuje *diversificiranu strategiju financiranja*[26] kao svoj standardni pristup financiranju financijske pomoći zaduživanjem. Na kraju 2025. nominalna vrijednost nepodmirenog zaduživanja EU-a iznosila je 738,9 milijardi eura (2024.: 601,3 milijarde eura). To je uključivalo kratkoročne obveznice EU-a u nominalnoj vrijednosti od 36,8 milijardi eura (2024.: 23,1 milijarda eura). Riječ je o obveznicima s dospijećem kraćim od jedne godine koje se izdaju radi upravljanja likvidnošću.

2.31. Komisija se tijekom posljednjih pet godina sve više oslanja na tržišta kapitala za financiranje većih programa kao što su instrumenti SURE i NGEU, vidjeti ***sliku 2.15.*** Do 2027. nepodmireno zaduživanje EU-a moglo bi dosegnuti 1 bilijun eura.

2.32. Vijeće je 2025. donijelo Uredbu o uspostavi Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) za financiranje hitnih i velikih ulaganja u europsku obranu. Komisija može pozajmiti do 150 milijardi eura na tržištima kapitala i ta sredstva na zahtjev dati u zajam državama članicama na temelju odobrenih nacionalnih planova. Do kraja 2025. još se nije bilo započelo s financijskim operacijama. Prema navodima Komisije, ovisno o napretku u provedbi na nacionalnoj razini, polovica tih zajmova mogla bi se isplatiti 2026. i 2027., a ostatak do kraja 2030.

[26] Godišnje izvješće za 2023., odlomak 2.36.

Slika 2.15. – Nepodmireno zaduživanje EU-a od 2014.

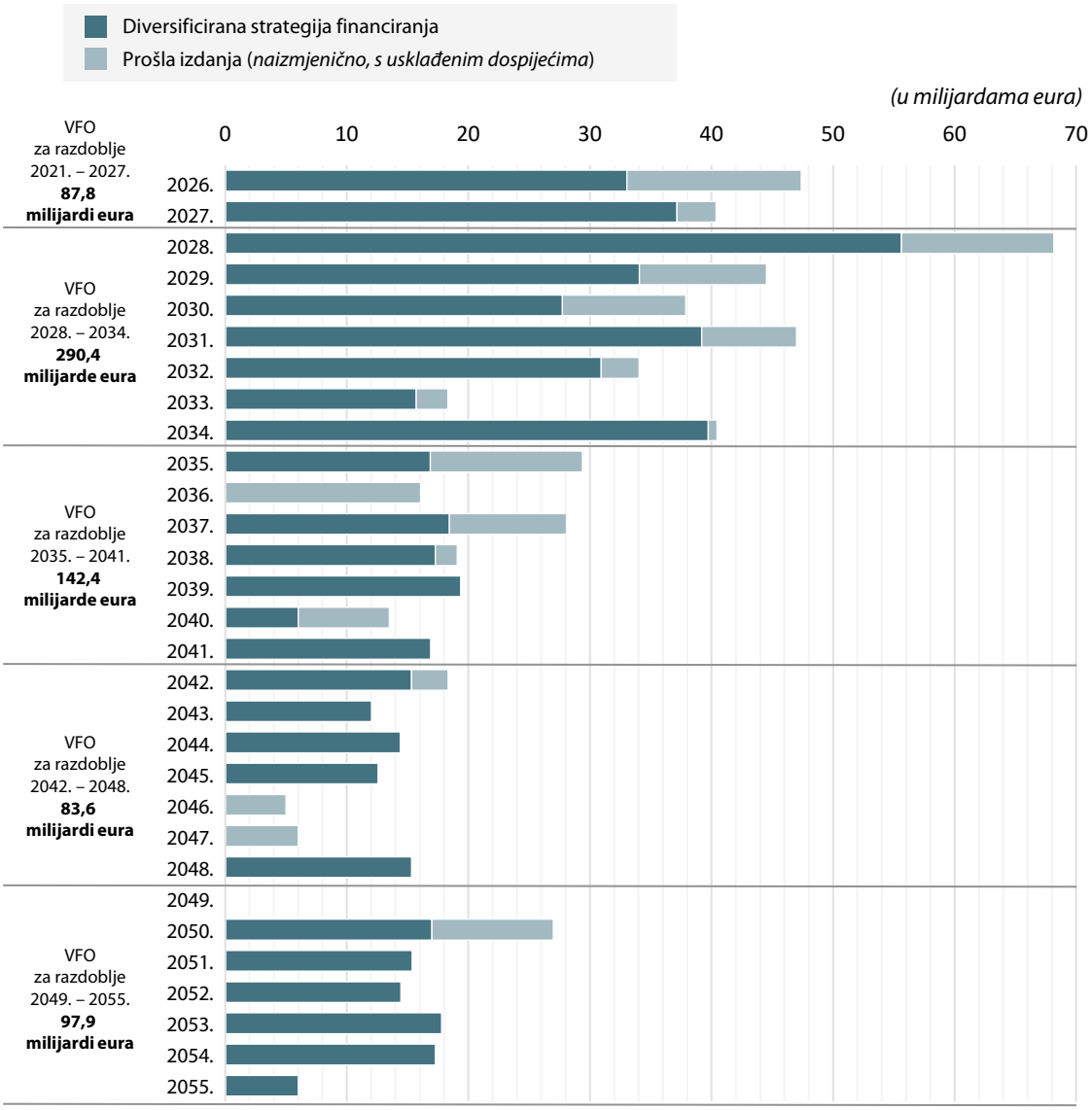


Napomena: obveznice EU-a u nominalnoj vrijednosti.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025. i drugih podataka Komisije.

2.33. Na ***slici 2.16.*** prikazuju se dospijeća za zaduživanje EU-a po programskim razdobljima ne uračunavajući kratkoročne obveznice EU-a. Dospijeća su trenutačno strukturirana na način da su raspodijeljena između tekućeg VFO-a i narednih VFO-ova. Dospjele obveznice djelomično će se prenijeti u sljedeća razdoblja kako bi se obveze plaćanja rasporedile tijekom narednih VFO-ova u skladu sa zahtjevima iz Odluke o vlastitim sredstvima.

Slika 2.16. – Godišnji iznosi nepodmirenih obveznica EU-a koji će dospjeti u budućnosti, stanje na kraju 2025.

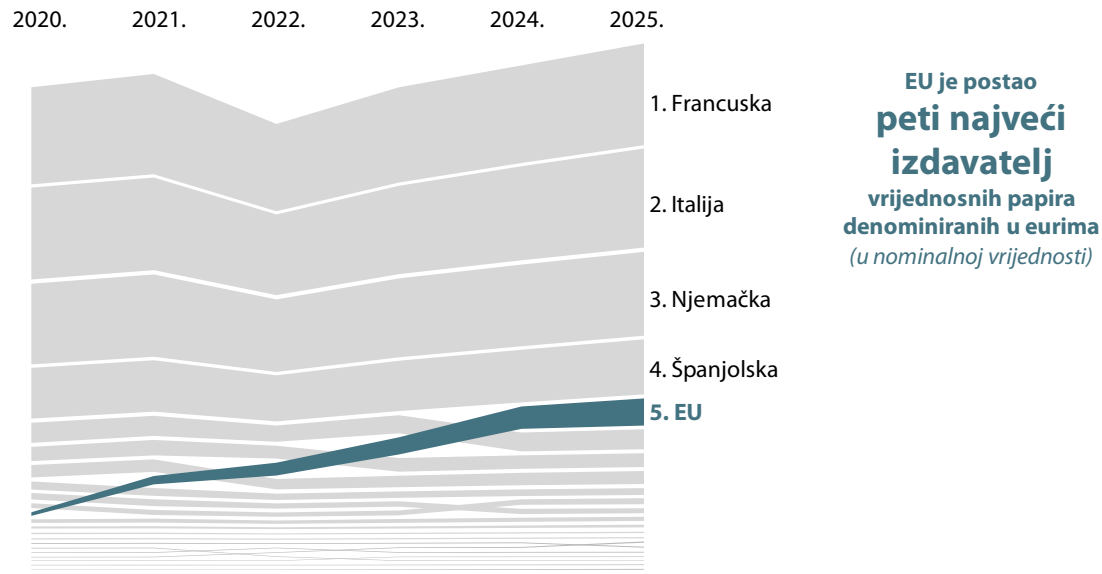


Napomena: iznosi u nominalnoj vrijednosti. Nisu uključene kratkoročne obveznice EU-a.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

2.34. EU se po veličini nepodmirenog nominalnog iznosa dugoročnih dužničkih vrijednosnih papira na kraju 2025. nalazio među najvećim izdavateljima dužničkih instrumenata denominiranih u eurima. Na ***slici 2.17.*** uspoređuju se nepodmireni dugoročni dužnički vrijednosni papiri država članica i EU-a u razdoblju 2020. – 2025.

Slika 2.17. – Nepodmireni iznosi dugoročnih dužničkih vrijednosnih papira koje su izdale opće države EU-a i EU

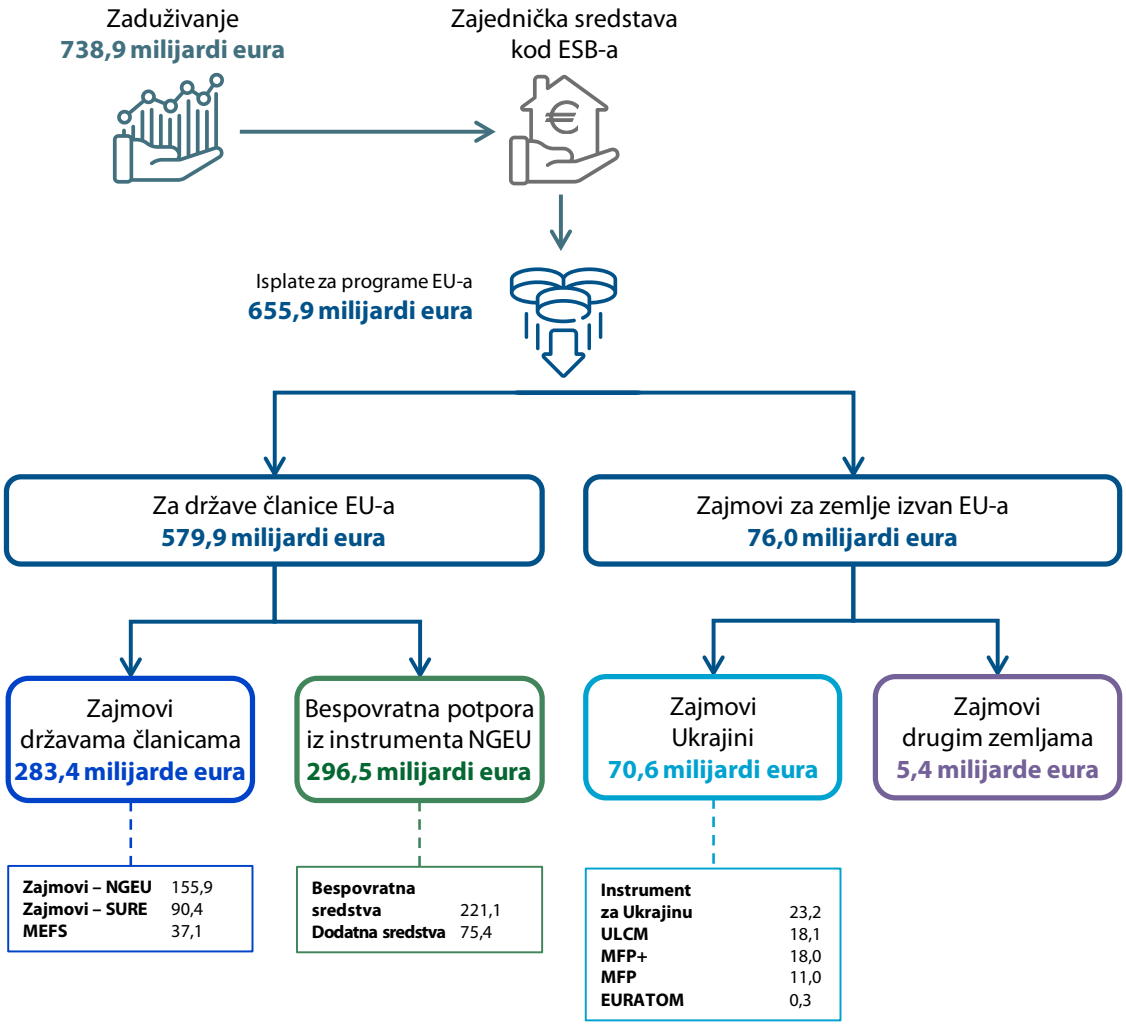


Izvor: Sud, na temelju podataka ESB-a i konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

2.35. Zaduživanjem EU-a financiraju se instrument NGEU i financijska pomoć državama članicama i zemljama izvan EU-a. Na ***slici 2.18.*** pruža se detaljan prikaz programa EU-a financiranih na temelju zaduživanja EU-a.

Slika 2.18. – Programi financirani na temelju nepodmirenog zaduživanja EU-a, stanje na kraju 2025.

(u milijardama eura)



MEFS: Mehanizam za europsku financijsku stabilnost
MFP: makrofinancijska pomoć
NGEU: instrument „NextGenerationEU"
SURE: Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji
ULCM: makrofinancijska pomoć u okviru Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini

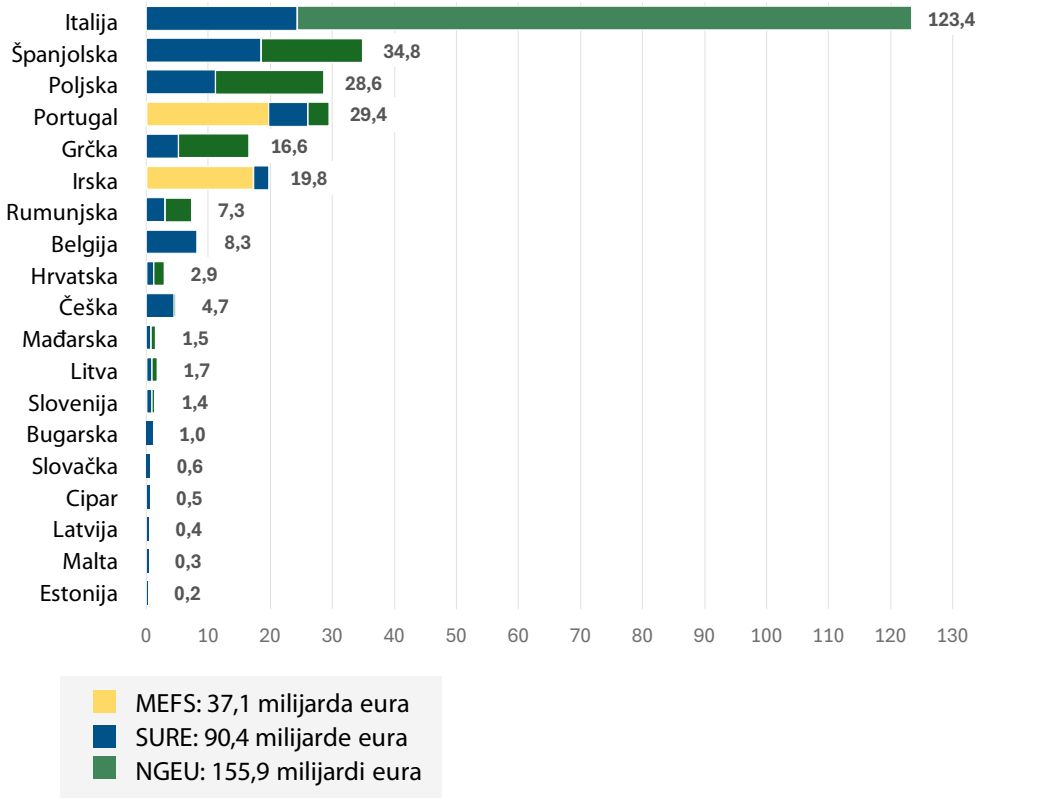
Napomena: iznosi u nominalnoj vrijednosti. Iznosi ne uključuju dio bespovratnih sredstava koji se financira iz pričuve za prilagodbu Brexitu ili sustava ETS. Novčani primitci od zaduživanja EU-a mogu se razlikovati od nominalnih iznosa otplate jer se vrijednosni papiri mogu izdati po cijenama višim ili nižim od nominalne vrijednosti, ovisno o tržišnim uvjetima.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025. i drugih podataka Komisije.

2.36. Na *slici 2.19.* pruža se detaljan prikaz zajmova državama članicama koji su financirani na temelju zaduživanja EU-a.

Slika 2.19. – Zajmovi financirani na temelju nepodmirenog zaduživanja EU-a koji su isplaćeni državama članicama EU-a, stanje na kraju 2025.

(u milijardama eura)



Napomena: iznosi u nominalnoj vrijednosti.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

Iskorištenost sredstava iz instrumenta NGEU manja je od očekivane

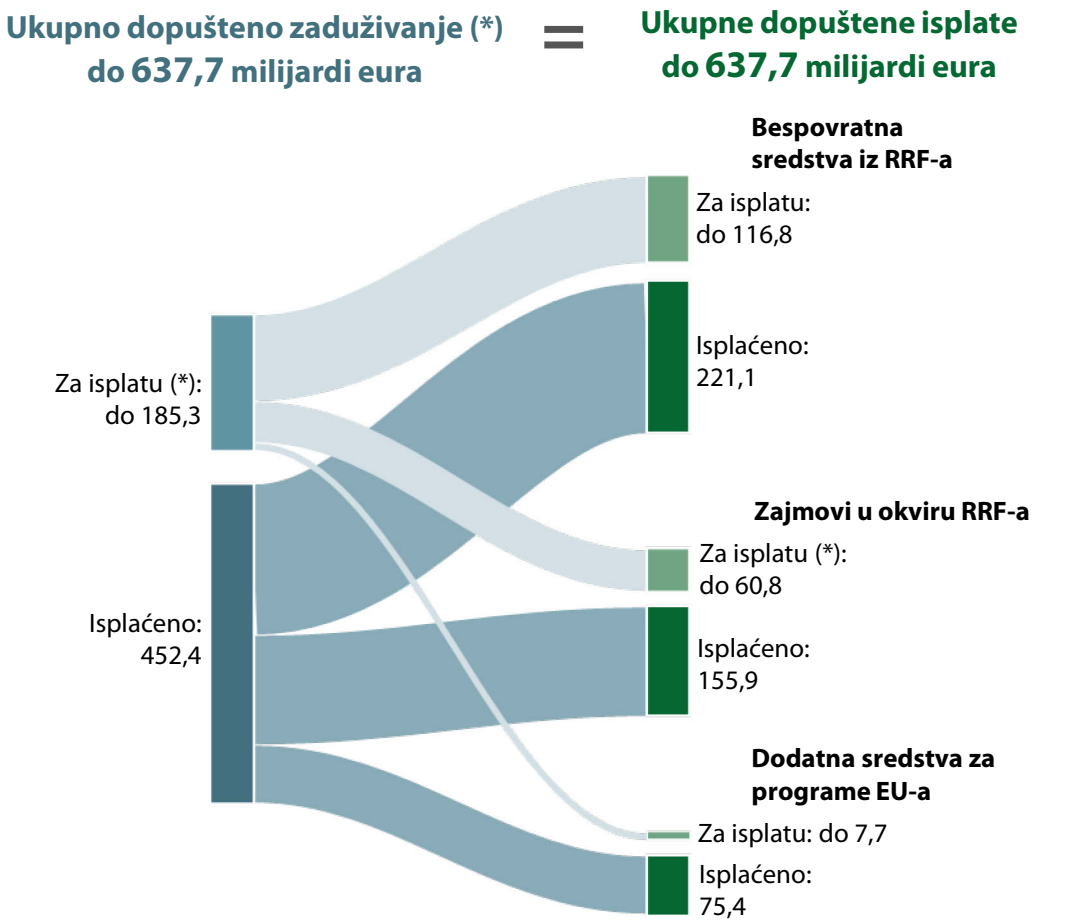
2.37. Početni iznos sredstava za program NGEU utvrđen je s ciljem pružanja financijskih sredstava državama članicama u vrijednosti do 806,9 milijardi eura u tekućim cijenama (750 milijardi eura u cijenama iz 2018.). Budući da se potražnja država članica za zajmovima smanjila, taj je iznos na kraju 2025. smanjen na 698 milijardi eura. Uzimajući u obzir činjenicu da je u siječnju 2026. smanjen iznos sredstava dodijeljenih za zajmove Španjolskoj[27], ažurirana ukupna raspoloživa sredstva iznose 637,7 milijardi eura i obuhvaćaju 216,7 milijardi eura za zajmove i 421,0 milijardi eura za bespovratnu potporu.

[27] Članak 2. stavak 1. Provedbene odluke Vijeća (EU) 17031/25.

2.38. Do kraja 2025. EU je isplatio 452,4 milijarde eura, vidjeti ***sliku 2.20.*** EU do kraja 2026. u okviru instrumenta NGEU još može isplatiti do 185,3 milijarde eura.

Slika 2.20. – Isplate iz instrumenta NGEU, stanje na kraju 2025.

(u milijardama eura)



(*) na temelju izmijenjenih dodijeljenih sredstava za zajmove iz siječnja 2026.

Napomena: navedeno zaduživanje za instrument NGEU odnosi se isključivo na financijska sredstva koja su bila posebno dodijeljena za taj instrument do kraja 2025. Ono ne uključuje administrativne rashode, kao ni dio bespovratnih sredstava koji se financira iz pričuve za prilagodbu Brexitu ili sustava ETS. Ukupni iznos zajmova uključuje smanjenje za 60,4 milijarde eura odobreno u siječnju 2026.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025. i drugih podataka Komisije.

2.39. Otplata zaduživanja u okviru instrumenta NGEU mora započeti 2028. i biti dovršena najkasnije 2058.[28] Godišnje otplate glavnice ne smiju premašiti 7,5 % maksimalnog iznosa bespovratne potpore u okviru instrumenta NGEU[29] (tj. 31,6 milijardi eura godišnje).

2.40. Kako bi se postiglo potrebno stabilno i predvidljivo smanjenje obveza[30], Komisija će dug koji dospijeva morati prenijeti u sljedeća razdoblja izdavanjem novih dužničkih instrumenata kako bi otplatila stare kako oni budu dospijevali[31]. Promjene tržišnih uvjeta mogle bi dovesti ili do većih ili do manjih troškova zaduživanja koji će se u slučaju zaduživanja za instrument NGEU povezanog s bespovratnim sredstvima i dodatnim sredstvima[32] morati teretiti na proračun EU-a. Parlament i Vijeće dogovorili su s Komisijom 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-a[33]. 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.

---

[28] Članak 5. stavak 2. Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053.

[29] Ibid.

[30] Ibid.

[31] COM(2024) 93, Prilog.

[32] Članak 11. stavak 1. Provedbene odluke Komisije (EU, Euratom) 2023/2825.

[33] Međuinstitucijski sporazum od 16. prosinca 2020., Prilog II.

2.41. Komisija nije objavila opću strategiju otplate za instrument NGEU do 2058. Kad je riječ o iznosima pozajmljenim za bespovratnu potporu iz instrumenta NGEU, Komisija je u prijedlogu VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. predložila fiksni godišnji iznos od 24 milijarde eura u tekućim cijenama za pokrivanje otplata kamata i glavnice[34] u tom razdoblju. U skladu s tim prijedlogom prednost bi se davala plaćanjima kamata, a sva preostala sredstva u okviru godišnjeg dodijeljenog iznosa od 24 milijarde eura upotrebljavala bi se za ubrzavanje otplate glavnice. Prema navodima Komisije takvim se pristupom fiksnog anuiteta omogućuje predvidljivost u planiranju proračuna te on služi kao prirodni zaštitni mehanizam od promjenjivih kamatnih stopa, čak i ako, u usporedbi s alternativnim rješenjima koja uključuju linearnu otplatu glavnice, može dovesti do viših ukupnih troškova za kamate tijekom cjelokupnog razdoblja otplate (do 2058.)[35]. U skladu s informacijama koje je objavila Komisija troškovi kamata povezani s bespovratnom potporom iz instrumenta NGEU u okviru VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. mogli bi iznositi oko 93 milijarde eura[36], pod pretpostavkom da se potpora isplati u cijelosti.

Očekivani troškovi zaduživanja u okviru instrumenta NGEU u sklopu tekućeg VFO-a i dalje su dvostruko veći od početnih procjena

2.42. Tijekom 2020. dogovoreno je da će se u svrhu financiranja kamata i isplata kupona za zaduživanje u okviru instrumenta NGEU ukupno dodijeliti sredstva u iznosu od 14,9 milijardi eura u sklopu naslova 2.b VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. („Otpornost i vrijednosti”)[37]. Procjene iz 2020. temeljile su se na očekivanju da će kamatne stope za zaduživanje iznositi od 0,55 % za 2021. do 1,15 % za 2027.[38] Međutim, kamatne stope u stvarnosti su se znatno povećale[39], što je imalo nepovoljan učinak na granični trošak financiranja koji EU snosi, vidjeti ***sliku 2.21.***

---

[34] COM(2025) 573, odjeljak 2.1. „Plaćanja povezana s obvezama iz VFO-a za razdoblje 2028. – 2034.”

[35] SWD(2025) 570, odjeljak 4.5. „Preparedness”.

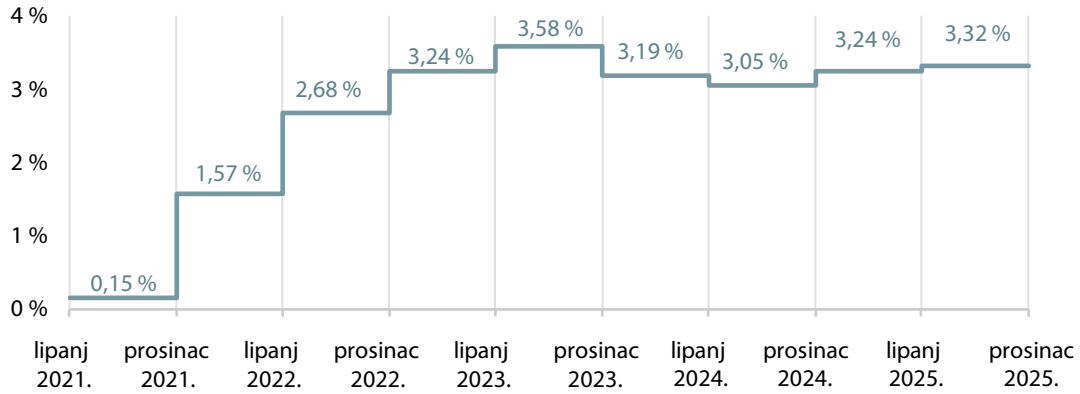
[36] Procjena na temelju slike 4.4. iz dokumenta SWD(2025) 570 final/2.

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

[38] Brifing Službe Europskog parlamenta za istraživanja: „Revision of the EU's long-term budget for 2021 to 2027”, str. 7.

[39] Ključne kamatne stope ESB-a.

Slika 2.21. – Promjene troškova financiranja instrumenta NGEU



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(2026) 164.

2.43. Prema navodima Komisije rashodi povezani s troškovima financiranja zaduživanja za bespovratnu potporu iz instrumenta NGEU iznosili su u razdoblju 2021. – 2025. 10,4 milijarde eura (2025.: 5 milijardi eura). To je gotovo 62 % više od početne prognoze od 6,4 milijarde eura[40]. Komisija očekuje da će 2026. platiti kamate u iznosu od oko 8 milijardi eura[41], a 2027. u iznosu od 9,9 milijardi eura[42]. Ukupni troškovi financiranja u sklopu tekućeg VFO-a stoga bi mogli dosegnuti 28,3 milijarde eura, što je otprilike dvostruko veći iznos od Komisijine početne prognoze od 14,9 milijardi eura[43]. Međutim, sukob na Bliskom istoku, koji je započeo krajem veljače 2026. doveo je do dodatne neizvjesnosti u pogledu inflacije i odluka o monetarnoj politici u širem smislu[44]. Zbog toga bi se budući troškovi financiranja mogli razlikovati od trenutačnih proračunskih projekcija. Komisija još nije objavila ažurirane procjene mogućih posljedica za troškove financiranja, iako bi učinak mogao biti usporediv s učinkom ruske ratne agresije na Ukrajinu.

---

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

[41] Proračun EU-a za 2026., glava 6. „Oporavak i otpornost”.

[42] Komisijin izvještaj o procjenama za financijsku godinu 2027., odjeljak „Policy Highlights”, točka 3.4.3. „Recovery and resilience cluster”, redak „Financing cost of the European Union Recovery Instrument (EURI)”.

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

[44] Govor potpredsjednika ESB-a, 26. ožujka 2026.

2.44. U sklopu proračuna EU-a 2025. aktiviran je posebni instrument EU-a za oporavak (EURI)[45], iz kojeg je osiguran iznos od 1,1 milijarde eura[46] za pokrivanje dijela troškova zaduživanja u okviru instrumenta NGEU. Riječ je o iznosu povrh sredstava u vrijednosti od 1,1 milijarde eura financiranih iz instrumenta fleksibilnosti[47].

Zakašnjele isplate dovele su do povećanih novčanih salda

2.45. Komisija uzima sredstva u zajam unaprijed, i to na temelju predviđenih potreba za isplatama u okviru različitih programa, kako bi zajamčila da može pravodobno ispuniti svoje obveze. Svake godine donosi *godišnju odluku o zaduživanju* kojom se utvrđuje maksimalna gornja granica za dugoročno i kratkoročno zaduživanje, u kojoj se odražavaju predviđeni likvidnosni zahtjevi za sve relevantne programe. Unutar tog okvira Komisija objavljuje polugodišnje *planove financiranja* u kojima se navode očekivani opsezi izdanja i vremenski okviri za sljedećih šest mjeseci. Prethodnom objavom svoje strategije financiranja Komisija jamči veću predvidljivost svojih izdanja, uz istodobno zadržavanje fleksibilnosti i jamčenje transparentnosti na tržištima[48].

2.46. Komisija mora zajamčiti da raspolaže dostatnim sredstvima za izvršavanje isplata. U slučaju RRF-a isplate niže od onih koje su predviđene na temelju okvirnog rasporeda zahtjeva država članica za plaćanje dovele su do povećanja raspoloživih novčanih sredstava, vidjeti ***sliku 2.22.***

---

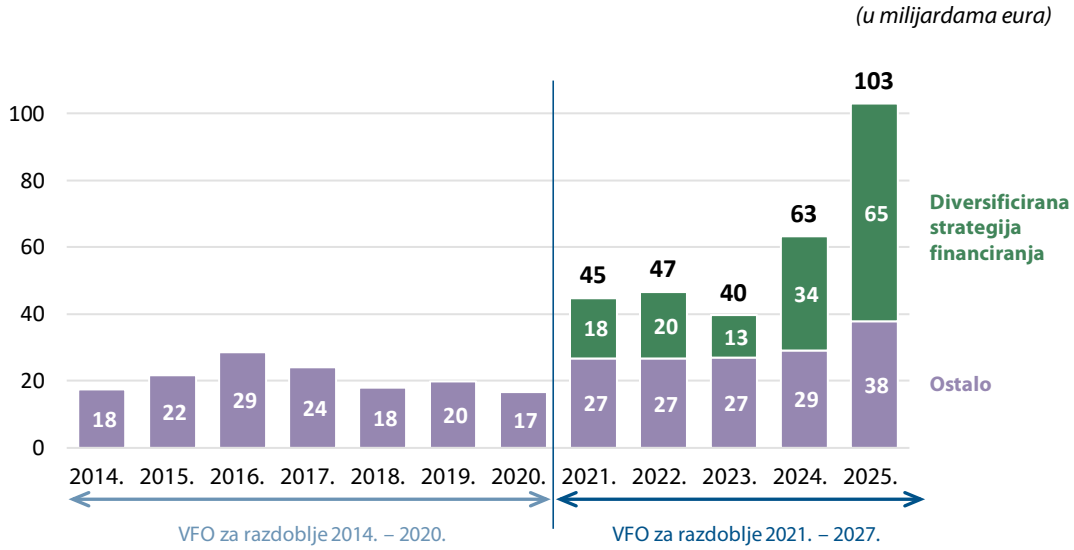
[45] Godišnje izvješće za 2023., odlomak 2.32.

[46] Proračun EU-a za 2025., str. 15.

[47] Ibid.

[48] Uvodna izjava 8. Provedbene odluke Komisije (EU, Euratom) 2023/2825.

Slika 2.22. – Novčana salda EU-a na kraju godine



Napomena: salda uključuju i novčane ekvivalente.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

2.47. U skladu s diversificiranom strategijom financiranja (vidjeti odlomak ***2.30***.) Komisija prihode od zaduživanja drži u zajedničkim sredstvima za očuvanje likvidnosti kod ESB-a i upravlja tim sredstvima na središnjoj razini. Povoljni uvjeti u pogledu kamatnih stopa značili su da je od 2021. zahvaljujući upravljanju likvidnošću ostvaren kumulativni neto prihod za proračun EU-a koji, prema navodima Komisije, iznosi 0,2 milijarde eura. Međutim, promjene kamatnih stopa 2025. značile su da su novčana salda počela stvarati neto troškove upravljanja likvidnošću za proračun EU-a[49]. Budući da se troškovi povezani s likvidnošću fakturiraju na godišnjoj razini, neto troškovi nastali 2025. odrazit će se tek u proračunu EU-a za 2026.[50]

[49] COM(2025) 310, odjeljak 2.2. „Kašnjenja u provedbi povećavaju troškove za Europsku uniju.”

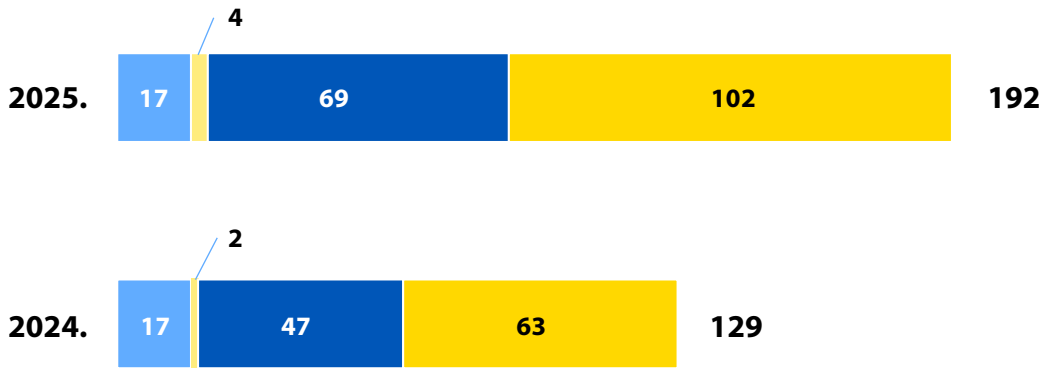
[50] Članak 17. Provedbene odluke Komisije (EU, Euratom) 2024/1974.

Iz proračuna EU-a pružena je daljnja potpora Ukrajini tijekom ruske ratne agresije

2.48. Prema navodima Komisije EU i njegove države članice mobilizirali su od početka ruske ratne agresije do kraja 2025. potporu za Ukrajinu i njezine stanovnike u iznosu većem od 192,1 milijarde eura, vidjeti ***sliku 2.23.***

Slika 2.23. – Potpora EU-a i njegovih država članica za Ukrajinu i Ukrajince od početka ruske ratne agresije, stanje na kraju 2025.

(u milijardama eura)



Potpora Ukrajincima u EU-u

Potpora Ukrajini na temelju prihoda od imobilizirane ruske imovine

Mjere vojne pomoći

Ostala potpora koju su stavili na raspolaganje EU i njegove države članice

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

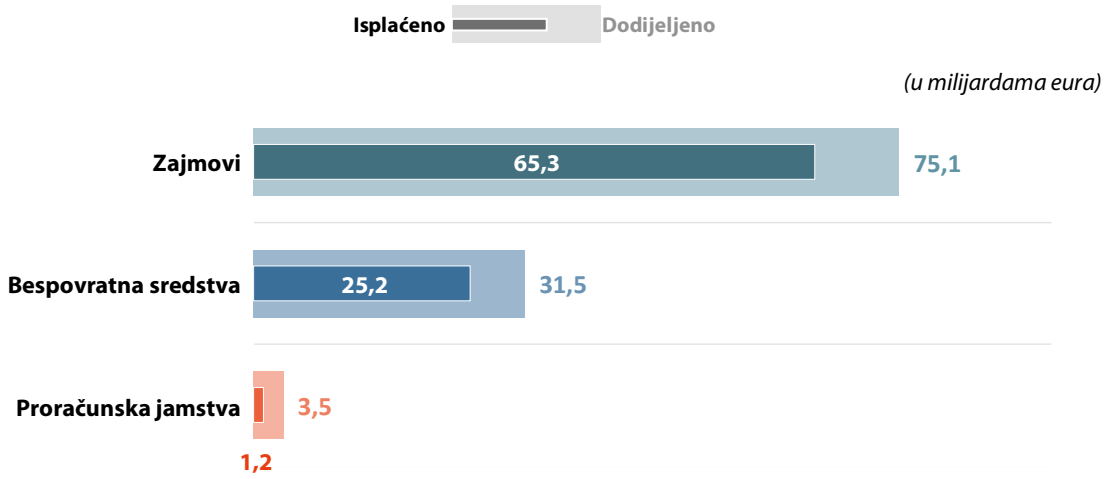
2.49. Dok se na ***slici 2.23.*** prikazuje ukupan iznos koji su mobilizirali EU i njegove države članice, na ***slici 2.24.*** pruža se dopunska perspektiva, s naglaskom isključivo na potpori čije je pružanje omogućeno na temelju proračuna EU-a. Detaljan prikaz temelji se na isplaćenim i dodijeljenim iznosima za sljedeće elemente:

(a) zajmove, i to u nominalnoj vrijednosti;

(b) bespovratna sredstva, kojima se pruža izravna potpora Ukrajini i Ukrajincima (bez rezervacija za zajmove i jamstva); te

(c) *proračunska jamstva* pružena isključivo u okviru Jamstva za Ukrajinu.

Slika 2.24. – Pomoć Ukrajini i Ukrajincima iz proračuna EU-a od početka ruske ratne agresije, stanje na kraju 2025.



Napomena: zajmovi u nominalnoj vrijednosti; bespovratna sredstva u okviru odobrenih programa; proračunska jamstva pružena isključivo iz Jamstva za Ukrajinu. Nisu uključene rezervacije za zajednički fond za rezervacije.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025. i drugih podataka Komisije.

2.50. Kad je riječ o Instrumentu za Ukrajinu, do kraja 2025. u okviru tog instrumenta mobiliziran je iznos od 31,3 milijarde eura, uključujući 23,2 milijarde eura u zajmovima, vidjeti ***sliku 2.18.*** Taj je instrument uspostavljen 2024. i njegova je svrha pružiti financijsku potporu Ukrajini u iznosu do 50 milijardi eura do 2027. EU u sklopu tog instrumenta ujedno može subvencionirati troškove zaduživanja Ukrajine tijekom tekućeg razdoblja VFO-a za zajmove u sklopu Instrumenta za Ukrajinu i izvanredne zajmove *makrofinancijske pomoći* izdane 2022. Takve subvencije za kamate iznosile su 2025. 0,6 milijardi eura (ukupno 0,8 milijardi eura od uspostave Instrumenta za Ukrajinu).

2.51. Makrofinancijska pomoć u okviru Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini[51], koja je utvrđena u sklopu inicijative skupine G7 „zajmovi Ukrajini iz ubrzanja izvanrednih prihoda" i koja iznosi 18,1 milijardu eura[52], isplaćena je u cijelosti. Očekuje se da će se otplata glavnice, kamata i povezanih troškova financirati budućim priljevima izvanrednih prihoda od imobilizirane ruske državne imovine[53]. Međutim, Sud napominje da su s imobilizacijom ruske imovine povezani određeni pravni izazovi[54]. Prema navodima Komisije EU je 2025. izdvojio 0,6 milijardi eura takvih izvanrednih prihoda kao pričuvu za pokrivanje budućih financijskih troškova povezanih s Mehanizmom suradnje za zajmove Ukrajini.

2.52. U prosincu 2025. Vijeće je postiglo politički dogovor o dodatnom zajmu Ukrajini u iznosu od 90 milijardi eura[55] za zadovoljavanje financijskih potreba te zemlje tijekom 2026. i 2027. koji će se isplatiti u okviru tzv. zajma za potporu Ukrajini, od čega je 30 milijardi eura namijenjeno za makrofinancijsku pomoć i proračunsku potporu u okviru Instrumenta za Ukrajinu, a 60 milijardi eura za potporu kapacitetima obrambene industrije. Zajam će se financirati zaduživanjem EU-a na tržištima kapitala, uz jamstvo iz *prostora u proračunu* EU-a, pri čemu će se voditi računa o tome da se ne utječe na financijske obveze država članica koje ne sudjeluju u pružanju te potpore (Češka, Mađarska i Slovačka). Iz proračuna EU-a pokrivale bi se kamate i povezani troškovi zaduživanja tijekom 2027., dok bi Ukrajina glavnicu trebala otplatiti tek nakon što primi ratne reparacije od Rusije[56]. U siječnju 2026. Europski parlament dao je suglasnost za primjenu postupka pojačane suradnje[57] među državama članicama koje jamče za taj zajam. Relevantne uredbe donesene su u veljači 2026.[58] U travnju 2026. Vijeće je postiglo dogovor o izmjeni VFO-a radi pružanja jamstva za izdavanje obveznica EU-a i financiranja troškova servisiranja duga za 2027. (čija je vrijednost u vrijeme iznošenja povezanog prijedloga bila procijenjena na otprilike 1 milijardu eura).

---

[51] Uredba (EU) 2024/2773.

[52] Prilog izjavi ministara financija skupine G7 o inicijativi „zajmovi iz ubrzanja izvanrednih prihoda".

[53] Članak 3. i članak 5. stavak 2. Uredbe (EU) 2024/2773.

[54] Predmeti T-150/26 i C-186/26.

[55] EUCO 26/25.

[56] Članak 20. Uredbe (EU) 2026/467.

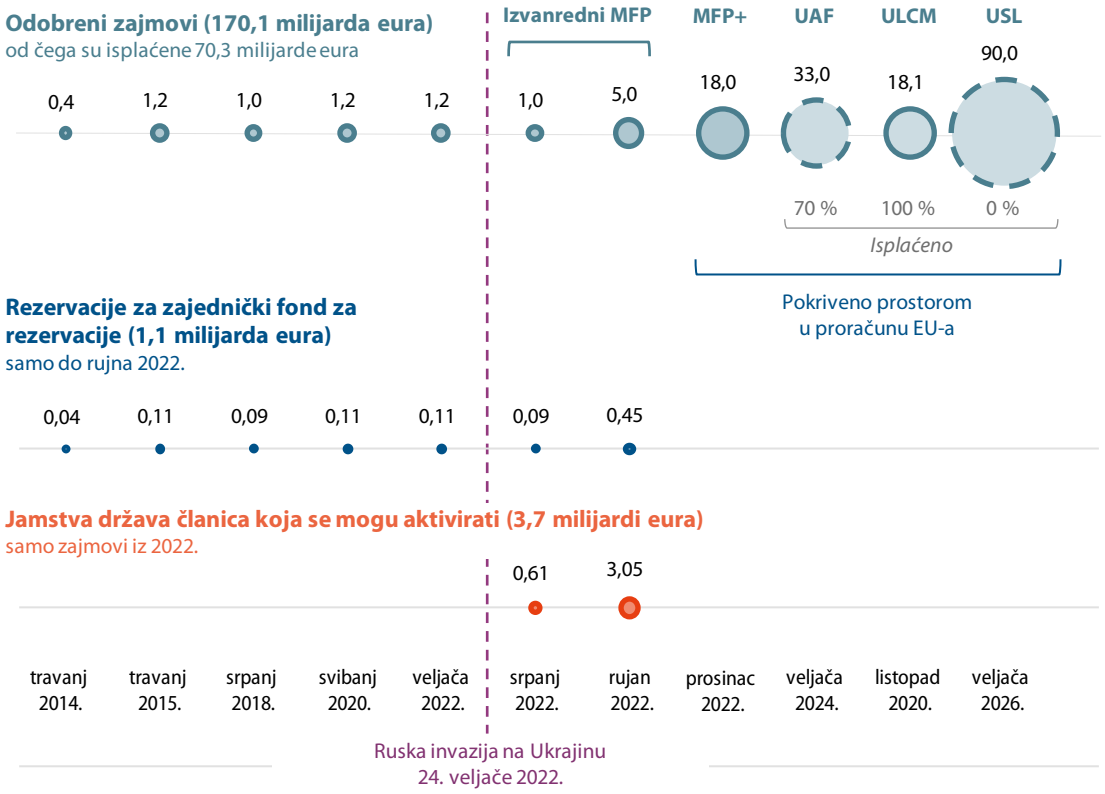
[57] Članak 20. Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju EU-a.

[58] Uredbe (EU) 2026/467 i (EU) 2026/468.

2.53. Do sredine 2026. zajmovi Ukrajini koji su odobreni ili dogovoreni od 2014. i koji su bili nepodmireni ili koje je tek trebalo isplatiti dosezali su iznos do 170,1 milijardu eura. Do kraja 2025. od tog ukupnog iznosa već su bile isplaćene 70,3 milijarde eura, vidjeti ***sliku 2.25.***

Slika 2.25. – Kronološki prikaz odobrenih zajmova Ukrajini koji su nepodmireni ili koje tek treba isplatiti, uključujući rezervacije i jamstva država članica

(u milijardama eura)



MFP:	makrofinancijska pomoć
MFP+:	makrofinancijska pomoć plus
UAF:	Instrument za Ukrajinu (kako je izmijenjen Uredbom (EU) 2026/468)
ULCM:	makrofinancijska pomoć u okviru Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini
USL:	makrofinancijska pomoć u okviru zajma za potporu Ukrajini

Napomena: iznosi u nominalnoj vrijednosti isplaćeni do kraja 2025.
Nije uključen nepodmireni zajam u vrijednosti od 0,3 milijarde eura koji je Euratom isplatio Energoatomu.
Na kraju 2025. u zajednički fond za rezervacije još je trebalo uplatiti rezervacije u iznosu od 0,05 milijardi eura za zajmove iz 2022.

Izvor: Sud, na temelju primjenjivog zakonodavstva i konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

2.54. Komisija je u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2025.[59] priznala umanjenje u vrijednosti od 30,2 milijarde eura (2024.: 15,8 milijardi eura) za sve zajmove u okviru makrofinancijske pomoći i Instrumenta za Ukrajinu koji su već isplaćeni, u kojem se odražavaju očekivani gubitci tijekom vijeka trajanja zajmova.

Izloženost proračuna EU-a i dalje raste

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

(a) proračunska jamstva EU-a za zaduživanje na tržištima za zajmove isplaćene 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 produljena[60].

2.56. Posljedična izloženost proračuna EU-a iznosila je na kraju 2025. ukupno 406,8 milijardi eura, što je povećanje za 19 % u odnosu na iznos od 342 milijarde eura na kraju 2024. Na ***slici 2.26.*** 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.

[59] Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2025., bilješka 2.4.

[60] Ibid., bilješka 4.1.1.

Slika 2.26. – Ukupna izloženost proračuna EU-a na kraju 2025., s izvorima izloženosti i sustavima zaštite

(u milijardama eura)

<table>
<tr><th rowspan="2">Izvor izloženosti</th><th colspan="2">Izloženost proračuna EU-a</th><th rowspan="2">Sustav zaštite
PRIJE
upotrebe proračuna EU-a</th><th rowspan="2">Sustav zaštite
NAKON
upotrebe proračuna EU-a</th></tr>
<tr><th>2024.</th><th>2025.</th></tr>
<tr><td>Zajmovi u okviru instrumenta NGEU</td><td>108,7</td><td>155,9</td><td rowspan="15">—</td><td>Prostor u proračunu u okviru privremene gornje granice vlastitih sredstava
(0,6 % BND-a EU-a)</td></tr>
<tr><td>Zajmovi u okviru instrumenta SURE</td><td>98,4</td><td>90,4</td><td>Prostor u proračunu do trajne gornje granice vlastitih sredstava (1,4 % BND-a EU-a)
+
jamstvo država članica (25 %)</td></tr>
<tr><td>Zajmovi iz MEFS-a</td><td>42,0</td><td>37,1</td><td rowspan="5">Prostor u proračunu do trajne gornje granice vlastitih sredstava
(1,4 % BND-a EU-a)</td></tr>
<tr><td>Zajmovi za platne bilance</td><td>0,2</td><td>–</td></tr>
<tr><td>Zajmovi Ukrajini u okviru makrofinancijske pomoći plus</td><td>18,0</td><td>18,0</td></tr>
<tr><td>Zajmovi iz Instrumenta za Ukrajinu</td><td>13,1</td><td>23,2</td></tr>
<tr><td>Makrofinancijska pomoć u okviru Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini</td><td>–</td><td>18,1</td><td>Izvanredni prihodi od imobilizirane ruske državne imovine</td></tr>
<tr><td>Zajmovi Ukrajini u okviru izvanredne makrofinancijske pomoći</td><td>6,0</td><td>6,0</td><td>Zajednički fond za rezervacije (9 %)
+
dobrovoljno jamstvo država članica (61 %)</td><td rowspan="13">—</td></tr>
<tr><td>Zajmovi Ukrajini u okviru makrofinancijske pomoći</td><td>5,0</td><td>5,0</td><td rowspan="11">Zajednički fond za rezervacije
(između 9 % i 70 %)</td></tr>
<tr><td>Jamstvo za Ukrajinu</td><td>0,1</td><td>1,2</td></tr>
<tr><td>Zajmovi Euratoma Energoatomu</td><td>0,3</td><td>0,3</td></tr>
<tr><td>Jamstvo EFSU-a</td><td>21,0</td><td>20,0</td></tr>
<tr><td>Jamstvo u okviru mandata za vanjsko kreditiranje</td><td>19,2</td><td>16,8</td></tr>
<tr><td>Jamstvo EFOR-a</td><td>0,5</td><td>0,5</td></tr>
<tr><td>Jamstvo fonda EFOR+ u sklopu instrumenta NDICI</td><td>1,3</td><td>2,9</td></tr>
<tr><td>Jamstvo u okviru programa InvestEU</td><td>3,5</td><td>6,0</td></tr>
<tr><td>Zajmovi drugim zemljama izvan EU-a</td><td>4,7</td><td>5,4</td></tr>
<tr><td>Ukupno</td><td>342,0</td><td>406,8</td></tr>
</table>

Napomena: slika je izrađena prema pristupu opisanom u odlomku ***2.55***.
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 naizmjeničnim jamstvima država članica. U slučaju jamstva u okviru mandata za vanjsko kreditiranje izloženost EU-a kreće se između 65 % i 100 % nepodmirenih salda.

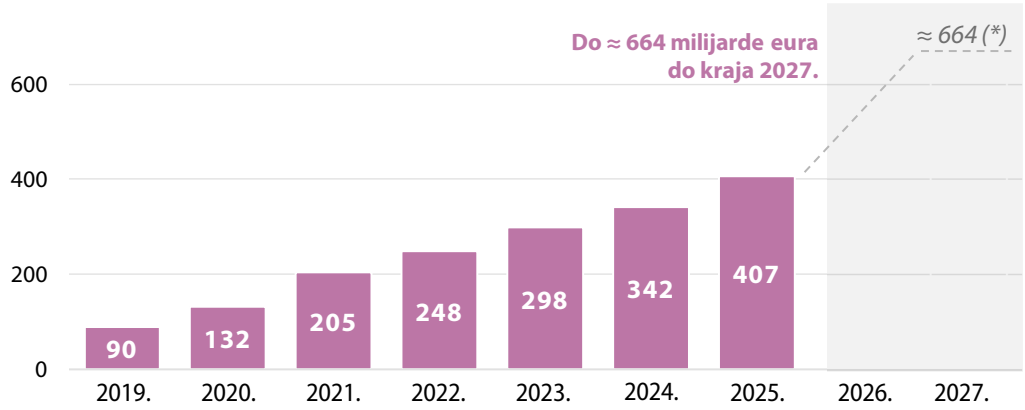
Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2024. i 2025.

2.57. Tijekom 2025. uspostavljen je Instrument za reforme i rast za Moldovu. Iz tog će se instrumenta u razdoblju 2025. – 2027. izdati zajmovi u iznosu do 1,5 milijardi eura, od čega je 2025. isplaćen iznos od 0,3 milijarde eura.

2.58. Predviđa se da će izloženost proračuna EU-a i dalje rasti te da će do 2027. dosegnuti iznos do 664 milijarde eura, vidjeti ***sliku 2.27.***

Slika 2.27. – Prošla i predviđena izloženost proračuna EU-a

(u milijardama eura)



(*) Predviđena izloženost do kraja 2027.:

- Zajmovi u okviru instrumenta NextGenerationEU: do 216,7 milijardi eura (izmijenjena vrijednost iz siječnja 2026.)
- Zajmovi u okviru Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji: 82,4 milijarde eura
- Zajmovi u okviru Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu: do 75 milijardi eura (≈ 50 %)
- Zajmovi u okviru Mehanizma za europsku financijsku stabilnost: 27,9 milijardi eura
- Zajmovi Euratoma Energoatomu: 0,2 milijarde eura
- Zajmovi Ukrajini: do 170 milijardi eura (izmijenjena vrijednost iz siječnja 2026.)
- Zajmovi drugim zemljama izvan EU-a: do 14,7 milijardi eura
- Proračunska jamstva za operacije za koje su sklopljeni ugovori: do 77,6 milijardi eura

Napomena: slika je izrađena prema pristupu opisanom u odlomku ***2.55***.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025. i drugih podataka Komisije.

2.59. 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 godine[61]. Komisija je dostavila Sudu podatke koji se temelje na brojčanim vrijednostima za godišnju izloženost proračuna EU-a na kraju 2024., financijsku pomoć državama članicama i zemljama izvan EU-a te *mandat za vanjsko kreditiranje*. Prema izračunu Suda ukupna izloženost za 2026. iznosi 20 milijardi eura (2025.: 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. preporučio[62] Komisiji da objavljuje svoju procjenu ukupne godišnje izloženosti.

Iz prostora u proračunu EU-a pruža se jamstvo za zaduživanje

2.60. 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. Od 2021. trajna gornja granica vlastitih sredstava utvrđena je na 1,4 % bruto nacionalnog dohotka (BND) EU-a. Proračun za 2025. uključivao je vlastita sredstva u iznosu od 0,83 % BND-a EU-a za financiranje proračunskih rashoda[63], što znači da je na kraju godine za pokrivanje proračunskih obveza bila dostupna razlika od 0,57 %.

---

[61] Tematsko izvješće 05/2023, slika 2.

[62] Godišnje izvješće za 2022., preporuka 2.3.

[63] Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2025., bilješka 6.7.

2.61. 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 likvidnošću[64]. 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 mehanizmu[65].

2.62. Na temelju podataka dostupnih na kraju 2024. Komisija procjenjuje da će, nakon što se oduzmu vlastita sredstva potrebna za financiranje odobrenih sredstava za plaćanje iz proračuna EU-a (ne ubrajajući instrument NGEU), dostupni prostor u proračunu do trajne gornje granice vlastitih sredstava iznositi 90,8 milijardi eura za 2026. i 90,5 milijardi eura za 2027.[66], vidjeti ***sliku 2.28.*** Te vrijednosti odgovaraju udjelu od 0,5 % godišnjeg BND-a EU-a.

2.63. 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 radi pružanja jamstva za otplatu zaduživanja za instrument NGEU. Komisija procjenjuje da će u razdoblju do 2027. ostati raspoloživ gotovo cjelokupni prostor u proračunu do privremene gornje granice vlastitih sredstava[67], vidjeti ***sliku 2.28.***

---

64 Ibid.

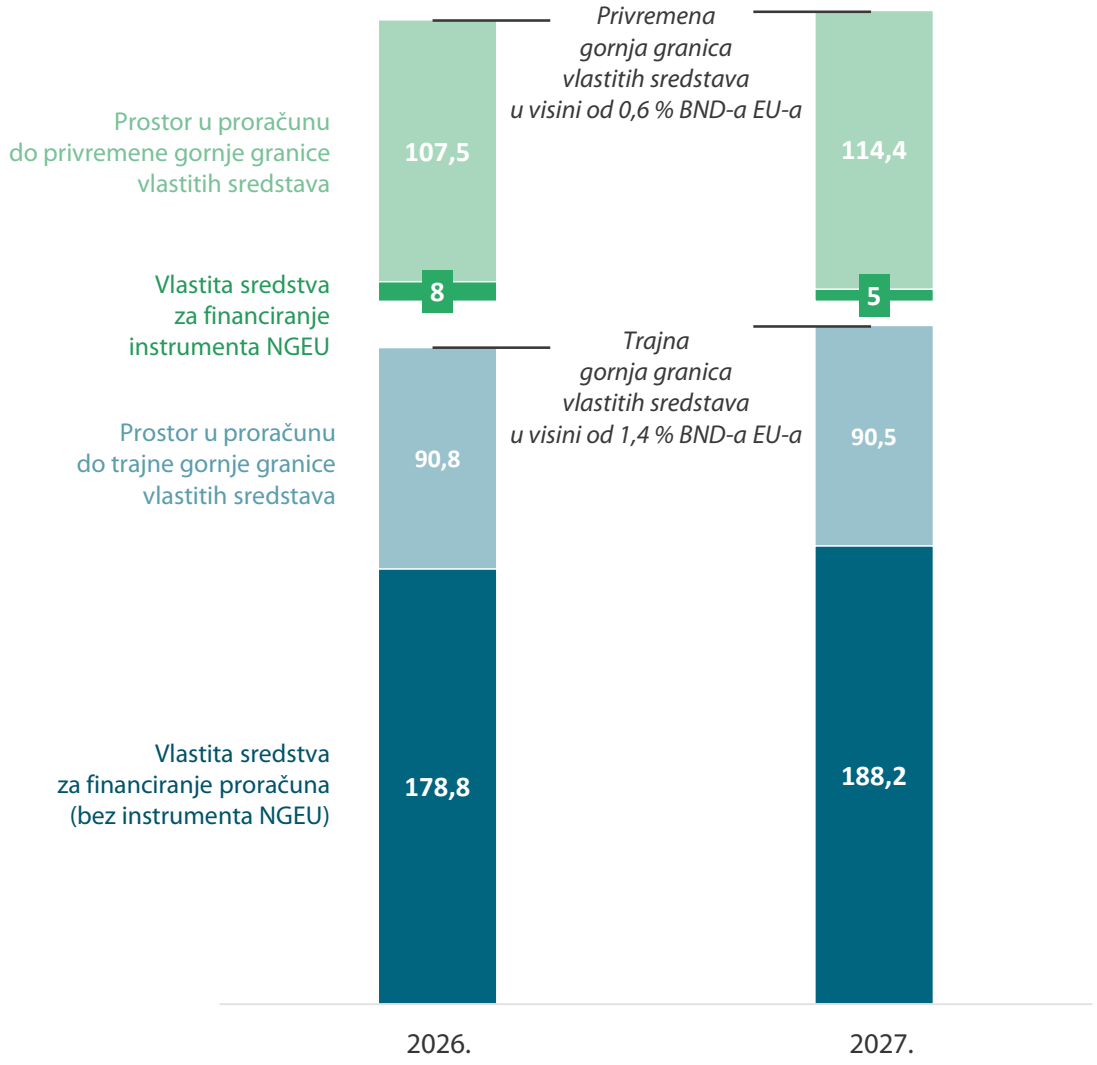
65 Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053.

66 COM(2025) 781, prilozi.

67 Ibid.

Slika 2.28. – Prostor u proračunu do trajne i privremene gornje granice vlastitih sredstava

(u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju dokumenta COM(2025) 781.

2.64. Komisija je predložila da se za sljedeći VFO gornja granica vlastitih sredstava poveća na 1,75 %[68]. Sud je u mišljenju o prijedlogu Komisije[69] naveo da bi Komisija trebala ponovno procijeniti je li predložena gornja granica vlastitih sredstava i dalje primjerena nakon što je Ukrajini odobren novi zajam u iznosu od 90 milijardi eura.

[68] Članak 4. prijedloga COM(2025) 574.

[69] Mišljenje 04/2026, odlomak 16.

2.65. Prijedlogom se uvodi i mehanizam za odgovor na krize kojim se omogućuje dodatno zaduživanje na tržištima kapitala radi davanja zajmova državama članicama u slučaju ozbiljne krize, ozbiljnih poteškoća ili ozbiljne prijetnje[70]. Taj bi se mehanizam primjenjivao u slučajevima u kojima se na temelju postojećih programa ne može odgovarajuće reagirati na nastalu situaciju. Obveze koje iz toga proizađu pokrivale bi se izvanrednim i privremenim povećanjem gornje granice vlastitih sredstava za 0,25 postotnih bodova[71].

Ukupni je financijski rezultat zajedničkog fonda za rezervacije pozitivan, kao što je bio i 2024.

2.66. Od 2021. u *zajedničkom fondu za rezervacije* objedinjuju se sve rezervacije za financijske obveze EU-a koje proizlaze iz proračunskih jamstava, zajmova za financijsku pomoć i jamstvenog instrumenta Euratoma[72]. Na dan 31. prosinca 2025. tržišna vrijednost imovine zajedničkog fonda za rezervacije iznosila je 27,2 milijarde eura (2024.: 23,2 milijarde eura). Sredstva zajedničkog fonda za rezervacije raspoređuju se u odjeljke koji odgovaraju različitim instrumentima iz kojih se izdvajaju doprinosi za taj fond[73], vidjeti ***sliku 2.29.***

[70] Članak 6. prijedloga COM(2025) 574.

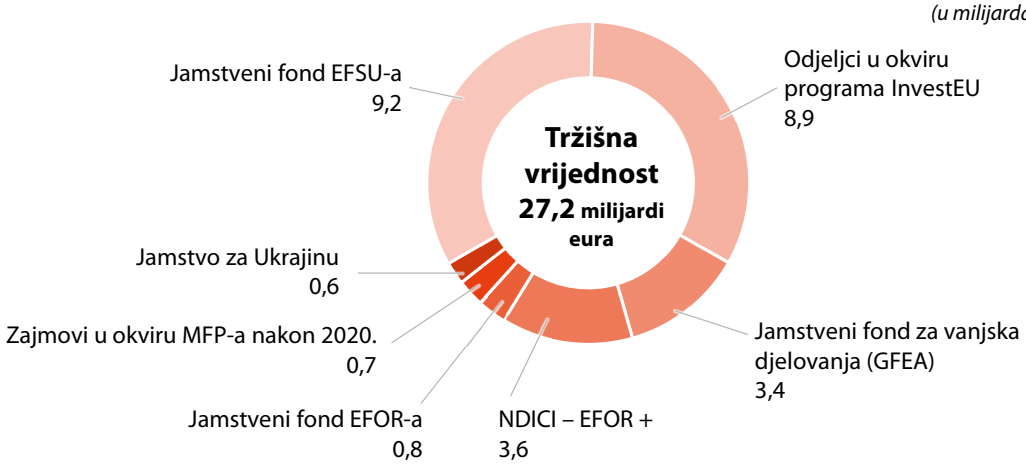
[71] Ibid., članak 8.

[72] Članak 215. Financijske uredbe.

[73] Članak 3. Odluke C(2020) 131/03.

Slika 2.29. – Zajednički fond za rezervacije i njegove sastavnice, stanje na kraju 2025.

(u milijardama eura)



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 1,1 milijarde eura prikazana u okviru odjeljka za program InvestEU raspoređena je u odjeljke za države članice (Češka, Finska, Rumunjska, Malta, Bugarska, Grčka, Španjolska i Portugal), koji se financiraju odvojeno nacionalnim ili regionalnim doprinosima. Osim toga, 0,2 milijarde eura drže se u središnjoj riznici Komisije kao sigurnosna pričuva za likvidnost za pokrivanje hitnih aktivacija jamstava.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

2.67. Cilj je Komisije pri upravljanju zajedničkim fondom za rezervacije u najmanju ruku zaštititi uloženi kapital (očuvanje kapitala)[74]. Nakon što je 2025. zabilježen pozitivan rezultat od 0,9 milijardi eura (2024.: 0,8 milijardi eura), ukupni (realizirani i nerealizirani) financijski rezultat portfelja tog fonda od njegova osnivanja 2021. iznosi 1,3 milijarde eura (4,9 %).

[74] COM(2025) 400, dio 2.

2.68. 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 zajmove u okviru makrofinancijske pomoći i zajmove Euratoma nikad nije došlo do neispunjavanja obveza otplate, na kraju 2024. ukupne aktivacije jamstava zbog operacija u okviru kojih nisu ispunjene obveze, umanjene za povrate sredstava, te smanjenja vrijednosti vlasničkih ulaganja u sklopu proračunskih jamstava iznosili su 1,4 milijarde eura[75] (2023.: 1,2 milijarde eura), od čega se 0,9 milijardi (2023.: 0,9 milijardi) odnosilo na mandat za vanjsko kreditiranje[76], za koji su rezervacije izdvojene u odjeljku za Jamstveni fond za vanjska djelovanja.

[75] Utvrđeno na temelju Nacrta općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2026. – radni dokument, dio XI. Vidjeti tablice pod naslovom „Guarantee calls and recoveries" na str. 19., 34., 48., 63., 79. i 97.

[76] Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2026. – radni dokument, dio XI., str. 63.

Zaključci i preporuke

Zaključci

2.69. Tijekom 2025. 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 2025. bila su veća od ukupnih obveza. Stopa iskorištenosti sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. dosegnula je 98,6 %, dok su ukupna plaćanja iz fondova u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu Uredbe o zajedničkim odredbama činila 16,6 % iznosa dodijeljenog za te fondove u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. Stopa iskorištenosti za tri glavna fonda kohezijske politike (EFRR, KF i ESF+) za razdoblje 2021. – 2025. iznosila je 14,8 %, pri čemu su ukupna plaćanja iznosila 52,8 milijardi eura. Sud je utvrdio da je vrijednost nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine bila visoka (vidjeti odlomke ***2.2***. – ***2.18***.).

2.70. Godišnje isplate bespovratnih sredstava iz RRF-a za 2025. iznosile su 40,1 milijardu eura i bile su znatno manje od Komisijine prognoze (65 milijardi eura). Međutim, u prosincu 2025. 17 država članica podnijelo je zahtjeve za plaćanje u ukupnoj vrijednosti od 20,3 milijarde eura. Do kraja 2025. od obveza za bespovratna sredstva iz RRF-a u iznosu od 359,9 milijardi eura bilo je isplaćeno 237,5 milijardi eura (66 %), čime je za isplatu do kraja 2026. preostao iznos od 122,4 milijarde eura (34 %) (vidjeti odlomke ***2.19***. – ***2.24***.).

2.71. Na kraju 2025. ukupne nepodmirene obveze, uključujući nepodmirene obveze za bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU, iznosile su 501,1 milijardu eura. Komisija očekuje da će se taj iznos do kraja 2027. smanjiti na 339 milijardi eura (vidjeti odlomke ***2.25***. – ***2.29***.).

2.72. Dugoročno zaduživanje EU-a dosezalo je na kraju 2025. iznos od 702,1 milijarde eura i očekuje se da će do kraja tekućeg VFO-a dosegnuti iznos od 1 bilijuna eura. Ukupni rashodi za troškove financiranja bespovratne potpore iz instrumenta NGEU u sklopu tekućeg VFO-a mogli bi dosegnuti 28,3 milijarde eura, što je otprilike dvostruko veći iznos od Komisijine početne prognoze od 14,9 milijardi eura. Isplate iz instrumenta NGEU bile su 2025. manje od prognoziranih, što je dovelo do povećanog iznosa novčanih sredstava na kraju godine (vidjeti odlomke ***2.30***. – ***2.47***.).

2.73. EU i njegove države članice mobilizirali su od početka ruske ratne agresije do kraja 2025. potporu za Ukrajinu i njezine stanovnike u iznosu većem od 192,1 milijarde eura. Od toga je EU isplatio 65,3 milijarde eura u zajmovima, a dodatnih 9,8 milijardi eura tek se treba isplatiti. U travnju 2026. Vijeće je postiglo dogovor o pružanju dodatnih zajmova u vrijednosti od 90 milijardi eura (vidjeti odlomke ***2.48***. – ***2.54***.).

2.74. Izloženost proračuna EU-a povećala se s 342 milijarde eura 2024. na 406,8 milijardi eura 2025. te se očekuje da će se u narednim godinama dodatno povećati. Na dan 31. prosinca 2025. tržišna vrijednost imovine zajedničkog fonda za rezervacije iznosila je 27,2 milijarde eura (vidjeti odlomke ***2.55***. – ***2.68***.).

Preporuke

Preporuka 2.1. – Potrebno je smanjiti rizik od zaostataka u plaćanjima za fondove kohezijske politike

2.75. Komisija bi u suradnji s državama članicama trebala poduzeti pravodobne mjere kako bi se zajamčilo odgovarajuće planiranje i zadovoljavanje potreba za plaćanjima, u okvirima godišnjeg proračuna i u skladu s gornjim granicama VFO-a, s posebnim naglaskom na fondovima kohezijske politike. Cilj bi trebao biti smanjiti svaki rizik od zaostataka u plaćanjima uzrokovanih nedostatnim odobrenim sredstvima za plaćanje u godišnjem proračunu kako bi se ograničio pritisak na odobrena sredstva za plaćanje u budućim proračunskim godinama.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Preporuka 2.2. – Potrebno je izraditi strategiju za upravljanje obvezama i otplatu za instrument NGEU

2.76. Komisija bi trebala izraditi strategiju za upravljanje obvezama i otplatu za dug povezan s instrumentom NGEU kojom će se obuhvatiti razdoblje otplate do 2058., uzimajući u obzir makrorizike i financijske rizike, uključujući prijenos u sljedeća razdoblja, kamatne stope, likvidnost i tržišne rizike. Za razdoblje obuhvaćeno tekućim VFO-om i predstojećim VFO-ovima trebala bi uzeti u obzir primjenjiva proračunska ograničenja, uključujući godišnju gornju granicu za otplate glavnice i raspoloživa odobrena sredstva za plaćanje. Kad je riječ o bespovratnoj potpori, budući da će se povezani troškovi financiranja teretiti na proračun EU-a, Komisija bi trebala utvrditi kriterije i prioritete za odlučivanje o tome koji će se iznos duga koji dospijeva prenijeti u sljedeća razdoblja kako bi se ograničili troškovi financiranja uz istodobno očuvanje učinkovitog pristupa tržištu i operativne fleksibilnosti.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Poglavlje 3.

Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a

Sadržaj

	Odlomak
Dio 1. – Rezultati revizija uspješnosti koje je Sud proveo: ključne poruke	**3.1. – 3.39.**
Uvod	3.1. – 3.6.
Odgovor EU-a na oporavak nakon krize	3.7. – 3.12.
Povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana	3.13. – 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. – 3.37.
Glavni institucijski dionici	3.38. – 3.39.
Europski parlament	3.38.
Vijeće Europske unije	3.39.
Dio 2. – Uspješnost programa u okviru naslova 2. višegodišnjeg financijskog okvira	**3.40. – 3.82.**
Uvod	3.40. – 3.43.
Opseg revizije i revizijski pristup	3.44.
Izvješćivanje o uspješnosti za naslov 2. bilo je u skladu s uputama Komisije	3.45. – 3.49.
S pomoću okvira uspješnosti za razdoblje 2021. – 2027. poboljšalo se praćenje rezultata, ali ne i učinaka	3.50. – 3.57.
Okvir uspješnosti za razdoblje 2021. – 2027. uključuje više pokazatelja rezultata nego prije, ali za većinu programa i dalje ne postoje pokazatelji učinka	3.50. – 3.54.
Sljedivost prijavljenih podataka općenito je bila zadovoljavajuća	3.55. – 3.57.

Pokazatelji upućuju na to da se uspješnost među programima razlikovala: procjenom koju je proveo Sud utvrđen je manji napredak nego procjenom koju je obavila Komisija **3.58. – 3.74.**

Procjena koju je Sud proveo u vezi s ostvarivanjem napretka u dosezanju ciljnih vrijednosti pokazatelja manje je pozitivna od procjene koju je obavila Komisija **3.58. – 3.65.**

Postojeći pokazatelji programa upućuju na to da je dosad uspješnost veća nego u prethodnom VFO-u, uz iznimku fonda ESF+ **3.66. – 3.74.**

Zaključci i preporuke **3.75. – 3.82.**

Prilozi

Prilog 3.1. – Strateška područja Suda obuhvaćena tematskim izvješćima (TI) iz 2025.

Prilog 3.2. – Primjeri ranih mjera koje je Komisija poduzela na temelju preporuka iz tematskih izvješća Suda za 2025.

Prilog 3.3. – Status pokazatelja uspješnosti na dan 31.12.2024., na temelju procjene koju je proveo Sud

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

Uvod

3.1. Sud u 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 2025. objavio 26 tematskih izvješća (***Prilog 3.1.***) u kojima su obrađeni mnogi od izazova s kojima se EU suočava u različitim rashodovnim područjima i politikama EU-a.

3.2. Revizijske aktivnosti Suda bile su usmjerene na sljedeća strateška područja, koja Sud smatra prioritetima u skladu sa svojom strategijom za razdoblje 2021. – 2025.:

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

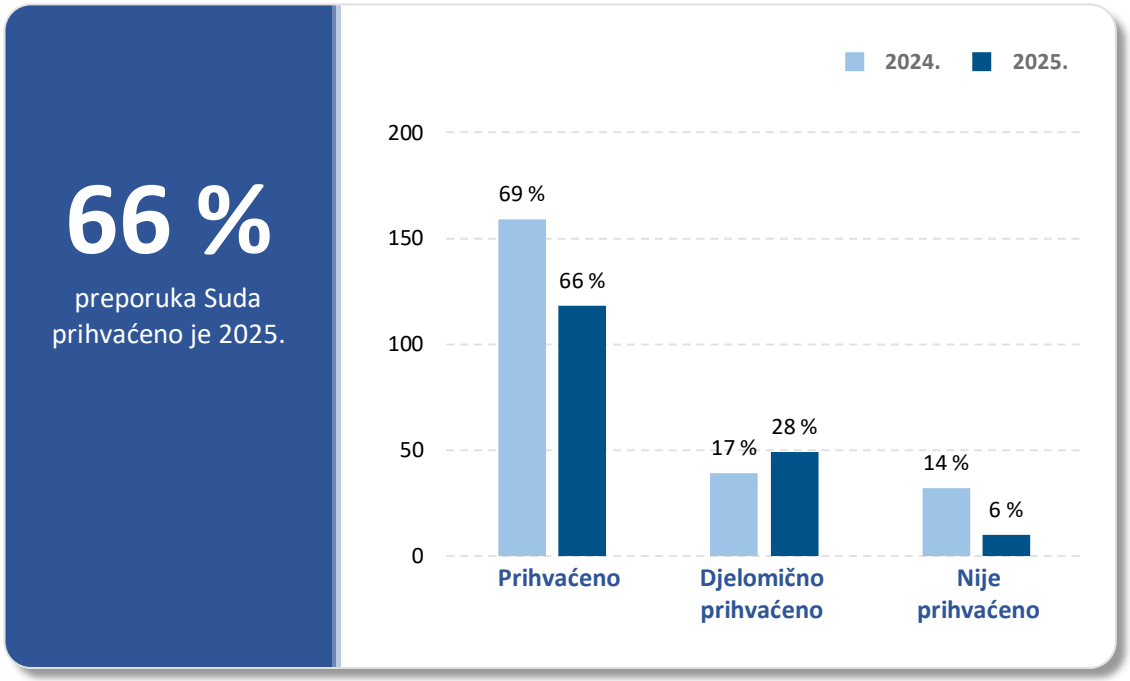
3.3. Preporuke Suda usmjerene su na sljedeća glavna područja:

- osmišljavanje *programa*, uključujući strategije, procjenjivanje potreba i njihovu usklađenost s utvrđenim ciljevima;
- utvrđivanje ciljnih vrijednosti, praćenje pokazatelja i podataka te izvješćivanje;
- odabir projekata, održivost projekata i mjera;
- usklađenost s pravilima o *javnoj nabavi* i pravilima o *državnim potporama*.

[1] Članak 33. Uredbe o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, rujan 2024.

3.4. Subjekti revizije imaju pravo odgovoriti na opažanja Suda[2]. Ti se odgovori, u kojima se navodi i prihvaćaju li preporuke Suda, objavljuju zajedno s tematskim izvješćima Suda. Tematska izvješća Suda iz 2025. sadržavala su 177 preporuka (u usporedbi s 230 preporuka 2024.). Subjekti revizije u potpunosti su prihvatili 66 % preporuka Suda, dok je njih 28 % djelomično prihvaćeno (***slika 3.1.***).

Slika 3.1. – Mjera u kojoj su prihvaćene preporuke iznesene u tematskim izvješćima Suda iz 2025. u usporedbi s 2024.

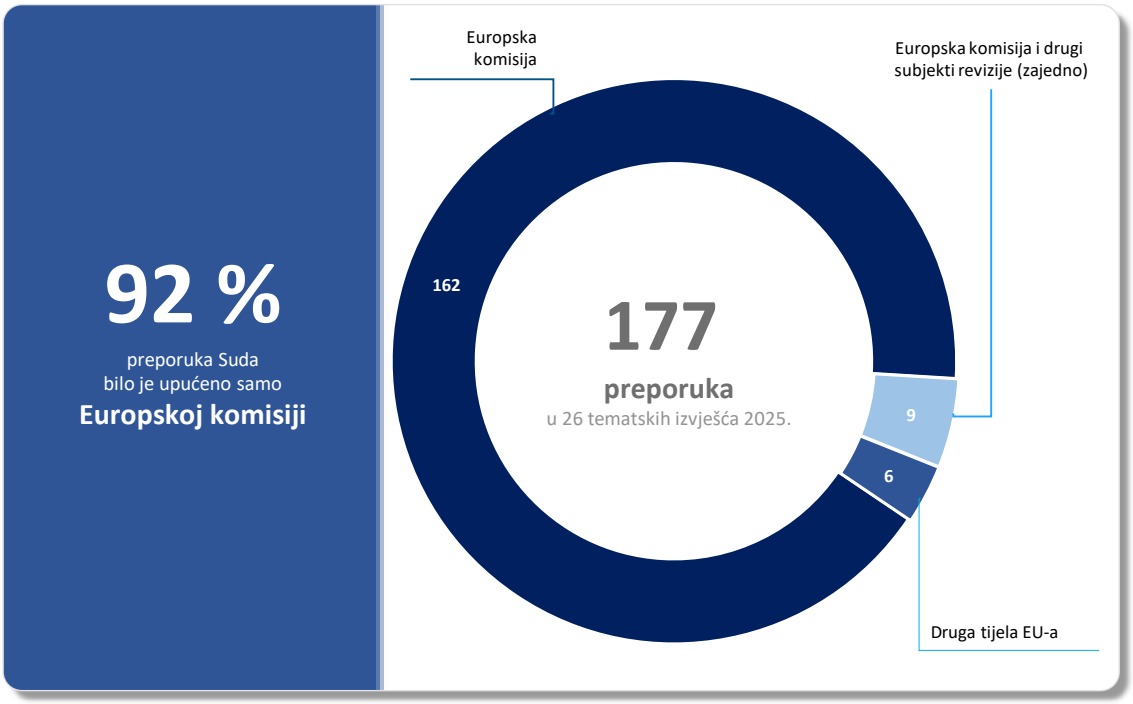


Izvor: Sud.

[2] Ibid., članak 259.

3.5. Većina preporuka Suda upućena je Europskoj komisiji (***slika 3.2.***).

Slika 3.2. – Detaljan prikaz preporuka po subjektima revizije



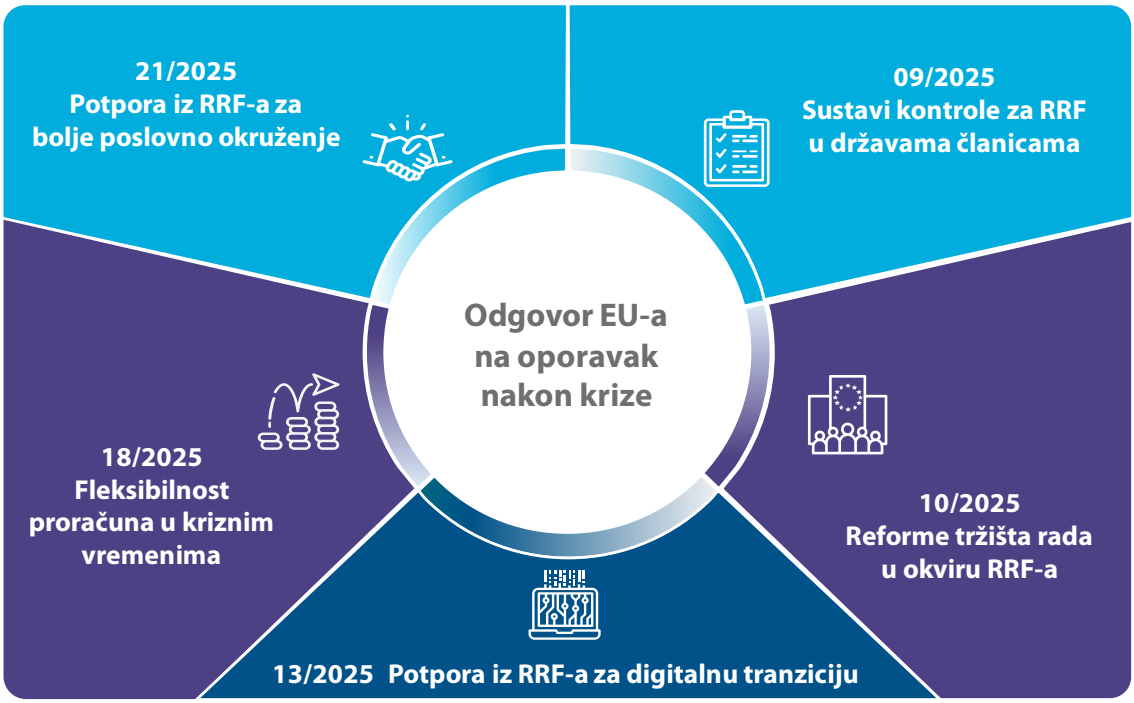
Izvor: Sud.

3.6. U odlomcima u nastavku Sud iznosi ključne poruke iz tematskih izvješća po strateškim područjima, dopunjene pregledom upućivanja na tematska izvješća Suda koja je iznijelo Vijeće i koja je iznio Europski parlament u rezoluciji o *razrješnici* te primjerima ranih mjera koje je poduzela Komisija (***Prilog 3.2.***). Ti su primjeri navedeni povrh stajališta Komisije koja su iznesena u njezinim odgovorima na tematska izvješća Suda i njima se ne dovodi u pitanje redovito praćenje provedbe preporuka koje Sud obavlja nakon triju godina.

Odgovor EU-a na oporavak nakon krize

3.7. Sud je 2025. objavio pet tematskih izvješća o temama u tom strateškom području (***slika 3.3.***).

Slika 3.3. – Tematska izvješća u strateškom području odgovora EU-a na oporavak nakon krize objavljena 2025.



Izvor: Sud.

3.8. Sud je utvrdio[3] da Komisija unatoč poboljšanjima svojih revizijskih aktivnosti nije mogla pružiti dostatno jamstvo o tome raspolažu li države članice **djelotvornim sustavima kontrole** kojima bi se zajamčilo da su rashodi iz *Mehanizma za oporavak i otpornost* (RRF) usklađeni s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama.

[3] Tematsko izvješće 09/2025.

3.9. Politike tržišta rada i politike zapošljavanja ključna su područja za koja se osiguravaju financijska sredstva iz RRF-a. Sud je utvrdio[4] da su do trenutka provedbe revizije reformama **tržišta rada** uključenim u planove za oporavak i otpornost postignuta očekivana *ostvarenja* i određeni *rezultati*. Međutim, njima su samo djelomično savladani strukturni izazovi na tržištu rada utvrđeni u preporukama za pojedinu zemlju. Nadalje, zbog nepostojanja odgovarajućih pokazatelja znatno je bila ograničena mogućnost za ocjenjivanje rezultata ili *učinka* reformi u okviru RRF-a na tržištu rada.

3.10. Kad je riječ o ostvarivanju ključnog cilja RRF-a koji se odnosi na pružanje potpore **digitalnoj tranziciji** EU-a, Komisija i države članice pravilno su primijenile metodu za digitalno označivanje. Sve države članice ispunile su ili premašile zahtjev u pogledu dodjele 20 % sredstava. Međutim, Sud je utvrdio[5] da neke države članice nisu dale prednost upotrebi financijskih sredstava EU-a za mjere kojima se ispunjavaju njihove glavne potrebe u području digitalizacije jer se to nije zahtijevalo Uredbom o RRF-u. Sud je utvrdio i da zajednički pokazatelji za RRF koji su se upotrebljavali za praćenje napretka nisu bili na odgovarajući način usklađeni s ciljevima digitalne politike EU-a.

3.11. Mehanizmi za **fleksibilnost proračuna EU-a** omogućili su prilagodbu proračuna novim izazovima i prioritetima. Sud je naveo[6] da je okvir za fleksibilnost previše složen te ne sadržava jasan redoslijed za upotrebu alata za fleksibilnost ni za povremene slučajeve njihova preklapanja. Osim toga, obrazloženje za alate za fleksibilnost nije se temeljio na detaljnoj analizi budućih potreba i rizika.

3.12. Sud je utvrdio[7] da se RRF-om djelomično savladavaju izazovi u **poslovnom okruženju** utvrđeni u preporukama za pojedinu zemlju u okviru europskog semestra dok se neki strukturni problemi i dalje ne rješavaju. Iako su se dovršenim mjerama dosegnule dogovorene ključne etape i ciljne vrijednosti, dosad je samo trećina njih polučila znatne rezultate i neki prvi rezultati doprinijeli su napretku u provedbi preporuka za pojedinu zemlju.

---

[4] Tematsko izvješće 10/2025.

[5] Tematsko izvješće 13/2025.

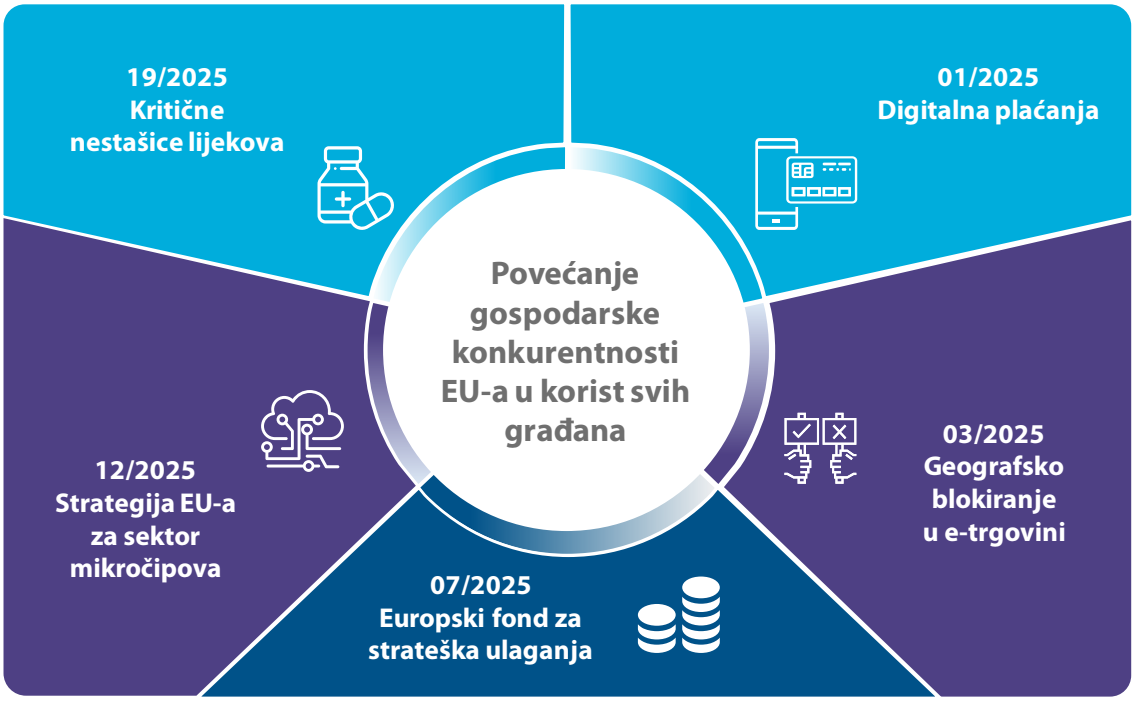
[6] Tematsko izvješće 18/2025.

[7] Tematsko izvješće 21/2025.

Povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana

3.13. Sud je 2025. objavio pet tematskih izvješća o temama u tom strateškom području (***slika 3.4.***).

Slika 3.4. – Tematska izvješća u strateškom području gospodarske konkurentnosti EU-a objavljena 2025.



Izvor: Sud.

3.14. **Digitalna plaćanja** ključna su za gospodarstvo EU-a te je Sud utvrdio[8] da je Komisijin pristup doprinio tome da ona postanu sigurnija, brža i jeftinija. Komisija je ojačala opći okvir, ali je postupak praćenja oslabljen, i to prije svega zbog dva zasebna problema. Prvi su problem nejasni kriteriji za cjenovne intervencije (na primjer, Komisija može intervenirati u određivanje pristojbi i naknada pružatelja platnih usluga), a drugi nedostatci u regulatornom okviru za usluge otvorenog bankarstva (skup platnih usluga koje se temelje na tome da se trećoj strani koja je pružatelj usluga odobri pristup podatcima u vlasništvu banaka).

[8] Tematsko izvješće 01/2025.

3.15. Neopravdano **geografsko blokiranje** uključuje ograničavanje pristupa internetskim sučeljima, robi i uslugama u državama članicama. Njime se mogu ograničiti mogućnosti potrošača i stvoriti prepreke digitalnom tržištu EU-a. Donošenjem Uredbe o geografskom blokiranju ostvaren je napredak u zadovoljavanju potreba potrošača i trgovaca na uravnotežen način. Međutim, Sud je zaključio[9] da i dalje postoje izazovi u ujednačenoj provedbi Uredbe i nedostatci u izvornoj *procjeni učinka* te da provedba u državama članicama nije ujednačena.

3.16. ***Europskim fondom za strateška ulaganja*** doprinijelo se smanjenju manjka sredstva EU-a za ulaganja te se za niz projekata pružila potpora preko dužničkih i vlasničkih instrumenata pokrivenih *proračunskim jamstvom* EU-a. Međutim, Sud je utvrdio[10] da tim programom nije u potpunosti ostvaren cilj mobilizacije 500 milijardi eura do 2022. te da su prijavljena ulaganja prikazana većim od stvarnih za 26 %. *Dodatnost* tog fonda[11] nije dokazana u dovoljnoj mjeri, a za nekoliko aspekata praćenja i izvješćivanja nisu bile utvrđene ciljne vrijednosti niti su postojali potpuni podatci.

3.17. Paket Akta EU-a o čipovima predložen je 2022. kako bi se odgovorilo na poremećaje u globalnom lancu opskrbe uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, a njegov je cilj bio suočiti se s problemom nestašice **mikročipova** i ojačati tehnološku suverenost EU-a. Sud je zaključio[12] da je Komisija ostvarila zadovoljavajući napredak u provedbi svoje strategije, ali da nije vjerojatno da će se dosegnuti ambiciozna ciljna vrijednost digitalnog desetljeća od 20 % udjela EU-a na globalnom tržištu.

3.18. **Kritične nestašice lijekova** postale su učestala prijetnja javnom zdravlju u cijelom EU-u. Sud je utvrdio[13] da je Europska agencija za lijekove pružila dragocjenu potporu državama članicama te da je Komisija poduzela početne korake predlaganjem zakonodavnih izmjena. Međutim, u vrijeme provedbe revizije nije postojao djelotvoran okvir za rješavanje problema kritičnih nestašica lijekova, a napori koji su se ulagali u uklanjanje temeljnih uzroka tih nestašica još su bili u početnoj fazi. Nadalje, zbog fragmentacije jedinstvenog tržišta i dalje je bila ograničena raspoloživost lijekova u EU-u.

---

[9] Tematsko izvješće 03/2025.

[10] Tematsko izvješće 07/2025.

[11] Članak 5. Uredbe (EU) 2015/1017 o Europskom fondu za strateška ulaganja.

[12] Tematsko izvješće 12/2025.

[13] Tematsko izvješće 19/2025.

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

3.19. Sud je 2025. objavio šest tematskih izvješća o temama u tom strateškom području (*slika 3.5.*).

Slika 3.5. – Tematska izvješća u strateškom području otpornosti i europskih vrijednosti objavljena 2025.



Izvor: Sud.

3.20. Cilj drugog akcijskog plana Komisije za **vojnu mobilnost** bio je omogućiti brzo kretanje osoblja i opreme diljem EU-a. Rano financiranje infrastrukture dvojne namjene bio je pozitivan korak, ali Sud je utvrdio[14] da je napredak bio neujednačen jer u planu nisu bile utvrđene jasne ciljne vrijednosti i nije postojalo središnje koordinacijsko tijelo. Napredak u ostvarivanju njegova općeg cilja bio je neujednačen te je potrebno poboljšati upravljanje i praćenje.

[14] Tematsko izvješće 04/2025.

3.21. Sud je utvrdio[15] da je ***djelovanje kohezijske politike* za izbjeglice u Europi (CARE)** državama članicama pomoglo iskoristiti dostupna sredstva kohezijske politike kako bi odgovorile na migracijske izazove i potrebe izbjeglica koji su posljedica ratne agresije na Ukrajinu. *Upravljačka tijela* smatrala su da je CARE koristan te da im je omogućio fleksibilnost, likvidnost i pojednostavnjenje. Međutim, Sud je utvrdio da općim praćenjem sredstava kohezijske politike nisu bili obuhvaćeni svi aspekti potpore za odgovor na migracijske izazove i upotrebe CARE-a.

3.22. Nevladine organizacije imaju važnu ulogu u oblikovanju politika EU-a. I dok je Komisija poboljšala transparentnost **financiranja sredstvima EU-a dodijeljenim nevladinim organizacijama** Sud je utvrdio[16] da je ona ograničena zbog nedosljedne klasifikacije nevladinih organizacija te problema koji utječu na kvalitetu podataka. Zaključio je i da Komisija i ostala tijela nisu proaktivno procjenjivali poštuju li *primatelji* sredstava vrijednosti EU-a.

3.23. Komisija i njezini partneri prilagodili su svoj operativni model kako bi u slučajevima u kojima postoje iznimna ograničenja pristupa **pružali humanitarnu pomoć na temelju upravljanja na daljinu**. Sud je utvrdio[17] da su iako je tim pristupom pružen koristan okvir za pružanje pomoći u teško pristupačnim područjima, postojali nedostatci njegovu osmišljavanju i provedbi te da strategija kontrole nije uključivala specifične kontrole čija bi svrha bila razmatranje rizika svojstvenih upravljanju na daljinu.

3.24. EU je 2017. ažurirao svoju strategiju o **pomoći za trgovinu** te je pritom stavio veći naglasak na najmanje razvijene zemlje. Sud je utvrdio[18] da iako se ta potpora općenito pružala u skladu s potrebama, pri pružanju te potpore nije se napredovalo prema planu za dosezanje ciljne vrijednosti za financiranje do 2030. u okviru navedene strategije. Cilj stavljanja većeg naglaska na najmanje razvijene zemlje nije pretočen u operativni skup specifičnih ciljeva dogovorenih s državama članicama.

---

[15] Tematsko izvješće 05/2025.

[16] Tematsko izvješće 11/2025.

[17] Tematsko izvješće 15/2025.

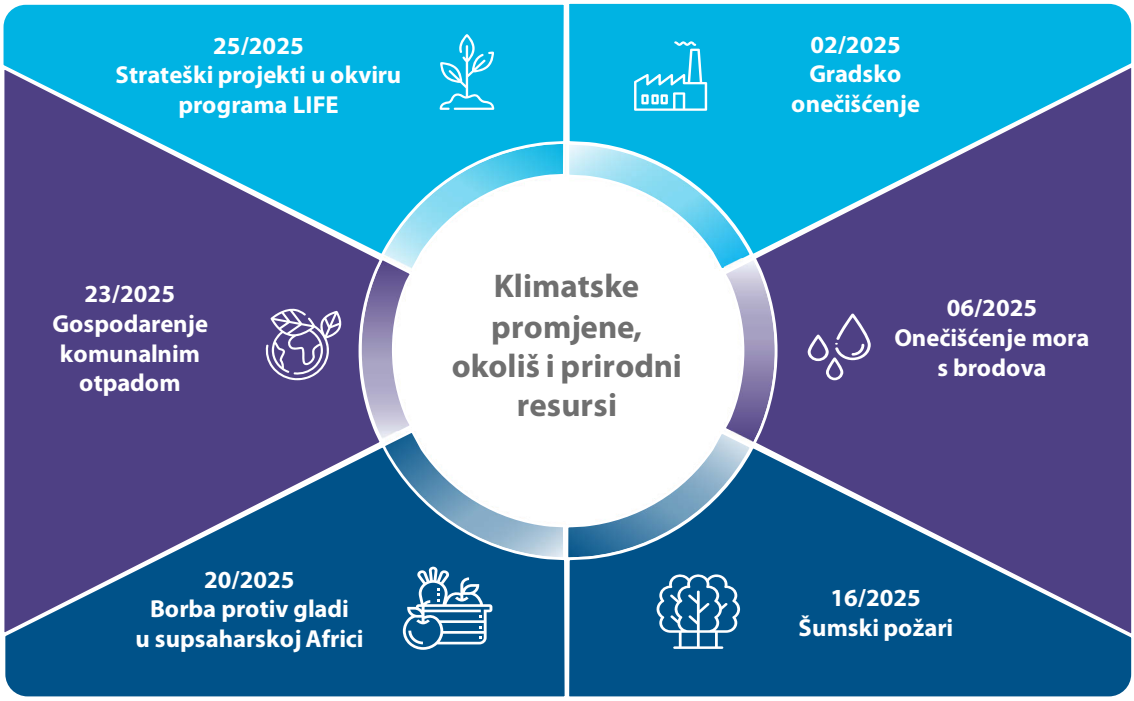
[18] Tematsko izvješće 17/2025.

3.25. Sud je procijenio jesu li zadaće tijela EU-a za **borbu protiv *prijevara*** jasne, kao i suradnju tih tijela i nadzor koji provodi Komisija. Utvrdio je[19] da su zadaće tih tijela bile jasno definirane, ali da su i dalje postojali nedostatci u pogledu razmjene informacija koji su utjecali na broj i pravodobnost istraga. Osim toga, Sud je zaključio da Komisija nije analizirala nedostatke i razlike u otkrivanju prijevara te da ne provodi dostatan nadzor nad iznosima koje je potrebno vratiti i koji su vraćeni na temelju istraga prijevara.

Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi

3.26. Sud je 2025. objavio šest tematskih izvješća o temama u tom strateškom području (***slika 3.6.***).

Slika 3.6. – Tematska izvješća u strateškom području klimatskih promjena, okoliša i prirodnih resursa objavljena 2025.



Izvor: Sud.

[19] Tematsko izvješće 26/2025.

3.27. Kad je riječ o **gradskom onečišćenju**, Sud je utvrdio[20] da iako se kvaliteta zraka u EU-u poboljšava, standardi za kvalitetu zraka nisu uvijek bili ispunjeni ili su ispunjeni tek nedavno. Osim toga, unatoč tome što dugi niz godina postoji relevantno zakonodavstvo EU-a, pitanje onečišćenja bukom i dalje se nije rješavalo u dovoljnoj mjeri jer nisu postojala ograničenja buke ili ciljne vrijednosti smanjenja buke na razini EU-a, a države članice nisu u dovoljnoj mjeri odredile prioritete niti provele djelotvorne mjere.

3.28. Ambicija je EU-a dostići nultu stopu **onečišćenja vode** do 2030. U tom je kontekstu Sud procijenio mjere koje EU poduzima za borbu protiv onečišćenja s brodova. Sud je utvrdio[21] da je došlo do poboljšanja u pravilima EU-a, ali postojali su nedostatci u njihovoj provedbi i jamčenju njihove primjene te raspoloživi podatci nisu bili dostatni za mjerenje rezultata. Osim toga, nije bilo pregleda nad rezultatima koji su postignuti ni nad mogućnostima primjene tih rezultata u širem razmjeru, a onečišćenje mora s brodova nije se pratilo na odgovarajući način.

3.29. U području borbe protiv **šumskih požara** Sud je naveo[22] da su financijska sredstva EU-a, koja su izdvojena u okviru različitih područja politika, države članice u sve većoj mjeri upotrebljavale za mjere sprečavanja. Međutim, Komisija nije imala potpun pregled ukupnog iznosa potrošenih sredstava EU-a te nije imala mnogo informacija o rezultatima tih projekata. Sud je naveo da su odluke o dodjeli sredstava iz RRF-a na razini država članica u nekim slučajevima bile donesene u žurbi i relevantna tijela nisu bila uključena u donošenje odluke o tome koje će se aktivnosti financirati. Sud je utvrdio nedostatke i u procesu odabira projekata.

3.30. EU aktivno sudjeluje u globalnim inicijativama za smanjenje nesigurnosti opskrbe hranom i pothranjenosti, pri čemu supsaharska Afrika prima 48 % ukupnih financijskih sredstava. Sud je utvrdio[23] da je Komisija uložila dragocjene napore u **borbu protiv gladi**, ali nedostatci u izradi i praćenju projekata te izazovi u uklanjanju temeljnih uzroka nesigurnosti opskrbe hranom negativno su utjecali na održivost i učinak. Mjere nisu bile dovoljno usmjerene i nisu uvijek bile usredotočene na one kojima je pomoć bila najpotrebnija.

---

[20] Tematsko izvješće 02/2025.

[21] Tematsko izvješće 06/2025.

[22] Tematsko izvješće 16/2025.

[23] Tematsko izvješće 20/2025.

3.31. Cilj je politike EU-a za otpad prijeći na kružno gospodarstvo. Revizija koju je proveo Sud[24] pokazala je da je Komisija postrožila ciljne vrijednosti i druge pravne zahtjeve za **gospodarenje komunalnim otpadom**, ali je kasnila s pokretanjem postupaka zbog povrede u vezi s nedostizanjem ciljnih vrijednosti za otpad. Većina projekata iz uzorka Suda bila je provedena sa zakašnjenjem, a u nekima od njih bili su zabilježeni problemi s troškovima i kapacitetom.

3.32. Sud je zaključio[25] da se strateškim projektima u okviru programa *LIFE* državama članicama pružila potpora pri provedbi strategija za suočavanje s **klimatskim izazovima** u EU-u. Takav se učinak postigao uključivanjem ključnih dionika, mobilizacijom dodatnih financijskih sredstava te promicanjem kontinuiteta neovisno o promjenama nacionalnih politika i proračunskoj nesigurnosti. Međutim, moguće je da se u okviru procesa odabira nisu u obzir uzele najvažnije okolišne i klimatske potrebe država članica, čime bi se smanjila mogućnost država članica da utvrde projekte s najvećim učinkom i da pruže potporu takvim projektima.

[24] Tematsko izvješće 23/2025.

[25] Tematsko izvješće 25/2025.

Fiskalne politike i javne financije u EU-u

3.33. Sud je 2025. objavio četiri tematska izvješća o temama u tom strateškom području (***slika 3.7.***).

Slika 3.7. – Tematska izvješća u strateškom području fiskalnih politika i javnih financija objavljena 2025.



Izvor: Sud.

3.34. **Prijevare povezane s *PDV-om* pri uvozu** negativno utječu na prikupljanje prihoda država članica i EU-a. Pojednostavnjenim uvoznim postupcima doprinosi se olakšavanju trgovine i smanjenju administrativnog opterećenja. Međutim, Sud je utvrdio[26] nedostatke i nedosljednosti u povezanom regulatornom okviru EU-a te nedostatke u načinu na koji države članice provjeravaju naplaćuje li se točan iznos PDV-a koji je potrebno naplatiti. Mnogi od tih nedostataka bili su posljedica izazova s kojima su se carinska i porezna tijela suočavala pri suradnji među državama članicama.

[26] Tematsko izvješće 08/2025.

3.35. Sud je zaključio[27] da u vrijeme obavljanja revizije mjere EU-a nisu bile djelotvorne u jačanju uloge bilo koje vrste mirovina na tržištu **dopunskih mirovina**. Prekogranične aktivnosti institucija za strukovno mirovinsko osiguranje i dalje su bile na minimalnoj razini i bile su koncentrirane u nekoliko država članica u kojima već postoje strukovne mirovine. Paneuropski osobni mirovinski proizvod nije se pokazao alternativnim rješenjem za štednju za građane EU-a niti je privukao zanimanje ulagatelja.

3.36. Sud je tijekom revizije ***financijskih ispravaka*** utvrdio[28] da je u izradi mehanizma za prethodna *programska razdoblja* postojalo nekoliko nedostataka te da je primjena tih ispravaka bila samo djelomično djelotvorna u zaštiti proračuna EU-a. Nadalje, izvješćivanje nije bilo dovoljno pouzdano, uključujući izvješćivanje o procijenjenim budućim ispravcima, koji nisu u potpunosti odražavali Komisijin kapacitet za utvrđivanje i ispravljanje *pogrešaka*. Sud je zaključio i da je pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020. bio složen i da nije znatno poboljšan za razdoblje 2021. – 2027.

3.37. Učinak obnovljivosti odnosi se na *financijske instrumente* čija se sredstva vraćaju javnim tijelima, a vraćena sredstva koja iz toga proizađu mogu se upotrijebiti u obliku potpore za dodatne *korisnike* i projekte. Sud je utvrdio[29] da je učinak obnovljivosti u okviru **financijskih instrumenata** u praksi bio djelomično postignut, ali nije ostvaren njegov puni potencijal. Tijekom razdoblja prihvatljivosti ponovna upotreba sredstava (na primjer, zajmova koje *krajnji primatelji* otplate) vraćenih u financijske instrumente bila je ograničena zbog čimbenika kao što su pritisak na upravljačka tijela da *iskoriste sredstva*, dugoročna priroda ulaganja, davanje prednosti privlačenju privatnih ulagača, nejasan okvir i vanjski čimbenici.

---

[27] Tematsko izvješće 14/2025.

[28] Tematsko izvješće 22/2025.

[29] Tematsko izvješće 24/2025.

Glavni institucijski dionici

Europski parlament

3.38. Do kraja travnja 2026. Europski parlament u svojim je odborima raspravio o 20 tematskih izvješća Suda od njih 26. Na 10[30] od tih izvješća upućuje u svojoj rezoluciji o razrješnici za 2024., i to u dijelu III. – Komisija i *izvršne agencije* te *europski razvojni fondovi*. U toj se rezoluciji o razrješnici navode, među ostalim, sljedeći primjeri.

- Kad je riječ o izvješću Suda o vojnoj mobilnosti EU-a[31], Parlament je pozvao Komisiju da nastavi ulagati napore u poboljšanje transparentnosti potrošnje EU-a na obranu u svim relevantnim instrumentima, da tijelu nadležnom za davanje razrješnice redovno podnosi konsolidirano izvješće o izvršenju i uspješnosti proračuna koje obuhvaća sve rashode povezane s obranom te da osigura Parlamentu sustavnije daljnje postupanje i izvješćivanje.

- Kad je riječ o izvješću Suda o financijskim sredstvima EU-a za borbu protiv šumskih požara[32], Parlament je pozvao Komisiju da poboljša objedinjavanje rashoda povezanih sa šumskim požarima te da ojača praćenje ishoda i dugoročnu održivost preventivnih mjera.

- Kad je riječ o izvješću Suda o pomoći EU-a za trgovinu najmanje razvijenim zemljama[33], Parlament je pozvao Komisiju da preokrene trend smanjenja sredstava za pomoć za trgovinu za najmanje razvijene zemlje, da bez odgode provede analizu planiranu za 2026. i predloži korektivne mjere kako bi se u okviru pomoći za trgovinu prednost davala zemljama kojima je pomoć najpotrebnija.

---

[30] Tematska izvješća 04/2025, 11/2025, 16/2025, 17/2025, 18/2025, 20/2025, 21/2025, 22/2025, 24/2025 i 26/2025.

[31] Tematsko izvješće 04/2025.

[32] Tematsko izvješće 16/2025.

[33] Tematsko izvješće 17/2025.

- Kad je riječ o izvješću Suda o fleksibilnosti proračuna EU-a[34], Parlament je preporučio da Komisija u prijedlozima za buduće VFO-ove uključi detaljnu analizu potreba, rizika i kapaciteta za odgovor na krize. Tako će se zajamčiti da su *instrumenti fleksibilnosti* dovoljno opravdani, da raspolažu odgovarajućim sredstvima i da mogu reagirati na nepredviđene događaje, a da se pritom prijevremeno ne iscrpe.

- Kad je riječ o izvješću Suda o potpori Komisije za borbu protiv gladi u supsaharskoj Africi[35], Parlament je pozvao Komisiju da ojača analizu troškova, planiranje javne nabave i provedbu utemeljenu na potrebama.

Vijeće Europske unije

3.39. Do 5. svibnja 2026. Vijeće je izradilo zaključke za 12 tematskih izvješća Suda[36] od njih 26 objavljenih 2025. U tim su se zaključcima općenito poduprle preporuke Suda te su u njima navedene dodatne primjedbe. Neke od njih navedene su u nastavku.

- Kad je riječ o izvješću Suda[37] o **djelovanju kohezijske politike za izbjeglice u Europi**, Vijeće je pozvalo Komisiju da osigura uspostavu odgovarajućeg sustava praćenja koji će joj pomoći u izradi novih mjera ili izmjena povezanih s krizom kako bi bili dostupni podatci potrebni za procjenu *djelotvornosti* takvih mjera.

- Kad je riječ o izvješću Suda[38] o **sektoru mikročipova**, Vijeće je pozvalo Komisiju da provede provjeru stvarnog stanja u pogledu strategije kako bi ocijenila usklađenost poduzetih mjera i postavljenih ciljeva, podijeli tu ocjenu s državama članicama i dionicima, brzo utvrdi načine za korektivne mjere u koordinaciji s državama članicama, uz nastavak provedbe strategije, i ubrza pripremni rad s obzirom na reviziju, tj. preispitivanje Akta o čipovima u budućnosti;

---

[34] Tematsko izvješće 18/2025.

[35] Tematsko izvješće 20/2025.

[36] Tematska izvješća 05/2025, 07/2025, 09/2025, 10/2025, 11/2025, 12/2025, 13/2025, 15/2025, 16/2025, 21/2025, 22/2025 i 24/2025.

[37] Tematsko izvješće 05/2025.

[38] Tematsko izvješće 12/2025.

- Kad je riječ o izvješću Suda[39] o **financijskim ispravcima u kohezijskoj politici**, Vijeće je pozvalo Komisiju da u skladu s preporukom Suda poboljša način na koji se u *godišnjim izvješćima o radu* i *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* (AMPR) izvješćuje o ispravcima u sklopu kohezijske politike.

[39] Tematsko izvješće 22/2025.

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

Uvod

3.40. Pri ispitivanju Komisijinog izvješćivanja o uspješnosti Sud se svake godine usredotočuje na određeno područje. Ove je godine obuhvatio dostupne informacije o uspješnosti za naslov 2. „Kohezija, otpornost i vrijednosti” koje su navedene u *izvještajima o uspješnosti programa* priloženim AMPR-u za 2024.

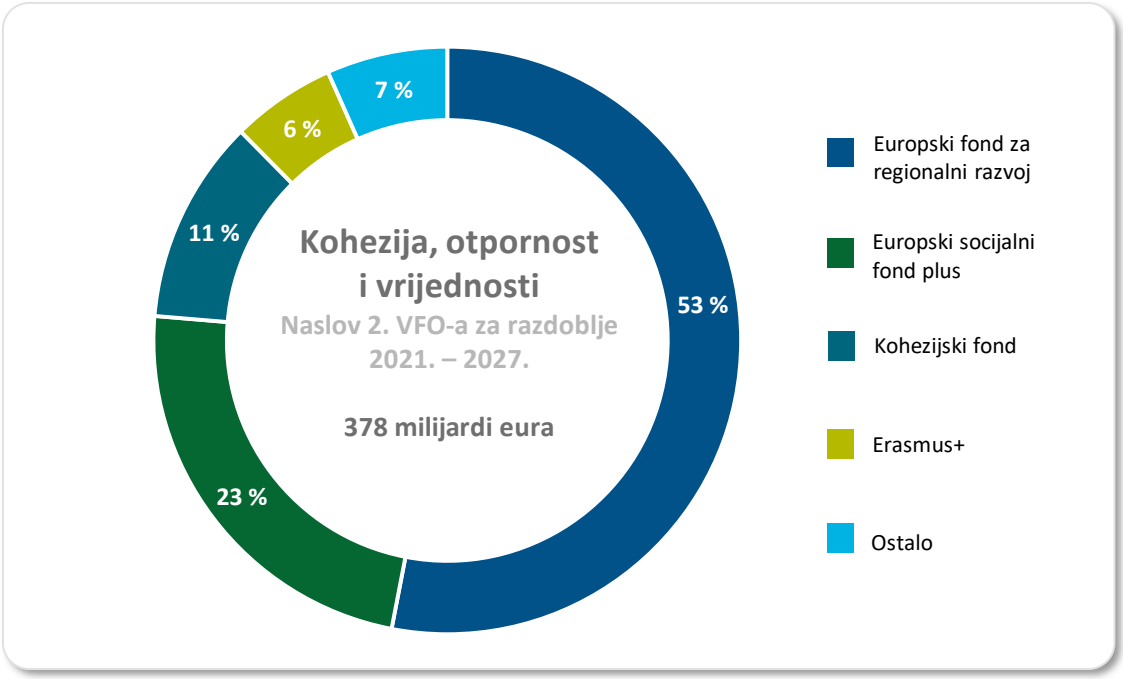
3.41. Kohezijska politika glavna je politika ulaganja EU-a u svim regijama i gradovima EU-a kako bi se pružila potpora zapošljavanju, poslovnoj konkurentnosti, gospodarskom rastu, *održivom razvoju* i poboljšanju kvalitete života građana. Njezin je opći cilj smanjiti razlike i ojačati koheziju u EU-u podupiranjem ulaganja u okviru posebnih nacionalnih ili regionalnih programa. Kako bi se postigli ti ciljevi i zadovoljile različite razvojne potrebe u svim regijama EU-a, gotovo trećina ukupnog proračuna EU-a izdvojena je za kohezijsku politiku za razdoblje 2021. – 2027.

3.42. U nastavku su navedeni glavni fondovi koji se financiraju iz proračuna EU-a u okviru naslova „Kohezija, otpornost i vrijednosti”:

- *Europski fond za regionalni razvoj* (EFRR): ulaganja u društveni i gospodarski razvoj svih regija i gradova u EU-u;
- *Kohezijski fond* (KF): ulaganja u okoliš i promet u slabije razvijenim zemljama EU-a;
- *Europski socijalni fond plus* (ESF+): pružanje potpore za otvaranje radnih mjesta te stvaranje pravednog i socijalno uključivog društva u zemljama EU-a;
- *Erasmus+*: pružanje potpore za mobilnost i suradnju u području obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta u Europi i izvan nje.

3.43. Za naslov „Kohezija, otpornost i vrijednosti” prvobitno je u sklopu VFO-a dodijeljeno 378 milijardi eura u cijenama iz 2018., od čega dvije trećine čine sredstva izdvojena iz EFRR-a (200 milijardi eura) i KF-a (43 milijarde eura) (***slika 3.8.***). ESF+, EFRR i KF provode Komisija i države članice u okviru *podijeljenog upravljanja*, dok program Erasmus+ uglavnom provode nacionalne agencije u okviru *neizravnog upravljanja*. U ***poglavlju 6.*** ovog godišnjeg izvješća iznose se nalazi Suda o *pravilnosti* rashoda u okviru tog naslova VFO-a.

Slika 3.8. – Naslov 2. VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.



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

Opseg revizije i revizijski pristup

3.44. 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 2. VFO-a u AMPR-u za 2024. 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 (EFRR, KF, ESF+ – i fond koji mu je prethodio, tj. ESF – i Erasmus+) ispitao je pouzdanost informacija o uspješnosti, uključujući pokazatelje navedene u izvještajima o uspješnosti programa, te jesu li ti pokazatelji osmišljeni u skladu s načelom SMART, što znači da su bili „konkretni”, „mjerljivi”, „ostvarivi”, „relevantni” i „vremenski ograničeni”. Za ESF+ (kao što je bilo i u slučaju fonda koji mu je prethodio, tj. ESF-a) izrađuje se zaseban izvještaj o uspješnosti programa, dok se za EFRR i KF izvješćuje zajedno u izvještaju o uspješnosti programa u okviru regionalne politike. Sud je procijenio i ukupni napredak izmjeren na temelju navedenih pokazatelja.

Izvješćivanje o uspješnosti za naslov 2. bilo je u skladu s uputama Komisije

3.45. Okvir za izvješćivanje za AMPR ostao je stabilan, a upute je pružio Komisijin korporativni upravni odbor. Izvještaji o uspješnosti programa koje je Sud ispitao bili su u skladu s tim uputama.

3.46. Proračunski iznosi navedeni u izvještajima o uspješnosti programa za programe iz uzorka dobiveni su iz računovodstvenog sustava Komisije. Sud nije utvrdio nikakve značajne pogreške u obvezama ili plaćanjima prijavljenim za 2024.

3.47. Glavna uprava za proračun provjerila je kvalitetu podataka uvrštenih u AMPR. Sud je utvrdio da se većina kvantitativnih upućivanja na programe koje je ispitao u AMPR-u za 2024. temeljila na relevantnim popratnim dokazima.

3.48. Unatoč uputama za izvješćivanje u skladu s kojima se u tablici s *ključnim pokazateljima uspješnosti* u sklopu izvještaja o uspješnosti programa može izvješćivati o najviše devet pokazatelja, Sud je utvrdio da su za ESF za razdoblje 2014. – 2020. navedena samo tri pokazatelja za koje je dana ocjena „dosegnuto”, a preostala dva pokazatelja nisu bila uključena u tablicu, i to jedan za koji je dana ocjena „dosegnuto” i drugi s ocjenom „umjeren napredak”. Slično tome, uži popis devet pokazatelja uvrštenih u izvještaj o uspješnosti programa u okviru regionalne politike za razdoblje 2014. – 2020. ne uključuje sve kategorije, npr. kategoriju „zaslužuje pozornost”.

3.49. Analiza koju je Sud proveo u pogledu informacija navedenih pod naslovom „Konkretni primjeri postignuća” u izvještajima o uspješnosti programa iz uzorka pokazala je da podatci prijavljeni za program ESF+ odražavaju sažeti prikaz stvarnih postignuća programa. Za razliku od toga, kad je riječ o EFRR-u i KF-u, prijavljene informacije odnosile su se na vrijednosti koje se ostvaruju na temelju projekata odabranih za potporu koji se trenutačno provode, a ne samo na konačna ostvarenja postignuta na kraju provedbe projekata te se kao takve ne bi trebale prikazivati kao konkretna postignuća. Nadalje, Sud je utvrdio da se izvještaj o uspješnosti programa Erasmus+ uključen u AMPR za 2024. uglavnom odnosi na postignuća iz 2023., zbog čega je manje relevantan za predmetno izvještajno razdoblje.

S pomoću okvira uspješnosti za razdoblje 2021. – 2027. poboljšalo se praćenje rezultata, ali ne i učinaka

Okvir uspješnosti za razdoblje 2021. – 2027. uključuje više pokazatelja rezultata nego prije, ali za većinu programa i dalje ne postoje pokazatelji učinka

3.50. 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. Međutim, ključnim pokazateljima uspješnosti koji su upotrijebljeni za EFRR i KF za razdoblje 2014. – 2020. nisu bili u dovoljnoj mjeri obuhvaćeni rezultati, a onima za ESF nisu bili obuhvaćeni učinci.

3.51. Kad je riječ o razdoblju 2021. – 2027., relevantne uredbe uključuju uravnotežene skupove pokazatelja koji obuhvaćaju ostvarenja i rezultate, a u slučaju programa Erasmus+ uključuju i učinke. U uredbama o EFRR-u i KF-u za razdoblje 2021. – 2027. te o fondu ESF+ nisu utvrđeni pokazatelji učinka (***tablica 3.1.***) kojima bi se pomoglo u procjeni dugoročne uspješnosti potrošnje sredstava EU-a.

Tablica 3.1. – Vrste pokazatelja uspješnosti

Program	Uloženi resursi	Ostvarenja	Rezultati	Učinak	Ukupno
2014. – 2020. (*)					
EFRR i KF	0	58	0	0	58
ESF	0	22	9	0	31
Ukupno	**0**	**80**	**9**	**0**	**89**
2021. – 2027. (**)					
EFRR i KF	0	23	21	0	44
ESF+	0	16	9	0	25
Erasmus+	3	37	14	6	60
Ukupno	**3**	**76**	**34**	**6**	**129**

(*) Na temelju uredbi o tim programima.
(**) Na temelju tablica s podatcima o uspješnosti priloženih nacrtu proračuna za 2026.

Izvor: Sud.

3.52. Ograničenja uzrokovana nepostojanjem pokazatelja učinka prepoznata su i u nekim evaluacijama programa. Na primjer, u Komisijinoj procjeni učinka[40] u pogledu EFRR-a i KF-a upućuje se na potrebu za poboljšanjem za razdoblje 2021. – 2027. u odnosu na razdoblje 2014. – 2020., a pritom je jedna opcija da se „proširi skup zajedničkih pokazatelja tako da obuhvaća ne samo ostvarenja nego i rezultate i učinke”.

3.53. U skladu s paketom zajedničkih pokazatelja za tematsko područje fonda ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja ne preporučuje se upotreba pokazatelja učinka za potrebe praćenja i učinke bi trebalo procijeniti evaluacijama. Pristup iz tog paketa obrazložen je poteškoćama pri prikupljanju pouzdanih i pravodobnih podataka za pokazatelje učinka te pri dokazivanju uzročno-posljedične veze.

[40] „Impact assessment on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund” (SWD(2018) 282), 29. svibnja 2018., str. 73.

3.54. Sud je u mišljenju 10/2026 o zakonodavnom prijedlogu Komisije o okviru uspješnosti za VFO za razdoblje nakon 2027. utvrdio da u prijedlog nisu bili uključeni pokazatelji učinka iako se oni izričito navode u smjernicama za *bolju regulativu*. Prema mišljenju Suda pokazatelji učinka neophodni su za potrebe praćenja i za olakšavanje kasnijih evaluacija. Nadalje, u evaluaciji programa kohezijske politike u sredini programskog razdoblja[41] zaključeno je da se njihov sustav praćenja poboljšao u usporedbi s prethodnim razdobljem, ali da bi se „mogao dodatno poboljšati u smislu dostupnosti i dosljednosti podataka kako bi bolje poslužio za potrebe evaluacije i procjenu učinka projekata koji su primili potporu”.

Sljedivost prijavljenih podataka općenito je bila zadovoljavajuća

3.55. Sud je ispitao vrijednosti na kojima se temelji svaki ključni pokazatelj uspješnosti naveden u izvještajima o uspješnosti programa. Kad je riječ o fondovima u okviru podijeljenog upravljanja, Sud je ispitao podatke za EFRR i KF iz osam država članica te za ESF+ iz četiriju država članica. Općenito je utvrdio da su podatci na kojima se temelje odabrani ključni pokazatelji uspješnosti bili u načelu dostupni i da su vrijednosti općenito bile sljedive.

3.56. Kad je riječ o programu Erasmus+, popratni dokazi na kojima se temelje odabrani pokazatelji u načelu su bili dostupni. Međutim, kad je riječ o ključnom pokazatelju uspješnosti „broj sudionika u aktivnostima virtualnog učenja”, Sud je utvrdio da su se prijavljeni rezultati temeljili na predviđenim brojčanim vrijednostima, a ne na stvarnim, što nije u skladu s uputama iz AMPR-a. Zbog toga je prijavljena brojčana vrijednost za taj pokazatelj prikazana većom od stvarne.

3.57. U međuevaluaciji programa Erasmus+[42] istaknuta su važna poboljšanja okvira za praćenje u usporedbi s prethodnim programom, a to su npr. uvođenje novih pokazatelja za poboljšanje praćenja uspješnosti i učinka tog programa te smanjenje broja specifičnih ciljeva. Međutim, u toj je evaluaciji skrenuta pozornost i na činjenicu da za neke pokazatelje podatci o praćenju nisu bili dovoljni za kvantificiranje uzročno-posljedične veze između aktivnosti programa Erasmus+ i njihovih ishoda.

---

[41] „Mid-term evaluation of the cohesion policy programmes 2021-2027 financed by the European Regional Development Fund (ERDF), the Cohesion Fund and the *Just Transition Fund* (JTF)” (SWD(2025) 299), str. 75.

[42] „Interim evaluation of the 2021-2027 Erasmus+ programme and final evaluation of the 2014-2020 Erasmus+ programme” (SWD(2025) 186).

Pokazatelji upućuju na to da se uspješnost među programima razlikovala: procjenom koju je proveo Sud utvrđen je manji napredak nego procjenom koju je obavila Komisija

Procjena koju je Sud proveo u vezi s ostvarivanjem napretka u dosezanju ciljnih vrijednosti pokazatelja manje je pozitivna od procjene koju je obavila Komisija

3.58. Za oba razdoblja VFO-a Komisijina metodologija za procjenu ostala je stabilna. Procjena napretka u dosezanju ciljnih vrijednosti ključnih pokazatelja uspješnosti mogla bi se svrstati u jednu od sljedećih kategorija: „dosegnuto”, „zadovoljavajući napredak”, „umjeren napredak”, „zaslužuje pozornost” ili „nema podataka”. Komisija primjenjuje tu metodologiju za procjenu na tablice s podatcima o uspješnosti koje su priložene i nacrtu proračuna i AMPR-u.

3.59. Sud je utvrdio da su za EFRR i KF za razdoblje 2021. – 2027. u programima utvrđene samo prijelazne ključne etape za 2024. kako se zahtijeva relevantnom uredbom[43]. Zbog nepostojanja godišnjih ključnih etapa teže je provesti godišnju procjenu napretka u dosezanju ciljne vrijednosti tog pokazatelja za 2029. Bez tih ključnih etapa voditelji programa i dionici ne dobivaju pravodobne povratne informacije o napretku, što otežava prilagodbu njihovih strategija.

3.60. Kad je riječ o fondu ESF+, prijelazne ključne etape bile su utvrđene za 13 (52 %) od 25 pokazatelja, dok su se za program Erasmus+ one utvrđivale čak i redovitije odnosno na godišnjoj osnovi, te je omogućeno detaljnije praćenje napretka. Pitanje učestalosti godišnjih ključnih etapa utvrđenih za programe u tablicama s podatcima o uspješnosti već je istaknuto u godišnjem izvješću Suda za 2024.[44]

3.61. Sud je utvrdio i da za određene pokazatelje nisu bile utvrđene ciljne vrijednosti. Na primjer, u okviru fonda ESF+ za 5 (20 %) od 25 pokazatelja povezanih s ciljem „socijalna uključenost, uključujući doprinošenje iskorjenjivanju siromaštva i zdravstvu” nisu bile utvrđene posebne ciljne vrijednosti.

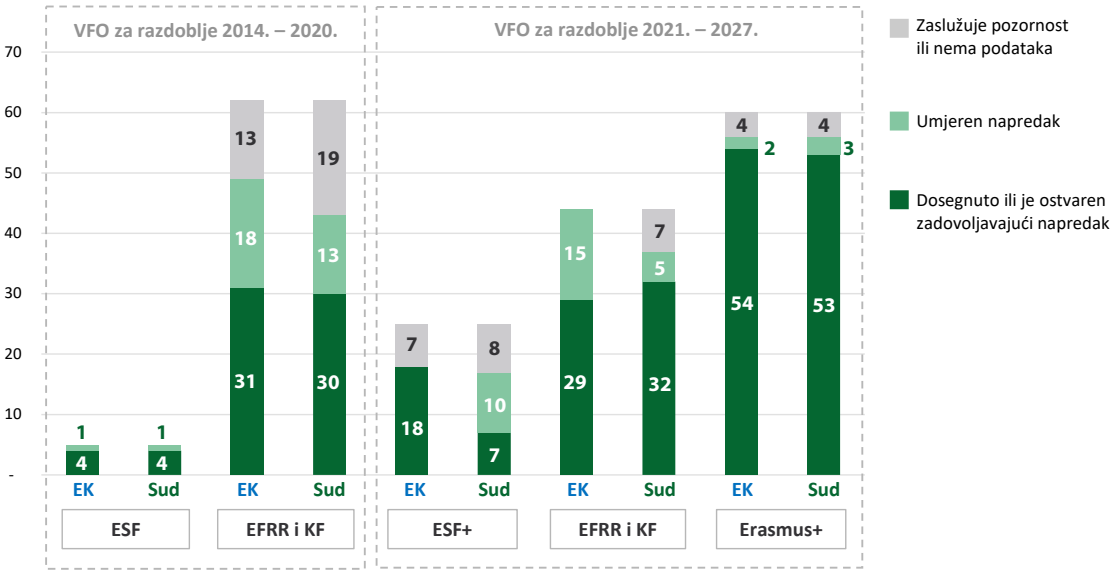
---

[43] Članak 16. Uredbe (EU) 2021/1060.

[44] Godišnje izvješće za 2024., poglavlje 3., preporuka 3.2.

3.62. Sud je analizirao Komisijinu procjenu napretka navedenu u izvještajima o uspješnosti programa za 2024. iz uzorka koji je sastavio za oba razdoblja te je pritom primijenio metodologiju sličnu onoj opisanoj u prilogu „Izvješću Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019.” U 19 % slučajeva (njih 38 od 196) rezultati koje je Sud utvrdio na temelju svoje procjene razlikovali su se od Komisijinih rezultata (***slika 3.9.***). Detaljna analiza procjene koju je Sud proveo po ciljevima programa nalazi se u ***Prilogu 3.3.*** U većini slučajeva Sud je smatrao da su rezultati procjena prikazani većim od stvarnih. To bi se u određenoj mjeri moglo objasniti činjenicom da su u Komisijinu procjenu bili uvršteni projekti u tijeku koji još nisu bili obuhvaćeni prijavljenim podatcima.

Slika 3.9. – Procjena pokazatelja uspješnosti – Komisija i Sud



EK	Europska komisija
Sud	Europski revizorski sud
ESF	Europski socijalni fond
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
KF	Kohezijski fond
ESF+	Europski socijalni fond plus

Izvor: Sud.

3.63. U ***okviru 3.1.*** prikazana su dva primjera iz programa EFRR-a i KF-a 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. Za pet pokazatelja uključenih u izvještaje o uspješnosti programa ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. procjena koju je proveo Sud bila je jednaka onoj koju je obavila Komisija.

Okvir 3.1.

Primjer optimističnih procjena pokazatelja uspješnosti

EFRR za razdoblje 2014. – 2020.

Pokazatelj/potpokazatelj	Polazna vrijednost	Napredak	Ciljna vrijednost	Rezultati na dan 31.12.2022.	Komisijina procjena
Dodatni kapacitet za recikliranje otpada	0	31 %	1 424 815	436 056	Umjeren napredak

Izvor: Izvještaj o uspješnosti programa u okviru regionalne politike, AMPR za 2024.

KF za razdoblje 2014. – 2020.

Pokazatelj/potpokazatelj	Polazna vrijednost	Napredak	Ciljna vrijednost	Rezultati na dan 31.12.2022.	Komisijina procjena
Povećanje u broju stanovnika koji koriste poboljšani sustav pročišćavanja otpadnih voda	0	37 %	9 843 012	3 670 236	Umjeren napredak

Izvor: Izvještaj o uspješnosti programa u okviru regionalne politike, AMPR za 2024.

U tim se slučajevima Komisijina procjena temelji na očekivanju da će ciljne vrijednosti biti dosegnute (stvarni rezultati i budući rezultati iz sklopljenih sporazuma). Ni u jednom se slučaju ne čini da je ostvarivanje „umjerenog napretka” realistično jer su prijavljeni rezultati ostvareni do kraja 2022., a za prijavljivanje preostaje još samo jedna godina, tj. 2023. Na temelju postojećih informacija opreznija ocjena za ta dva pokazatelja bila bi „zaslužuje pozornost” jer bi bilo razumno očekivati da se za taj pokazatelj možda neće dosegnuti ciljne vrijednosti.

3.64. Za razdoblje 2021. – 2027., povrh stvarnih rezultata, izvještaji o uspješnosti programa za ESF+ i izvještaji o uspješnosti programa za EFRR i KF dopunjeni su vrijednostima ključnih pokazatelja uspješnosti koje se odnose na sklopljene sporazume o dodjeli *bespovratnih sredstava* koji još nisu provedeni. Taj pristup omogućuje sveobuhvatniju procjenu pokazatelja jer se njime u obzir uzimaju očekivana postignuća. Međutim, Sud je u trenutačnom VFO-u utvrdio pokazatelje za koje smatra da je Komisijina procjena napretka bila previše optimistična u usporedbi s postignutim rezultatima, bilo da se upotrebljavaju stvarne bilo odabrane vrijednosti. U ***okviru 3.2.*** navedena su dva primjera.

Okvir 3.2.

Primjer optimističnih procjena pokazatelja uspješnosti

EFRR i KF za razdoblje 2021. – 2027.

Pokazatelj/potpokazatelj	Napredak	Ciljna vrijednost	Rezultati na dan 31.12.2024.	Komisijina procjena
12.1. Površina zelene infrastrukture	Stvarni rezultat: 0,41 % Odabrane operacije: 5,31 %	249 669	Stvarni rezultat: 1 023 Odabrane operacije: 13 247	Umjeren napredak

Izvor: Izvještaj o uspješnosti programa u okviru regionalne politike, AMPR za 2024.

ESF+

Pokazatelj/potpokazatelj	Napredak	Ciljna vrijednost	Rezultati na dan 31.12.2024.	Komisijina procjena
3.4. Ukupan broj sudionika obuhvaćenih mjerama za promicanje socijalne integracije osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti	3 %	135 800 000	3 420 000	Zadovoljavajući napredak

Izvor: Izvještaj o uspješnosti programa za ESF+, AMPR za 2024.

Na kraju 2024., čak i pri objavljivanju napretka na temelju sklopljenih sporazuma (koje Komisija naziva „odabrane operacije”) za izračun omjera za EFRR, prema procjeni Suda napredak od 5 % na razini odabranih (neprovedenih) operacija ne znači umjeren napredak nego ocjenu „zaslužuje pozornost” (kako bi se pojasnili razlozi za spor napredak).

Kad je riječ o fondu ESF+, u izvještajima o uspješnosti programa navedeni su stvarni rezultati. Bez dodatnih informacija o mogućem portfelju projekata osim one da se „2024. provedba ubrzala”, koja je uključena u tablice s podatcima o uspješnosti programa, ocjena „zadovoljavajući napredak” dodijeljena za napredak od 3 % nakon četiriju godina provedbe ne čini se opravdana.

3.65. Kad je riječ o programu Erasmus+, Sud se općenito slaže sa svim Komisijinim procjenama ključnih pokazatelja uspješnosti.

Postojeći pokazatelji programa upućuju na to da je dosad uspješnost veća nego u prethodnom VFO-u, uz iznimku fonda ESF+

3.66. 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 Sud prikazuje ukupnu uspješnost odabranih programa na temelju svoje procjene informacija prikazanih u tablicama s podatcima o uspješnosti iz nacrta proračuna za 2026. U nekim se slučajevima ocjena koju je dao Sud razlikovala od ocjene napretka koju je navela Komisija (odlomak ***3.62***.).

Razdoblje 2014. – 2020.

3.67. U tablicama s podatcima o uspješnosti za EFRR i KF navedena su 62 pokazatelja i potpokazatelja koji se odnose na 11 specifičnih ciljeva/kategorija. Prema procjeni koju je proveo Sud (***slika 3.9.***), za 30 (48 %) od 62 prijavljena pokazatelja navedeno je da je ciljna vrijednost „dosegnuta” ili da je „ostvaren zadovoljavajući napredak u njezinu dosezanju”, dok za njih devet nisu bili dostupni podatci kojima bi se potkrijepila procjena. Tih devet pokazatelja bili su pokazatelji učinka koji se neće procjenjivati za sljedeće izvještajno razdoblje (odlomak ***3.50***.). Sud smatra da su prema prijavljenim pokazateljima u izvještajima o uspješnosti programa za 2024. ciljne vrijednosti za programe u okviru regionalne politike dostignute samo djelomično jer je procijenio da je za gotovo polovicu pokazatelja za ciljeve kao što su „očuvanje i zaštita okoliša […]” i „promicanje održivog prometa […]” dana ocjena „umjeren napredak” ili „zaslužuje pozornost” (***Prilog 3.3.***).

3.68. AMPR za 2024. sastavljen je početkom 2025. na temelju tadašnjih najnovijih informacija, tj. podataka za 2022. Sud smatra da je zbog toga nastala znatna razlika između datuma objave podataka i zaključnog datuma razdoblja koje oni obuhvaćaju (***slika 3.10.***).

Slika 3.10. – Ključni datumi u izvještajnom razdoblju za AMPR za 2024.



Izvor: Sud.

3.69. Za program ESF-a u tablicama s podatcima o uspješnosti priloženim nacrtu proračuna za 2026. navedeno je pet *pokazatelja* trenutačnih *rezultata* od njih 14 utvrđenih u Uredbi. Procjena koju je proveo Sud (***slika 3.9.***) u skladu je s procjenom koju je obavila Komisija. Na temelju prijavljenih pokazatelja Sud smatra da su ciljevi navedenog programa ostvareni (***Prilog 3.3.***).

Razdoblje 2021. – 2027.

3.70. U tablicama s podatcima o uspješnosti navedena su 44 pokazatelja za programe EFRR-a i KF-a koji se odnose na 20 specifičnih ciljeva. Prema procjeni koju je proveo Sud (***slika 3.9.***) i na temelju prijavljenih očekivanih rezultata za 32 (73 %) od 44 prijavljena pokazatelja navedeno je da je ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljne vrijednosti. Sud stoga smatra da je općenito ostvaren zadovoljavajući napredak u postizanju većine ciljeva navedenih programa (***Prilog 3.3.***). Sud napominje i da je evaluacija u sredini programskog razdoblja[45] općenito bila pozitivna te je u njoj navedeno da su „sredstva obuhvaćena evaluacijom prikladna za uklanjanje regionalnih razlika” i da se provedba „znatno ubrzala u prvoj polovici 2024. te se sustiže trend iz razdoblja 2014. – 2020.”

3.71. Kad je riječ o EFRR-u i KF-u za razdoblje 2021. – 2027., svi pokazatelji navedeni u tablicama s podatcima o uspješnosti popraćeni su istim općenitim objašnjenjem tog trenda: „Prerano je za iznošenje primjedbi o utvrđenim ciljnim vrijednostima za kohezijsku politiku. Međutim, u ovom trenutku ciklusa provedbe nema razloga očekivati da se ciljne vrijednosti neće dosegnuti.” S obzirom na to da se približava sredina razdoblja provedbe (izvješćivanje o programu trebalo bi obuhvaćati devet godina, a to je četvrta), nepostojanje godišnjih ključnih etapa utječe na objektivnu procjenu napretka i otežava pravodobno poduzimanje korektivnih mjera (odlomak ***3.59***.).

[45] SWD(2025) 299.

3.72. Kad je riječ o programu ESF+, u tablicama s podatcima o uspješnosti navedeno je 25 pokazatelja koji se odnose na četiri široka područja politike (***Prilog 3.3.***). Za razliku od pokazatelja za regionalnu politiku u ovom su slučaju prijavljeni stvarni rezultati, a ne očekivani rezultati odabranih operacija. U tom je pogledu godišnje izvješće Suda za 2024. sadržavalo preporuku o obrazloženju procjene provedene na temelju informacija koje nisu potvrđeni podatci (preporuka 3.3.). Prema procjeni koju je proveo Sud (***slika 3.9.***) samo za 7 (35 %) od 20 prijavljenih pokazatelja za koje su utvrđene ciljne vrijednosti navedeno je da je ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljne vrijednosti. Procjena pokazatelja koju je proveo Sud pokazuje da su ciljne vrijednosti za program dosad samo djelomično dosegnute, pri čemu je najveći napredak ostvaren u pogledu ciljne vrijednosti „zapošljavanje i socijalne inovacije”, a najmanji u pogledu ciljne vrijednosti „socijalna uključenost”.

3.73. Kad je riječ o programu Erasmus+, u tablicama s podatcima o uspješnosti navedeno je 60 pokazatelja koji se odnose na tri specifična cilja (***Prilog 3.3.***). Rezultati procjene koju je proveo Sud (***slika 3.9.***) slični su rezultatima procjene koju je obavila Komisija: za 53 prijavljena pokazatelja (88 %) od njih 60 navedeno je da je ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljne vrijednosti ili da je ta ciljna vrijednost već dosegnuta. Ta je procjena potvrđena međuevaluacijom.

3.74. Međutim, u slučaju programa Erasmus+ postoji 21 pokazatelj (35 % od ukupno 60 pokazatelja) za koji su već dosegnute utvrđene ciljne vrijednosti nakon samo četiriju godina provedbe iako bi program trebao trajati sedam godina. Time se dovodi u pitanje razina ambicioznosti ciljnih vrijednosti. Nadalje, postoji mogućnost da je prijavljena uspješnost procijenjena manjom od stvarne jer za 10 pokazatelja (17 % od ukupno 60 pokazatelja) nisu prijavljeni podatci za 2024., pa se navodi samo uspješnost za razdoblje 2021. – 2023., dok za tri pokazatelja nisu prijavljeni nikakvi podatci za cijelo izvještajno razdoblje. Objašnjenja u tablicama s podatcima o uspješnosti često nisu dovoljno jasna kad je riječ o takvom nedostatku informacija.

Zaključci i preporuke

3.75. Komisija je u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR) za 2024. izvješćivala o uspješnosti za naslov 2. VFO-a u skladu s internim uputama (odlomci ***3.45***. – ***3.47***.). U određenim slučajevima sažeta tablica pokazatelja uspješnosti programa ostavljala je suviše pozitivan dojam, i to zbog uključivanja primjera pokazatelja koji upućuju samo na samo odgovarajući napredak (odlomak ***3.48***.) ili informacija o uspješnosti koje se odnose na projekte u tijeku, a ne na konačne rezultate (odlomak ***3.49***.).

3.76. Pokazatelji uspješnosti navedeni za oba razdoblja u izvještajima o uspješnosti programa bili su u skladu s načelom SMART (odlomak ***3.50***.). Iako okvir uspješnosti za VFO za razdoblje 2021. – 2027. uključuje više pokazatelja rezultata nego za prethodno razdoblje, za većinu programa i dalje ne postoje pokazatelji učinka. Sud smatra da se utvrđivanjem pokazatelja učinka na početku programskog razdoblja olakšavaju kasnije praćenje i evaluacije (odlomci ***3.53***. i ***3.54***.). S druge strane, program Erasmus+ primjer je dobre prakse u tom pogledu, s potpunim popisom pokazatelja ostvarenja, rezultata i učinka (odlomak ***3.54***.).

3.77. Općenito, sljedivost prijavljenih podataka o uspješnosti bila je zadovoljavajuća. Međutim, za jedan od prijavljenih pokazatelja za program Erasmus+ Sud je utvrdio da su upotrijebljene predviđene brojčane vrijednosti umjesto stvarnih rezultata, zbog čega su te vrijednosti prikazane većim od stvarnih (odlomak ***3.56***.).

3.78. Metodologija Komisije za procjenu napretka u dosezanju ciljnih vrijednosti pokazatelja nije se promijenila u odnosu na prethodne godine, čime se jamči stabilnost općeg okvira uspješnosti (odlomak ***3.58***.). Sud je imao drukčije stajalište o napretku ostvarenom u dosezanju vrijednosti 19 % pokazatelja (njih 37 od 196) uključenih u izvještaje o uspješnosti programa iz uzorka. Za većinu njih smatrao je da su rezultati bili manje pozitivni nego što je to smatrala Komisija. To bi se u određenoj mjeri moglo objasniti činjenicom da su u Komisijinu procjenu bili uvršteni projekti u tijeku i dodatni aspekti koji još nisu bili vidljivi u prijavljenim podatcima (odlomci ***3.62***. – ***3.65***.).

3.79. Kad je riječ o programima u okviru podijeljenog upravljanja za razdoblje 2014. – 2020., Sud je na temelju izvještaja o uspješnosti programa za 2024. smatrao da su ciljne vrijednosti za EFRR i KF tek djelomično dosegnute (odlomak ***3.67***.). Nadalje, zbog vremenskog razmaka (odlomak ***3.68***.) između izvještajne godine (2024.) i godine u kojoj su podatci prijavljeni (2022.) bilo je teže iznijeti ažuriranu procjenu ukupnih programa. Dosegnute su ciljne vrijednosti za ESF (odlomak ***3.69***.).

3.80. Kad je riječ o programima za razdoblje 2021. – 2027. i pokazateljima za koje su podatci dostupni, u pogledu EFRR-a i KF-a (odlomak ***3.70***.) te programa Erasmus+ (odlomak ***3.73***.) ostvaren je zadovoljavajući napredak u dosezanju njihovih ciljnih vrijednosti, dok u pogledu fonda ESF+ (odlomak ***3.72***.) dolazi do zaostatka jer Sud smatra da je samo za 35 % pokazatelja (njih 7 od 20) ostvaren zadovoljavajući napredak.

3.81. Međutim, za EFRR i KF u razdoblju 2021. – 2027. nisu utvrđene godišnje ključne etape za njihove pokazatelje uspješnosti, što utječe na objektivnost srednjoročnih procjena napretka (odlomak ***3.71***.). Osim toga, velik broj pokazatelja za program Erasmus+ za koje su ciljne vrijednosti već dosegnute tri godine prije njihove konačne ključne etape (odlomak ***3.74***.) upućuje na to da povezane ciljne vrijednosti možda nisu dovoljno ambiciozne.

3.82. Na temelju zaključaka Sud iznosi sljedeće preporuke.

Preporuka 3.1. – Potrebno je poboljšati izvješćivanje o uspješnosti

Komisija bi trebala:

(a) utvrditi pokazatelje učinka kako bi se olakšalo procjenjivanje dugoročne uspješnosti programa, što će doprinijeti i *ex post* evaluacijama VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.;

(b) ažurirati ciljne vrijednosti za program Erasmus+ na temelju trenutačnih postignuća i preostalog razdoblja provedbe.

Ciljni rok provedbe: AMPR za 2026.

Preporuka 3.2. – Potrebno je poboljšati sažetak u kojem se navode glavna postignuća programa

Komisija bi u uvodnom dijelu („Konkretni primjeri postignuća”) izvještaja o uspješnosti programa trebala navoditi samo stvarna postignuća.

Ciljni rok provedbe: AMPR za 2026.

Prilozi

Prilog 3.1. – Strateška područja Suda obuhvaćena tematskim izvješćima (TI) iz 2025.

 **Odgovor EU-a na oporavak nakon krize**	▪ TI 09/2025: Sustavi za jamčenje usklađenosti rashoda iz RRF-a s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama ▪ TI 10/2025: Reforme tržišta rada u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost ▪ TI 13/2025: Potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost za digitalnu tranziciju u državama članicama EU-a ▪ TI 18/2025: Fleksibilnost proračuna EU-a ▪ TI 21/2025: Potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost za bolje poslovno okruženje
 **Konkurentnost**	▪ TI 01/2025: Digitalna plaćanja u EU-u ▪ TI 03/2025: Neopravdano geografsko blokiranje u e-trgovini ▪ TI 07/2025: Europski fond za strateška ulaganja ▪ TI 12/2025: Strategija EU-a za sektor mikročipova ▪ TI 19/2025: Kritične nestašice lijekova
 **Otpornost i europske vrijednosti**	▪ TI 04/2025: Vojna mobilnost EU-a ▪ TI 05/2025: Djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi ▪ TI 11/2025: Transparentnost financiranja sredstvima EU-a dodijeljenim nevladinim organizacijama ▪ TI 15/2025: Humanitarna pomoć EU-a kojom se upravlja na daljinu ▪ TI 17/2025: Pomoć EU-a za trgovinu najmanje razvijenim zemljama ▪ TI 26/2025: Tijela EU-a za borbu protiv prijevara
 **Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi**	▪ TI 02/2025: Gradsko onečišćenje u EU-u ▪ TI 06/2025: Mjere EU-a za borbu protiv onečišćenja mora s brodova ▪ TI 16/2025: Financijska sredstva EU-a za borbu protiv šumskih požara ▪ TI 20/2025: Potpora Komisije za borbu protiv gladi u supsaharskoj Africi ▪ TI 23/2025: Gospodarenje komunalnim otpadom ▪ TI 25/2025: Strateški projekti u okviru programa LIFE
 **Fiskalne politike i javne financije**	▪ TI 08/2025: Prijevare povezane s porezom na dodanu vrijednost pri uvozu ▪ TI 14/2025: Razvoj dopunskih mirovina u EU-u ▪ TI 22/2025: Financijski ispravci u kohezijskoj politici ▪ TI 24/2025: Financijski instrumenti u kohezijskoj politici

Izvor: Sud.

Prilog 3.2. – Primjeri ranih mjera koje je Komisija poduzela na temelju preporuka iz tematskih izvješća Suda za 2025.

Odgovor EU-a na oporavak nakon krize

Komisija je u lipnju 2025. državama članicama pružila smjernice o tome kako da dodatno pojednostavne svoje *nacionalne planove za oporavak i otpornost* kako bi se zajamčilo dosezanje svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje treba dosegnuti do 31. kolovoza 2026.[46] U budućnosti bi se planovima za nacionalno i regionalno partnerstvo koje je Komisija predložila u sklopu VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. trebala zajamčiti bliska veza između financiranja sredstvima EU-a i preporuka za pojedine zemlje[47].

Komisija je u srpnju 2025. objavila prijedlog VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. zajedno s popratnim *radnim dokumentom službi Komisije*. U listopadu 2025. Komisija je preispitala i ažurirala svoje postupke za pripremu *nacrta izmjena proračuna*[48].

Digitalna tranzicija u razdoblju 2028. – 2034. uključena je u specifične ciljeve u prijedlogu o Europskom fondu. Ta će se inicijativa financirati i u okviru sastavnice politike „digitalno vodstvo” iz predloženog Europskog fonda za konkurentnost.

Povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana

Suzakonodavci su u prosincu 2025. postigli privremeni politički dogovor u vezi s paketom mjera o farmaceutskim proizvodima i zaključili pregovore. Nadalje, Komisija je donijela paket za zdravstvo, uključujući Akt o biotehnologiji I, kojim su izmijenjena pravila EU-a o kliničkim ispitivanjima. Vijeće za zapošljavanje i socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača podržalo je opći pristup Komisije Aktu o kritičnim lijekovima.

Komisija je u veljači 2026. sklopila sporazum o pretkomercijalnoj nabavi kako bi unaprijedila razvoj cjepiva protiv gripe sljedeće generacije[49].

---

[46] Tematska izvješća 10/2025 i 13/2025.

[47] Tematsko izvješće 10/2025.

[48] Tematsko izvješće 18/2025.

[49] Tematsko izvješće 19/2025.

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

Komisija je u listopadu 2025. objavila *ex post* evaluacije programskog razdoblja 2014. – 2020., koje su uključivale odjeljke o kriznim instrumentima, zasebnu popratnu studiju u kojoj je naglasak bio na odgovoru na krizu, sažeta izvješća o zemljama i studije slučaja, povrh izvješća o evaluaciji[50] instrumenta *REACT-EU*.

Komisija je u studenome 2025. objavila Prijedlog uredbe o uspostavi okvira mjera za olakšavanje prijevoza vojne opreme, robe i osoblja širom Unije i Zajedničku komunikaciju o vojnoj mobilnosti[51].

Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi

Komisija je u prosincu 2025. donijela Komunikaciju o ubrzavanju prelaska Europe na kružno gospodarstvo i povećanju kružnosti plastike[52].

Komisija je u lipnju 2025. donijela Europski pakt o oceanima. U ožujku 2026. donesene su Industrijska pomorska strategija EU-a, Strategija EU-a za luke[53] i Komunikacija Komisije o integriranom upravljanju rizicima od šumskih požara[54].

[50] Tematsko izvješće 05/2025.

[51] Tematsko izvješće 04/2025.

[52] Tematsko izvješće 23/2025.

[53] Tematsko izvješće 06/2025.

[54] Tematsko izvješće 16/2025.

Fiskalne politike i javne financije

U srpnju 2025. donesena je Direktiva Vijeća (EU) 2025/1539 (o izmjeni Direktive 2006/112/EZ). Njome su uvedene mjere kojima će se jamčiti naplata PDV-a na robu uvezenu potrošačima u EU-u[55].

Komisija je u studenome 2025. predložila jačanje suradnje među poreznim tijelima, OLAF-om i EPPO-om. U vrijeme sastavljanja ovog dokumenta u Vijeću[56] se raspravljalo o Prijedlogu izmjene Uredbe (EU) br. 904/2010.

Komisija je u studenome 2025. donijela i mirovinski paket osmišljen za jačanje uloge dopunskih mirovina. Uključivao je preporuku o sustavima za praćenje mirovina, izmjenu Direktive o institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje (IORP II) i Prijedlog izmjene Uredbe o paneuropskom osobnom mirovinskom proizvodu (PEPP), kao i Komunikaciju o jačanju kapaciteta sektora dopunskih mirovina u EU-u radi povećanja mirovinskih prihoda i osiguravanja dugoročnog kapitala za gospodarstvo EU-a[57].

[55] Tematsko izvješće 08/2025.

[56] Tematsko izvješće 08/2025.

[57] Tematsko izvješće 14/2025.

Prilog 3.3. – Status pokazatelja uspješnosti na dan 31.12.2024., na temelju procjene koju je proveo Sud

EFRR i KF za razdoblje 2014. – 2020.

Investicijski prioriteti	Procjena pokazatelja uspješnosti					Ukupno
	Dostignuto	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	Zaslužuje pozornost	Nema ciljne vrijednosti	
1. Jačanje istraživanja […]	3	0	2	0	0	5
2. Poboljšanje pristupa […] komunikacijskim tehnologijama	0	0	1	0	0	1
3. Jačanje konkurentnosti MSP-ova	2	1	0	0	0	3
4. […] prelazak na niskougljično gospodarstvo […]	0	3	3	2	0	8
5. Promicanje prilagodbe na klimatske promjene […]	1	2	0	1	0	4
6. Očuvanje i zaštita okoliša […]	1	2	2	3	0	8
7. Promicanje održivog prometa […]	2	6	3	4	3	18
8. Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja […]	0	1	0	0	0	1
9. Promicanje socijalne uključenosti […]	0	1	1	0	0	2
10. Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje […]	1	0	0	0	0	1
11. Smanjenje razlika u razinama razvijenosti različitih regija […]	2	2	1	0	6	11
Ukupno	**12**	**18**	**13**	**10**	**9**	**62**
	19 %	29 %	21 %	16 %	15 %	

Izvor: Sud, na temelju tablica s podatcima o uspješnosti iz nacrta proračuna za 2026.

ESF za razdoblje 2014. – 2020.

Široko područje politike	Procjena pokazatelja uspješnosti			Ukupno
	Dostignuto	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	
1. Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja	0	1	0	1
2. Promicanje socijalne uključenosti […]	0	0	1	1
3. Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje […]	1	0	0	1
4. Promicanje posebne potpore *mladima koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju*	2	0	0	2
Ukupno	**3**	**1**	**1**	**5**
	60 %	20 %	20 %	

Izvor: Sud, na temelju tablica s podatcima o uspješnosti iz nacrta proračuna za 2026.

EFRR za razdoblje 2021. – 2027.

Specifični cilj	Procjena pokazatelja uspješnosti			Ukupno
	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	Zaslužuje pozornost	
1. Jačanje istraživačkih i inovacijskih kapaciteta te prihvaćanje naprednih tehnologija	3	0	0	3
2. Iskorištavanje koristi digitalizacije za građane, poduzeća i vlade	2	0	0	2
3. Jačanje rasta i konkurentnosti MSP-ova	2	0	0	2
4. Razvoj vještina za pametnu specijalizaciju, industrijsku tranziciju i poduzetništvo	2	0	0	2
5. Jačanje digitalne povezivosti	2	0	0	2
6. Promicanje mjera energetske *učinkovitosti* i smanjenje emisija stakleničkih plinova	1	0	1	2
7. Promicanje obnovljive energije	2	0	0	2
8. Razvoj pametnih energetskih sustava, mreža i skladištenja izvan transeuropske energetske mreže (TEN-E)	1	0	1	2
9. Promicanje prilagodbe klimatskim promjenama i sprječavanja rizika od katastrofa te otpornosti	2	0	0	2
10. Promicanje održivog upravljanja vodama	2	0	0	2
11. Promicanje prelaska na kružno gospodarstvo	0	1	1	2
12. Jačanje zaštite prirode i biološke raznolikosti, posebno zelene infrastrukture u urbanom okruženju i smanjenje onečišćenja	0	1	1	2
13. Promicanje održive multimodalne gradske mobilnosti	1	1	0	2
14. Razvoj održive, pametne, sigurne i intermodalne mreže TEN-T koja je otporna na klimatske promjene	4	0	0	4
15. Razvoj i jačanje održive, pametne i intermodalne nacionalne, regionalne i lokalne mobilnosti koja je otporna na klimatske promjene, među ostalim i poboljšanjem pristupa mreži TEN-T i prekograničnoj mobilnosti	3	0	1	4
16. Unaprjeđenje djelotvornosti tržišta rada i pristupa kvalitetnom zapošljavanju razvojem socijalnih inovacija i infrastrukture	0	1	1	2
17. Poboljšanje pristupa uključivim i kvalitetnim uslugama obrazovanja, osposobljavanja i cjeloživotnog učenja razvojem infrastrukture	2	0	0	2
18. Povećanje socioekonomske integracije marginaliziranih zajednica, migranata i skupina u nepovoljnom položaju putem integriranih mjera koje uključuju stanovanje i socijalne usluge	0	1	1	2
19. Osiguravanje jednakog pristupa zdravstvenoj skrbi razvojem infrastrukture, uključujući primarnu zdravstvenu skrb	2	0	0	2
20. Poticanje integriranog društvenog i gospodarskog razvoja, razvoja u području okoliša, kulturne baštine, turizma i sigurnosti u urbanim područjima	1	0	0	1
Ukupno	**32**	**5**	**7**	**44**
	73 %	11 %	16 %	

Izvor: Sud, na temelju tablica s podatcima o uspješnosti iz nacrta proračuna za 2026.

ESF+ za razdoblje 2021. – 2027.

Specifični cilj	Procjena pokazatelja uspješnosti				Ukupno
	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	Zaslužuje pozornost	Nema podataka	
1. Zapošljavanje i mobilnost radne snage	0	5	0	0	5
2. Obrazovanje	0	4	0	0	4
3. Socijalna uključenost, uključujući doprinošenje iskorjenjivanju siromaštva i zdravstvu	2	1	3	5	11
4. Zapošljavanje i socijalne inovacije	5	0	0	0	5
Ukupno	**7**	**10**	**3**	**5**	**25**
	28 %	40 %	12 %	20 %	

Izvor: Sud, na temelju tablica s podatcima o uspješnosti iz nacrta proračuna za 2026.

Erasmus+

Specifični cilj	Procjena pokazatelja uspješnosti					Ukupno
	Dostignuto	Zadovoljavajući napredak	Umjeren napredak	Zaslužuje pozornost	Nema podataka	
1. Promicanje *mobilnosti* pojedinaca i skupina *u svrhu učenja* te promicanje suradnje, kvalitete, uključenosti i jednakosti, izvrsnosti, kreativnosti i inovacija na razini organizacija i politika u području obrazovanja i osposobljavanja	5	23	0	0	0	28
2. Promicanje mobilnosti u svrhu neformalnog i informalnog učenja, promicanje aktivnog sudjelovanja mladih te promicanje suradnje, kvalitete, uključenosti, kreativnosti i inovacija na razini organizacija i politika u području mladih	2	12	2	0	1	17
3. Promicanje mobilnosti sportskog osoblja u svrhu učenja te promicanje suradnje, kvalitete, uključenosti, kreativnosti i inovacija na razini sportskih organizacija i politika u području sporta	1	10	1	1	2	15
Ukupno	**8**	**45**	**3**	**1**	**3**	**60**
	13 %	75 %	5 %	2 %	5 %	

Izvor: Sud, na temelju tablica s podatcima o uspješnosti iz nacrta proračuna za 2026.

Poglavlje 4.

Prihodi

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	4.1. – 4.7.
Kratak opis	4.2. – 4.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	4.5. – 4.7.
Pravilnost transakcija	4.8.
Ispitivanje elemenata sustava upravljanja i kontrole	4.9. – 4.34.
Kašnjenja država članica i nedostatci u primjeni zateznih kamata u pogledu zadrški u vezi s BND-om	4.10. – 4.16.
Pojednostavnjenje sustava PDV-a dovelo je do znatnog smanjenja broja otvorenih zadrški	4.17.
I dalje postoje nedostatci u načinu na koji zemlje upravljaju tradicionalnim vlastitim sredstvima i obračunavaju ih	4.18. – 4.24.
Podatci država članica o plastici nisu u potpunosti usklađeni s pravilima EU-a, ali Komisija izražava relevantne zadrške	4.25. – 4.27.
Iako uspostava carinskog tijela EU-a dobro napreduje, rizici za razvoj centra EU-a za carinske podatke još postoje	4.28. – 4.30.
Neke države članice kasne u prelasku na digitalno i interoperabilno carinsko okruženje EU-a	4.31. – 4.34.
Godišnja izvješća o radu	4.35. – 4.36.
Zaključak i preporuke	4.37. – 4.41.
Zaključak	4.37. – 4.39.
Preporuke	4.40. – 4.41.
Prilozi	
Prilog 4.1. – Broj važećih zadrški u vezi s BND-om, PDV-om i plastičnim otpadom te otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31. prosinca 2025.	

Prilog 4.2. – Praćenje provedbe prijašnje preporuke

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

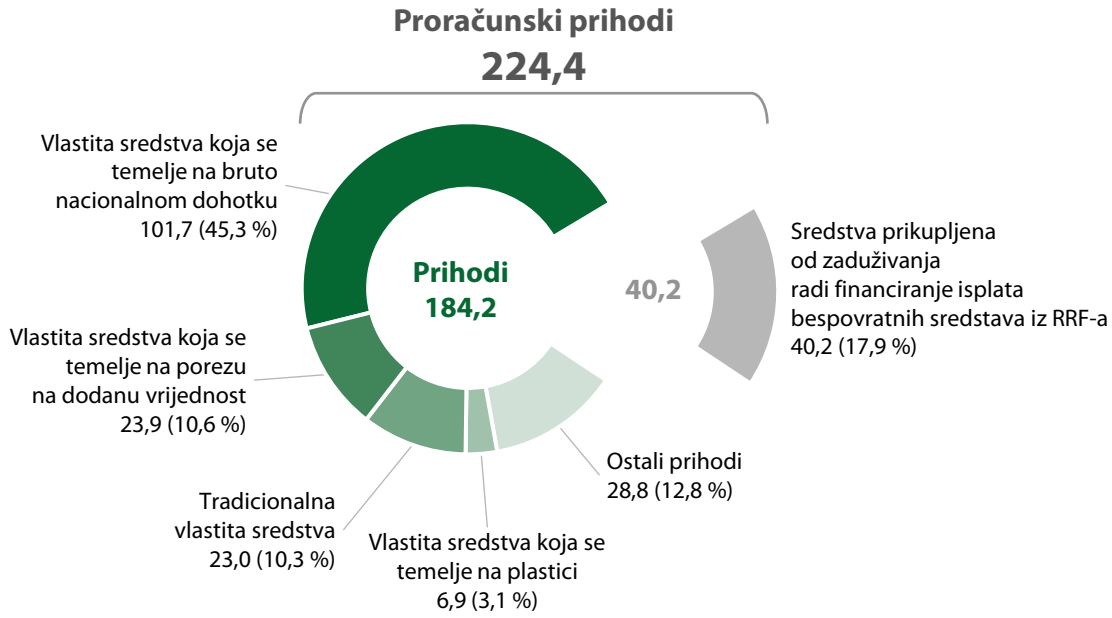
Prilog 4.4. – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s carinama (naplaćenim i još nenaplaćenim) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a

Uvod

4.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda u pogledu prihoda, koji obuhvaćaju četiri različite kategorije *vlastitih sredstava*, druge prihode i iznose pozajmljene za financiranje rashoda u okviru instrumenta *„NextGenerationEU”* (NGEU). Na ***slici 4.1.*** nalazi se detaljan prikaz prihoda za 2025.

Slika 4.1. – Prihodi – detaljan prikaz za 2025. (*)

(u milijardama eura)



(*) Ukupni iznos od 224,4 milijarde eura odnosi se na prihode EU-a u izvješćima o izvršenju proračuna za 2025., koja se temelje na izmijenjenim pravilima o računovodstvenom načelu blagajne. Iznos od 202,5 milijardi eura prikazan u izvještaju o financijskom rezultatu za 2025. izračunan je primjenom računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja. Financijska sredstva prikupljena od zaduživanja u svrhu financiranja isplata bespovratnih sredstava iz RRF-a uključena su u izvješća o izvršenju proračuna u skladu sa zakonodavstvom[1] kao namjenski 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 2025.

[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 2025. iz vlastitih je sredstava potjecalo 69 % prihoda EU-a[2], kako slijedi:

(a) ***vlastita sredstva od bruto nacionalnog dohotka (BND-a)*** činila su 45 % prihoda EU-a te se njima proračun EU-a uravnotežuje nakon što se izračunaju prihodi iz svih drugih izvora. Svaka država članica daje razmjeran doprinos u skladu sa svojim BND-om;

(b) ***vlastita sredstva od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a)*** činila su 11 % prihoda EU-a. Njihov iznos odgovara postotku koji se naplaćuje na primitke država članica od PDV-a;

(c) ***tradicionalna vlastita sredstava (TVS)*** činila su 10 % 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 nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu (vlastita sredstva koja se temelje na plastici)*** činila su 3 % prihoda EU-a. Izračunavaju se primjenom jedinstvene stope na masu nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada nastalog u svakoj državi članici.

4.3. Drugi bitni izvori uključivali su doprinose i povrate povezane sa sporazumima i *programima* EU-a te je na njih otpadalo 13 % 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.

4.4. Osim toga, iznosi pozajmljeni u svrhu financiranja isplata bespovratnih sredstava državama članicama u kontekstu instrumenta NGEU činili su 18 % prihoda EU-a.

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

Opseg revizije i revizijski pristup

4.5. 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 koji se odnose na bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU);

(b) Komisijine *sustave upravljanja i kontrole* za:

  (i) provjeru toga da su podatci država članica o BND-u, PDV-u i plastičnom ambalažnom otpadu primjerena osnova za izračunavanje i prikupljanje doprinosa od tih 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 (Belgiji, Njemačkoj i Grčkoj) 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.

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

4.7. 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 naplaćuju 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. Na iznos tog manjka utječe niz čimbenika, od kojih mnogi nisu pod izravnom kontrolom EU-a. Međutim, budući da taj manjak može utjecati na iznose pristojbi koje su države članice naplatile, Sud je procijenio mjere na razini EU-a za smanjenje tog manjka i ublažavanje rizika od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu. Konkretno, Sud je ispitao napredak koji je Komisija ostvarila u pripremi provedbe zakonodavnog prijedloga za carinsku reformu EU-a.

Pravilnost transakcija

4.8. 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 i 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 upravljanja i kontrole

4.9. Sud je ispitao niz kontrolnih sustava (vidjeti odlomak ***4.5***.). Opažanjima o tim sustavima ne dovodi se u pitanje mišljenje Suda o pravilnosti prihoda EU-a. Sud je utvrdio postojane nedostatke u prikupljanju pojedinačnih kategorija vlastitih sredstava. Osim toga, Sud je utvrdio kašnjenja država članica u pružanju podataka za procjenu carinskih rizika na razini EU-a i rizik od kašnjenja u razvoju centra EU-a za carinske podatke, što bi moglo oslabiti mjere EU-a za smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina i ublažavanje rizika od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu.

Kašnjenja država članica i nedostatci u primjeni zateznih kamata u pogledu zadrški u vezi s BND-om

Zbog kašnjenja nekih država članica u poduzimanju mjera u pogledu zadrški u vezi s BND-om svi doprinosi na temelju BND-a iz posljednjih 15 godina i dalje su podložni usklađivanju

4.10. Komisija izražava zadrške u slučajevima u kojima utvrdi nedostatke koji sa sobom nose velike rizike za pouzdanost, usporedivost i potpunost podataka o BND-u koje dostavljaju države članice. Na dan 31. prosinca 2025. bile su važeće 102 *zadrške u vezi s BND-om* koje je izrazila Komisija (vidjeti ***Prilog 4.1.***):

- za njih sedam (četiri za Hrvatsku, jednu za Luksemburg, jednu za Maltu i jednu za Rumunjsku) mjere je trebalo poduzeti do 2021., a dvije (jednu za Luksemburg i jednu za Maltu) do 2022.;
- za njih šest (tri za Rumunjsku, dvije za Bugarsku i jednu za Luksemburg) mjere je trebalo poduzeti do 2025.;
- za preostalih 87 države članice mjere trebaju poduzeti tijekom 2026.

4.11. Ako države članice ne dostave potrebne informacije u roku[3], dolazi do kašnjenja u aktivnostima provjere koje Komisija potom provodi i odgode trenutka u kojem može ukloniti zadrške. Budući da za četiri države članice postoje otvorene zadrške koje se odnose na statističke podatke o BND-u sve do 2010., retroaktivne promjene BND-a tih država članica za te godine još su moguće. Promjene BND-a u jednoj državi članici dovode do promjena BND-a EU-a, što u praksi znači da su doprinosi svih država članica podložni usklađivanju. Kašnjenja u poduzimanju mjera u pogledu starih zadrški mogu dovesti do dodatnih kašnjenja u predmetnim državama članicama u poduzimanju mjera u pogledu eventualnih novih zadrški koje je izrazila Komisija.

Komisija u ograničenoj mjeri upotrebljava zakonodavni instrument osmišljen za poticanje država članica da brzo poduzmu mjere u pogledu zadrški u vezi s BND-om

4.12. Ako države članice kasne s ispravcima podataka o BND-u koji su potrebni za poduzimanje mjera u pogledu zadrški o kojima je obavijestila Komisija te ti ispravci imaju značajan učinak na BND, Komisija bi trebala naplatiti zatezne kamate[4]. Sud je u godišnjem izvješću za 2023. utvrdio da Komisija nije naplatila zatezne kamate u slučajevima u kojima nije mogla kvantificirati učinak ispravaka ili u kojima su države članice do isteka roka samo djelomično poduzele mjere u pogledu zadrški u vezi s BND-om. Kad je riječ o potonjoj kategoriji slučajeva, Sud je preporučio Komisiji da naplaćuje zatezne kamate[5]. Komisija nije prihvatila ni provela preporuku Suda, uz obrazloženje da se u zakonodavstvu ne spominje mogućnost naplate zateznih kamata u slučajevima u kojima se do isteka roka dostave djelomične informacije (vidjeti ***Prilog 4.2.***).

---

[3] Vidjeti i godišnje izvješće za 2024., odlomci 4.14. i 4.15.; godišnje izvješće za 2023., odlomak 4.9.; godišnje izvješće za 2022., odlomak 4.22., godišnje izvješće za 2021., odlomak 3.19.

[4] Članak 12. stavak 2. točka (d) Uredbe br. 609/2014 o stavljanju na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u.

[5] Godišnje izvješće za 2023., odlomci 4.12. – 4.14. i preporuka 4.1.

4.13. Komisija je otad dvjema državama članicama (Malti 2024. i 2025. te Hrvatskoj 2025.) naplatila zatezne kamate jer do isteka roka nisu dostavile nijedan potrebni ispravak. Komisija je 2025. uklonila 19 zadrški u 10 država članica. Međutim, u slučaju njih osam, koje se odnose na četiri države članice (pet za Grčku, jedna za Bugarsku, jedna za Poljsku i jedna za Ujedinjenu Kraljevinu), to je učinila bez naplaćivanja zateznih kamata u slučajevima u kojima su potrebni ispravci podataka o BND-u dostavljeni u prosjeku tri godine nakon isteka roka. U tim je slučajevima Komisija smatrala da zakonodavne odredbe za naplatu zateznih kamata nisu primjenjive (vidjeti primjere u ***okviru 4.1.***).

Okvir 4.1.

Primjeri ispravaka podataka o BND-u koji nisu pravovremeno dostavljeni i za koje Komisija nije naplatila zatezne kamate

Djelomična dostava ispravaka unutar roka

Zadrška za Poljsku s rokom do 1. rujna 2021. sadržavala je 20 podtočaka. Unutar roka mjere su bile poduzete samo za njih tri. Za preostalih 17 podtočaka mjere su poduzete u rujnu 2022. Komisija je 2022. zatražila dodatne informacije i izračune, koje je ta država članica dostavila do 2024. U rujnu 2024. Poljska je izvršila dodatne ispravke te je predmetna zadrška uklonjena 2025. Konačni ukupni ispravci za cijelu zadršku koje je Komisija prihvatila bitno su se razlikovali od onoga što je država članica izvorno bila predložila za tri podtočke za koje su mjere poduzete unutar roka.

U tom slučaju Komisija nije naplatila zatezne kamate za 28 mjeseci iako je Poljska pravovremeno dostavila informacije za samo tri podtočke zadrške od njih dvadeset (15 %) i izvršila ispravke koji su se znatno razlikovali od konačnih ispravaka koje je Komisija prihvatila.

Nemjerljiv učinak zadrške

Pet zadrški za Grčku uklonjeno je 2025. Komisija je zaključila da je za njih tri Grčka dostavila sve potrebne informacije nakon isteka roka, dok je za preostale dvije zadrške dostavila dio informacija nakon isteka roka. Komisija je smatrala da se učinak svake zadrške, procijenjen zasebno, ne može kvantificirati te je na temelju toga odlučila da neće naplatiti zatezne kamate.

4.14. Prema mišljenju Suda jedini je odlučujući čimbenik za naplatu zateznih kamata, u skladu s mjerodavnim zakonodavstvom, trenutak u kojem su države članice Komisiji dostavile ispravke podataka o BND-u koji su doveli do uklanjanja zadrški. U mjerodavnom zakonodavstvu ne postoje pravila o djelomičnom dostavljanju ispravaka podataka o BND-u ni o djelomičnom uklanjanju zadrški.

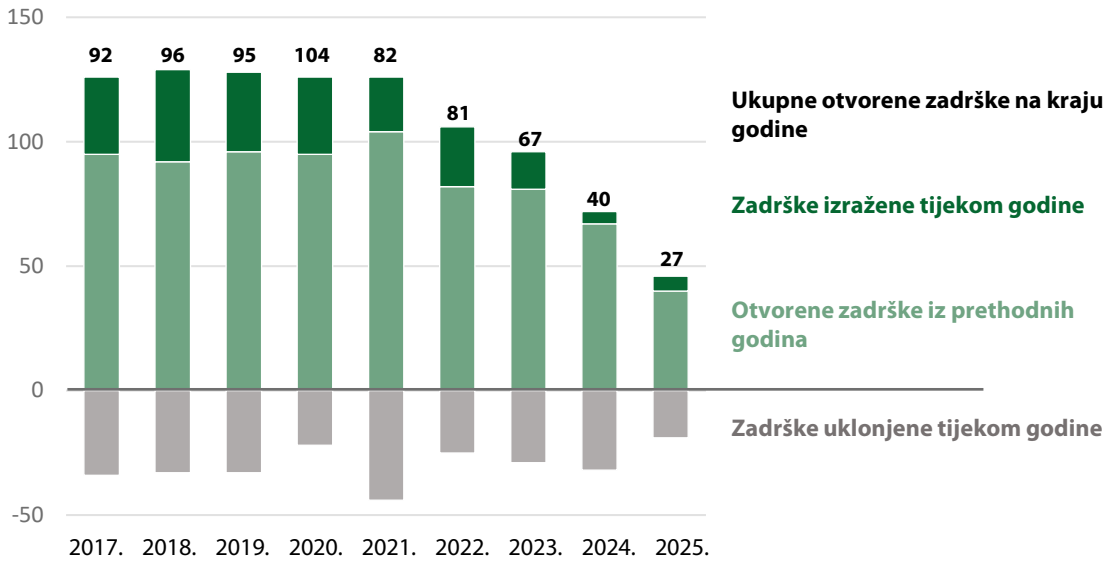
4.15. Pravilima Komisije o zadrškama u vezi s BND-om od država članica zahtijeva se da dostave informacije s kvantificiranim učinkom za svaku (pod)točku zadrške. Sud stoga smatra da je Komisija trebala biti u mogućnosti kvantificirati učinak svake zadrške ili zatražiti potrebne informacije od te države članice ako one nisu bile dostavljene.

4.16. Izmjene doprinosa na temelju BND-a svih država članica moguće je izvršiti retroaktivno sve do 2010. Unatoč tom problemu Komisija na ograničen način primjenjuje jedini dostupan alat koji je osmišljen za poticanje država članica da pravodobno poduzmu mjere u pogledu zadrški. Uz iznimku dvaju slučajeva (vidjeti odlomak ***4.13***.), prema državama članicama koje u roku koji je odredila Komisija ne dostave sve potrebne informacije za uklanjanje zadrški u vezi s BND-om postupa se na isti način kao i prema onima koje ispunjavaju svoje obveze i te države članice ujedno ne trpe nikakve financijske posljedice.

Pojednostavnjenje sustava PDV-a dovelo je do znatnog smanjenja broja otvorenih zadrški

4.17. Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u pojednostavnjena su u *VFO-u* za razdoblje 2021. – 2027. ograničavanjem ispravaka koji se zahtijevaju od država članica i fiksiranjem *ponderirane prosječne stope PDV-a* za svaku zemlju na njezinu vrijednost za 2016. Time se doprinijelo znatnom smanjenju broja *zadrški u vezi s PDV-om* izraženih u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., odnosno njihov broj je pao sa 104 tijekom 2020. na 27 krajem 2025. (vidjeti ***sliku 4.2.*** i ***Prilog 4.1.***). Tijekom 2025. ostvaren je i napredak u uklanjanju važećih zadrški u pogledu kojih nisu bile poduzete mjere dulje od pet godina i čiji je broj smanjen s osam na kraju 2020. na četiri na početku 2026.

Slika 4.2. – Kretanje broja zadrški u vezi s PDV-om otvorenih na kraju godine



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

I dalje postoje nedostatci u načinu na koji zemlje upravljaju tradicionalnim vlastitim sredstvima i obračunavaju ih

4.18. U ***Prilogu 4.3.*** prikazan je proces kojim se Komisija služi za provjeru izračuna tradicionalnih vlastitih sredstava i *osnovica PDV-a* u državama članicama. Broj važećih *otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima* na kraju 2025. veći je za 14 % u odnosu na prethodnu godinu (vidjeti ***tablicu 4.1.***). U ***Prilogu 4.1.*** prikazana je raščlamba otvorenih pitanja po zemljama na kraju 2025. Broj pitanja koja su otvorena dulje od pet godina ostao je nepromijenjen i iznosio je 80, ali se njihov relativni udio smanjio s 39 % tijekom 2024. na 34 % tijekom 2025.

Tablica 4.1. – Statistički podatci o otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima

Otvorena pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima	2025.	2024.	Postotna promjena
Otvorena	93	36	128 %
Zaključena	64	106	– 40 %
Važeća na kraju godine	233	204	14 %

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

4.19. Komisija je 2025. uvela IT sustav za izvješćivanje o svojim inspekcijama u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i daljnje postupanje u vezi s otvorenim pitanjima s državama članicama. Taj je sustav Komisiji omogućio brže objavljivanje izvješća o inspekcijama za 2025., što je dovelo do dvostruko većeg broja izvješća objavljenih 2025. u odnosu na 2024. i više pitanja otvorenih tijekom te godine. Komisija smatra da je smanjenje broja pitanja koja su zatvorena tijekom te godine posljedica njihove povećane složenosti, zbog koje je potrebno više vremena za rješavanje. Udio dugogodišnjih otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima smanjio se u odnosu na 2024. ali ona su i dalje činila znatan dio otvorenih pitanja krajem 2025.

4.20. Sud je ispitao način na koji su Belgija, Njemačka i Grčka sastavile svoja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima, kao i njihove postupke za upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima koja se trebaju uplatiti u proračun EU-a (vidjeti ***Prilog 4.4.***). Sud je procijenio da su ključni sustavi upravljanja i kontrole za tradicionalna vlastita sredstva u svim trima državama članicama djelomično zadovoljavajući.

4.21. Sud je prethodno naveo da belgijski carinski IT sustav nije obradio financijske podatke o uvoznim deklaracijama koje obuhvaćaju robu s različitim statusima za izračun carine[6]. Tijekom svojeg posjeta ove godine Sud je utvrdio da su predmetna carinska tijela uvela poboljšanja svojih IT sustava koja su osmišljena kako bi se spriječili slični propusti. Ujedno je utvrdio da je način na koji belgijska tijela obračunavaju tradicionalna vlastita sredstva, iako bez financijskog učinka, i dalje složen i dovodi do izvješćivanja koje nije u skladu s pravilima EU-a[7]. Osim toga, Sud je utvrdio nedostatke u upravljanju određenim carinskim dugovima.

---

[6] Godišnje izvješće za 2022, okvir 4.1.

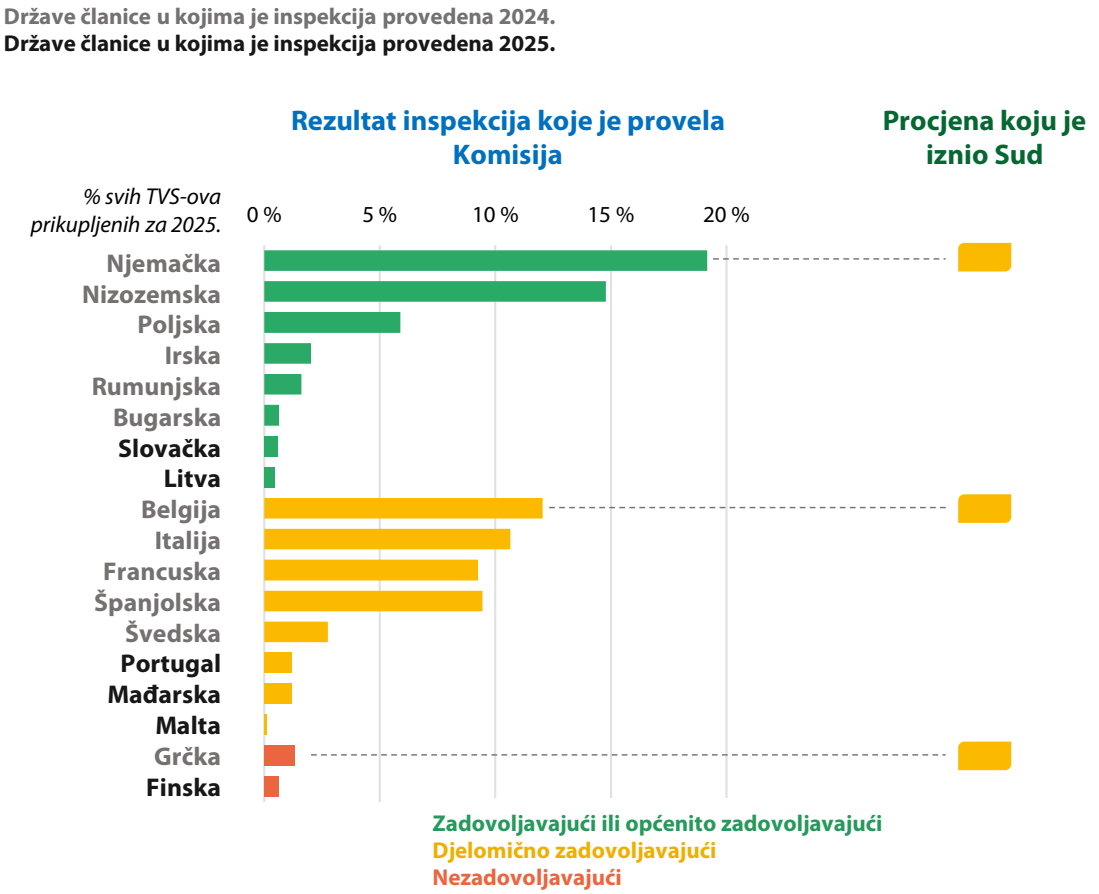
[7] Odluka (EU, Euratom) 2018/194 o uspostavi modela za izvatke iz računa za prava na vlastita sredstva, kako je izmijenjena Odlukom (EU) 2022/523.

4.22. Sud je ispitao IT sustav kojim se trgovci služe za podnošenje carinskih deklaracija za uvoz u Belgiju te IT sustav kojim se belgijska carinska tijela služe za upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima i njihovo obračunavanje. Sud je utvrdio da su belgijska carinska tijela uspostavila općenito pouzdan IT okvir i da su ispitane kontrole iz uzorka Suda općenito funkcionirale kako je predviđeno. Međutim, Sud je utvrdio određene nedostatke u upravljanju korisničkim pristupom, izradi sigurnosnih kopija i oporavku od katastrofa. Nadalje, nepostojanje odobrene politike upravljanja rizicima u području IT-a i planova testiranja otežava postizanje dosljednog pristupa upravljanju rizicima i pouzdanog procesa testiranja promjena u sustavu.

4.23. Sud je u Njemačkoj utvrdio slučajeve u kojima se pomoć od drugih država članica traži sa zakašnjenjem kad je riječ o naplati carinskih dugova od dužnika koji nemaju boravište u Njemačkoj. To bi moglo ugroziti naplatu cjelokupnog iznosa tih dugova. Kao i u Belgiji, način na koji su njemačka tijela izvješćivala Komisiju o tradicionalnim vlastitim sredstvima nije bio u skladu s pravilima EU-a. Sud je i u Grčkoj utvrdio nedostatke u upravljanju carinskim dugovima, kao što su kašnjenja i postupovne pogreške u obavješćivanju o dugu i identifikaciji dužnika pri utvrđivanju i naplati carinskih dugova, u poduzimanju mjera u pogledu rizika koje je utvrdio Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i o kojima je taj ured izvijestio te u otpisu nenaplativih dugova.

4.24. Komisija provođenjem inspekcija nastavlja otkrivati i prijavljivati slične nedostatke u državama članicama koji se odnose na upravljanje carinama i carinskim dugovima i njihovo obračunavanje. Utvrdila je da u nekim slučajevima carine nisu uplaćene u proračun EU-a ili su uplaćene sa zakašnjenjem zbog kašnjenja država članica u utvrđivanju i obračunavanju carinskih dugova i izvješćivanju o njima. Komisija je 2025. u okviru svojeg programa inspekcija posjetila šest država članica kako bi procijenila pouzdanost njihovih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima. U dvjema državama članicama Komisija je ocijenila sustave i procedure povezane s računovodstvenom dokumentacijom za tradicionalna vlastita sredstva kao zadovoljavajuće ili općenito zadovoljavajuće. Tri grupe sustava i procedura ocijenjene su kao djelomično zadovoljavajuće, a jedna kao nezadovoljavajuća (vidjeti ***sliku 4.3.***).

Slika 4.3. – Komisijina ocjena sustava i procedura povezanih s računovodstvenom dokumentacijom za tradicionalna vlastita sredstva za države članice u kojima je provedena inspekcija 2024. i 2025.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

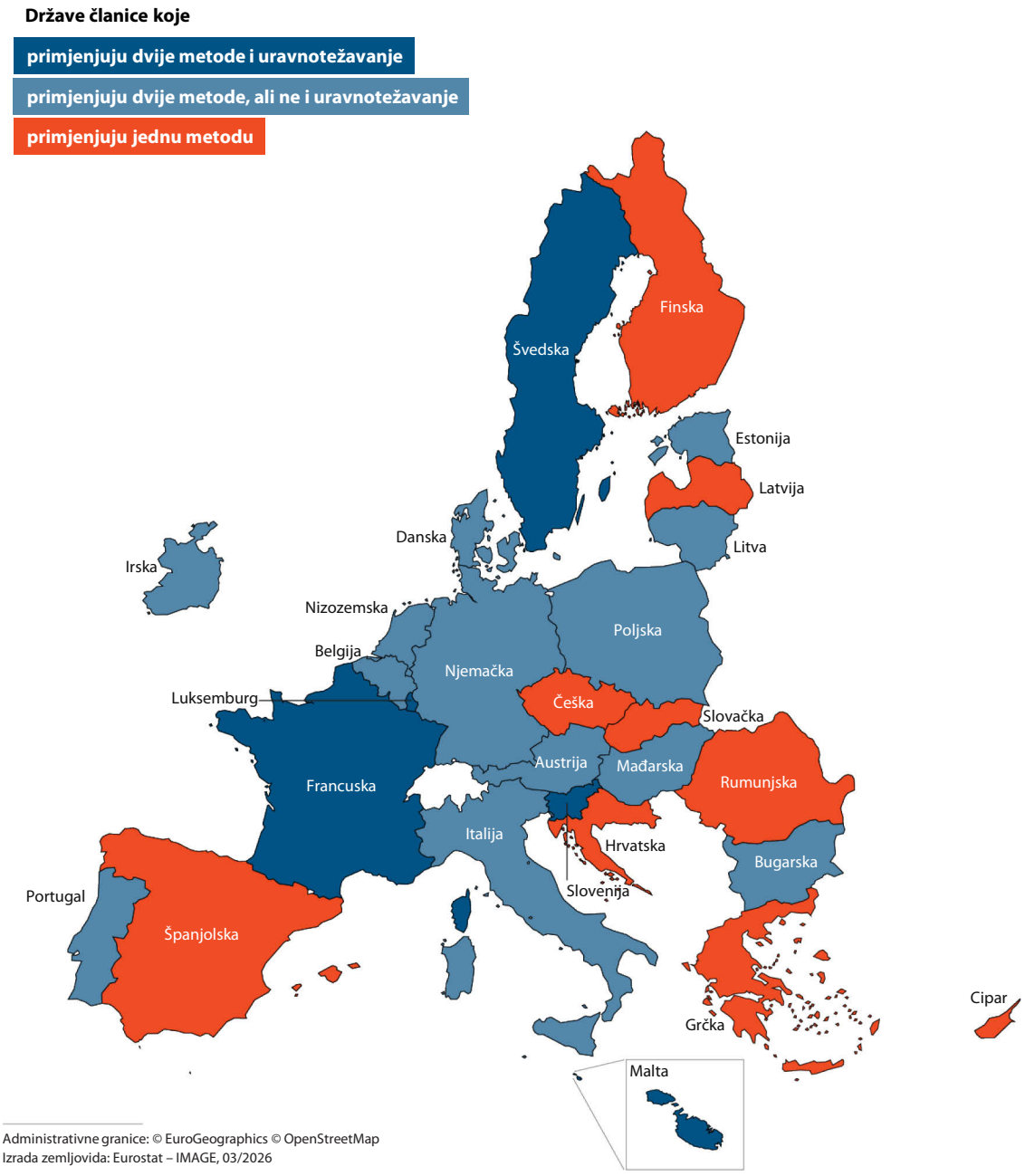
Podatci država članica o plastici nisu u potpunosti usklađeni s pravilima EU-a, ali Komisija izražava relevantne zadrške

4.25. Kad je riječ o vlastitim sredstvima koja se temelje na plastici, države članice radi procjene količine nastalog plastičnog ambalažnog otpada moraju primijeniti dvije različite metode prikupljanja podataka i dostaviti jedinstvenu procjenu, što se naziva *uravnoteženje* rezultata[8]. Sud je utvrdio da je 2025. 18 država članica dostavilo podatke za 2023. na temelju predmetnih dviju metoda (2024. također 18 država članica), pri čemu je pet država članica (2024. jedna) provelo uravnoteženje rezultata (vidjeti ***sliku 4.4.***). Primjenom obiju metoda i njihovim uravnoteženjem jamči se da su dobiveni podatci usporedivi među državama članicama i pouzdani. Sud je u tematskom izvješću 16/2024[9] 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.

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

[9] Tematsko izvješće 16/2024 „Prihodi EU-a koji se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu – Početak pun izazova otežan nedovoljno usporedivim i pouzdanim podatcima”.

Slika 4.4. – Metode koje države članice primjenjuju za procjenu količine nastalog plastičnog ambalažnog otpada



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

4.26. Komisija je 2025. nastavila s radom na prvom ciklusu provjere za razdoblje 2023. – 2026. obavljanjem službenih inspekcijskih posjeta u 10 država članica. Ciklus je dovršen posjetima preostalih pet država članica u prvom tromjesečju 2026. Komisija je do kraja 2025. izrazila 34 zadrške u 12 država članica i uklonila jednu (vidjeti ***Prilog 4.1.***), dok je do kraja 2024. bila izrazila 10 zadrški u četirima zemljama, a nijednu nije bila uklonila. Izrazila je zadrške u svim državama članicama koje ne primjenjuju te dvije metode prikupljanja podataka, kao i u državama članicama u kojima je utvrdila nedostatke u:

- upotrebi predmetnih metoda;
- uravnoteženju rezultata; i
- procjeni, izračunu i provjeri recikliranih količina.

4.27. U Poljskoj je izrazila opću zadršku jer ta zemlja nije dostavila dovoljno informacija o svojoj metodologiji izračuna. U Francuskoj nije izrazila nijednu zadršku nakon provođenja inspekcije. Krajem 2025. u tijeku je bilo izražavanje još 19 zadrški.

Iako uspostava carinskog tijela EU-a dobro napreduje, rizici za razvoj centra EU-a za carinske podatke još postoje

4.28. Vijeće EU-a i Europski parlament postigli su 26. ožujka 2026. dogovor o Komisijinu prijedlogu carinske reforme objavljenom u svibnju 2023. Suzakonodavci su se usuglasili da će se osnovati nova agencija EU-a – *carinsko tijelo EU-a* (EUCA), koje će biti odgovorno za upravljanje rizicima na razini EU-a. Osim toga, planirano je da 2028. *centar EU-a za carinske podatke*, tj. centralizirani internetski portal koji bi trebao zamijeniti postojeću carinsku IT infrastrukturu u državama članicama, uđe u operativnu fazu, u početku za robu obuhvaćenu e-trgovinom.

4.29. Sud je provjerio stanje u pogledu rizika od kašnjenja u provedbi carinske reforme EU-a koje je utvrdio u svojem godišnjem izvješću za 2024.[10] Komisija je 2025. organizirala postupak odabira sjedišta EUCA-e i pripremila planove za njegovo područje rada, mehanizme upravljanja te ključne etape i resurse potrebne za njegov početni ustroj. Suzakonodavci su u ožujku 2026. odabrali grad u kojem će biti sjedište EUCA-e (Lille u Francuskoj), i to na vrijeme za službeno donošenje carinske reforme.

[10] Godišnje izvješće za 2024. odlomci 4.27. – 4.30.

4.30. Komisija je poduzela prve korake u postupku javne nabave za odabir razvojnog programera za fazu e-trgovine centra EU-a za carinske podatke. Međutim, ne očekuje se da će taj postupak završiti prije početka 2027. To znači da bi do vremena u kojem centar EU-a za carinske podatke mora postati operativan, odnosno do 1. srpnja 2028., ostala otprilike jedna godina za njegovo osmišljavanje, razvoj, testiranje i uvođenje. S obzirom na inherentnu složenost takvog projekta postoji rizik od toga da raspoloživo vrijeme neće biti dovoljno.

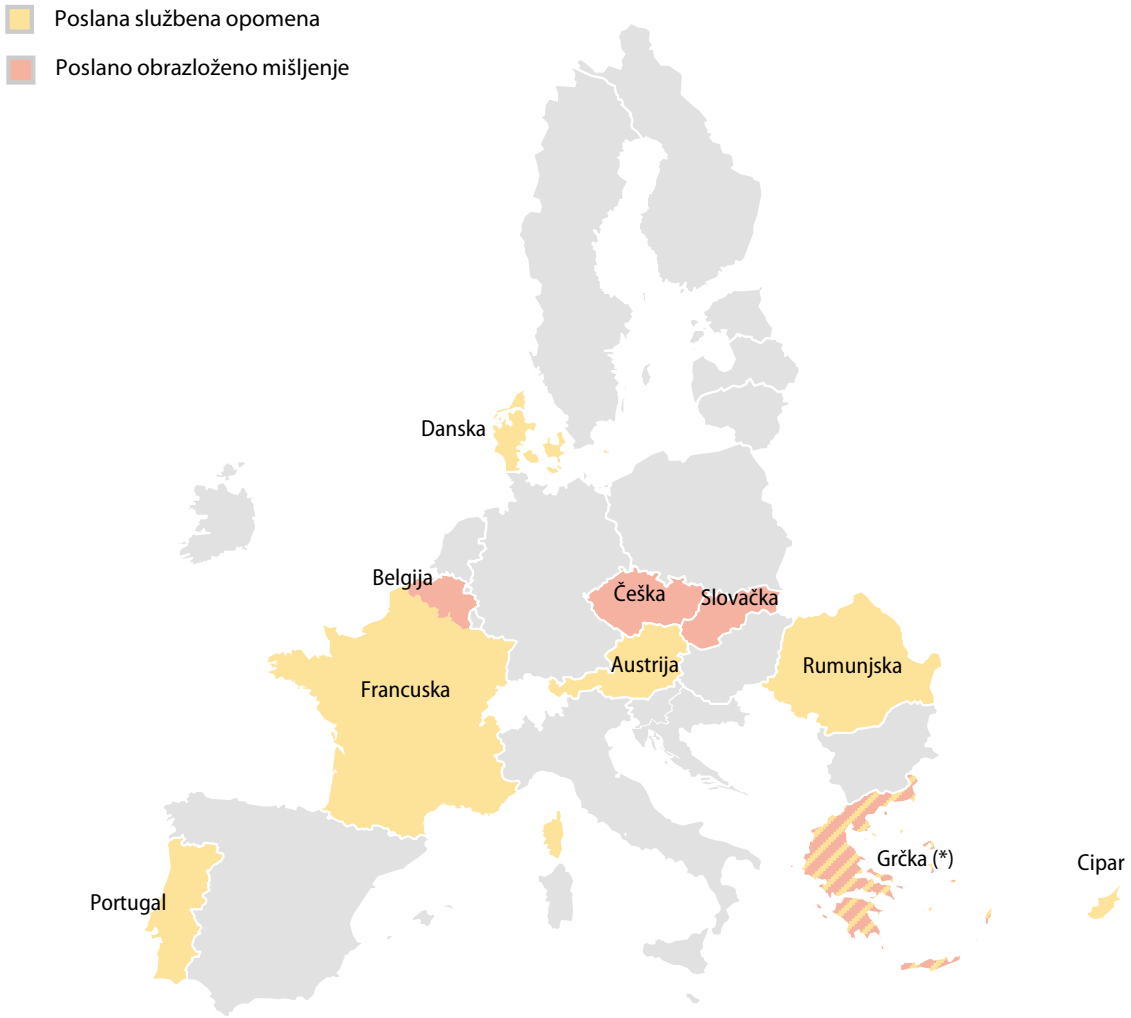
Neke države članice kasne u prelasku na digitalno i interoperabilno carinsko okruženje EU-a

4.31. Plan za prelazak na potpuno elektroničko i usklađeno carinsko okružje EU-a uključuje program rada koji je donio EU[11] i koji sadržava ključne etape i rokove specifične za carinski sustav. Te su ključne etape osmišljene za potporu postupnoj zamjeni rascjepkanih nacionalnih sustava koji se temelje na papirnatom poslovanju postupnim uvođenjem interoperabilnih carinskih IT sustava EU-a, pri čemu je cilj bio tranziciju dovršiti do 2025.

4.32. Iako je većina sustava uvedena u skladu s tim programom rada, dio država članica kasnio je s uvođenjem nekih sustava. Komisija je 2025. pokrenula *postupke zbog povrede prava* upućivanjem službenih opomena protiv 10 država članica jer nisu ispunile svoje obveze uvođenja jednog ili više IT sustava ili pravodobne nadogradnje svojih nacionalnih sustava za uvoz. Nakon primitka dodatnih informacija Komisija je za njih četiri pojačala postupak slanjem obrazloženih mišljenja (vidjeti ***sliku 4.5.***), dok je za preostalih šest nastavila s dotadašnjim postupkom.

[11] Provedbena odluka 2023/2879 o uspostavi programa rada za razvoj i uvođenje elektroničkih sustava iz Carinskog zakonika Unije.

Slika 4.5. – Postupci zbog povrede prava protiv država članica koje nisu na vrijeme provele program rada za carinske IT sustave (stanje u ožujku 2026.)

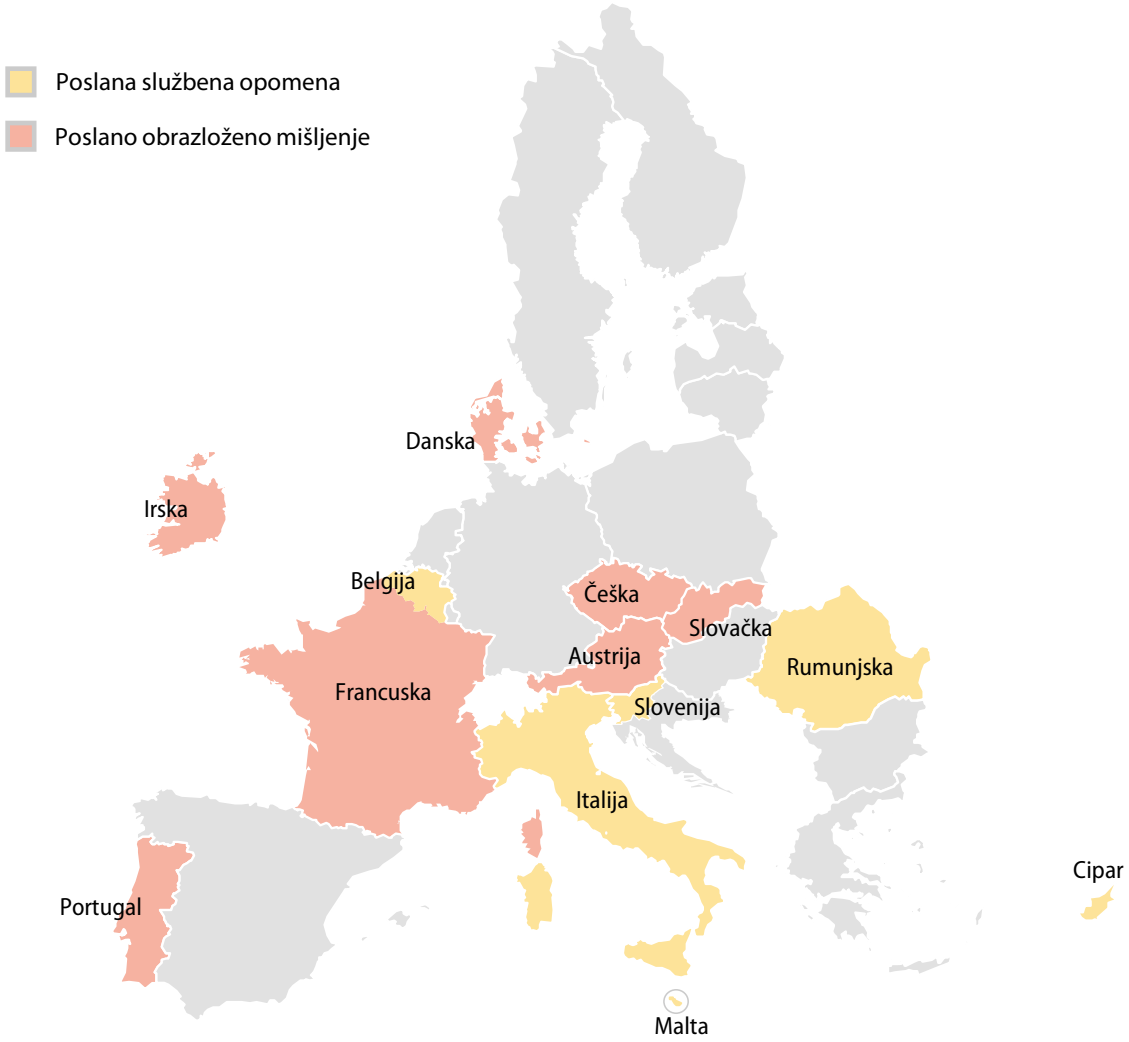


(*) Komisija je Grčkoj uputila obrazloženo mišljenje zbog kašnjenja u vezi s jednim IT sustavom i službenu opomenu za još dva IT sustava.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

4.33. U okviru tog programa rada Komisija je razvila sustav EU-a „Surveillance III”, osmišljen kako bi se poboljšala ujednačena primjena carinskih provjera i carinskog prava, poboljšalo upravljanje rizicima i poduprla usklađenost s mjerama EU-a na granicama. Kako bi sustav „Surveillance III” djelotvorno funkcionirao, od država članica zahtijeva se da prenesu standardizirani skup podataka za svaki uvoz. Neke države članice nisu dostavile sve potrebne podatke, pri čemu je razlog uglavnom bio kašnjenje u uvođenju navedenih sustava. Komisija je pokrenula postupke zbog povrede prava protiv 13 država članica te je nakon njihovih odgovora pojačala postupak za njih sedam (vidjeti ***sliku 4.6.***), dok je za preostalih šest nastavila s dotadašnjim postupkom.

Slika 4.6. – Postupci zbog povrede prava protiv država članica koje nisu dostavile sve carinske podatke za potrebe procjene rizika (stanje u ožujku 2026.)



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

4.34. Ta kašnjenja znače da očekivane koristi od digitalizacije – kao što su automatizacija, interoperabilnost, praćenje u stvarnom vremenu i poboljšana analiza rizika – još nisu u potpunosti ostvarene. Nepotpuno uvođenje sustava i djelomičan prijenos podataka ograničavaju sposobnost Komisije i država članica da se usmjere na rizike i provode djelotvorne carinske provjere, posebno kad je riječ o uvozu. To negativno utječe na ujednačenu primjenu carinskog zakonodavstva EU-a.

Godišnja izvješća o radu

4.35. Informacijama o pravilnosti vlastitih sredstava navedenim u godišnjim izvješćima o radu za 2025. koja su objavili GU BUDG i Eurostat općenito se potvrđuju nalazi i zaključci Suda.

4.36. U godišnjem izvješću o radu za 2025. GU BUDG naveo je da je dovršio kvantifikaciju gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za Mađarsku i Španjolsku do kojih je došlo zbog prikazivanja vrijednosti tekstila i cipela uvezenih iz Kine manjom od stvarne u razdoblju 2011. – 2017., dok je kvantifikaciju za još sedam država članica dovršio 2024. Na dan 31. prosinca 2025. kumulativni iznos gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava povezanih s prikazivanjem vrijednosti robe manjom od stvarne za sve preostale države članice procijenjen je u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a na 0,7 milijardi eura, a povezane zatezne kamate procijenjene su na 0,3 milijarde eura. GU BUDG namjerava dovršiti izračune za preostale države članice tijekom 2026.

Zaključak i preporuke

Zaključak

4.37. 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 zadrškama u vezi s BND-om i otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima bili su djelomično djelotvorni (vidjeti odlomke ***4.16***. i ***4.19***.). Nadalje, pružanje informacija o zadrškama u vezi s BND-om i dostavljanje podataka o vlastitim sredstvima koja se temelje na plastici, kao i određeni elementi ključnih sustava upravljanja i kontrole za tradicionalna vlastita sredstva koje je Sud procijenio u trima državama članicama, bili su djelomično djelotvorni (vidjeti odlomke ***4.11***., ***4.20***. i ***4.25***.).

4.38. Sud stoga smatra da su prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2025. u svim značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

4.39. Sud je utvrdio i da su postojali rizici za pravovremeni razvoj centra EU-a za carinske podatke (vidjeti odlomak ***4.30***.) i kašnjenja država članica u provedbi programa rada za carinske IT sustave (vidjeti odlomak ***4.34***.). Sud je zaključio da ti rizici nemaju značajan učinak na pravilnost prihodovnih transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom te stoga ne utječu na njegovo revizorsko mišljenje.

Preporuke

4.40. U ***Prilogu 4.2.*** prikazani su rezultati praćenja provedbe jedne prethodne preporuke. Vidjeti i odlomak ***4.12***.

4.41. Na temelju nalaza i zaključaka za 2025. Sud Komisiji preporučuje sljedeće:

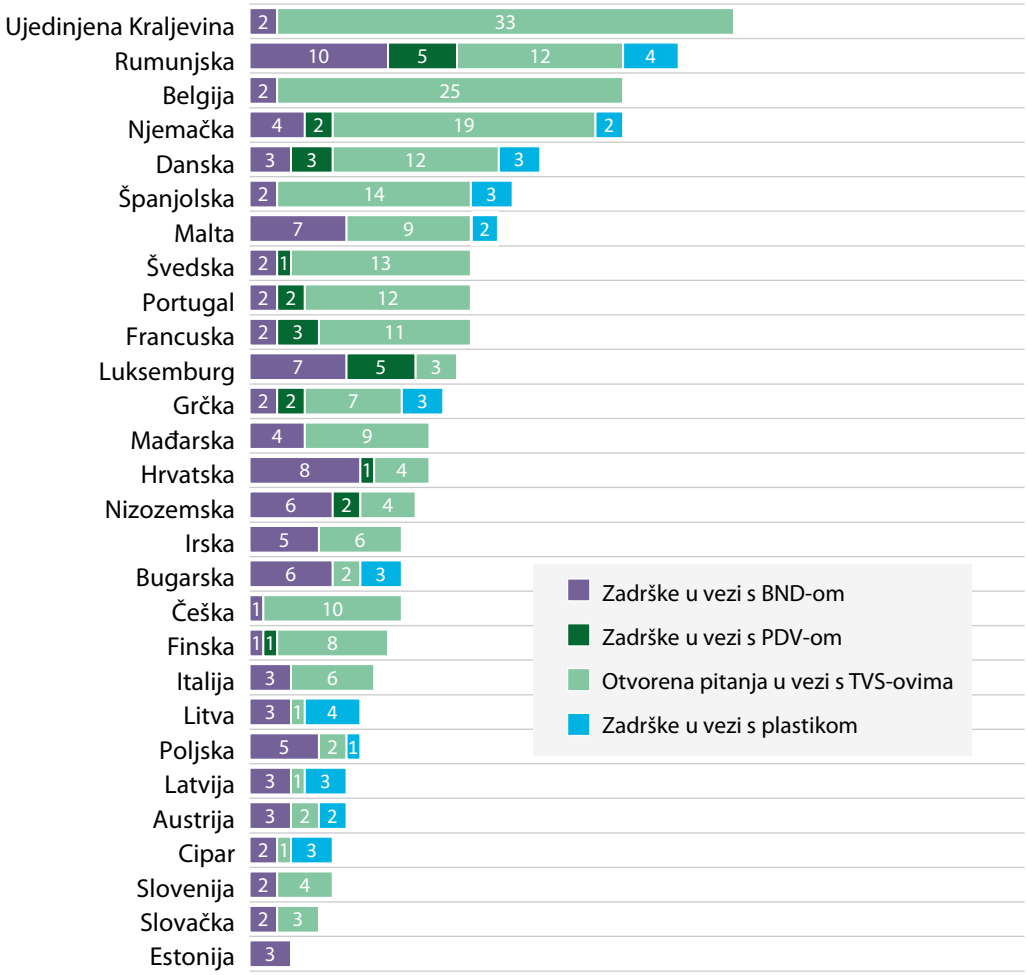
Preporuka 4.1. – Potrebno je predložiti jasnija pravila za naplatu zateznih kamata

Komisija bi u svojem prijedlogu uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava koja se temelje na BND-u trebala razjasniti nedvosmislena i potpuna pravila o zateznim kamatama tako da se takve kamate naplaćuju u slučajevima u kojima države članice ne dostave potrebne informacije do isteka propisanog roka.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2027.

Prilozi

Prilog 4.1. – Broj važećih zadrški u vezi s BND-om, PDV-om i plastičnim otpadom te otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31. prosinca 2025.



	Zadrške u vezi s BND-om	Zadrške u vezi s PDV-om	Otvorena pitanja u vezi s TVS-ovima	Zadrške u vezi s plastikom
Ukupno 31.12.2025.	102	27	233	**33**
Ukupno 31.12.2024.	109	40	204	10

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog 4.2. – Praćenje provedbe prijašnje preporuke

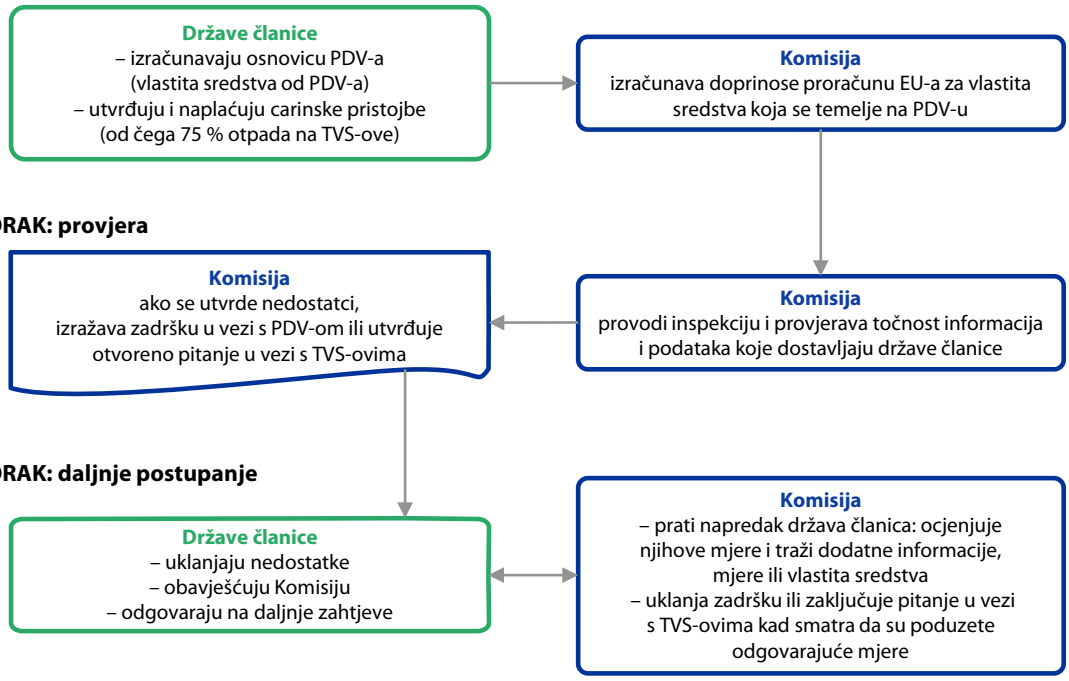
Razina prihvaćanja: prihvaćeno; djelomično prihvaćeno; nije prihvaćeno; nema informacija.

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	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2023.	Sud preporučuje da Komisija učini sljedeće: **Preporuka 4.1.:** U slučaju u kojem države članice ne pruže sve informacije potrebne kako bi se do utvrđenog roka u potpunosti riješile zadrške i ispravili podatci o BND-u potrebno je naplatiti zatezne kamate.			Vidjeti odlomak ***4.12***.

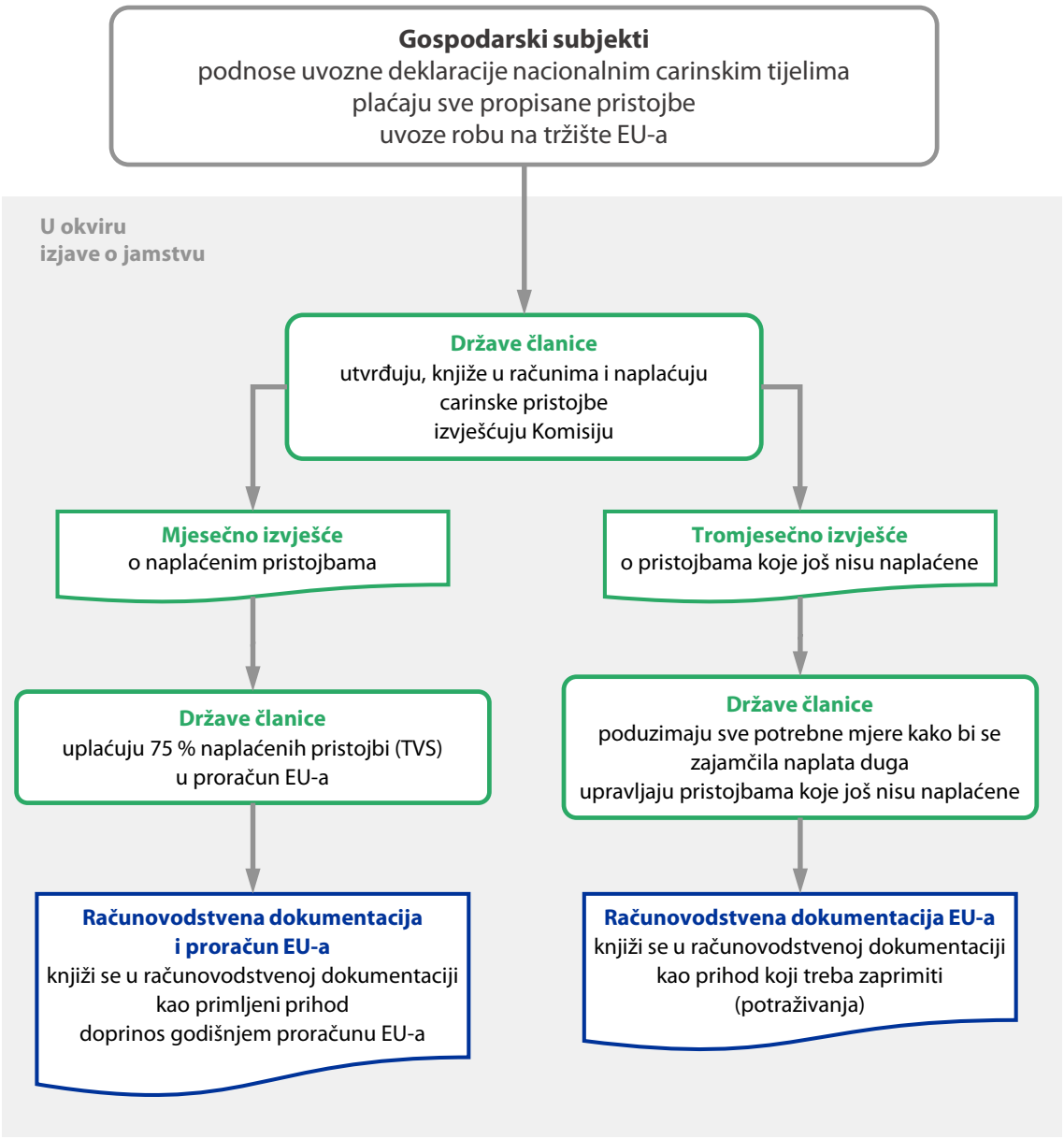
Prilog 4.3. – Proces provjere osnovica PDV-a i tradicionalnih vlastitih sredstava utvrđenih u državama članicama

1. KORAK: izračun



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog 4.4. – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s carinama (naplaćenim i još nenaplaćenim) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a



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

Poglavlje 5.

Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija

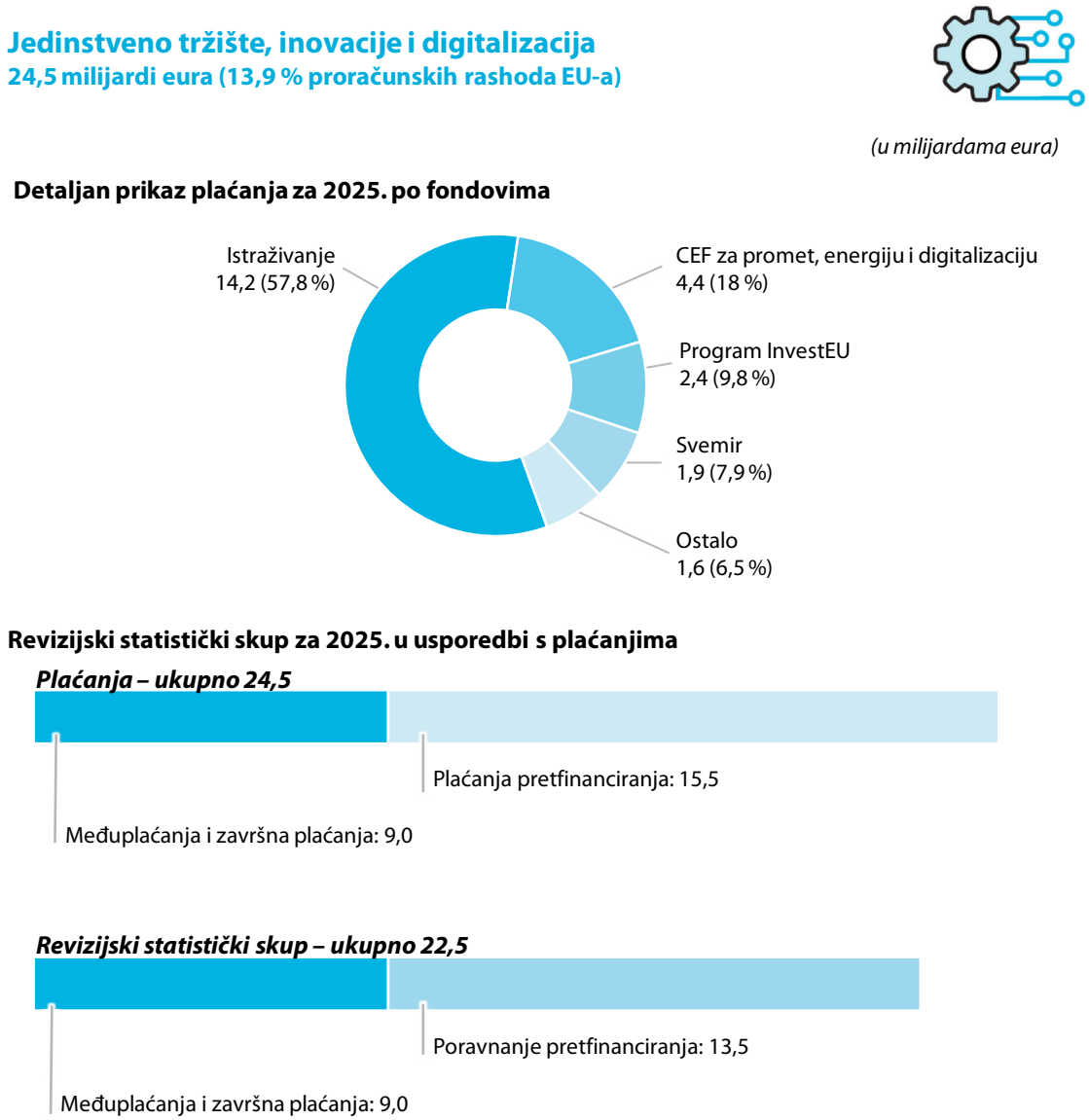
Sadržaj

	Odlomak
Uvod	5.1. – 5.10.
Kratak opis	5.2. – 5.8.
Opseg revizije i revizijski pristup	5.9. – 5.10.
Pravilnost transakcija	5.11. – 5.27.
Najveći broj pogrešaka utvrđen je u troškovima za osoblje	5.16. – 5.20.
Zahtjevi za troškove podnijeti su za vrijeme koje nije provedeno na projektu	5.17. – 5.18.
Netočan izračun satnica i dnevnica	5.19. – 5.20.
Ostali *izravni troškovi* koji nisu nužni za aktivnost	5.21.
Nedostatci u primjeni bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa	5.22. – 5.25.
Korisnici izvan EU-a te *mala i srednja poduzeća* skloniji su pogreškama	5.26. – 5.27.
Komisijini sustavi kontrole za sprečavanje plagiranja i dvostrukog financiranja u okviru programa Obzor Europa	5.28. – 5.32.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	5.33. – 5.38.
Zaključci i preporuke	5.39. – 5.44.
Zaključci	5.39. – 5.42.
Preporuke	5.43. – 5.44.
Prilozi	
Prilog 5.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

Uvod

5.1. U ovom poglavlju izneseni su rezultati revizije koju je Sud proveo za naslov 1. *VFO-a* „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”. Na ***slici 5.1.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti, potrošnje sredstava i revizijskog statističkog skupa u okviru tog naslova za 2025.

Slika 5.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup



Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2025.

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, energetskom 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. Preostale dijelove proračuna u okviru naslova 1. VFO-a izvršavaju *zajednička poduzeća* i *decentralizirane agencije*.

5.4. Glavni su programi za istraživanje i inovacije *Obzor Europa* (za razdoblje 2021. – 2027.) i njegov prethodnik *Obzor 2020.* (za razdoblje 2014. – 2020.). Tijekom 2025. na program Obzor Europa otpadalo je nešto više od polovice *transakcija* u području istraživanja koje je Sud obuhvatio revizijom.

5.5. Iz naslova 1. VFO-a financiraju se i infrastrukturni projekti u sklopu *Instrumenta za povezivanje Europe (CEF)*, fonda *InvestEU* te svemirskih programa, uključujući *Galileo* (globalni navigacijski satelitski sustav EU-a), *Europski geostacionarni navigacijski sustav (EGNOS)* i Copernicus (europski program za promatranje Zemlje). Osim toga, u okviru tog naslova financiraju se program Digitalna Europa i Program jedinstvenog tržišta. U trenutačnom razdoblju VFO-a pravila o prihvatljivosti troškova za programe Obzor Europa, CEF, Digitalna Europa i Program jedinstvenog tržišta uglavnom su standardizirana.

5.6. Većinu rashoda za istraživanje u sklopu programa Obzor i CEF 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 ove godine, korisnici prijavljuju svoje stvarne troškove, koji im se potom nadoknađuju. Kad se bespovratna sredstva dodjeljuju u obliku *jednokratnog iznosa*, korisnicima se za svaki dovršeni radni paket isplaćuje unaprijed utvrđeni jednokratni iznos.

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. Cilj Suda bio je procijeniti stopu pogreške za predmetni naslov VFO-a i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno predmetnim naslovom VFO-a za 2025. ispitao sljedeće:

(a) statistički reprezentativan uzorak od 126 transakcija kojim su uzeti u obzir svi rashodi u okviru tog naslova VFO-a. Uzorak se sastojao od 90 transakcija u području istraživanja i inovacija (tj. njih 40 u okviru programa Obzor 2020. i njih 50 u okviru programa Obzor Europa) te 36 transakcija u okviru drugih programa (uključujući 14 transakcija u okviru CEF-a, 6 financijskih instrumenata, 10 transakcija u okviru Programa jedinstvenog tržišta i programa Digitalna Europa te 2 transakcije u okviru svemirskih programa). Revizijom su obuhvaćeni korisnici iz 21 države članice EU-a i 4 zemlje izvan EU-a;

(b) Komisijine sustave kontrole uspostavljene za sprečavanje plagiranja i dvostrukog financiranja u području istraživanja (program Obzor Europa);

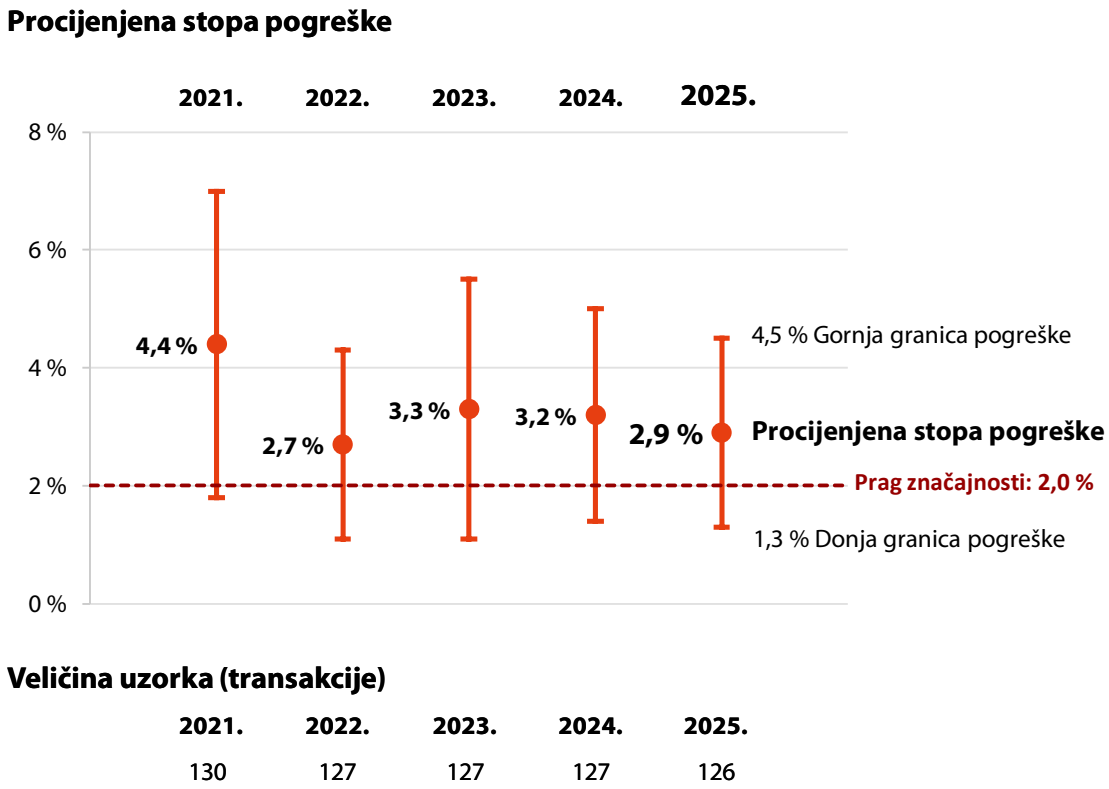
(c) informacije o *pravilnosti* navedene u *godišnjim izvješćima o radu Europske izvršne agencije za zdravlje i digitalno gospodarstvo (HaDEA)* i *Europske izvršne agencije za istraživanje (REA)*, koje su potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* (AMPR).

5.10. Sud je uzeo u obzir i rezultate svojih godišnjih revizija 12 agencija EU-a, uključujući Europski institut za inovacije i tehnologiju (EIT), te 11 zajedničkih poduzeća koja izvršavaju proračun u okviru naslova 1. VFO-a, s minimalnim učinkom na stopu pogreške koju je procijenio. O tim je rezultatima, koji se temelje se na ispitivanju 218 transakcija, izvijestio u posebnim godišnjim izvješćima za financijsku godinu 2024.

Pravilnost transakcija

5.11. Od 126 ispitanih transakcija njih 37 (29 %) sadržavale su *pogreške*. Na temelju 33 pogreške koje je kvantificirao i dodatnih pogrešaka utvrđenih u transakcijama koje su proveli agencije i zajednička poduzeća EU-a Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 2,9 % (vidjeti ***sliku 5.2.***).

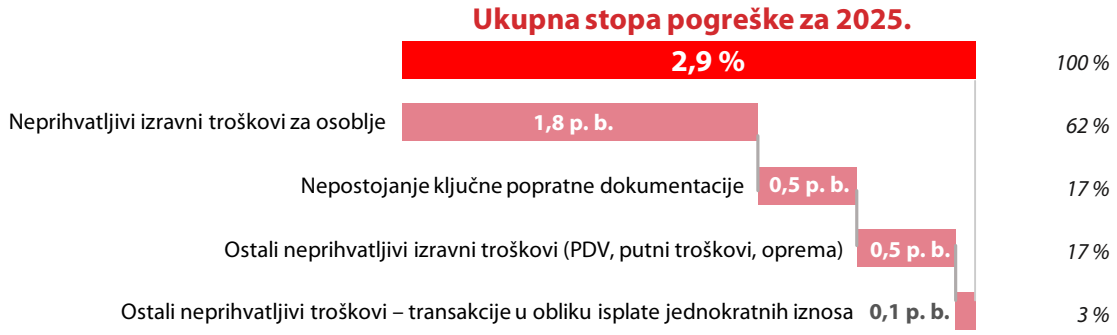
Slika 5.2. – Procijenjeni učinak mjerljivih pogrešaka



Izvor: Sud.

5.12. Na ***slici 5.3.*** nalazi se detaljan prikaz *procijenjene stope pogreške* po vrstama pogreške za 2025. godinu.

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



p. b.: postotni bodovi

Izvor: Sud.

5.13. Istraživanje je i dalje visokorizično rashodovno područje. Sud je od 90 transakcija u području istraživanja nad kojima je proveo reviziju, koje su bile dio njegova reprezentativnog uzorka, utvrdio *mjerljive pogreške* u njih 28 (31 %). Osim toga, Sud je utvrdio *nemjerljive pogreške* u četirima transakcijama. Kao i za 2024., 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.

5.14. Kad je riječ o drugim programima i aktivnostima, Sud je utvrdio pogreške u pet transakcija od njih 36 iz uzorka (14 %), pri čemu su sve bile mjerljive.

5.15. Komisija je primijenila korektivne mjere koje su izravno utjecale na sedam transakcija iz uzorka Suda. Zbog tih je mjera stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje umanjena za 0,4 postotna boda.

Najveći broj pogrešaka utvrđen je u troškovima za osoblje

5.16. Troškovi za osoblje čine najveći dio nastalih troškova u gotovo svim istraživačkim projektima. Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio mjerljive pogreške povezane s troškovima za osoblje u 22 ispitane transakcije (24 %) od njih 90 u području istraživanja. Osim toga, Sud je utvrdio dvije nemjerljive pogreške povezane s troškovima za osoblje.

Zahtjevi za troškove podnijeti su za vrijeme koje nije provedeno na projektu

5.17. Korisnici mogu podnijeti zahtjeve za troškove samo za vrijeme koje je njihovo osoblje provelo radeći na projektima koje financira EU. Međutim, to se osnovno pravilo nije poštovalo u okviru 7 od 50 transakcija u okviru programa Obzor Europa iz uzorka Suda: korisnici su prijavili radne dane na koje su predmetne osobe bile odsutne ili radne dane za koje u evidenciji o radnom vremenu nije bilo odgovarajućeg opravdanja. Slične pogreške Sud je utvrdio u jednoj od 40 ispitanih transakcija u okviru programa Obzor 2020.

5.18. Ovo je treća godina zaredom[1] u kojoj Sud izvješćuje o toj vrsti pogreške za jednu europsku međuvladinu organizaciju koja provodi jednu određenu aktivnost u okviru programa Obzor Europa. Sud objašnjava detalje tog slučaja u ***okviru 5.1.***

Okvir 5.1.

Primjer slučaja u kojem upotreba predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava nije prikladna za financiranje specifične aktivnosti u okviru programa Obzor Europa

Udruženje COST (Europska suradnja u znanosti i tehnologiji) europska je međuvladina organizacija osnovana u Belgiji radi poticanja suradnje među istraživačima i inovatorima diljem Europe i izvan nje, i to njihovim umrežavanjem. Ta aktivnost nije istraživački „projekt” u klasičnom smislu, a niti se njome izravno financiraju istraživanja. Program Obzor Europa njezin je jedini izvor financiranja. Unatoč tome, Komisija je upotrijebila predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava iz programa Obzor Europa kako bi pružila financijska sredstva za tu konkretnu aktivnost.

U takvoj situaciji korisnik je izložen strukturnom manjku financijskih sredstava jer u okviru te aktivnosti ne može naplatiti sve troškove. Zbog te strukturne neusklađenosti određeni se troškovi, uključujući one koji se odnose na razdoblja pojedinih vrsta dopusta i drugih izostanaka, nisu mogli uključiti u izračun troškova osoblja u skladu s pravilima iz predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, što upućuje na ograničenja tih pravila za aktivnosti navedene vrste.

[1] Godišnje izvješće za 2024., odlomak 5.21. i okvir 5.2.; godišnje izvješće za 2023., odlomak 5.18. i okvir 5.1.

Netočan izračun satnica i dnevnica

5.19. 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 dnevnice i pomnožiti ih s brojem dana („ekvivalenata dana”) koje je to osoblje provelo radeći na projektima EU-a.

5.20. Sud je i u transakcijama u okviru programa Obzor 2020. i u transakcijama u okviru programa Obzor Europa utvrdio da korisnici nisu pravilno izračunali satnice ili dnevnice. Te se satnice i dnevnice izračunavaju dijeljenjem troškova za osoblje tijekom određenog razdoblja s produktivnim vremenom (satima ili ekvivalentima dana) tijekom istog razdoblja. U nekim transakcijama obuhvaćenim revizijom korisnici su upotrijebili pogrešno produktivno vrijeme, izračunali satnice ili dnevnice za netočno razdoblje ili u izračun uključili *neizravne troškove* ili neprihvatljive troškove za osoblje. U ***okviru 5.2.*** Sud navodi primjere te vrste pogreške.

Okvir 5.2.

Primjeri neprihvatljivih troškova uključenih u zahtjeve za troškove za osoblje

U Danskoj nacionalna tijela poslodavcima nadoknađuju određene troškove isplaćene zaposlenicima tijekom roditeljskog dopusta. Zbog toga ti troškovi nisu prihvatljivi za financiranje sredstvima EU-a. Sud je revizijom obuhvatio jednu transakciju u okviru programa Obzor Europa u koju je korisnik uključio takve troškove, čime je troškove za osoblje procijenio većima od stvarnih. Zbog toga su troškovi koje je korisnik uključio u zahtjev bili prikazani većima od stvarnih.

Jedno javno tijelo u Francuskoj prijavilo je troškove za dva istraživača u sklopu jednog sporazuma o bespovratnim sredstvima iz programa Obzor Europa. Korisnik je iz svojeg izračuna troškova za osoblje pravilno isključio određene neprihvatljive troškove. Međutim, nije isključio s njima povezane doprinose za socijalno osiguranje, što je dovelo do prikazivanja dnevnice većom od stvarne.

Ostali *izravni troškovi* koji nisu nužni za aktivnost

5.21. Jedan je od ključnih uvjeta prihvatljivosti troškova da oni moraju nastati u vezi s određenom aktivnošću i biti nužni za njezinu provedbu. Sud je i ove godine, kao i prethodnih[2], utvrdio da taj uvjet često nije bio ispunjen. To se odnosilo na 10 transakcija obuhvaćenih revizijom. Primjeri takvih slučajeva uključivali su trošak za opremu i inventar koji nisu upotrijebljeni u projektu, usluge koje nisu pružene tijekom projektnog razdoblja i putne troškove koji nisu bili izravno povezani s projektom.

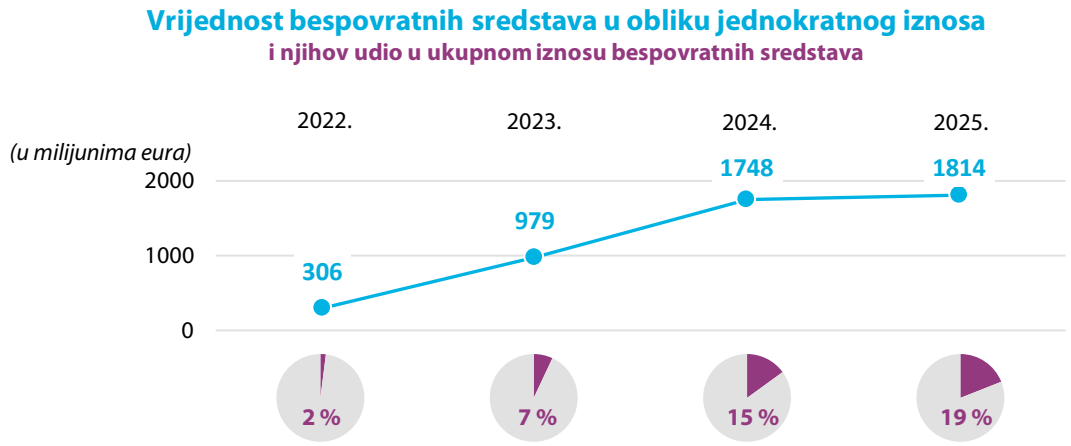
Nedostatci u primjeni bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

5.22. Financiranje jednokratnim iznosima 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 sačinjenoj uz pomoć tih stručnjaka, radni paketi „pravilno provedeni”.

5.23. Do kraja 2027. Komisija namjerava dodijeliti oko polovice godišnjeg proračuna programa Obzor Europa (dodijeljenog za pozive) u obliku jednokratnih iznosa. Bespovratna sredstva za projekte financirane jednokratnim iznosima za koja su sporazumi sklopljeni 2025. iznosila su 1 814 milijuna eura i činila približno 19 % svih bespovratnih sredstava za koje su te godine sklopljeni sporazumi, kako je prikazano na ***slici 5.4.***

[2] Godišnje izvješće za 2024., odlomak 5.22., godišnje izvješće za 2023., odlomak 5.22., godišnje izvješće za 2022., odlomak 5.22.

Slika 5.4. – Sklopljeni sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa u okviru programa Obzor Europa: njihova vrijednost i dio ukupnog proračuna za bespovratna sredstva (2022. – 2025.) koji na njih otpada



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

5.24. Tijekom 2025. potrošnja u obliku financiranja jednokratnim iznosima u okviru programa Obzor Europa iznosila je 232 milijuna eura (ili 4 % ukupnih rashoda u okviru tog programa za 2025.). Sud je revizijom obuhvatio tri istraživačka projekta u okviru programa Obzor Europa koja se financiraju bespovratnim sredstvima u obliku jedinstvenog jednokratnog iznosa. Te projekte provode projektni konzorciji koji se sastoje od 5 do 17 korisnika. Sud je u svim slučajevima ispitao i način na koji je utvrđena vrijednost bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa i jesu li radni paketi pravilno dovršeni, uključujući provjeru koju je s tim u vezi provela Komisija. Kao i prijašnjih godina[3], Sud je nedostatke utvrdio uglavnom u dvama područjima te ih opisuje u ***okviru 5.3.*** U jednoj od triju ispitanih transakcija ti nedostatci doveli su do kvantifikacije pogreške.

[3] Godišnje izvješće za 2024., okvir 5.3.; godišnje izvješće za 2022., odlomci 5.31. i 5.32.

Okvir 5.3.

Primjeri nedostataka u isplatama bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

Nepostojanje dokaza o pouzdanoj *ex ante* procjeni proračuna

U prijedlozima proračuna svaki je korisnik naveo informacije o kategoriji osoblja potrebnoj za projekt (npr. viši ili niži znanstvenici), broju potrebnih mjeseci po kategoriji osoblja i radnom paketu te procijenjenom mjesečnom trošku (tzv. Mjesečne satnice).

U okviru svih triju projekata stručnjaci su izrazili određene zadrške u pogledu troškova za osoblje, resursa za upravljanje projektom ili drugih proračunskih komponenti. Međutim, ta su pitanja samo djelomično uzeta u obzir u završnim izvješćima o evaluaciji i nisu dovela ni do kakvih prilagodbi predloženih proračuna.

Nadalje, iako su vanjski stručnjaci procijenili te proračune, nije bilo dokaza o tome da je provedena usporedba predloženih mjesečnih satnica s dostupnim referentnim podatcima (npr. troškovima iz prošlosti) ni o tome da je provedena kritička procjena razlika među troškovima za pojedine kategorije osoblja.

Sud je stoga zaključio da troškovi za osoblje nisu bili dovoljno opravdani, zbog čega postoji rizik od toga da su u okviru svih triju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava upotrijebljeni previsoki iznosi.

Nejasna definicija postignuća koja je potrebno ostvariti i nedostatna provedba radnih paketa

Za dva projekta obuhvaćena revizijom nisu bila jasno definirana određena ključna postignuća koja je potrebno ostvariti, a za jedan su dostupni dokazi upućivali na to da određeni radni paketi možda nisu bili dovršeni kako se zahtijevalo sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava.

U jednom od projekata je jedan radni paket uključivao zadaću izgradnje kapaciteta, uključujući provedbu niza aktivnosti. U sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava nisu bili navedeni ni opseg tih aktivnosti ni način na koji trebaju biti osmišljene, što otežava i provedbu i procjenu tih aktivnosti.

U drugom je projektu, kao postignuće koje treba ostvariti, trebao biti predstavljen „vrijednosni lanac” za jedan određeni industrijski sektor. Međutim, taj je lanac bio opisan općenito, ne praveći razliku od vrijednosnih lanaca u drugim sektorima. U okviru drugog postignuća opisan je bitno različit vrijednosni lanac, što je dokaz nedosljednosti među različitim projektnim dokumentima. Nadalje, vrijednosti prijavljenih pokazatelja uspješnosti povezanih s organizacijom internetskih seminara i rastom broja članova nisu bile potkrijepljene provjerljivim dokazima. Komisija je prihvatila prijavljene radne pakete kao dovršene i odobrila plaćanja za taj projekt. Međutim, Sud smatra da nisu svi radni paketi na zadovoljavajući način dovršeni, pa je stoga dio plaćanja neopravdan.

Sud je iznio i nalaze u odnosu na jednokratne iznose za još četiri transakcije koje je okviru programa Obzor Europa provelo Zajedničko poduzeće za europsku željeznicu.

5.25. Komisija je u međuvremenu pojasnila svoje smjernice za bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa. Naime, Komisija od listopada 2023. od stručnjaka koji procjenjuju prijedloge proračuna zahtijeva da se služe preglednikom podataka o evaluacijama jednokratnih iznosa u okviru programa Obzor kao referencom za troškove za osoblje. Transakcije obuhvaćene revizijom odnose se na prijedloge podnesene 2022. i 2023., kad upotreba tog preglednika još nije bila obvezna. Osim toga, u skladu s preporukom Suda 5.3. iz izvješća za 2022. Komisija je 2024. ažurirala svoju definiciju „pravilne primjene" tih bespovratnih sredstava. Međutim, i dalje je potrebno pojasniti pravila o tome kako procijeniti njihovu djelomičnu primjenu i financijske posljedice toga te Komisija o tome nije objavila smjernice.

Korisnici izvan EU-a te *mala i srednja poduzeća* skloniji su pogreškama

5.26. Sud je u prethodnim godišnjim izvješćima[4] istaknuo da su mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) sklonija pogreškama. Ove godine MSP-ovi su činili 9 % uzorka (od 126 transakcija njih 11 odnosilo se na MSP-ove), no njihov udio u procijenjenoj stopi pogreške iznosio je 30 %. Sud je utvrdio pogreške u zahtjevima MSP-ova za povrat troškova u šest transakcija, od kojih su četiri bile u području istraživanja, a dvije u okviru drugih programa. Četiri od tih MSP-ova nisu imali ili su imali malo prethodnog iskustva s projektima financiranim sredstvima EU-a.

5.27. Pravilima obaju programa (Obzor 2020. i Obzor Europa) omogućuje se subjektima iz zemalja izvan EU-a da sudjeluju u tim programima i primaju financijska sredstva iz njih. Na kraju godine 21 zemlja bila je pridružena programu Obzor Europa, a dvije zemlje primjenjivale su prijelazne mehanizme na temelju kojih su mogle sudjelovati u tom programu. Uzorak koji je sastavio Sud uključivao je 13 transakcija s korisnicima u zemljama izvan EU-a, pri čemu je 5 transakcija (38 %) sadržavalo pogreške. Sud navodi dva primjera u vezi s tim u ***okviru 5.4.***

[4] Godišnje izvješće za 2022., odlomak 5.24., godišnje izvješće za 2023., odlomak 5.25.

Okvir 5.4.

Primjeri korisnika u zemljama izvan EU-a koji su podnijeli zahtjev za neprihvatljive troškove

Dva MSP-a u privatnom vlasništvu u jednoj zemlji koja nije članica EU-a primila su financijska sredstva za sudjelovanje u istraživačkim projektima, prvi iz programa Obzor 2020., a drugi iz programa Obzor Europa.

Jedan od korisnika prijavio je putne troškove povezane sa sudjelovanjem njegova glavnog izvršnog direktora na glavnoj skupštini projekta. Prijavljeni iznos troškova obuhvaćao je troškove koji nisu povezani s tom aktivnošću, kao što je trošak zrakoplovnih karata za jednog rođaka glavnog izvršnog direktora.

Drugi korisnik prijavio je troškove za osoblje, ali nije mogao dostaviti ni povezane izračune troškova ni pouzdane dokaze kojima bi opravdao odrađene sate. Osim toga, prijava troškova uključivala je putne troškove i razne druge troškove koji nisu bili povezani s predmetnom aktivnošću, kao što su troškovi za privatne potrebe.

Komisijini sustavi kontrole za sprečavanje plagiranja i dvostrukog financiranja u okviru programa Obzor Europa

5.28. Plagiranje, tj. upotreba tuđih ideja, djela ili riječi bez priznavanja autorstva, ključno je pitanje za programe koji uključuju istraživanje (kao što je Obzor Europa). U načelima istraživačkog integriteta, kao što su ona iz Europske povelje za istraživače, naglašava se važnost etičnog ponašanja i izbjegavanja plagiranja tijekom cijelog istraživačkog procesa. Nadalje, ponovnom uporabom sadržaja u okviru financiranih projekata može se stvoriti rizik od financiranja istih troškova u dva navrata (dvostruko financiranje), što je zabranjeno u relevantnom pravnom okviru (Financijska uredba i pravila programa Obzor Europa[5]).

5.29. U okviru programa Obzor Europa rizici od plagiranja i dvostrukog financiranja sustavno se procjenjuju pri evaluaciji projekata. U operativnom smislu Komisija se, kako bi potkrijepila te provjere, služi sustavom SIMBA (engl. „SIMilarity-Based Analysis", odnosno analiza na temelju sličnosti), koji je u vlasništvu Glavne uprave za istraživanje i inovacije (GU RTD). Tijekom faze pripreme za dodjelu bespovratnih sredstava sustavom SIMBA automatski se uspoređuju sastavi konzorcija i opisi aktivnosti iz novih, uspješno ocijenjenih prijedloga sa sastavima konzorcija i opisima aktivnosti iz svih uspješnih prijedloga u Komisijinoj bazi podataka *eGrants*. U okviru tog sustava primjenjuje se doslovna podudarnost (riječ za riječ) i izračunava ukupni indeks sličnosti. Prijedlozi sa sličnošću iznad praga od 30 % označavaju se radi daljnjeg postupanja, pri čemu se rezultati prikazuju u Komisijinu sustavu radnih postupaka za evaluaciju i odobrenje bespovratnih sredstava (sustav COMPASS).

[5] Uredba (EU) 2021/695 o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa.

5.30. Kad je riječ o prijedlozima koji su označeni primjenom sustava SIMBA, projektni službenici moraju procijeniti jesu li sličnosti „kritične” (npr. postoje li velike sličnosti u pogledu ciljeva, ideja i pristupa ili, kad je riječ o dvostrukom financiranju, je li riječ o identičnim korisnicima ili vrlo sličnom sastavu konzorcija). Ta procjena može uključivati stupanje u kontakt sa službom koja upravlja projektom u pogledu kojeg postoje sličnosti, traženje objašnjenja od podnositelja prijedloga, savjetovanje s neovisnim stručnjacima ili uključivanje pravne službe. To može dovesti do toga da se prijedlog projekta financira uz pojačano praćenje ili bez njega ili, u ozbiljnim slučajevima, odbije.

5.31. Sveukupno gledajući, Sud smatra da je sustav SIMBA uglavnom svrsishodan i dovoljno razvijen alat koji se neprekidno održava te kojim se pruža podrška donošenju operativnih odluka. Ispitivanjem koje je Sud proveo potvrđeno je i da su u svim slučajevima iz uzorka koji su označeni za daljnje postupanje zbog prekoračenja praga sličnosti poduzete odgovarajuće daljnje mjere, uključujući savjetovanje s podnositeljima prijedloga i, u složenijim slučajevima, traženje neovisne stručne procjene.

5.32. Međutim, Sud je utvrdio i određene nedostatke.

- Prag za indeks sličnosti, na temelju kojeg se pokreće obvezno daljnje postupanje, utvrđen je na visini od 30 %, no nisu evidentirani ni razlozi zbog kojih je prag određen upravo na toj visini ni pisani dokazi o njegovu službenom odobrenju.

- Sustavom SIMBA trenutačno se uspoređuju novi, uspješno ocijenjeni prijedlozi sa svim uspješnim prijedlozima iz baze podataka, neovisno o tome jesu li financirani ili ne, što projektne službenike može opteretiti nepotrebnim daljnjim postupanjem i od njih zahtijevati više vremena za obradu. Sud napominje da je GU RTD već zakazao ažuriranje tog sustava za početak 2026. kako bi se iz statističkog skupa za usporedbu isključili prijedlozi koji nisu financirani, čime će se poboljšati učinkovitost postupka i relevantnost rezultata.

- U sustavu SIMBA bilježi se samo najnoviji indeks sličnosti. Ako se provede nova usporedba, prethodni se rezultati brišu. Osim toga, u sustavu COMPASS indeksi se prikazuju samo kao snimke zaslona. Te značajke ograničavaju sljedivost tijekom cijelog životnog ciklusa bespovratnih sredstava.

- Naposljetku, ako uspoređeni prijedlozi uključuju dokumente bitno različitih opsega, postoji mogućnost da sustav SIMBA izračuna nereprezentativnu vrijednost indeksa sličnosti. U iznimnim slučajevima to bi moglo utjecati na usporedbe i dovesti do obmanjujućih rezultata.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

5.33. Sud je pregledao informacije u Komisijinu AMPR-u za 2025. koje se odnose na procijenjeni *rizik u trenutku plaćanja* za područja politika obuhvaćena naslovom 1. VFO-a, koji prema izračunima Komisije iznosi 2,1 %. Taj je postotak unutar raspona procijenjene stope pogreške koji je utvrdio Sud i blago iznad praga značajnosti.

5.34. Sud je ispitao godišnja izvješća o radu *izvršnih agencija* HaDEA-e i REA-e, čiji su glavni rashodi za 2025. bili povezani s programima Obzor 2020. i Obzor Europa. Kad je riječ o programu Obzor 2020., Komisija je procijenila *reprezentativnu stopu pogreške* na oko 3,8 %. Uzimajući u obzir korektivne mjere, *stopa preostale pogreške* za program Obzor 2020. iznosi 1,8 % (i oko 2,1 % i za HaDEA-u i REA-u).

5.35. Kad je riječ o programu Obzor Europa, Komisija je procijenila da reprezentativna stopa pogreške iznosi 4,4 %, a stopa preostale pogreške 4,1 % (sa sličnim stopama za navedene dvije izvršne agencije). Općenito, nalazi *ex post* tehničkih preispitivanja primjene bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa doprinijeli su manje od 0,1 postotnog boda u tim ukupnim stopama.

5.36. Te se procjene temelje na zajedničkom reprezentativnom uzorku od 207 *ex post* revizija i preispitivanja, koji se odnose na 177 dodjela bespovratnih sredstava za stvarno nastale troškove i 30 dodjela bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa. Kako je navedeno u Komisijinu višegodišnjem planu revizija za program Obzor Europa, veličina uzorka za dodjele bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa za 2025. utvrđena je na najmanjoj prihvatljivoj razini od 30 jer je očekivana stopa pogreške bila vrlo niska. Sud napominje i da su plaćanja u okviru takvih dodjela bespovratnih sredstava činila samo mali dio ukupnih plaćanja. Zasad se u Komisijinu višegodišnjem planu revizija za program Obzor Europa ne navodi kako će se veličina uzorka za bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa prilagođavati u narednim godinama kako bi se uzelo u obzir očekivano povećanje iznosa i udjela takvih plaćanja.

5.37. Budući da je stopa preostale pogreške za program Obzor Europa iznad *praga značajnosti* od 2 %, HaDEA i REA izrazile su zadrške u svojim godišnjim izvješćima o radu. Kad je riječ o programu Obzor 2020., te su stope bile vrlo blizu pragu od 2 % i za HaDEA-u i za REA-u. To je unutar ciljnog raspona Komisije za program Obzor 2020. te stoga nisu izražene *zadrške*.

5.38. Na temelju navedenog Sud smatra da su se u godišnjim izvješćima o radu HaDEA-e i REA-e 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

5.39. 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 2,9 %.

5.40. Iz godine u godinu Sud u sklopu revizija u tom području politike utvrđuje stopu pogreške iznad praga značajnosti. To upućuje na postojanje stalnog rizika od prekomjerno plaćenih iznosa korisnicima. 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 godina[6].

5.41. Kad je riječ o financiranju jednokratnim iznosima, revizije koje je proveo Sud pokazuju da su predloženi proračuni u nekim slučajevima bili prikazani većima od stvarnih te da stručnjaci koji su procjenjivali prijedloge to nisu otkrili i ispravili. Kad se tome pribroje nejasne definicije postignuća koja je potrebno ostvariti i nedostatne *ex ante* provjere toga jesu li radni paketi dovršeni kako je planirano, dolazi do rizika od toga da će sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava imati prekomjerne proračune i da će se plaćanja izvršavati za projekte koji nisu provedeni u zadovoljavajućoj mjeri.

5.42. Kad je riječ o Komisijinim kontrolama za sprečavanje plagiranja i dvostrukog financiranja, Sud smatra da je sustav SIMBA dovoljno razvijen i uglavnom svrsishodan alat. Međutim, ima prostora za bolju formalizaciju postupaka.

---

[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., godišnje izvješće za 2023., odlomak 5.13., godišnje izvješće za 2024., odlomak 5.15.

Preporuke

5.43. U ***Prilogu 5.1.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojim godišnjim izvješćima za 2022. i 2023. i koje je bilo potrebno provesti do 2025. Komisija je jednu preporuku provela u određenoj mjeri, a dvije u potpunosti.

5.44. Na temelju nalaza i zaključaka za 2025. Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 5.1. – Potrebno je poboljšati kontrolni okvir za financiranje jednokratnim iznosima u području istraživanja

Komisija bi trebala poboljšati kontrolni okvir za financiranje jednokratnim iznosima u području istraživanja, a posebno:

(a) zajamčiti da stručnjaci koji provode *ex ante* procjenu prijedloga proračuna provode i dokumentiraju potrebne provjere na dosljedan način;

(b) utvrditi jasne kriterije te raspone stopa koji će se primjenjivati za moguća smanjenja iznosa bespovratnih sredstava u slučajevima u kojima su radni paketi samo djelomično dovršeni;

(c) odrediti broj svojih *ex post* tehničkih preispitivanja na način kojim se jamči da su plaćanja u obliku jednokratnog iznosa odgovarajuće zastupljena u statistički reprezentativnom uzorku na razini programa. Višegodišnji plan revizija trebalo bi ažurirati u skladu s time.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Preporuka 5.2. – Potrebno je formalizirati postupke za provjere u pogledu plagiranja i dvostrukog financiranja (u sustavu SIMBA)

Komisija bi trebala:

(a) dokumentirati i službeno odobriti odabranu visinu praga za indeks sličnosti, kao i opravdanje za taj odabir;

(b) utvrditi postupak za odobravanje i uvođenje budućih promjena praga tog indeksa, uključujući minimalne mehanizme kontrole i *revizijski trag*.

Ciljni rok provedbe: sredina 2027.

Prilozi

Prilog 5.1. – 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
2022.	Sud je preporučio Komisiji da do kraja 2025. (evaluacija programa Obzor Europa u sredini programskog razdoblja) učini sljedeće: **Preporuka 1. – Potrebno je provesti evaluaciju financiranja jednokratnim iznosima** (a) U okviru evaluacije programa Obzor Europa u sredini programskog razdoblja potrebno je provesti evaluaciju financiranja jednokratnim iznosima kako bi se procijenilo jesu li određene vrste projekata (u smislu sadržaja, veličine itd.) neprikladne za financiranje jednokratnim iznosima te kako bi se obuhvatio rizik od *nepravilnosti* i *prijevara*.			*Radni dokument službi Komisije* o međuevaluaciji Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa (2021. – 2024.) objavljen je 30. travnja 2025. i temeljio se na podatcima o provedbi i opsežnim anketama provedenim među sudionicima, stručnjacima i internom osoblju Komisije.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2023.	Sud je preporučio Komisiji da do sredine 2025. učini sljedeće: **Preporuka 1. – Potrebno je povećati usklađenost korisnika s pravilima o dnevnicama** Kad je riječ o izvješćivanju u okviru programa Obzor Europa, potrebno je uvesti mjere koje nadilaze dosad poduzete informativne aktivnosti kako bi se povećala usklađenost korisnika s pravilima o dnevnicama.	✓		Komisija je tu preporuku provela u okviru dviju mjera: osmislila je asistenta za izračun troškova za osoblje u sklopu programa Obzor Europa kako bi pomogla korisnicima da unesu troškove za osoblje te pri isteku roka za prijavu troškova šalje personalizirane obavijesti korisnicima koji su skloni pogreškama.
	Sud je preporučio Komisiji da do sredine 2025. učini sljedeće: **Preporuka 2. – Potrebno je zajamčiti jasnoću dokumenata u vezi s programom Obzor Europa** Kad je riječ o programu Obzor Europa, potrebno je dodatno pojasniti pravila i metode za izračun dnevnica za troškove za osoblje upotrijebljene u predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.	✓		Komisija je u manjoj mjeri pojasnila sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima te je poduzela i određene druge mjere s ciljem pojašnjavanja. Unatoč tome, odredbe sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima i predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i dalje nisu u potpunosti usklađene.

Izvor: Sud.

Poglavlje 6.

Kohezija, otpornost i vrijednosti

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	**6.1. – 6.17.**
Kratak opis	6.3. – 6.6.
Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava	6.3.
Upravljanje financijskim sredstvima	6.4. – 6.6.
Opseg revizije i revizijski pristup	6.7. – 6.17.
Pravilnost transakcija	**6.18. – 6.39.**
Rezultati ispitivanja transakcija koje je Sud proveo	6.18. – 6.19.
Kohezija – podijeljeno upravljanje	6.20. – 6.38.
Neprihvatljivi troškovi i projekti	6.23. – 6.25.
Nepostojanje ključne popratne dokumentacije	6.26. – 6.29.
Slučajevi nepoštovanja pravila unutarnjeg tržišta u pogledu javne nabave i državne potpore	6.30. – 6.36.
Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova	6.37. – 6.38.
Otpornost i vrijednosti – pod upravljanjem Komisije	6.39.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	**6.40. – 6.58.**
Komisijina procjena za 2025.	6.40. – 6.51.
Sustavi upravljanja i kontrole u državama članicama nisu dobro funkcionirali za neke programe	6.40. – 6.41.
Značajna razina nepravilnih rashoda u prihvaćenoj računovodstvenoj dokumentaciji	6.42. – 6.49.
Za programe Interrega rizik je procijenjen kao nizak, što nije potvrđeno nalazima Suda	6.50. – 6.51.
Zaključenje programa za razdoblje 2014. – 2020.	6.52. – 6.55.
Programsko razdoblje 2021. – 2027.	6.56. – 6.58.
Zaključak i preporuke	**6.59. – 6.62.**
Zaključak	6.59. – 6.60.
Preporuke	6.61. – 6.62.

Prilozi

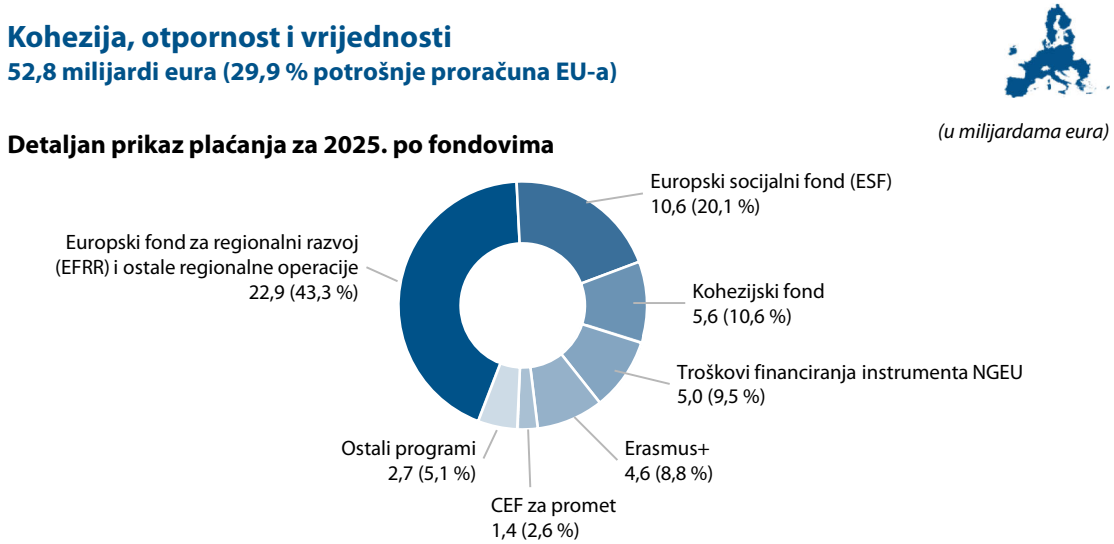
Prilog 6.1. – Uzorak transakcija u okviru podijeljenog upravljanja koji je sastavio Sud i pogreške u pogledu usklađenosti za 2025.

Prilog 6.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Uvod

6.1. U ovom poglavlju izneseni su rezultati revizije koju je Sud proveo za naslov 2. *VFO-a* „Kohezija, otpornost i vrijednosti”. Na ***slici 6.1.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti, potrošnje sredstava i revizijskog statističkog skupa u okviru tog naslova za 2025.

Slika 6.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup



(*) Uključujući godišnje predujmove i međuplaćanja u okviru *podijeljenog upravljanja* koje Komisija još nije prihvatila.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2025.

6.2. Naslov 2. VFO-a sastoji se od dvaju podnaslova. Većinom plaćanja u okviru podnaslova 2.a pružalo se pretfinanciranje za *programe* u okviru podijeljenog upravljanja koji se provode u *programskom razdoblju* 2021. – 2027. Budući da plaćanja pretfinanciranja ne čine dovršene rashode, Sud nad njima ne provodi reviziju. *Transakcije* nad kojima Sud provodi reviziju, i o kojima iznosi mišljenje, transakcije su povezane s rashodima koje je Komisija prihvatila kako su uključeni u računovodstvenu dokumentaciju. Podnaslov 2.b sastoji se od transakcija kojima Komisija *upravlja izravno* ili *neizravno*. Za te transakcije Sud provodi reviziju rashoda koji su isplaćeni ili poravnani 2025. Dio plaćanja za troškove financiranja instrumenta *NextGenerationEU (NGEU)* također je uvršten u taj podnaslov.

Kratak opis

Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava

6.3. Glavna je svrha potrošnje u okviru naslova 2. VFO-a smanjivanje nejednakosti u razvoju među državama članicama i regijama EU-a (podnaslov 2.a) te podupiranje i zaštita vrijednosti EU-a i povećanje otpornosti EU-a na izazove s kojima se suočava (podnaslov 2.b). Više pojedinosti dostupno je na ***slici 6.2.***

Slika 6.2. – Ciljevi relevantne politike

Podnaslov 2.a – Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija

Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)
upotrebljava se za smanjivanje regionalnih nejednakosti pružanjem potpore za inovacije i istraživanje, provedbu digitalne agende, MSP-ove, niskougljično gospodarstvo te održiv i integrirani razvoj svih vrsta teritorija i lokalnih inicijativa.

Europski socijalni fond (ESF) i Europski socijalni fond plus (ESF+)
usmjereni su na postizanje visoke razine zaposlenosti, pravedne socijalne zaštite, kvalificirane i otporne radne snage te uključivih/povezanih društava kao ključnih čimbenika u iskorjenjivanju siromaštva; ESF+ za razdoblje 2021. – 2027. uključuje i Inicijativu za zapošljavanje mladih (**IZM**), Fond europske pomoći za najpotrebitije (**FEAD**) i Program EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije te se u okviru njega provodi program europskog stupa socijalnih prava.

Kohezijski fond (KF)
usmjeren je na promicanje održivog razvoja financiranjem projekata u području okoliša i prometa u državama članicama čiji je bruto nacionalni dohodak (BND) po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a. KF-om se pomaže u financiranju projekata transeuropske mreže preko **Instrumenta za povezivanje Europe (CEF)**.

Podnaslov 2.b – Otpornost i vrijednosti

Erasmus+
kojim se podupiru obrazovanje, osposobljavanje, mladi i sport promicanjem mobilnosti mladih i njihova aktivnog sudjelovanja.

***NextGenerationEU* (NGEU)**
troškovi financiranja bespovratne potpore u okviru instrumenta **NGEU** za pomoć državama članica EU-a u oporavku od posljedica pandemije bolesti COVID-19.

Ostali programi, npr. program Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti (**CERV**), program Kreativna Europa (**CREA**), posebni instrumenti za promicanje oporavka od pandemije bolesti COVID-19 u EU-u (program **„EU za zdravlje"**), program Pravosuđe (**JUST**) itd.

Izvor: Sud.

Upravljanje financijskim sredstvima

6.4. *Fondovi kohezijske politike* (*Europski socijalni fond (ESF)*, ESF+, *Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)* i *Kohezijski fond (KF)*) uglavnom se primjenjuju u okviru podijeljenog upravljanja. *Upravljačka tijela* imaju primarnu odgovornost za *pravilnost* plaćanja, ali Komisija zadržava krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a i jamčenje toga da države članice imaju *sustave upravljanja i kontrole* koji dobro funkcioniraju. Komisija trenutačno provodi i programe za razdoblje 2014. – 2020. i programe za razdoblje 2021. – 2027. Za potonje su razdoblje upravljačka tijela preuzela zadaću ovjeravanja godišnje računovodstvene dokumentacije za svaki program. Prethodno su to činila *tijela za ovjeravanje*. Za oba programska razdoblja nacionalna *revizijska tijela* pružaju jamstvo o pravilnosti rashoda uključenih u godišnju računovodstvenu dokumentaciju podnesenu Komisiji.

6.5. Na ***slici 6.3.*** istaknute su glavne promjene između dvaju navedenih programskih razdoblja kad je riječ o zadaćama za upravljanje, kontrolu i pružanje jamstva[1].

[1] Za pojedinosti o povezanim procesima i odgovornostima u razdoblju 2014. – 2020. vidjeti godišnje izvješće Suda za 2024., slika 6.3.

Slika 6.3. – Razlike u zadaćama u okviru podijeljenog upravljanja uvedene za razdoblje 2021. – 2027.



Izvor: Sud, na temelju *Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020.* i Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027.

6.6. 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 određenih *izvršnih agencija* EU-a, ili kojima se upravlja neizravno uz pomoć partnerskih organizacija ili drugih tijela, kao što su nacionalne agencije koje provode program *Erasmus+* (***slika 6.2.***).

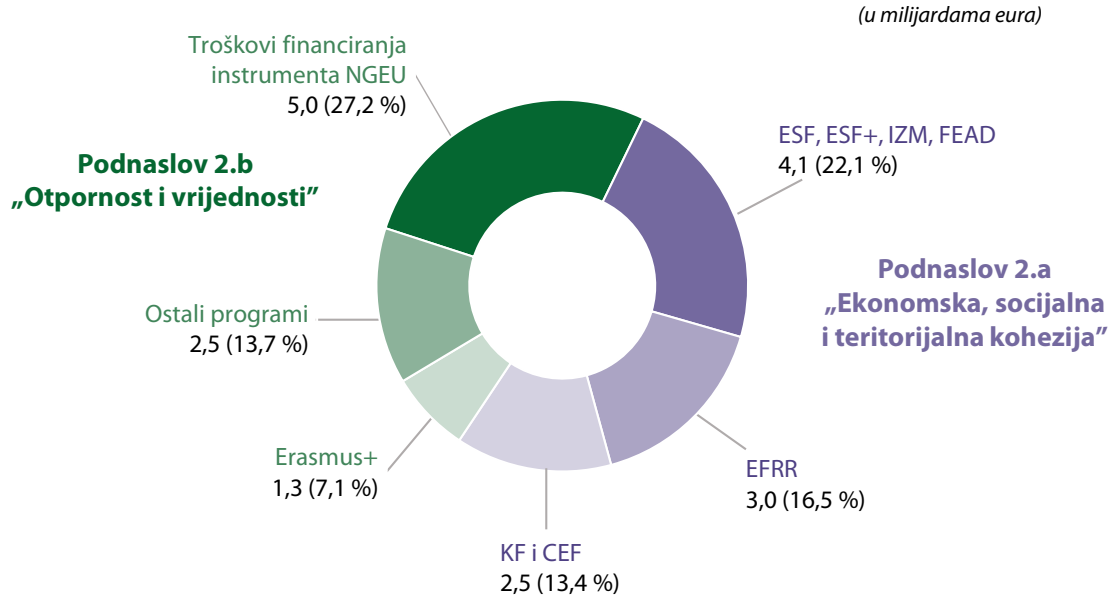
Opseg revizije i revizijski pristup

6.7. Cilj revizije koju je proveo Sud bio je prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu* kako je opisano u ***Prilogu 1.1.*** i iznijeti procjenu pravilnosti rashoda u okviru naslova 2. VFO-a.

6.8. Revizijski statistički skup Suda za 2025. gotovo je ravnomjerno raspodijeljen između podnaslova 2.a i podnaslova 2.b VFO-a, dok je za 2024. na podnaslov 2.a VFO-a otpadalo 86 % statističkog skupa. Na ***slici 6.4.*** prikazani su udjeli fondova i instrumenata navedenih na ***slici 6.2.*** u revizijskom statističkom skupu Suda. Na plaćanja za troškove financiranja instrumenta NGEU otpada 27 % revizijskog statističkog skupa Suda, što je znatno veći udio nego za 2024. Ti troškovi ujedno čine polovicu statističkog skupa za podnaslov 2.b. Te transakcije bitno se razlikuju od ostatka statističkog skupa Suda za taj naslov, po svojoj su prirodi niskorizične i Sud je utvrdio da su zakonite i pravilne.

Slika 6.4. – Revizijski statistički skup za 2025.

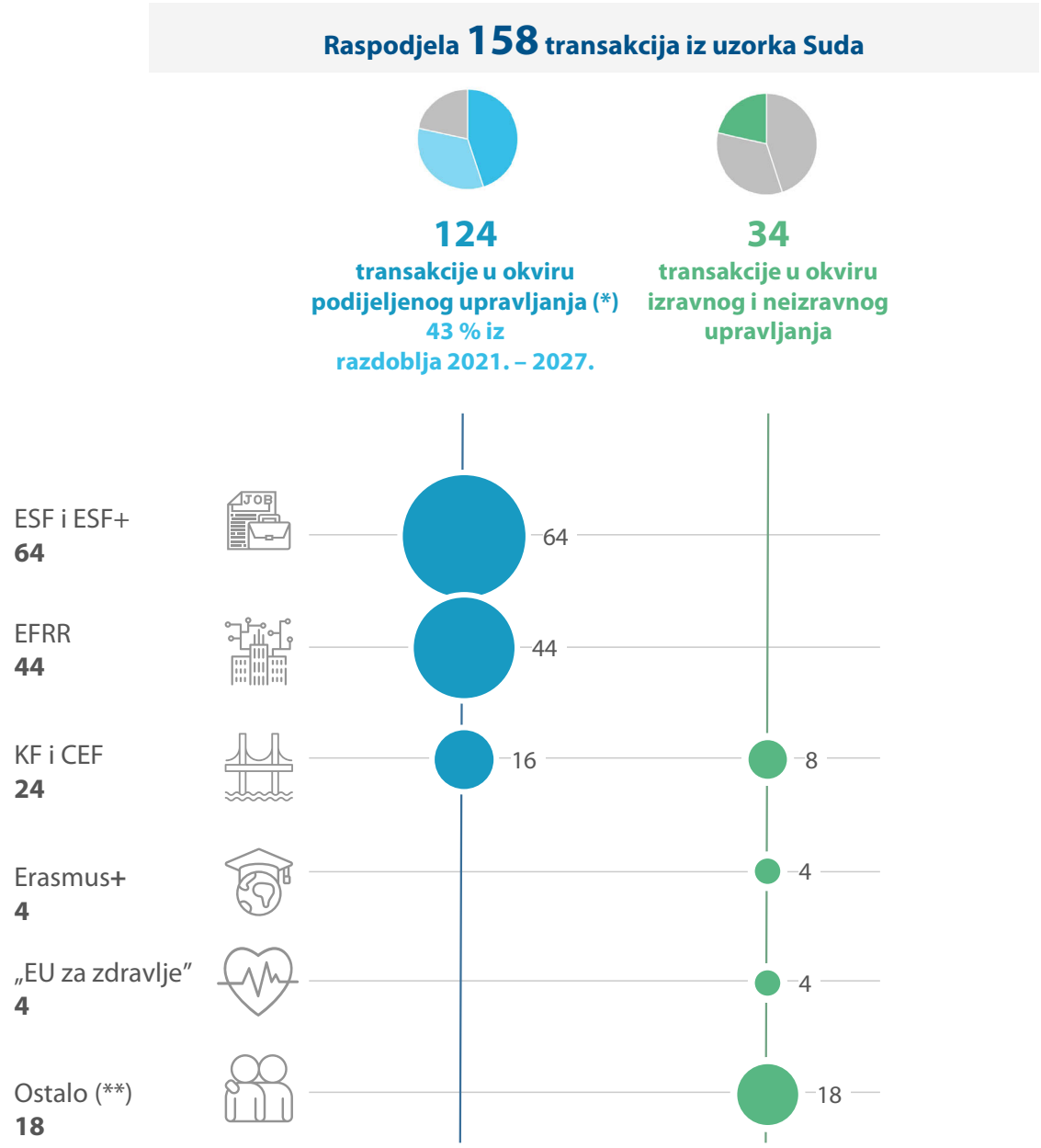
(u milijardama eura)



Izvor: Sud.

6.9. Sud je proveo reviziju **statistički reprezentativnog uzorka od 158 transakcija** koje je odabrao iz statističkog skupa koji je sastavio za predmetni naslov VFO-a. Svrha je toga procijeniti stopu *pogreške* za naslov 2. VFO-a. Na ***slici 6.5.*** prikazan je broj transakcija u uzorku Suda.

Slika 6.5. – Broj transakcija u uzorku Suda



(*) Uključujući **tri *financijska instrumenta*** u sklopu kojih je Sud revizijom obuhvatio 17 *vlasničkih ulaganja*, 11 zajmova i dva troška za upravljanje.
(**) **18 ostalih transakcija**: sedam transakcija povezanih s Komisijinim ugovorima o pružanju usluga i izvođenju radova; tri transakcije u okviru programa Kreativna Europa (CREA); tri transakcije povezane s troškovima financiranja instrumenta NGEU; dvije transakcije u okviru programa *Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti (CERV)*; jedna transakcija u okviru programa Pravosuđe (JUST); jedna transakcija u okviru programa Proračunske linije za socijalna prava i posebne nadležnosti (engl. „Social Prerogative and Specific Competencies Lines”, SOCPL) i jedna transakcija povezana s rezultatima godišnjih revizija koje je Sud proveo nad agencijama EU-a koje se financiraju u okviru naslova 2. VFO-a.

Izvor: Sud.

6.10. Osim toga, Sud je proveo reviziju dviju transakcija izvršenih u okviru *Fonda solidarnosti Europske unije (FSEU)*. Riječ je o *posebnom instrumentu* kojim upravlja GU REGIO, ali izvan naslova 2. VFO-a, zbog čega rezultat tih revizijskih aktivnosti nije uključen u posebnu procjenu za taj naslov.

6.11. Sud je ujedno ispitao informacije o pravilnosti navedene u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a EMPL i GU-a REGIO za 2025. te u Komisijinu *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

6.12. Pristup koji je Sud primjenjivao za davanje izjave o jamstvu za financijske godine u razdoblju 2017. – 2024. uključivao je preispitivanje i ponovnu provedbu revizijskih aktivnosti nacionalnih revizijskih tijela i Komisije. Svrha je bila utvrditi u kojoj se mjeri Sud može osloniti na njihov rad i temeljiti vlastito jamstvo na rezultatima njihovih aktivnosti. Međutim, Sud je u mnogim slučajevima utvrdio da u tim aktivnostima postoje nedostatci[2]. Osim toga, Sud je procijenio da se izmjenama uvedenim za razdoblje 2021. – 2027. kad je riječ o načinu na koji su sustavi upravljanja i kontrole osmišljeni i uspostavljeni (***slika 6.3.***) nije ublažio rizik od toga da te kontrole nisu djelotvorne. Zbog tih se razloga Sud, za financijske godine od 2025. nadalje, vratio na revizijski pristup koji je za predmetni naslov VFO-a primjenjivao prije 2017., u okviru kojeg bira vlastiti uzorak povezanih transakcija i izravno ih ispituje.

6.13. Kao i prethodnih godina, revizijski statistički skup iz kojeg je Sud sastavio uzorak za reviziju područja podijeljenog upravljanja za 2025. uključuje rashode koje su tijela za ovjeravanje ili upravljačka tijela prijavila od 1. srpnja 2023. do 30. lipnja 2024. (tj. u obračunskoj godini) i koje je Komisija prihvatila 2025. u okviru jamstvenih paketa i paketa za *zaključenje*. Taj odabir nastavlja se na godišnji ciklus provjera koji su upravljačka i revizijska tijela provela prije nego što su Komisiji podnijela računovodstvenu dokumentaciju. Ti su rashodi povezani i s programskim razdobljem 2014. – 2020. i s programskim razdobljem 2021. – 2027. U skladu s odlomkom ***(20)*** u ***Prilogu 1.1.*** Sud uzorkom obuhvaća isključivo rashode iz statističkog skupa rashoda uključenih u računovodstvenu dokumentaciju koju je Komisija prihvatila.

---

[2] Godišnje izvješće za 2024., odlomci 6.39. – 6.51. i pregled 03/2024 „Pregled jamstvenog okvira i ključnih čimbenika koji doprinose pogreškama u rashodima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.”

6.14. Rok za podnošenje konačnih jamstvenih paketa i paketa za zaključenje za razdoblje 2014. – 2020. prvotno je bio 15. veljače 2025. Sud je stoga očekivao da će njegov uzorak za 2025. obuhvatiti velik broj zaključenja *programa*. Međutim, *Uredbom o STEP-u*[3] navedeni rok odgođen je do 15. veljače 2026. Mnoge države članice iskoristile su tu fleksibilnost. Zbog toga su tijekom 2025. potvrdile samo oko 20 % programa te je Komisija prihvatila te programe. Osim toga, razina rashoda koje su države članice prijavile za razdoblje 2021. – 2027. bila je niska. Zbog tih razloga revizijski statistički skup Suda za 2025. po svojoj veličini odgovara tek jednoj trećini skupa za 2024.

6.15. Zbog relativno malog i netipičnog statističkog skupa u računovodstvenim dokumentacijama koje su podnijele države članice i koje je Komisija prihvatila priroda transakcija koje je Sud obuhvatio revizijom znatno se razlikovala od prethodnih godina. Primjerice, kad je riječ o podijeljenom upravljanju, uzorak Suda u velikoj se mjeri sastoji od transakcija povezanih s ESF-om, dok su u revizijskom uzorku za 2024. prevladavale transakcije u vezi s EFRR-om, s kojima su povezani različiti rizici. Još je jedna značajka revizije za 2025. to da 43 % transakcija u uzorku za oba programska razdoblja (53 od 124) čine transakcije u okviru programa u Češkoj, Njemačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Rashodi u Ujedinjenoj Kraljevini povezani su sa zaključenjem programa za razdoblje 2014. – 2020., koji su odobreni dok je ta zemlja još bila država članica EU-a. U ***Prilogu 6.1.*** prikazana je raspodjela transakcija u okviru podijeljenog upravljanja koje je Sud obuhvatio revizijom, i to po zemljama.

6.16. Dio statističkog skupa Suda za 2025. obuhvaćao je računovodstvenu dokumentaciju za posljednju godinu programa za razdoblje 2014. – 2020., koja je uključivala projekte čija je provedba trajala nekoliko godina prije 2025. Neki od tih projekata prvotno su financirani nacionalnim sredstvima i dovršeni su prije nego što su podneseni Komisiji u okviru te najnovije računovodstvene dokumentacije. Time se državama članicama pomaže iskoristiti financijska sredstva EU-a koja su ostala dostupna na kraju razdoblja financiranja i to je pravilno pod uvjetom da je korisnik podnio projektnu prijavu upravljačkom tijelu prije dovršetka projekta (kako se zahtijeva Uredbom o zajedničkim odredbama). Nad nekim od slučajeva iz uzorka Suda bilo je komplicirano provesti reviziju jer povezana dokumentacija nije bila lako dostupna.

[3] Članak 14. stavak 4. Uredbe (EU) 2024/795.

6.17. Revizijski statistički skup Suda obuhvaća iznose koje je Komisija prihvatila i koji su bili uključeni u računovodstvenu dokumentaciju četiriju programa u Mađarskoj, ne računajući predujmove *državne potpore* koje je Mađarska prijavila (vidjeti odlomak ***6.2***.), a to su: operativni program (OP) „Razvoj ljudskih resursa” plus, OP „Provedba” plus, OP „Integrirani razvoj prometa” plus i OP „Gospodarski razvoj i inovacije” plus. U trenutku u kojem je Sud zaključio svoje revizijske aktivnosti Sud Europske unije još nije bio donio presudu o tužbi za poništenje koju je Europski parlament (predmet C-225/24) podnio protiv Komisijine procjene da je horizontalni uvjet koji omogućuje provedbu povezan s neovisnošću pravosuđa[4] bio ispunjen. Na temelju te procjene Komisija je Mađarskoj isplatila 781 milijun eura (ne računajući predujmove državne potpore) za tri programa od navedenih četiriju: OP „Razvoj ljudskih resursa” plus, OP „Integrirani razvoj prometa” plus i OP „Gospodarski razvoj i inovacije” plus. Sud ne iznosi mišljenje o Komisijinoj procjeni. Međutim, u okviru svojeg uzorka proveo je reviziju drugih aspekata u vezi s pravilnošću za dva od tih programa: OP „Razvoj ljudskih resursa” plus i OP „Integrirani razvoj prometa” plus.

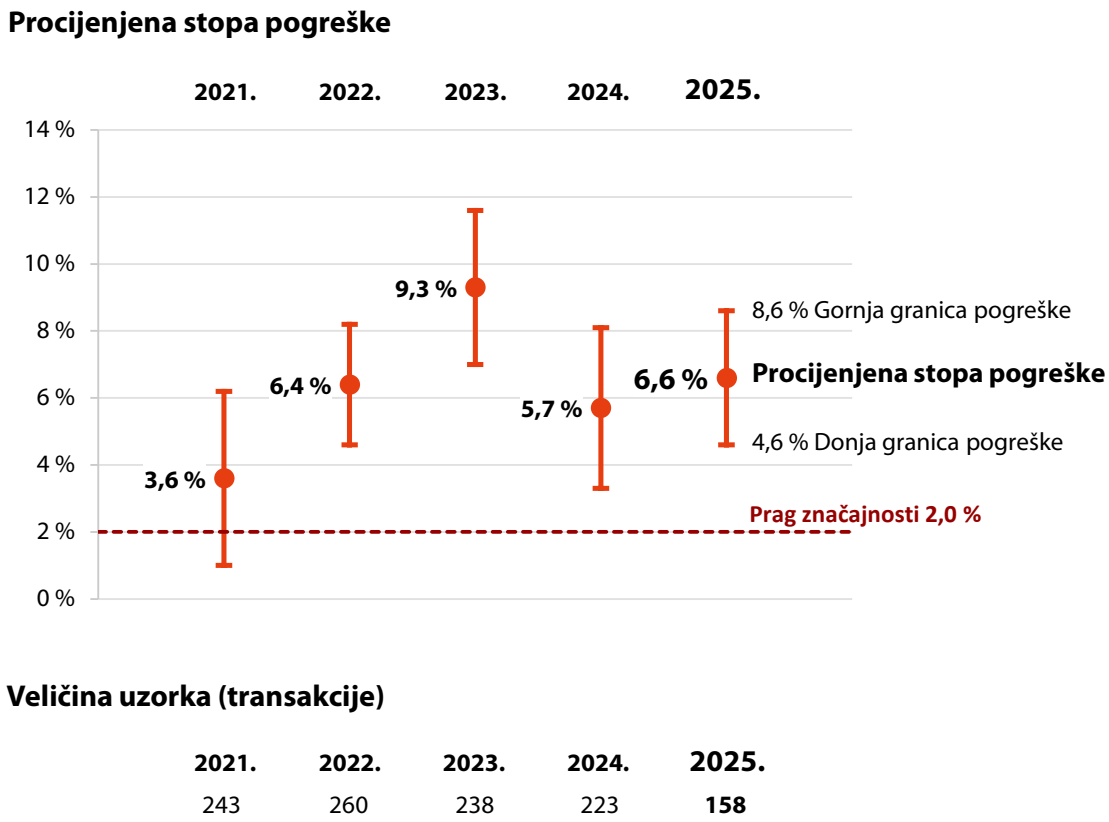
[4] Odlomci VII. i 86. tematskog izvješća 03/2024 i Prilog IV. tom izvješću.

Pravilnost transakcija

Rezultati ispitivanja transakcija koje je Sud proveo

6.18. Od 158 transakcija obuhvaćenih revizijom u njih 71 (45 %) postojala je pogreška, od čega je Sud *kvantificirao* njih 53. Na temelju rezultata revizije koju je proveo Sud procjenjuje da stopa pogreške za naslov 2. VFO-a iznosi 6,6 %[5] (vidjeti ***sliku 6.6.***).

Slika 6.6. – Rezultati ispitivanja transakcija

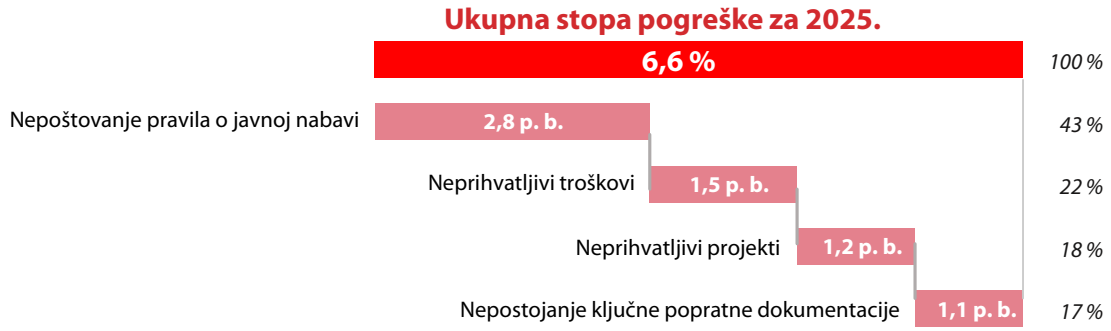


Izvor: Sud.

6.19. Glavne vrste pogrešaka koje je Sud utvrdio i koje čine ovogodišnju procijenjenu stopu pogreške prikazane su na ***slici 6.7.*** kao postotni bodovi ukupne stope pogreške (odlomci ***6.23***. – ***6.36***. i ***6.39***.).

[5] Gledajući samo podnaslov 2.a, *procijenjena stopa pogreške* iznosi 12,4 %.

Slika 6.7. – Glavne vrste pogrešaka (*)



p. b.: postotni bodovi

(*) Na ovoj slici nisu prikazane sve pogreške koje je Sud utvrdio jer je u nekim pojedinačnim transakcijama postojalo više od jedne vrste pogreške. U tim slučajevima Sud pri procjeni stope pogreške uzima u obzir samo pogrešku s najvećom kvantifikacijom.

Izvor: Sud.

Kohezija – podijeljeno upravljanje

6.20. U ovom odjeljku izvješća izneseni su nalazi Suda o rashodima u okviru podijeljenog upravljanja uključenim u podnaslov 2.a VFO-a (kohezija). ***Prilog 6.1.*** sadržava više pojedinosti o uzorku transakcija u okviru podijeljenog upravljanja koji je Sud sastavio i nalazima koji se odnose na te transakcije.

6.21. Pri prijavljivanju rashoda Komisiji u svojoj računovodstvenoj dokumentaciji upravljačka tijela u državama članicama potvrđuju da su ti rashodi nastali u skladu s primjenjivim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima te da je potpora dodijeljena *korisnicima* i projektima koji su ispunjavali uvjete prihvatljivosti i druge zahtjeve u okviru relevantnih programa.

6.22. Iako za ovu godinu Sud nije temeljio odabir transakcija u okviru podijeljenog upravljanja na uzorcima koje su sastavila revizijska tijela (odlomak ***6.12***.), revizijska tijela prethodno su provela reviziju 27 % transakcija iz uzorka Suda. Sud je u tim transakcijama utvrdio 16 pogrešaka koje ta tijela nisu prijavila i kvantificirao je te pogreške.

Neprihvatljivi troškovi i projekti

6.23. Za potrebe ove revizije Sud provjerava usklađenost s relevantnom Uredbom o zajedničkim odredbama, primjenjivim nacionalnim zakonima i svim drugim uvjetima za primanje potpore. Najčešća vrsta pogreške koju je Sud utvrdio odnosila se na neprihvatljive troškove ili projekte. Od 48 pogrešaka koje je Sud kvantificirao 21 pogreška (44 %) bila je pogreška te vrste. Od tih je pogrešaka njih 18[6] bilo povezano s neprihvatljivim troškovima. U ***okviru 6.1.*** navodi se primjer troškova koji su nastali, ali koje se nisu mogli obrazložiti na temelju iskazanih potreba.

Okvir 6.1.

Primjer isporuka informatičke opreme u količinama većim od potreba primatelja

Svrha projekta o kojem je riječ, koji se provodio u jednoj njemačkoj regiji uz stopostotno financiranje iz inicijative *REACT-EU*, bila je razviti digitalne kapacitete regionalnih centara za obrazovanje i osposobljavanje na način da im se osigura informatička oprema. Kako bi se utvrdila potražnja za hardverom i softverom, predmetni *korisnik* organizirao je opsežne internetske sastanke za informiranje i savjetovanje, nakon kojih je pozvao te centre da ispune detaljnu anketu te navedu svoje potrebe. Korisnik je zatim primijenio jedan algoritam kako bi provjerio da iskazane potrebe nisu veće od količina koje bi se mogle smatrati razumnima uzimajući u obzir veličinu i broj osoblja svakog centra.

Sud je tijekom revizije utvrdio da su količine informatičke opreme isporučene *krajnjim primateljima* često bile veće od zahtjeva koje su oni iznijeli u anketi. Primjerice, jedan primatelj zatražio je 10 prijenosnih računala, a u konačnici ih je primio 30, uz 44 računalna zaslona i 25 tableta koje nije zatražio. U jednom drugom slučaju primatelju su dostavljeni tableti u količinama većim od maksimalne količine utvrđene algoritmom. To nije bilo u skladu s pravilima tog programa, kojima se zahtijeva da se javna *bespovratna sredstva* upotrebljavaju za pokrivanje „isključivo rashoda potrebnih za trenutačnu provedbu”. Budući da nije dobio nikakvo obrazloženje za količine veće od potreba koje su naveli ti centri za osposobljavanje, Sud je povezane troškove smatrao neprihvatljivima.

[6] Češka, Njemačka, Francuska, Italija, Poljska, Finska, Švedska i Interreg.

6.24. Sud se za potrebe procjene prihvatljivosti koju provodi oslanja na primjenjiva pravila EU-a i nacionalna pravila i na sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava sklopljene između korisnika i upravljačkih tijela. U jednom slučaju u Francuskoj u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava bile su opisane aktivnosti koje je potrebno provesti. Sud je utvrdio da je zbog načina na koji je tekst tog sporazuma bio formuliran bilo teško uspostaviti vezu između prihvatljivih troškova i navedenih aktivnosti. Ipak, Sud je utvrdio da su prihvatljive aktivnosti provedene, ali da pritom u dokumentaciji nije bilo jasne veze između njih i prijavljenog troška. U skladu sa svojom metodologijom Sud je taj slučaj kategorizirao kao pogrešku koju nije mogao kvantificirati.

6.25. U jednom drugom slučaju Sud je utvrdio projekt u Mađarskoj koji nije bio prihvatljiv za financiranje sredstvima EU-a. Sud je tu pogrešku kvantificirao. Dodatnih pet projekata iz uzorka Suda (tri u Češkoj i dva u Francuskoj) nije ispunjavalo sve kriterije utvrđene u povezanim pozivima na podnošenje projektnih prijedloga. Sud smatra da je u tim slučajevima riječ o bitnim pogreškama u pogledu usklađenosti, no bez izravnog i mjerljivog financijskog učinka, stoga ih nije kvantificirao.

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije

6.26. U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama korisnici i *programska tijela* moraju održavati sustave, postupke i dokumentaciju kojima se jamči postojanje prikladnog *revizijskog traga*. Sud primjenjuje metodologiju u skladu s kojom sastavlja reprezentativan uzorak transakcija na kojem temelji svoj opći zaključak. U okviru tog pristupa mora prikupiti pouzdane dokaze za svaku odabranu transakciju kako bi se zajamčilo da su rezultati koje dobiva potpuno reprezentativni. Do toga može doći mnogo godina nakon odvijanja ispitanih aktivnosti, no svejedno je u skladu sa zahtjevom o čuvanju dokumentacije navedenom u Uredbi o zajedničkim odredbama.

6.27. Sud je utvrdio da za 14[7] transakcija koje je ispitao (29 % pogrešaka koje je kvantificirao u svojem uzorku za podijeljeno upravljanje) ni programska tijela ni korisnici Sudu nisu mogli dostaviti dokumentaciju koju je smatrao ključnom za dokazivanje usklađenosti s uvjetima prihvatljivosti i drugim zahtjevima (***okvir 6.2.***).

[7] Njemačka, Mađarska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina i Interreg.

Okvir 6.2.

Primjer nedostajućih dokaza o prihvatljivosti sudionika

U okviru jednog projekta fonda ESF+ koji se provodio u 14 općina u Švedskoj korisnik – konzorcij javnih tijela – ponudio je širok spektar potpore skupinama u nepovoljnom položaju kako bi se povećala njihova zapošljivost. Ta se potpora mogla pružiti u obliku tečajeva stručnog osposobljavanja ili podučavanja na temelju pojedinačnih potreba. Sudjelovanje u projektu bilo je ograničeno na 12 mjeseci.

Da bi potencijalni sudionici bili prihvatljivi, trebalo je biti procijenjeno da se nalaze u „složenoj životnoj situaciji". Za većinu sudionika koje je obuhvatio uzorkom Sud nije primio dokaze na kojima se temeljila procjena njihove životne situacije, bilo u obliku uputnice službe za socijalnu skrb bilo u obliku stručne procjene obavljene prije njihove registracije za projekt. Sud je utvrdio i da su neki pojedinci sudjelovali u tom programu dulje od 12 mjeseci.

6.28. Kriteriji prihvatljivosti nisu utvrđeni samo u Uredbi o zajedničkim odredbama nego i u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava koje sastavljaju nacionalna tijela i koje odobrava Komisija. U određenim slučajevima upravljačka tijela mogu temeljiti svoju procjenu prihvatljivosti na osobnoj izjavi primatelja, pri čemu ne postoji neovisna potvrda toga da su svi zahtjevi stvarno ispunjeni. Sud smatra da takva osobna izjava nije dostatan dokaz na kojem bi mogao zasnivati svoje revizijske zaključke. U dvama slučajevima Sud nije mogao potvrditi usklađenost s kriterijima prihvatljivosti i drugim zahtjevima jer su se upravljačka tijela oslanjala isključivo na osobne izjave korisnika. U drugim slučajevima Sud je za potvrđivanje osobnih izjava mogao upotrijebiti druge izvore (kao što su nacionalni i regionalni informacijski sustavi) i time dokazati prihvatljivost te stoga nije prijavio pogrešku.

6.29. U trima slučajevima Sud nije mogao provjeriti elemente na kojima se zasnivala metodologija za *pojednostavnjenu mogućnost obračuna troškova* jer popratna dokumentacija nije bila dostupna (vidjeti i odlomak ***6.38***.).

Slučajevi nepoštovanja pravila unutarnjeg tržišta u pogledu javne nabave i državne potpore

6.30. Pri reviziji postupaka *javne nabave* Sud provjerava jesu li ti postupci bili usklađeni s važećim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima o javnoj nabavi, kako je propisano Uredbom o zajedničkim odredbama. Pravila o javnoj nabavi služe za jamčenje potrošnje javnog novca na *djelotvoran*, *ekonomičan* i *učinkovit* način uz istodobno poštovanje načela transparentnosti, proporcionalnosti, jednakog postupanja i nediskriminacije.

6.31. Uzorak rashoda u području podijeljenog upravljanja koji je Sud sastavio obuhvaćao je 64 transakcije koje su uključivale postupke javne nabave. U 18 od tih transakcija Sud je utvrdio slučajeve nepoštovanja pravila EU-a ili nacionalnih pravila o javnoj nabavi, i to u Češkoj, Italiji, Portugalu i Ujedinjenoj Kraljevini te u projektima Interrega. Sud je kvantificirao njih 13 u skladu sa svojom metodologijom (koja se razlikuje od prijašnje metodologije – odlomci ***1.36.*** i ***1.37.***).

6.32. Jedna vrsta pogreške u javnoj nabavi koju je Sud utvrdio odnosila se na slučajeve u kojima su javni naručitelji prihvatili bitne izmjene koje je ugovaratelj unio u izvorni ugovor. Ugovori se mogu mijenjati, ali pritom se moraju poštovati direktive EU-a i nacionalna pravila o javnoj nabavi. U ***okviru 6.3.*** prikazan je jedan slučaj nepoštovanja tih pravila. Sud je slične pogreške utvrdio i u projektima provedenim u Češkoj, Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini, i u okviru podijeljenog i u okviru *izravnog upravljanja*.

Okvir 6.3.

Primjer bitne izmjene ugovora

U okviru jednog projekta u Engleskoj financiranog iz ESF-a korisnik, jedna kaznena ustanova, primio je bespovratna sredstva za pripremu zatvorenika za ulazak na tržište rada nakon izlaska iz zatvora. Ugovor za povezane usluge osposobljavanja dodijeljen je jednom vanjskom poduzeću u okviru otvorenog postupka javne nabave. Sklopljen je 2015. i obuhvaćao je razdoblje do kraja 2020., uz mogućnost produljenja od 24 mjeseca.

Sud je utvrdio da je taj ugovor 2018. produljen za 32 mjeseca, pri čemu je njegova vrijednost povećana za više od 50 %. Korisnik je potpisao tu izmjenu znajući da produljenje od osam mjeseci nije u skladu s odredbama prvotnog ugovora. Pritom mu je glavni cilj bio iskoristiti sredstva iz ESF-a dostupna nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a.

Budući da to nije utjecalo na provedbu originalnog projekta i da produljenje koje nadilazi 24 mjeseca nije bilo potrebno za postizanje prvotnih ciljeva projekta, nije bilo opravdanog razloga za tu izmjenu. Sud smatra da unošenje te bitne izmjene u ugovor bez pokretanja novog postupka javne nabave nije u skladu s Direktivom 24/2014/EU.

6.33. Sud je utvrdio i druge vrste pogrešaka u postupcima javne nabave (***okvir 6.4.***).

Okvir 6.4.

Primjer prepreke ulasku na tržište kojom se neopravdano otežava tržišno natjecanje

Projekt o kojem je riječ provelo je tijelo nadležno za željeznice u Češkoj, a sastojao se od ugrađivanja pružnih dijelova Europskog sustava upravljanja i nadzora vlakova (ETCS) na jednoj željezničkoj dionici od 38 km. ETCS omogućuje razmjenu informacija između sučelja u kabini strojovođe i infrastrukture na pruzi, čime se poboljšava sigurnost željezničkog prometa. Jedan pilot-projekt dovršen je 2011. i od tada su svi ugovori za uvođenje ETCS-a u Češkoj dodijeljeni jednom poduzeću, koje je odgovorno za integraciju ETCS-a u postojeće nacionalne željezničke signalizacijske sustave.

Kako bi izabralo ugovaratelja za projekt obuhvaćen revizijom koji se sastojao od projektiranja i izvođenja radova, tijelo nadležno za željeznice pokrenulo je otvoreni postupak javne nabave s rokom za dostavu ponuda od 37 dana, što je tek malo dulje od minimalnog roka od 30 dana propisanog važećom Direktivom[8]. Sud smatra da, uzimajući u obzir složenost i potrebno vrijeme, drugim potencijalnim ponuditeljima time nije ostavljeno dovoljno vremena za podnošenje alternativnog, potpuno kompatibilnog rješenja.

U natječajnim specifikacijama potencijalnim je ponuditeljima bilo dopušteno podnošenje alternativnog rješenja. Međutim, nisu bile pružene nikakve tehničke pojedinosti koje bi tim ponuditeljima omogućile da procijene mogu li ispuniti zahtjev u pogledu kompatibilnosti s postojećim sustavom ETCS ili ne. Nadalje, nije bilo pravnog zahtjeva da aktualni pružatelj usluga stavi na raspolaganje informacije o postojećem rješenju.

Neobjavljivanjem tehničkih zahtjeva u natječajnim specifikacijama predmetni korisnik spriječio je jednak pristup postupku javne nabave. Osim toga, Sud je utvrdio da bi postupak odobravanja bilo kojeg novog proizvoda ili tehničkog rješenja u skladu s postojećim standardima trajao najmanje 120 dana. U praktičnom smislu nije bilo tehnički izvedivo da ponuditelji koji nisu već angažirano poduzeće podnesu ponudu koja je u skladu s uvjetima unutar roka. Sud je zaključio da je to bila prepreka ulasku na tržište kojom se neopravdano otežalo tržišno natjecanje, što nije u skladu s relevantnim direktivama EU-a.

Sud je sličnu situaciju utvrdio i u još dvama željezničkim projektima koji su provedeni u Češkoj.

[8] Članci od 45. do 49 Direktive 25/2014/EU.

6.34. Poštovanje pravila o državnim potporama ključno je u provedbi programa koji se financiraju sredstvima EU-a jer se time jamči da se dodijeljenom javnom potporom ne narušava trgovina među državama članicama. Državna potpora, osim ako je ispod relevantnog regulatornog praga[9], u načelu nije spojiva s pravilnim funkcioniranjem unutarnjeg tržišta. Međutim, postoje iznimke od tog pravila, posebice ako je određeni projekt obuhvaćen područjem primjene *Uredbe o općem skupnom izuzeću*[10].

6.35. Sud je utvrdio da je u jednom od projekata Interrega obuhvaćenih revizijom potpora dodijeljena po višoj stopi od one predviđene Uredbom o općem skupnom izuzeću. Iako je riječ o pogrešci, Sud je nije kvantificirao jer nije utjecala na prihvatljivost prijavljenih rashoda. Sud je utvrdio još dva slučaja nepoštovanja Uredbe o skupnom izuzeću koja nije kvantificirao, i to jedan u Njemačkoj i jedan u Francuskoj.

6.36. Sud je proveo reviziju nad jednim drugim programom Interrega i u njemu utvrdio primjer dobre prakse. Upravljačko tijelo sastavilo je sveobuhvatan kontrolni popis, koji je obuhvaćao sve primjenjive zahtjeve u pogledu državne potpore, i provelo je provjere na svim razinama, uključujući provjere korisnika koji su primili sredstva EU-a i krajnjih primatelja koji su ostvarili korist od aktivnosti financiranih sredstvima EU-a. Upravljačko tijelo nije procijenilo usklađenost s pravilima o državnim potporama samo jednom, nego ju je procjenjivalo tijekom cijelog trajanja projekta, tj. pri svakoj izmjeni sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Time se zajamčila stalna usklađenost s pravilima.

Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova

6.37. Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova uvedene su u kohezijsku politiku kao važna mjera pojednostavnjenja. Neke od njih pripremaju upravljačka tijela i njima se mogu pojednostavniti postupci za korisnike. U skladu s pravilima EU-a metodologijom na kojoj se temelje pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova treba se zajamčiti da su one poštene, pravedne i provjerljive. Međutim, ako se povezana pravila ne utvrde ili ne primijene točno, može doći do pogrešaka, koje mogu biti sustavne jer se jedna pojednostavnjena mogućnost obračuna troškova može primjenjivati na mnoge transakcije.

---

[9] Uredbe Komisije (EU) br. 1407/2013 i (EU) 2023/2831 o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis potpore*.

[10] Uredba (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem.

6.38. Korisnici su upotrijebili pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova kako bi prijavili troškove za 65 transakcija iz uzorka Suda (52 %), pri čemu su primijenili paušalne stope, *standardne ljestvice jediničnih troškova* ili kombinaciju obaju pristupa. U pet transakcija u okviru fonda ESF+ u kojima su upotrijebljene pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova Sud ili nije mogao potvrditi osnovu za upotrijebljenu paušalnu stopu ili jedinični trošak (***okvir 6.5.***) ili je utvrdio da je ta osnova bila zastarjela. U dvama od tih slučajeva utvrdio je da je došlo do nepotrebne složenosti jer su upravljačka tijela odlučila izraditi vlastite pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova umjesto da upotrijebe standardne mogućnosti predviđene Uredbom o zajedničkim odredbama. Osim toga, u jednom je slučaju utvrdio da su standardne ljestvice jediničnih troškova bile primijenjene nepravilno. U svih pet slučajeva Sud je kvantificirao razliku između prijavljenih troškova, koje nije mogao potvrditi, i standardnih pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova predviđenih u relevantnim uredbama ili pak svoje najbolje procjene vjerojatnog iznosa troškova. U 10 transakcija od njih 65 koje su uključivale pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova Sud je utvrdio pogreške u *izravnim troškovima* ili jedinicama na kojima su se te mogućnosti obračuna troškova temeljile.

Okvir 6.5.

Primjer nemogućnosti provjere metode izračuna upotrijebljene za jednu pojednostavnjenu mogućnost obračuna troškova

U okviru jednog projekta ESF-a koji se provodio u sklopu regionalnog programa za razdoblje 2014. – 2020. u Njemačkoj, koji je bio namijenjen pružanju potpore nezaposlenim osobama, iznos bespovratnih sredstava izračunan je množenjem broja sudionika s prethodno utvrđenim fiksnim mjesečnim iznosom po sudioniku. Nadležna nacionalna tijela objasnila su da je taj fiksni iznos (jedinični trošak) utvrđen na temelju skupova podataka iz prošlosti za slične projekte iz prethodnog programskog razdoblja. Međutim, povezana dokumentacija više nije bila dostupna, što znači da osnovu za jedinični trošak nije bilo moguće provjeriti.

Sud je utvrdio da je do slične situacije došlo u četirima projektima u okviru fonda ESF+ za razdoblje 2021. – 2027.: dvama u okviru jednog programa u Njemačkoj i dvama u okviru jednog programa u Italiji. U njemačkim slučajevima korisnici su primijenili paušalnu stopu kako bi pokrili *neizravne troškove* projekta. Izračun te paušalne stope djelomično se temeljio na stopama iz prošlosti, od kojih jednu više nije bilo moguće provjeriti zbog nedostajućih skupova podataka.

U dvama slučajevima u Italiji paušalna stopa za neizravne troškove temeljila se na studiji o pružateljima usluga osposobljavanja u predmetnoj regiji koja je provedena 2007. Komisija je 2009. odobrila tu paušalnu stopu iako nisu provedene provjere povezanih podataka. Isto tako, do vremena obavljanja revizije ta studija nije bila ažurirana. Budući da se metoda izračuna temeljila na nepotpunim financijskim podatcima, Sud nije mogao provjeriti ispunjava li ona zahtjeve iz Uredbe o zajedničkim odredbama.

Otpornost i vrijednosti – pod upravljanjem Komisije

6.39. U ovom odjeljku izvješća izneseni su nalazi Suda o rashodima kojima *izravno ili neizravno upravlja* Komisija. Sud je kvantificirao 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 Glavne uprave Europske komisije za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL). Sud je kvantificirao jednu dodatnu pogrešku u jednoj aktivnosti financiranoj u okviru programa Erasmus+. Udio tih pogrešaka uzet je u obzir na ***slici 6.6.*** U ***okviru 6.6.*** opisan je jedan drugi projekt u okviru programa Erasmus+, u kojem je koordinator fonda neopravdano zadržao financijska sredstva.

Okvir 6.6.

Primjer u kojem je koordinator projekta zadržao dvaput veći udio financijskih sredstava od prvotno namijenjenog

U jednom projektu u okviru programa Erasmus+ kojim upravlja EACEA konzorcij četiriju sportskih klubova primio je fiksni iznos (tzv. *jednokratni iznos*) za organizaciju sportskih tečajeva u domovima za starije i nemoćne, osmišljavanje programa vježbi za starije osobe i osposobljavanje osoblja. Raspodjela tih bespovratnih sredstava među predmetnim četirima partnerima jasno je bila utvrđena u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava. Međutim, klub koji je djelovao kao koordinator projekta sklopio je sporazume o partnerstvu s preostalim trima projektnim partnerima za iznose niže od prvotno dodijeljenih, dok su odgovornosti i radno opterećenje ostali isti. U konačnici je zadržao 71 % bespovratnih sredstava, što je bitno više od iznosa koji mu je prvotno bio dodijeljen. Nadalje, ta izmijenjena raspodjela nije formalizirana izmjenom sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava unatoč tome što je u njemu to bilo izričito propisano.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Komisijina procjena za 2025.

Sustavi upravljanja i kontrole u državama članicama nisu dobro funkcionirali za neke programe

6.40. U svojim godišnjim izvješćima o radu Komisija iznosi informacije o tome pruža li se postojećim postupcima kontrole razumno jamstvo da su rashodi zakoniti i pravilni. U godišnjim izvješćima o radu za 2025. Komisija je za 72 programa od njih 617 za koje je odgovoran GU REGIO i za 41 program od njih 384 za koje je odgovoran GU EMPL zaključila da sustavi upravljanja i kontrole u državama članicama (na razini upravljačkih/posredničkih tijela te revizijskih tijela) nisu dobro funkcionirali ili da su u njima u određenoj mjeri postojali nedostatci. To uključuje i programe za razdoblje 2014. – 2020. i programe za razdoblje 2021. – 2027. Slijedom toga, Komisija je za većinu tih programa iznijela uvjetnu izjavu o jamstvu za 2025. te izrazila *zadrške*.

6.41. Uzimajući u obzir rezultate Komisijinih revizija i vlastite nalaze, Sud se slaže s Komisijinim zaključkom u pogledu toga da sustavi upravljanja i kontrole u državama članicama nisu dobro funkcionirali za neke programe.

Značajna razina nepravilnih rashoda u prihvaćenoj računovodstvenoj dokumentaciji

6.42. U svojim godišnjim izvješćima o radu Komisija procjenjuje pojedinačne stope pogreške koje su prijavile države članice, rezultate vlastitih aktivnosti u vezi s pravilnošću i druge dostupne informacije, kao što su rezultati revizija koje provodi Sud. Koristi se tim elementima kako bi procijenila *rizik u trenutku plaćanja* te navodi tu stopu pogreške kao jedan od *ključnih pokazatelja uspješnosti* u pogledu *zakonitosti i pravilnosti*. Za 2025. taj se pokazatelj odnosi samo na programe za razdoblje 2014. – 2020. Komisija ujedno iznosi procjenu rizika u trenutku zaključenja koji smatra vjerojatnim, u kojoj se uzimaju u obzir *financijski ispravci* koje očekuje da će primijeniti nakon svojih budućih revizija zakonitosti i pravilnosti i revizija koje provodi Sud.

6.43. Rizik u trenutku plaćanja Komisijina je najbolja konzervativna procjena iznosa rashoda nastalih tijekom predmetne godine koji u trenutku izvršenja plaćanja nisu bili zakoniti i pravilni, pri čemu neke od njih očekuje da će otkriti i ispraviti narednih godina. Komisija procjenjuje maksimalnu stopu pogreške kako bi uzela u obzir rizik od pogrešaka izvan uzorka transakcija u programima na kojima se stope pogreške temelje, kao i sve dodatne rizike koje je utvrdila ili koje je utvrdio Sud.

6.44. Za obračunsku godinu 2023./2024. GU REGIO naveo je da za programe za razdoblje 2014. – 2020. u okviru podijeljenog upravljanja rizik u trenutku plaćanja iznosi 2,1 % (2,5 % za obračunsku godinu 2022./2023.). Maksimalna stopa pogreške procijenjena je na 3,1 % (3,6 % za obračunsku godinu 2022./2023.). Stopa pogreške koju je izračunao GU EMPL bila je ista kao i za prethodnu godinu te je iznosila 2,2 %, uz maksimalnu stopu pogreške od 3,2 % (3,0 % za prethodnu obračunsku godinu).

6.45. Tijekom 2025. računovodstvena dokumentacija podnesena je samo za oko trećinu programa za razdoblje 2021. – 2027. Zbog toga je Komisija odlučila rizik u trenutku plaćanja za te programe procijeniti na 2 % i nije ga uključila u izračun ključnog pokazatelja uspješnosti. Sud napominje da je Komisija izrazila zadrške za neke od tih programa.

6.46. Procjena rizika u trenutku plaćanja koju je Komisija navela u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2025. za područje kohezije bila je znatno ispod *procijenjene stope pogreške* koju je iznio Sud (odlomak ***6.18***.). Komisija je ovogodišnji ključni pokazatelj uspješnosti iznimno izračunala služeći se stopama pogreške koje su prijavile države članice i za koje je obavila samo preglede dokumentacije. To je učinila jer je smatrala da je broj završnih računovodstvenih dokumentacija podnesenih 2024. prenizak da bi se mogla pouzdano izračunati potvrđena stopa pogreške. Komisija će u okviru svojih *ex post* revizija (2026. i kasnije) dodatno analizirati te stope pogreške, i to po programu, te se one mogu povećati nakon što se doznaju rezultati tih provjera.

6.47. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR) Komisija iznosi ukupni rizik u trenutku plaćanja za fondove kohezijske politike. Taj se izračun temelji uglavnom na iznosima koje su prijavili GU REGIO i GU EMPL te obuhvaća oba programska razdoblja. Za 2025. objedinjena stopa pogreške ostala je značajna te se kretala između 2,0 % i 2,7 %, što je smanjenje u usporedbi s procjenom tih GU-ova za 2024. (raspon između 2,3 % i 3,2 %). Komisija objašnjava da je to smanjenje uglavnom posljedica činjenice da je 2025. udio rashoda iz programskog razdoblja 2021. – 2027., na koje je primijenila paušalnu stopu od 2 % (odlomak ***6.45***.), bio mnogo veći (80,5 % ukupnih rashoda u području kohezije, u usporedbi s 15,3 % za 2024.).

6.48. Za naslov 2. VFO-a Komisija je procijenila da rizik u trenutku plaćanja iznosi 2,3 % (2,9 % za 2024.). Ta stopa stoga je i dalje značajna, iako ispod raspona pogreške koji je Sud izračunao za taj naslov nakon obavljanja revizije (odlomak ***6.18***.).

6.49. Inherentna razlika između stope pogreške koju je procijenio Sud i stope koju je izračunala Komisija objašnjena je u ***poglavlju 1.*** (odlomci ***1.41.*** – ***1.44.***). U svojim godišnjim izvješćima o radu Komisija naglašava razlike u načinu izračuna tih dviju stopa pogreške. Ističe da, u skladu s obvezama Suda iz Ugovora, Sud izvješćuje o pogreškama povezanim s kršenjima primjenjivih pravila. Međutim, Komisija i nacionalna revizijska tijela kvantificiraju samo nepravilnosti koje mogu dovesti do primjene financijskih ispravaka u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama. Osim toga, stopa pogreške koju je Sud procijenio za 2025. temelji se na reviziji transakcija iz obaju programskih razdoblja, dok GU REGIO i GU EMPL temelje ključne pokazatelje uspješnosti navedene u njihovim godišnjim izvješćima o radu samo na razdoblju 2014. – 2020.

Za programe Interrega rizik je procijenjen kao nizak, što nije potvrđeno nalazima Suda

6.50. Programi Interrega osmišljeni su za promicanje suradnje među regijama diljem EU-a. Budući da uključuju više od jedne zemlje, u njihovu upravljanju postoje različiti čimbenici rizika u odnosu na druge programe u okviru podijeljenog upravljanja. Komisija je za 2025. procijenila da je stopa pogreške u programima Interrega manja od 1 %. Smatra da su ti programi niskorizični i objedinjuje sve programe Interrega kako bi sastavila jedan revizijski uzorak. Taj je pristup uveden kao mjera pojednostavnjenja kojom se smanjuje ukupno revizijsko opterećenje. Međutim, Sud napominje da je GU REGIO u svoje godišnje izvješće o radu za 2025. uključio zadršku koja obuhvaća tri programa Interrega.

6.51. Zbog netipičnog sastava svojeg uzorka za 2025. (odlomak ***6.15***.) Sud je revizijom obuhvatio veći broj projekata Interrega (12) nego što je to uobičajeno. Primjerice, u uzorku Suda za 2024. nije bilo nijednog. To mu je omogućilo da stekne bolji uvid u to područje. Sud je utvrdio sedam slučajeva neusklađenosti, od kojih je kvantificirao pet. Slijedom toga, Sud ne potvrđuje Komisijinu procjenu rizika.

Zaključenje programa za razdoblje 2014. – 2020.

6.52. Do kraja svibnja 2025., izvornog roka za zaključenje programa za razdoblje 2014. – 2020. (prije donošenja Uredbe o STEP-u), Komisija je prihvatila završnu računovodstvenu dokumentaciju i završna izvješća o provedbi za 93 programa. Kad je riječ o preostalih 348 programa, države članice iskoristile su mogućnost produljenja roka za podnošenje koja im je Uredbom o STEP-u stavljena na raspolaganje (odlomak ***6.14***.).

6.53. Kako bi mogla zaključiti programe, Komisija provodi preglede dokumentacije za završne *jamstvene pakete* koje prima od nadležnih nacionalnih tijela na kraju programskog razdoblja. Pritom pregledava dostavljene informacije, procjenjuje završna izvješća o provedbi i zatim unosi konačni saldo u računovodstvenu dokumentaciju. Nakon toga Komisija državama članicama šalje zaključne dopise. Međutim, u tim dopisima navodi se da se nad predmetnim programima svejedno mogu provoditi daljnje provjere u vezi sa zakonitošću i pravilnošću. To se može nastaviti sve dok se ne riješe sva pitanja.

6.54. Sud napominje da Komisija može unijeti konačni saldo u računovodstvenu dokumentaciju za programe a da pritom nije primijenila financijske ispravke za otklanjanje već utvrđenih pogrešaka. Sud je u uzorku od 16 programa iz programskog razdoblja 2014. – 2020. utvrdio tri slučaja za koja je na temelju nalaza iz dovršenih revizijskih aktivnosti Suda trebalo poduzeti daljnje mjere, ali za koja Komisija još uvijek nije zaključila postupke u vezi sa zakonitošću i pravilnošću. Slijedom toga, u završnu računovodstvenu dokumentaciju koju je Komisija prihvatila i dalje je moguće unositi potencijalne ispravke.

6.55. U svojim godišnjim izvješćima o radu za 2025. Komisija je navela da je „u potpunosti” zaključila 21 program kojim upravlja GU REGIO i 13 programa kojima upravlja GU EMPL. To znači da veliku većinu programa tek treba „u potpunosti” zaključiti. Uvjeti za takvo zaključenje su da je *stopa preostale pogreške* procijenjena na razinu ispod praga od 2 % i da su nacionalna tijela na odgovarajući način otklonila sve utvrđene nepravilnosti.

Programsko razdoblje 2021. – 2027.

6.56. Kad je riječ o programskom razdoblju 2021. – 2027., provedba je sporija nego što je prvotno planirano. Zbog sporog *iskorištavanja sredstava* o kojem je Sud izvijestio u odlomku ***2.17.*** moglo bi doći do dodatnog pritiska na države članice da potroše sredstva koja su im dostupna dok se približavaju kraju programskog razdoblja te do smanjenja djelotvornosti provjera koje provode upravljačka i revizijska tijela.
U rujnu 2025. na snagu su stupile dvije nove uredbe kojima su izmijenjene uredbe o EFRR-u/KF-u i fondu ESF+[11] i kojima je omogućeno produljenje razdoblja prihvatljivosti do 31. prosinca 2030. pod određenim uvjetima.

6.57. U Uredbi o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje 2021. – 2027. (članak 73. stavak 2.) utvrđeni su eksplicitniji zahtjevi koje države članice trebaju poštovati pri odabiru projekata za financiranje. Oni uključuju procjenu očekivanog doprinosa tih projekata postizanju ciljeva programa, očekivanih rezultata i usklađenosti s primjenjivim pravnim zahtjevima i horizontalnim načelima (npr. *učinak* projekata na okoliš i njihova otpornost na klimatske promjene). Za 14 programa za programsko razdoblje 2021. – 2027. koje je obuhvatio uzorkom Sud je procijenio način na koji su upravljačka tijela provjerila jesu li projekti ispunjavali te zahtjeve. Sud je u šest slučajeva utvrdio nedostatke u kvaliteti procjena koje su provela upravljačka tijela.

6.58. Upravljačka tijela dužna su provesti „upravljačke provjere” prije podnošenja računovodstvene dokumentacije. Za programsko razdoblje 2021. – 2027. Uredbom o zajedničkim odredbama zahtijeva se da se te provjere temelje na procjeni rizika i da su razmjerne utvrđenim rizicima. Komisija je u godišnjim izvješćima o radu navela da su, za većinu programa, upravljačka tijela u potpunosti ili djelomično primijenila provjere koje se temelje na procjeni rizika. Međutim, pri primjeni pristupa koji se temelji na riziku u nekim se slučajevima svejedno obave sve moguće provjere. Revizija programa za razdoblje 2021. – 2027. koju je proveo Sud potvrdila je te informacije koje je dostavila Komisija.

[11] Uredba (EU) 2025/1914 i Uredba (EU) 2025/1913.

Zaključak i preporuke

Zaključak

6.59. Sud procjenjuje da ukupna stopa pogreške za naslov VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti” za financijsku godinu 2025. iznosi 6,6 % (odlomak ***6.18***.).

6.60. Revizija koju je Sud proveo pokazala je da se postojećim sustavima upravljanja i kontrole u određenim slučajevima ne sprečavaju ili otkrivaju i ispravljaju pogreške u prijavljenim rashodima. Najčešća vrsta pogreške i dalje su neprihvatljivi troškovi i projekti (odlomci ***6.23***. – ***6.25***.).

Preporuke

6.61. U ***Prilogu 6.2.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe šest preporuka koje je Sud iznio u godišnjem izvješću za 2022. Sud je utvrdio da je Komisija jednu preporuku provela u potpunosti, dvije u većoj mjeru i tri u određenoj mjeri. Sud je obavio pregled i za pet preporuka iz svojih godišnjih izvješća za 2023. i 2024. čiji je ciljni rok provedbe bio kraj 2025. Sud je ujedno ponovno obavio pregled za preporuke iz svojih godišnjih izvješća za 2017., 2020. i 2021. koje još nisu bile u potpunosti provedene u vrijeme izrade godišnjeg izvješća za 2024., ali koje su i dalje relevantne. Od tih preporuka jedna nije bila prihvaćena, a sedam ih je bilo prihvaćeno, ali još uvijek nije u potpunosti provedeno.

6.62. Na temelju nalaza i zaključaka za 2025. Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 6.1. – Potrebno je poboljšati odabiranje pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova i obrazlaganje njihove upotrebe

Komisija bi trebala:

(a) poticati upravljačka tijela da upotrebljavaju unaprijed pripremljene (standardne) pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova predviđene Uredbom o zajedničkim odredbama i povezanim uredbama o pojedinačnim fondovima;

(b) podsjetiti upravljačka tijela da moraju čuvati dokumentaciju kojom se obrazlažu pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova iz prethodnih programskih razdoblja koje su i dalje na snazi te trebaju ažurirati tu dokumentaciju na odgovarajući način; i

(c) pružati dodatnu podršku državama članicama u povećanju njihova znanja o pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova tako da među upravljačkim tijelima potiče razmjenu dobre prakse u vezi s osmišljavanjem i primjenom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, s posebnim naglaskom na svođenju složenosti za korisnike i krajnje primatelje na najmanju moguću mjeru.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

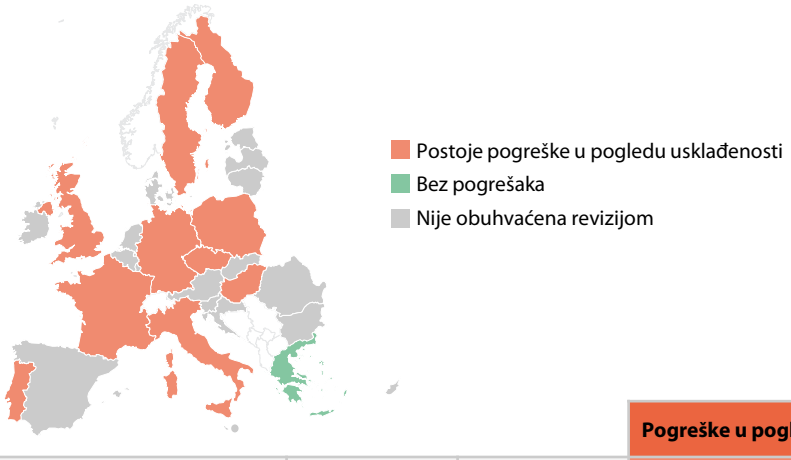
Preporuka 6.2. – Potrebno je ažurirati procjenu rizika za programe Interrega

Komisija bi trebala preispitati, i prema potrebi ažurirati, svoju procjenu rizika za programe Interrega, uzimajući u obzir pogreške koje je Sud utvrdio za ovu godinu i ishode vlastitih revizijskih aktivnosti, te u skladu s time poduzeti odgovarajuće mjere.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Prilozi

Prilog 6.1. – Uzorak transakcija u okviru podijeljenog upravljanja koji je sastavio Sud i pogreške u pogledu usklađenosti za 2025.



Država članica (*)	Doprinos EU-a *(u milijunima eura)*	Transakcije obuhvaćene revizijom	Pogreške u pogledu usklađenosti	
			Kvantificirane	Nisu kvantificirane
Češka	1 672	16	6	5
Ujedinjena Kraljevina	1 601	21	6	4
Njemačka	1 159	16	10	5
Mađarska	838	9	9	–
Grčka	598	8	–	–
Interreg (**)	598	12	5	2
Italija	564	9	5	8
Poljska	551	11	1	–
Švedska	374	9	2	–
Francuska	222	8	2	4
Finska	210	4	1	1
Estonija	113	–	–	–
Litva	64	–	–	–
Bugarska	57	–	–	–
Španjolska	47	–	–	–
Portugal	46	1	1	–
Slovačka	30	–	–	–
Rumunjska	27	–	–	–
Cipar	20	–	–	–
Latvija	11	–	–	–
Slovenija	10	–	–	–
Austrija	2	–	–	–
Luksemburg	2	–	–	–
Malta	0,9	–	–	–
Belgija	0,7	–	–	–
Irska	0,4	–	–	–
Hrvatska	0	–	–	–
Danska	0	–	–	–
Nizozemska	0	–	–	–
UKUPNO	**8 817,2**	**124**	**48**	**29**

(*) Uzorak koji je sastavio Sud nije osmišljen s ciljem donošenja zasebnog zaključka za svaku državu članicu.
(**) Interreg VI-B Sjeverno more (Belgija, Danska, Njemačka, Francuska, Nizozemska i Švedska), Interreg V-A Francuska – Ujedinjena Kraljevina i Interreg V-A Belgija – Nizozemska. Ti doprinosi nisu uključeni u ovaj prikaz.

Izvor: Sud.

Prilog 6.2. – 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	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2017.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: **Preporuka 1.:** 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. (Preporučeni rok provedbe: odmah)			*Skupnom uredbom* 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 *Grupa EIB-a*, ali ne i programe *inicijative za MSP-ove* koji su uvedeni prije 2. kolovoza 2018. To je i dalje relevantno. Revizijama koje je Sud proveo za 2020. i 2022. (instrument SMEi u Španjolskoj) utvrđeno je da se takve provjere na razini financijskih posrednika i dalje ne provode dosljedno. Nisu dostavljeni nikakvi novi elementi kojima bi se pokazalo da je to ispravljeno 2025.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2020.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: **Preporuka 5.2. – U revizijama koje revizijska tijela obavljaju nad operacijama potrebno je pratiti rizik od *prijevara*** Potrebno je izričito poticati 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. 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 br. 6/2019. (Preporučeni rok provedbe: lipanj 2022.)			

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2021.	**Preporuka 5.2. – Doprinos nacionalnih programa ostvarenju ciljeva ESF-a** 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 *NEET* [*sudionici koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju*]. (Ciljni rok provedbe: studeni 2022.)			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 programa utemeljenih na postojećim nacionalnim programima djelotvorno doprinosi ostvarivanju ciljeva programa.
	Preporuka 5.4. – Proizvođači bi trebali ispunjavati uvjete ugovora o predviđenoj kupoprodaji za cjepiva protiv bolesti COVID-19 Potrebno je provjeriti ispunjavaju li proizvođači cjepiva protiv bolesti COVID-19 u potpunosti uvjete ugovora o predviđenoj kupoprodaji, posebno u pogledu procjene troškova proizvodnje, upotrebe početnog financiranja i, u relevantnim slučajevima, klauzula o zabrani ostvarivanja dobiti, te je prema potrebi potrebno poduzimati korektivne mjere. (Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.)			Komisija je poduzela određene mjere i trenutačno preispituje moguće poduzimanje daljnjih mjera s obzirom na rezultate svojih nedavnih revizija.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	**Preporuka 6.1. – Potrebno je provoditi mjere ublažavanja za pogreške koje se ponavljaju** Sud preporučuje Komisiji da ojača mjere osmišljene u svrhu uklanjanja pogrešaka koje se ponavljaju, posebno pogrešaka u vezi s neprihvatljivim troškovima i projektima, zajamči dostatnu obuhvaćenost svih revizijskih tijela svojim revizijskim aktivnostima i širi rezultate kako bi se smanjili učestalost i učinak nepravilne potrošnje. (Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.)			Komisija je izradila akcijski plan, ali Sud je utvrdio određene nedostatke u provedbi i obuhvatu.
	Preporuka 6.2. – Potrebno je objavljivati najave o *velikim projektima* Sud preporučuje Komisiji da pri zaključenju programa za razdoblje 2014. – 2020. provjeri da su prihvaćeni samo rashodi povezani s velikim projektima za koje je objavljena najava, posvećujući pritom posebnu pozornost stanju utvrđenom u aktualnoj godini. (Ciljni rok provedbe: najkasnije do ožujka 2025.)			Zbog produljenih postupaka zaključenja programi na koje to pitanje najviše utječe obuhvatit će se revizijom tek u okviru aktivnosti za potrebe davanja izjave o jamstvu za 2026. Slijedom toga, Sud još ne može u potpunosti procijeniti je li preporuka provedena u svim aspektima, a posebno jesu li situacije na koje se skreće pozornost u okviru 6.2. godišnjeg izvješća za 2022. pravilno uzete u obzir.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	Preporuka 6.4. – Potrebno je provoditi ciljane provjere financijskih ispravaka za višegodišnje operacije tijekom zaključenja Sud preporučuje Komisiji da obavlja posebne ciljane provjere u okviru revizija koje provodi za zaključenja za razdoblje 2014. – 2020. kako bi se zajamčilo da države članice primjenjuju potreban financijski ispravak za pogreške uočene u jednoj obračunskoj godini, koje utječu i na rashode u drugim računovodstvenim razdobljima. (Ciljni rok provedbe: od veljače 2025. do kraja zaključenja svih OP-ova za razdoblje 2014. – 2020.)			Komisija je uvela određene inicijative, u prvom redu tematske revizije i postupke praćenja zaključenja, te je obavijestila Sud da će ubuduće posvećivati posebnu pozornost tom aspektu. Sud će i dalje pratiti napredak ostvaren u tom pogledu.
	Preporuka 6.5. – Potrebno je zajamčiti pouzdanost osobnih izjava 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. (Ciljni rok provedbe: prosinac 2023.)			Komisija je poduzela mjere u vezi s tim pitanjem i planira staviti na raspolaganje dodatne primjere dobre prakse. Međutim, Sud je u okviru revizije za 2025. utvrdio četiri slučaja za koja je smatrao da osobne izjave nisu bile adekvatan dokaz prihvatljivosti sudionika.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	Preporuka 6.6 – Potrebno je povećati razinu osviještenosti o rizicima od prijevara kako bi se zajamčilo djelotvornije prijavljivanje slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud preporučuje Komisiji da planira i provodi usmjerene tematske revizije u pogledu osviještenosti upravljačkih tijela o rizicima i upotrebi alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika za programe za razdoblje 2021. – 2027.; (Ciljni rok provedbe: za preporuku 6.6. točku (a) do prosinca 2025. […])			
	Preporuka 6.7. – Potrebno je primijeniti alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika Sud preporučuje Komisiji da pomakne datum za primjenu jedinstvenog integriranog informatičkog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika s 2028. na 2025., prvu godinu u kojoj se očekuje prijava znatnog iznosa rashoda za razdoblje 2021. – 2027. U međuvremenu, zajamči da OLAF, EPPO i Sud imaju pristup alatu *Arachne*. (Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.)			Komisija je Sudu, EPPO-u i OLAF-u pristup omogućila samo na pojedinačnoj osnovi za svaki slučaj. Sud ponavlja da to nije dovoljno da bi mogao učinkovito obavljati svoje aktivnosti. Komisija nije prihvatila preporuku da se pomakne datum za primjenu.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2023.	**Preporuka 6.1. – Potrebno je poduzeti daljnje mjere u vezi s nedostatcima u sustavima upravljanja i kontrole u državama članicama** (a) Potrebno je pravodobno poduzeti daljnje mjere u vezi sa svim nedostatcima u sustavima upravljanja i kontrole u državama članicama koje je Sud utvrdio i o kojima je izvijestio u kontekstu davanja izjave o jamstvu za razdoblje 2014. – 2020., koje je pri završetku. (b) Potrebno je u suradnji s revizijskim tijelima utvrditi ključna iskustva stečena u provedbi mjera iz točke (a) i primijeniti ih na mehanizme za razdoblje 2021. – 2027. te obavijestiti programska tijela država članica o potrebnim mjerama i pripadajućoj dobroj praksi. (Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.)			Komisija je poboljšala praćenje i analizu temeljnih uzroka pogrešaka, ali postoje određeni nedostatci u provedbi i obuhvatu.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	Preporuka 6.2. – Potrebno je uskladiti način na koji se postupa s pogreškama u javnoj nabavi u okviru izravnog i podijeljenog upravljanja 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 *CEF-a* i u okviru EFRR-a. Nepravilnosti koje proizlaze iz kršenja istih zakonskih odredbi trebale bi dovesti do iste procjene i stope ispravka. (Ciljni rok provedbe: prosinac 2024.)			
	Preporuka 6.3. – Pri provjeri dostizanja ciljnih vrijednosti uspješnosti potrebno je uzeti u obzir financijske rizike Potrebno je zajamčiti da države članice uspostave proces u okviru kojeg se sustavno provjerava ispunjavaju li se nakon plaćanja ugovorne obveze u skladu s kojima korisnik treba dostići vrijednosti pokazatelja uspješnosti povezane s mjerama koje se provode nakon provedbe projekta. (Ciljni rok provedbe: u trenutku u kojem države članice dostave dokumente o zaključenju za OP-ove, a najkasnije do ožujka 2026.)			Sud prima na znanje da je Komisija poduzela mjere u tom području, uključujući tematske revizije, i da trenutačno provodi preporuku.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	Preporuka 6.4. – Potrebno je zajamčiti dobru pripremu prije zaključenja razdoblja 2014. – 2020. Potrebno je razraditi detaljne postupke zaključenja kojima će se uzeti u obzir rizici utvrđeni u godišnjim izvješćima Suda, i to: (a) uspostavom sustava za praćenje zaključenja u svrhu praćenja statusa svih OP-ova za razdoblje 2014. – 2020., iznosa koji su zapravo zaključeni tijekom godine i kumulativno, iznosa koji su još uvijek otvoreni i mjera koje još nisu zaključene; i (b) objavljivanjem tih informacija u godišnjim izvješćima o radu. Te informacije o zaključenjima za razdoblje 2014. – 2020. trebale bi se odnositi i na *opoziv* nepodmirenih iznosa u računovodstvenoj dokumentaciji Komisije. (Ciljni rok provedbe: lipanj 2025.)			Komisija je uvela alat za praćenje zaključenja za razdoblje 2014. – 2020. („2014-2020 Closure monitoring Overview”) i planira ubuduće posvetiti veću pozornost tom aspektu. Sud će i dalje pratiti mjere koje se poduzimaju u vezi s tim pitanjem.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2024.	**Preporuka 6.2. – Nakon primjene paušalnih stopa potrebno je nastaviti s provjerama** U slučajevima u kojima se u (operativnim) programima utvrde sistemski nedostatci 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.)			Komisija je u kontrolni popis zajedničke uprave za reviziju u području kohezije (DAC) uvela novi odjeljak za ključni zahtjev 13. o revizijama operacija. Sud će i dalje pratiti mjere koje se poduzimaju u vezi s tim pitanjem.

Izvor: Sud.

Poglavlje 7.

Prirodni resursi i okoliš

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	7.1. – 7.15.
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.
Pravilnost transakcija	7.16. – 7.28.
Rezultati ispitivanja transakcija	7.16. – 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 MARE o pravilnosti rashoda	7.29. – 7.34.
Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)	7.35.
Pregled izvješća o uspješnosti u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.	7.36. – 7.42.
Zaključak i preporuke	7.43. – 7.46.
Zaključak	7.43.
Preporuke	7.44. – 7.46.
Prilozi	
Prilog 7.1. – Uzorak transakcija koji je sastavio Sud i pogreške u pogledu usklađenosti za 2025.	
Prilog 7.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

Uvod

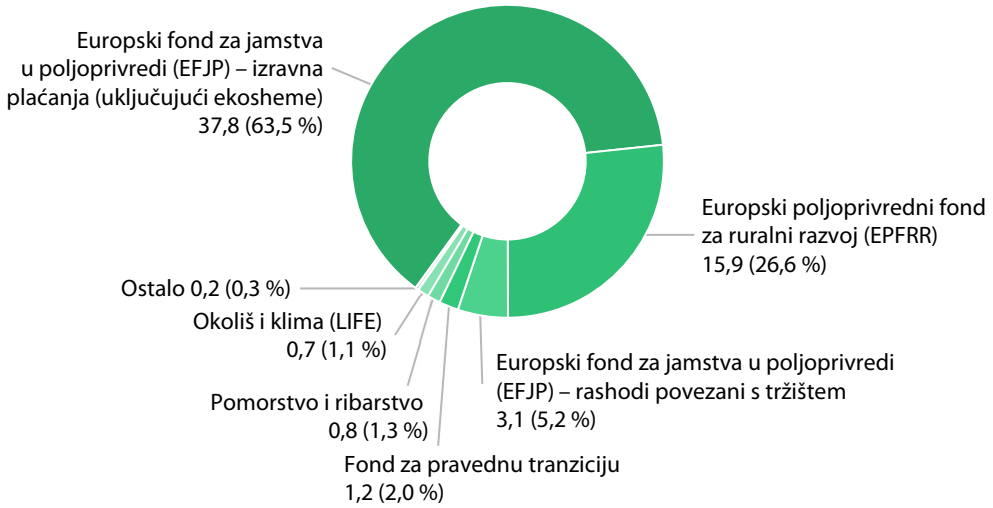
7.1. U ovom poglavlju izneseni su rezultati revizije koju je Sud proveo za naslov 3. VFO-a „Prirodni resursi i okoliš”. Na ***slici 7.1.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2025.

Slika 7.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

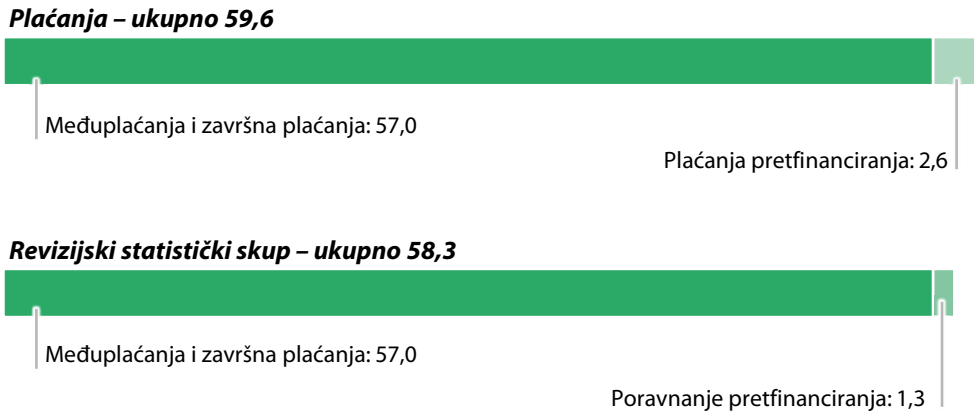
Prirodni resursi i okoliš
59,6 milijardi eura (33,8 % potrošnje proračuna EU-a)

Detaljan prikaz plaćanja za 2025. po fondovima

(u milijardama eura)



Revizijski statistički skup za 2025. u usporedbi s plaćanjima



Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2025.

Kratak opis

Ciljevi i područja politike

7.2. Tijekom 2025. glavni udio (95,3 %) potrošnje EU-a u okviru naslova „Prirodni resursi i okoliš” otpadao je na *zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP)*. U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. postoje tri opća cilja[1]:

- 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. 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.

7.4. Rashodi u okviru predmetnog naslova VFO-a koji nisu obuhvaćeni ZPP-om (4,7 %) uključuju sljedeće:

- *Fond za pravednu tranziciju (FPT)*, iz kojeg se pruža potpora regijama i osobama pogođenim tranzicijom prema klimatskoj neutralnosti[2] i čijim rashodima upravlja Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO);
- rashode u okviru pomorske i ribarstvene politike koji se financiraju iz *Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPRA)*, za koji je odgovorna Glavna uprava za pomorstvo i ribarstvo (GU MARE); te
- *program LIFE* za okoliš i djelovanje u području klime, za koji su odgovorne Glavna uprava za okoliš (GU ENV), Glavna uprava za klimatsku politiku (GU CLIMA) i Glavna uprava 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)*. Cjelokupno, od plaćanja u okviru ZPP-a tijekom 2025., koja su iznosila 56,8 milijardi eura, plaćanja u iznosu od 46,2 milijarde eura izvršena su u sklopu *strateških planova u okviru ZPP-a*, dok su plaćanja u iznosu od 10,6 milijardi eura izvršena izvan tih strateških planova, uključujući rashode u okviru ZPP-a za razdoblje 2014. – 2022.

7.6. Tijekom 2025. 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 provode države članice i koje se sufinanciraju iz proračuna EU-a (EPFRR) i sredstvima država članica; te
- 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 63,5 % rashoda u okviru naslova 3. *VFO-a* (37,8 milijardi eura za 2025.). Glavne intervencije u obliku izravnih plaćanja bile su sljedeće:

- intervencije u obliku *osnovne potpore dohotku za održivost* (18,8 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;
- *ekosheme* (9,1 milijarda eura), odnosno dobrovoljni programi za poljoprivrednike uvedeni 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 poboljšanju dobrobiti životinja;
- *proizvodno vezana potpora dohotku* (4,5 milijardi eura) za posebne vrste poljoprivrednih sektora koji se suočavaju s poteškoćama, kao što su sektori govedine i teletine, mlijeka i proteinskih usjeva. U ***okviru 7.1.*** navodi se jedan primjer.

Okvir 7.1.

Primjer proizvodno vezane potpore dohotku

Jedno malo poljoprivredno gospodarsko u Švedskoj sa 17 grla stoke hranjene travom primilo je proizvodno vezanu potporu dohotku. U Švedskoj se proizvodnja govedine i mliječnih proizvoda uglavnom temelji na travnjacima i pašnjacima, koji doprinose hvatanju i skladištenju ugljika te bioraznolikosti. Na fotografiji su prikazane životinje tog poljoprivrednika dok pasu na prirodnim pašnjacima. Sud je tijekom revizije potvrdio da je predmetni korisnik ispunjavao uvjete prihvatljivosti.



Izvor: Sud.

7.8. Izravna plaćanja poljoprivrednicima uglavnom su utemeljena 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 koji su s njima povezani nisu složeni (odlomak ***1.17.***). 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*, *sustav za geoprostorne zahtjeve* i *sustav za nadzor površina*. IAKS pomaže poljoprivrednicima u podnošenju zahtjeva za potporu povezanu s površinom i pružanju dokaza o njihovim aktivnostima, čime se olakšavaju 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 26,6 % rashoda u okviru naslova 3. VFO-a (15,9 milijardi eura) te je njime bilo obuhvaćeno sljedeće:

- plaćanja poljoprivrednicima na temelju kriterija povezanih s okolišem i klimom (5,2 milijarde 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 (10,7 milijardi eura) čija je svrha pružiti potporu društvenom i gospodarskom razvoju u ruralnim područjima („plaćanja koja nisu povezana s površinom”).

7.11. Tijekom 2025. većina rashoda država članica u području ruralnog razvoja i dalje je bila povezana s preuzetim obvezama u okviru nacionalnih i regionalnih *programa ruralnog razvoja* za razdoblje 2014. – 2022. (8,8 milijardi eura).

7.12. Poljoprivredne tržišne mjere, na koje je otpadalo 5,2 % rashoda (3,1 milijarda 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.

7.13. Za preostalih 4,7 % rashoda u okviru naslova 3. VFO-a koji nisu obuhvaćeni ZPP-om i koji uglavnom nastaju u okviru FPT-a, EFPRA-e i programa LIFE, također 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 koja nisu obuhvaćena ZPP-om složeniji su nego za izravna plaćanja (ne ubrajajući ekosheme) te postoji veći rizik od pogreške (odlomak ***1.17.***).

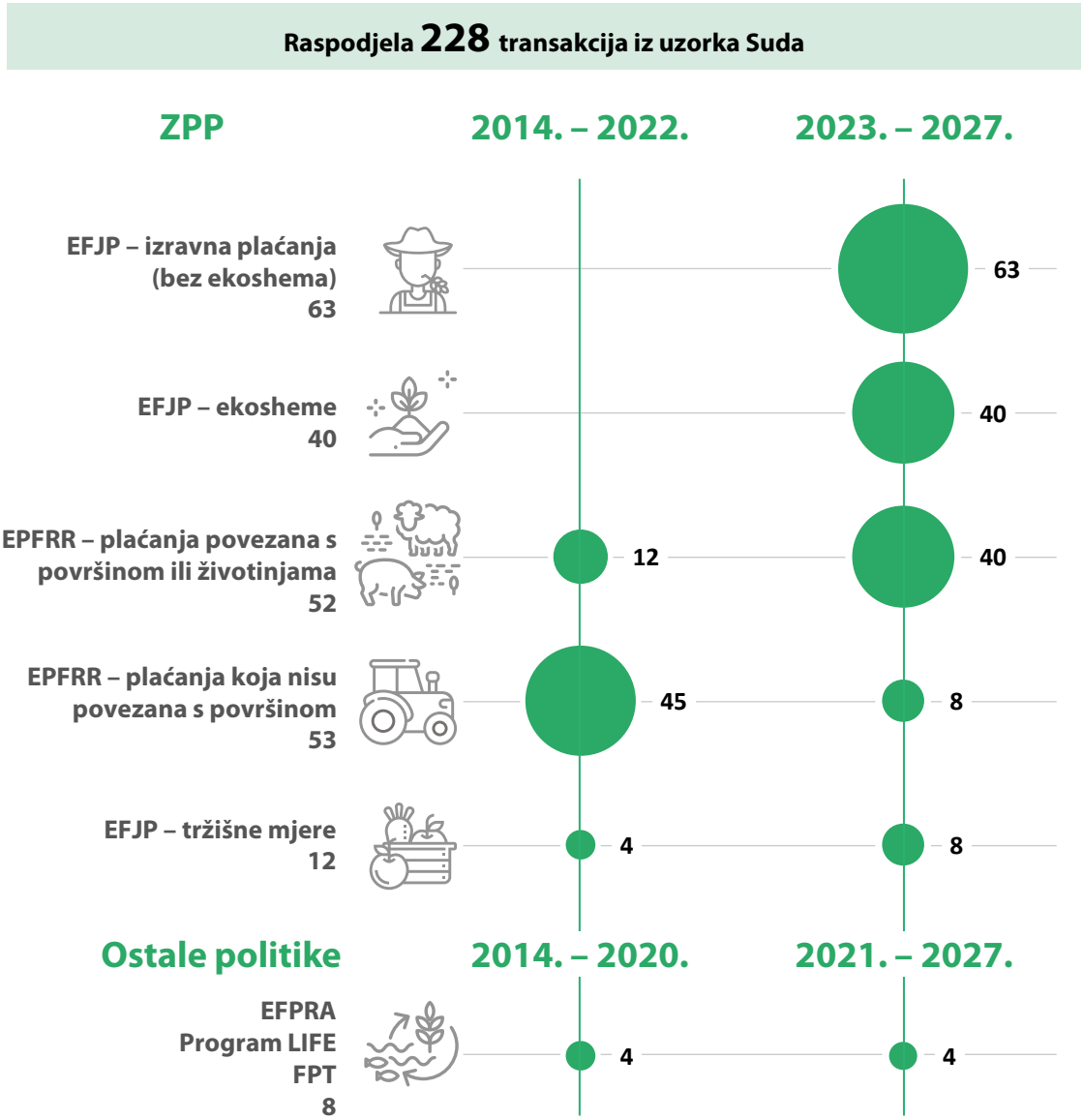
Opseg revizije i revizijski pristup

7.15. Cilj revizije koju je proveo Sud bio je procijeniti stopu pogreške u okviru predmetnog naslova VFO-a i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno predmetnim naslovom VFO-a za 2025. ispitao sljedeće:

(a) statistički reprezentativan uzorak od 228 *transakcija* kojim su uzeti u obzir svi rashodi u okviru predmetnog naslova VFO-a (***slika 7.2.***); i

(b) informacije o pravilnosti navedene u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a AGRI i GU-a MARE i potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

Slika 7.2. – Raspodjela transakcija u uzorku za 2025.



ZPP	Zajednička poljoprivredna politika
EFJP	Europski fond za jamstva u poljoprivredi
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
EFPRA	Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu

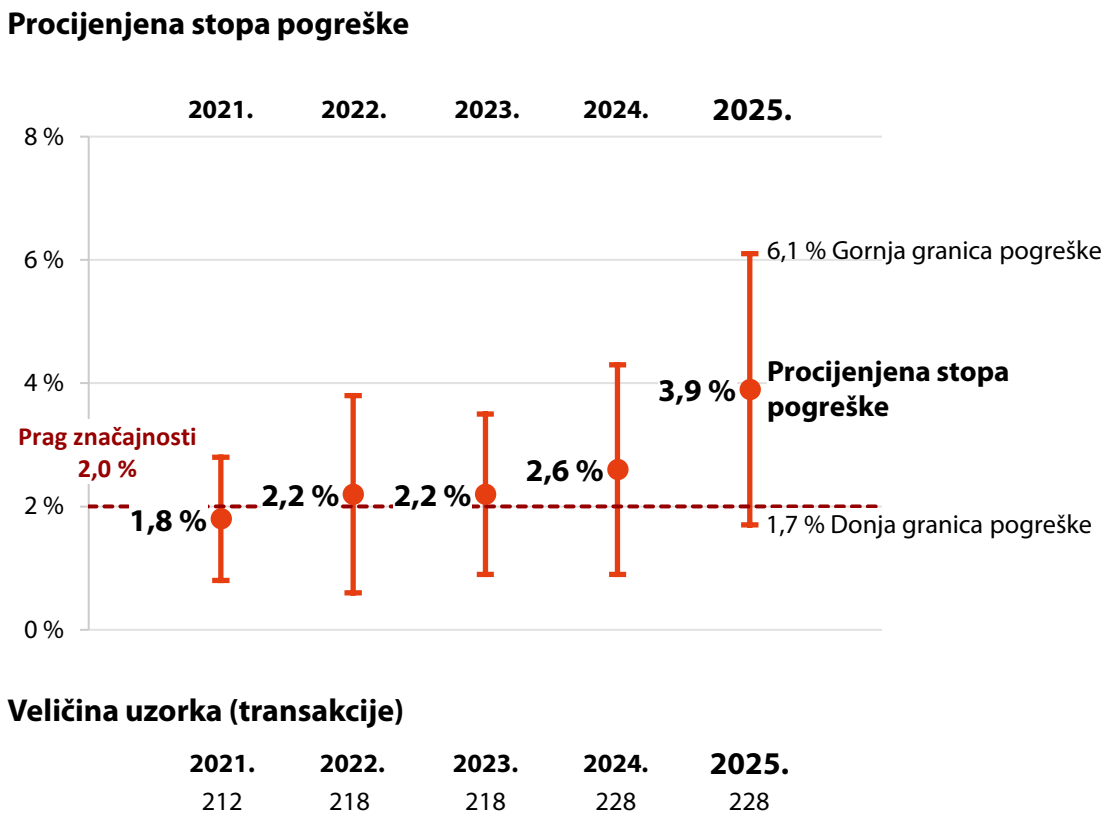
Izvor: Sud.

Pravilnost transakcija

Rezultati ispitivanja transakcija

7.16. Od 228 ispitanih transakcija njih 46 (20 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 36 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 3,9 % (*slika 7.3.*). Prošle je godine u uzorku od 228 transakcija pogreške sadržavalo njih 39 (17 %) te je Sud kvantificirao 22 pogreške.

Slika 7.3. – Rezultati ispitivanja transakcija

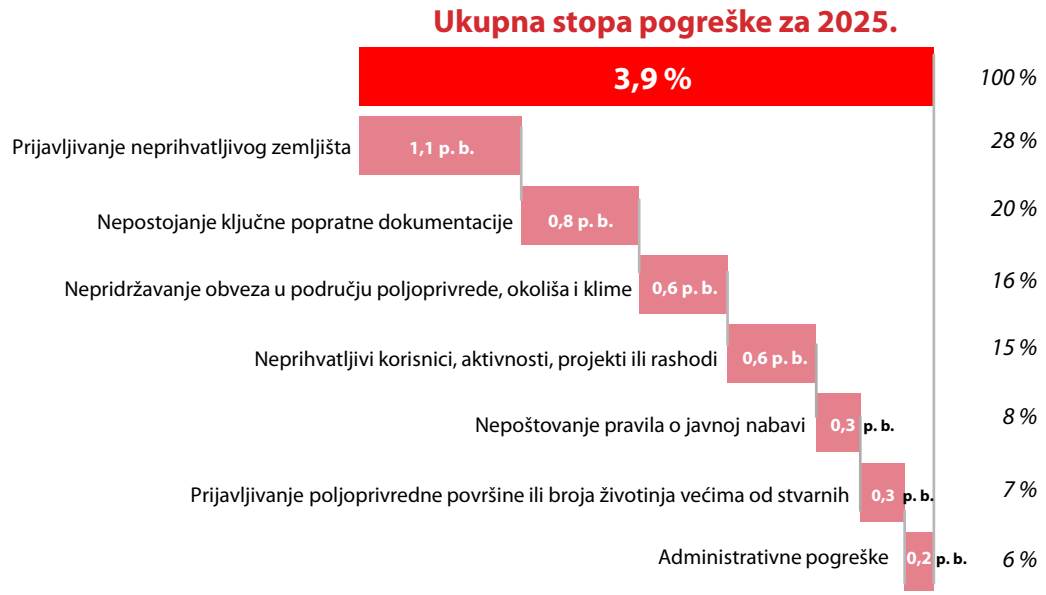


Izvor: Sud.

7.17. Rezultati Suda upućuju na to da je stopa pogreške bila manja za izravna plaćanja (ne ubrajajući ekosheme), na koja otpada više od polovice rashoda u okviru ZPP-a i 49 % rashoda u okviru predmetnog naslova VFO-a, nego za druga rashodovna područja u cjelini (ekosheme, ruralni razvoj, tržišne mjere, FPT, pomorska i ribarstvena politika, okoliš i djelovanje u području klime), na koja otpada 51 % rashoda.

7.18. Na *slici 7.4.* nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2025. po kategorijama pogreške. Povećanje procijenjene stope pogreške za 2025. u velikoj je mjeri povezano sa slučajevima u kojima su korisnici prijavljivali neprihvatljivo zemljište. Sud napominje da je u vrijeme obavljanja ove revizije Komisija provodila revizije sukladnosti u vezi s nedostatcima u sustavima kontrole kojima su bile obuhvaćene povezane pogreške.

Slika 7.4. – Velik dio procijenjene stope pogreške povezan je s prijavljivanjem neprihvatljivog zemljišta



p. b.: postotni bodovi

Izvor: Sud.

7.19. Najveći dio mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio (njih 17) odnosio se na transakcije izravnih plaćanja. Sud je utvrdio mjerljive pogreške i u transakcijama u području ruralnog razvoja (14), tržišnim mjerama (1) i drugim područjima politike koja nisu obuhvaćena ZPP-om (4). Osim toga, Sud je utvrdio 17 problema u vezi s usklađenošću bez učinka na stopu pogreške.

7.20. Tijela država članica primijenila su korektivne mjere koje su izravno utjecale na 45 transakcija 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 0,7 postotnih bodova. U 19 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 2,4 postotna boda. ***Prilog 7.1.*** sadržava pregled rashoda u okviru naslova 3. VFO-a s prikazom rezultata ispitivanja transakcija za 18 država članica koje je Sud obuhvatio revizijom[3].

Izravna plaćanja

7.21. Sud je u 63 ispitane transakcije izravnih plaćanja (ne ubrajajući ekosheme) utvrdio osam mjerljivih pogrešaka. Pet od tih pogrešaka uzrokovano je prijavljivanjem površine ili broja životinja nešto većima od stvarnih, dvije su uzrokovane prijavljivanjem neprihvatljivog zemljišta, a jedna netočnim izračunom prava na plaćanje. U ***okviru 7.2.*** navodi se primjer neprihvatljivosti prijavljenog zemljišta zbog neusklađenosti sa zahtjevom u pogledu poljoprivredne djelatnosti.

[3] Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Litva, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Švedska.

Okvir 7.2.

Primjer neusklađenosti sa zahtjevom u pogledu poljoprivredne djelatnosti na prijavljenom zemljištu

Jedan korisnik u Grčkoj prijavio je 102 ovce i koze te zatražio pristup javnim pašnjacima. U skladu s nacionalnim pravilima grčka tijela dodijelila su tom korisniku 7,14 ha trajnih pašnjaka podijeljenih na šest parcela na otoku Kitnosu, koji je bio udaljen više od 226 km od staje i životinja tog poljoprivrednika na Kreti. Ni u središnjem registru životinja koji vode grčka tijela ni u korisnikovu zahtjevu nije bilo evidentirano premještanje životinja na otok Kitnos radi ispaše. U skladu s nacionalnim pravilima, da bi određeni pašnjak bio prihvatljiv za plaćanje za trajne pašnjake koji se koriste za poljoprivrednu djelatnost, mora zadovoljavati minimalnu gustoću ispaše. Budući da nijedna životinja nije premještena na otok Kitnos, gustoća ispaše na dodijeljenim parcelama bila je jednaka nuli. Sud je utvrdio i da je samo jedna od šest dodijeljenih parcela bila u javnom vlasništvu te da se nije smjelo smatrati da korisnik ima pravo korištenja preostalih parcela.
U vrijeme obavljanja ove revizije Komisija je provodila provjeru sukladnosti u vezi s, među ostalim, nedostatcima u sustavima kontrole koje grčka tijela primjenjuju za provjeru ispunjavanja zahtjeva u pogledu poljoprivredne djelatnosti.



Izvor: Eurostat – GISCO.

7.22. U 40 ispitanih transakcija u okviru ekoshema Sud je utvrdio devet mjerljivih pogrešaka. Tri od njih bile su povezane s neprihvatljivošću prijavljenog zemljišta zbog nepostojanja dokaza o tome da korisnik ima pravo korištenja tog zemljišta (***okvir 7.3.***). Osim toga, Sud je utvrdio dvije pogreške uzrokovane nepostojanjem obvezne dokumentacije, dvije pogreške uzrokovane neusklađenošću sa zahtjevima u pogledu financiranja i dvije pogreške uzrokovane prijavljivanjem površine većom od stvarne.

Okvir 7.3.

Primjeri nepostojanja dokaza o pravu korištenja zemljišta

Kako bi se spriječilo podnošenje nepravilnih zahtjeva, ključno je od korisnika intervencija povezanih s površinom zahtijevati da mogu dostaviti dokaze o svojem pravu korištenja zemljišta, ili u sklopu podnošenja zahtjeva ili ako se to od njih zatraži. Sud je u slučaju triju transakcija u Hrvatskoj utvrdio da korisnik nije mogao pružiti dokaze o tome da ima pravo korištenja jednom ili više zakupljenih parcela za koje je podnesen zahtjev. U skladu s hrvatskim zakonodavstvom poljoprivrednici su do 31. siječnja 2026. bili dužni dostaviti dokumentaciju kojom dokazuju da imaju pravo korištenja zakupljenog zemljišta. Ni agencija za plaćanja ni korisnik nisu dostavili dokaze o pravu korištenja relevantnih parcela koje su bile evidentirane kao zakupljene. U vrijeme obavljanja ove revizije Komisija je provodila provjeru sukladnosti u vezi s nedostatcima u sustavima kontrole koje hrvatska tijela primjenjuju za pravo korištenja zemljišta.

Ruralni razvoj, tržišne mjere i druga područja politike

7.23. Sud je ispitao 52 plaćanja za ruralni razvoj koja su se temeljila 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 52 ispitana plaćanja njih 40 odnosilo se na ZPP za razdoblje 2023. – 2027., a njih 12 na ZPP za razdoblje 2014. – 2022.

7.24. Od 52 ispitane transakcije u području ruralnog razvoja povezane s površinom ili životinjama njih 6 sadržavalo je mjerljive pogreške. Pogreške su uključivale tri slučaja prijavljivanja površine većom od stvarne, dva slučaja neispunjavanja obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime te jedan slučaj nepostojanja dokaza o pravu korištenja zemljišta.

7.25. Sud je ispitao 53 plaćanja u području ruralnog razvoja za projekte ulaganja, kao što su ulaganja u fizičku imovinu, osnovne usluge i obnovu sela te razvoj šumarstva. Od 53 ispitana plaćanja njih 8 odnosilo se na ZPP za razdoblje 2023. – 2027., a njih 45 na ZPP za razdoblje 2014. – 2022.

7.26. Sud je kvantificirao pogreške u osam plaćanja, od kojih se jedno plaćanje odnosilo na ZPP za razdoblje 2023. – 2027., a njih sedam odnosilo se na ZPP za razdoblje 2014. – 2022. Predmetna plaćanja uključivala su jednu ili više pogrešaka proizašlih iz prijavljivanja neprihvatljivih rashoda ili aktivnosti, neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi ili netočnog izračuna stope potpore. U ***okviru 7.4.*** navodi se primjer plaćanja povezanog sa ZPP-om za razdoblje 2014. – 2022. koje uključuje nekoliko pogrešaka.

Okvir 7.4.

Primjer projekta ulaganja s nekoliko pogrešaka

Jedno neprofitno društvo s ograničenom odgovornošću u Mađarskoj podnijelo je u lipnju 2019. zahtjev za potporu u odgovoru na poziv na podnošenje prijedloga za „Potporu za suradnju u osmišljavanju, razvoju i promicanju kratkih lanaca opskrbe i lokalnih tržišta”. Odluka o dodjeli bespovratnih sredstava objavljena je u listopadu 2020. Nakon isteka roka za dovršetak projekta, koji je prvotno bio utvrđen za listopad 2022., taj je rok produžen na temelju zahtjeva korisnika iz lipnja 2024.

Pogreške koje je Sud utvrdio uključivale su nadoknadu neprihvatljivih troškova za najam i opremanje ureda te neobjavljivanje informacija o prethodnoj poslovnoj suradnji između korisnika i uspješnog ponuditelja u predmetnom postupku javne nabave. Sud je utvrdio i da je agencija za plaćanja produžila rok za dovršetak projekta za više od godinu i pol.

7.27. Sud je u 12 ispitanih transakcija u vezi s tržišnim mjerama utvrdio jednu mjerljivu pogrešku. Ta se pogreška odnosila na prijavljivanje površine za ponovnu sadnju vinograda većom od stvarne.

7.28. Kad je riječ o drugim politikama koje nisu obuhvaćene ZPP-om, Sud je revizijom obuhvatio osam transakcija i utvrdio četiri mjerljive pogreške. Tri pogreške odnosile su se na neprihvatljive troškove uključene u projekte u okviru programa LIFE, a jedna na procjenjivanje korisnikova doprinosa u naravi za jedan projekt u sklopu FPT-a većim od stvarnog.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Izvješća GU-a AGRI i GU-a MARE o pravilnosti rashoda

7.29. Tijekom 2025. na izvješća GU-a AGRI o pravilnosti rashoda nastavila su se primjenjivati dva skupa mehanizama: na rashode u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. primjenjivao se model jamstva na temelju uspješnosti, a na ZPP za razdoblje 2014. – 2022. primjenjivao se okvir sukladnosti. Potonji se i dalje primjenjuje na rashode koji nisu obuhvaćeni strateškim planovima u okviru ZPP-a, uključujući preostala plaćanja koja su države članice izvršile tijekom 2025. u okviru svojih programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022. Od 2024. ni Komisija ni države članice nisu dužne dostavljati procjene rizika od pogreške u trenutku plaćanja za rashode u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a.

7.30. Svaka država članica mora GU-u AGRI dostaviti *jamstveni paket*. Taj paket uključuje godišnju računovodstvenu dokumentaciju o rashodima te *godišnje izvješće o uspješnosti* za svaku agenciju za plaćanja i izjave njihovih ravnatelja o upravljanju. U tim se izjavama 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* o financijskim izvještajima i upravljačkim sustavima agencija za plaćanja te njihovim godišnjim izvješćima o uspješnosti, kao i o zakonitosti i pravilnosti njihovih rashoda koji nisu obuhvaćeni strateškim planovima u okviru ZPP-a.

7.31. Kad je riječ o rashodima u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. (46,3 milijarde eura), GU AGRI procijenio je razinu rizika za intervencije, i to na temelju izvješća tijela za ovjeravanje i vlastitih revizijskih aktivnosti. Komisija je za 2025. procijenila da je 68 % rashoda u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a niskorizično, da je njih 24 % srednjorizično te da je preostalih 8 % visokorizično. Niskorizičnim rashodima smatraju se intervencije na koje ne utječu mogući ozbiljni nedostatci u povezanim upravljačkim sustavima. Većina niskorizičnih rashoda odnosi se na izravna plaćanja i druge vrste potpore obuhvaćene IAKS-om (29,0 milijardi eura).

7.32. Kad je riječ o rashodima koji nisu obuhvaćeni strateškim planovima u okviru ZPP-a i na koje se primjenjuje okvir sukladnosti iz ZPP-a za razdoblje 2014. – 2022. (10,6 milijardi eura), GU AGRI nastavio je izračunavati „rizik od pogreške u trenutku plaćanja” za izravna plaćanja, ruralni razvoj i tržišne mjere. Te se vrijednosti temelje na stopama pogreške koje su prijavile agencije za plaćanja, koje Komisija usklađuje kako bi se uzele u obzir revizije koje je ona provela i revizije koje su provela tijela za ovjeravanje. GU AGRI izračunao je da „procijenjeni rizični iznos u trenutku plaćanja” za 2025. iznosi otprilike 3,5 % za 10,6 milijardi eura rashoda koji nisu obuhvaćeni strateškim planovima u okviru ZPP-a, uključujući otprilike 1,6 % za 0,5 milijardi eura rashoda za izravna plaćanja, 3,8 % za 8,8 milijardi eura rashoda za ruralni razvoj i 2,4 % za 1,3 milijarde eura rashoda za tržišne mjere.

7.33. Za 2025. GU AGRI ukupno je procijenio da je 64 % rashoda u okviru ZPP-a niskorizično (2024.: 77 %), 20 % srednjorizično (2024.: 10 %) i 16 % visokorizično (2024.: 13 %). Komisija je istaknula tri ključna čimbenika na kojima se temelje rezultati procjene za 2025.

- izražena je zadrška za sve rashode u okviru ZPP-a u Grčkoj, čija je agencija za plaćanja bila u probnom razdoblju tijekom financijske godine 2025. nakon postojanih nedostataka koji su utjecali na usklađenost u pogledu nekoliko akreditacijskih kriterija i nakon što je naložen financijski ispravak u vrijednosti od 415 milijuna eura[4];

- u drugoj godini primjene mehanizama za razdoblje 2023. – 2027. došlo je do poboljšanja u procjenama koje izrađuju tijela za ovjeravanje u nekoliko država članica, uključujući Francusku;

- određene države članice ubrzale su potrošnju sredstava kako bi ih iskoristile u najvećoj mogućoj mjeri prije zaključenja programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022.

7.34. Sud je proveo i ograničen pregled informacija o pravilnosti u godišnjem izvješću o radu GU-a MARE. Utvrdio je da je metodologija za izračun rizika u trenutku plaćanja i *zaključenja* za GU MARE bila u skladu sa smjernicama Komisije.

[4] Provedbena odluka Komisije (EU) 2025/1147 od 11. lipnja 2025.

Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)

7.35. Komisija u AMPR-u više ne navodi procijenjeni *rizik u trenutku plaćanja* za područje „Prirodni resursi i okoliš” jer je samo 20 % tog naslova obuhvaćeno okvirima sukladnosti koje primjenjuju GU AGRI, GU MARE, GU ENV i GU CLIMA.

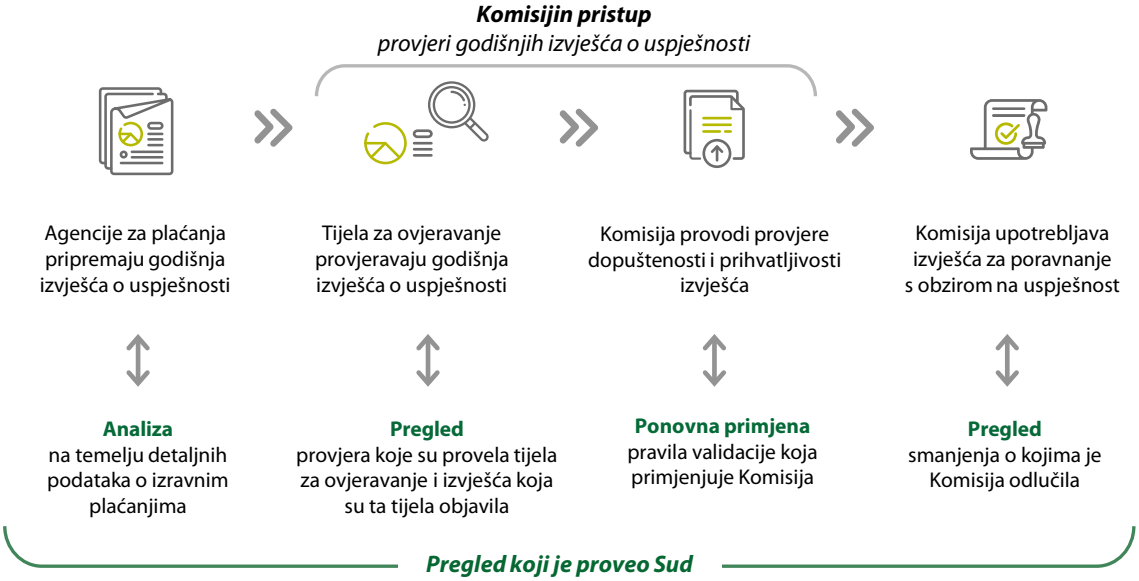
Pregled izvješća o uspješnosti u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.

7.36. Agencije za plaćanja izrađuju godišnja izvješća o uspješnosti u kojima se prikazuju ostvarenja i rashodi za intervencije u sklopu strateških planova u okviru ZPP-a, čiju točnost provjeravaju tijela za ovjeravanje. Komisija prije prihvaćanja izvješća o uspješnosti provodi automatizirane provjere na temelju pravila validacije. Potom ta izvješća o uspješnosti i rezultate provjera koje su provela tijela za ovjeravanje upotrebljava za procjenu usklađenosti prijavljenih ostvarenja i pripadajućih rashoda. Komisija u okviru *postupka poravnanja s obzirom na uspješnost* može odlučiti smanjiti rashode koji nisu popraćeni odgovarajućim ostvarenjima.

7.37. Sud je pregledao Komisijin pristup pružanju jamstva u pogledu točnosti godišnjih izvješća o uspješnosti koje su agencije za plaćanja izradile za financijsku godinu 2024. Odabrao je 10 agencija za plaćanja u devet država članica[5] i ispitao ključne provjere koje su njihova tijela za ovjeravanje i Komisija proveli kako bi se zajamčila točnost podataka o uspješnosti u tim izvješćima. Izvješća o uspješnosti dostavljena su Komisiji u veljači i ožujku 2025. i upotrijebljena su za postupak poravnanja s obzirom na uspješnost u listopadu 2025. Na ***slici 7.5.*** sažeto je prikazan predmetni proces i pristup koji je Sud primijenio pri svojem pregledu.

[5] Bugarska, Njemačka (Donja Saska / Bremen / Hamburg), Španjolska (Andaluzija i Galicija), Francuska (ASP), Grčka, Mađarska, Italija (AGREA), Poljska i Rumunjska.

Slika 7.5. – Pregled jamstva u pogledu izvješćivanja o uspješnosti koji je proveo Sud



Izvor: Sud.

7.38. Analizom povezanih podataka za izravna plaćanja koju je proveo Sud potvrđeni su prijavljeni podatci za 9 od 10 odabranih agencija za plaćanja. Kad je riječ o francuskom godišnjem izvješću o uspješnosti, analizom koju je proveo Sud potvrđena su znatna odstupanja koja je Komisija utvrdila (više od 2 %) između neto i bruto rashoda za 5 jediničnih iznosa izravnih plaćanja od njih 35, koja bi mogla dovesti do smanjenja rashoda, kao i nekoliko manjih razlika (manje od 2 %) između povezanih podataka agencija za plaćanja i prijavljenih podataka za rashode i ostvarenja.

7.39. Pregledom izvješća tijela za ovjeravanje koji je proveo Sud potvrđeno je da su informacije iznesene u tim izvješćima u skladu s pravnim zahtjevima[6]. Za 9 izvješća od njih 10 tijela za ovjeravanje pružila su dostatne dokaze o provedenim provjerama točnosti podataka o uspješnosti. Francusko tijelo za ovjeravanje moglo je provesti tek djelomične provjere određenih elemenata izvješća o uspješnosti zbog kašnjenja agencije za plaćanja u dostavi podataka.

[6] Članak 12. Uredbe (EU) 2021/2116 te članci od 5. do 7. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2022/128 od 21. prosinca 2021. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) 2021/2116.

7.40. Sud je ponovio primjenu pravila validacije koja je Komisija upotrijebila za obavljanje automatiziranih provjera usklađenosti i utvrđivanje odstupanja između prijavljenih ostvarenja i rashoda. Rezultati ispitivanja koje je proveo Sud bili su u skladu s rezultatima Komisije.

7.41. Sud je utvrdio da su smanjenja rashoda država članica koja je Komisija uvela u okviru postupka poravnanja s obzirom na uspješnost bila u skladu s podatcima u godišnjim izvješćima o uspješnosti i rezultatima provjera. U slučaju Njemačke dio podataka iz izvješća o uspješnosti dostavljen je Komisiji znatno nakon isteka roka za njihovo podnošenje u sredini veljače.

7.42. Cjelokupno gledajući, Sud nije utvrdio nikakva sporna pitanja u vezi s pruženim jamstvom za 8 od 10 agencija za plaćanja koje je obuhvatio pregledom. U slučaju Francuske i Njemačke aktivnostima koje je proveo Sud potvrđeno je da su kašnjenja u dostavljanju podataka utjecala na mogućnost tijela za ovjeravanje da provjere brojčane vrijednosti te stoga i na njihovu mogućnost da pruže jamstvo u pogledu točnosti određenih dostavljenih informacija. Sud napominje da je od financijske godine 2025. postupak poravnanja s obzirom na uspješnost obustavljen.

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 (odlomak ***7.16***.). Za područje obuhvaćeno tim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je Sud proveo pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 3,9 %.

Preporuke

7.44. Praćenje provedbe preporuke koju je Sud iznio u godišnjem izvješću za 2022. već je obavljeno 2024.[7] Komisija je tu preporuku provela u potpunosti.

7.45. Sud je pregledao i provedbu preporuka iz svojih godišnjih izvješća za 2023. i 2024. u vezi s kojima je trebalo hitno djelovati ili čiji je ciljni rok provedbe bila 2025. U godišnjem izvješću za 2023. iznesena je jedna preporuka čiji je ciljni rok provedbe bila 2025. (Prilog 7.2.). Sud smatra da je ta preporuka provedena.

7.46. Na temelju nalaza i zaključaka za 2025. Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 7.1. – Potrebno je surađivati s državama članicama na poboljšanju kontrola u vezi s pravom korištenja zemljišta

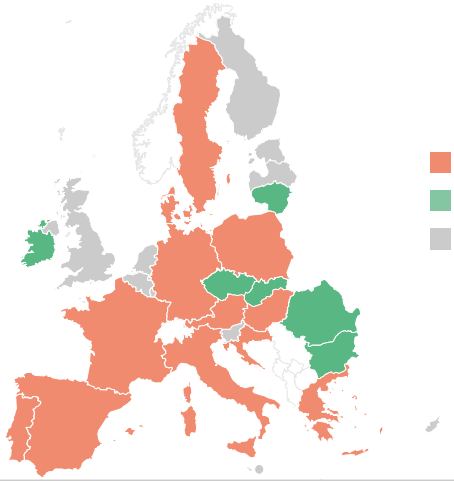
U kontekstu planiranja provedbe ZPP-a za razdoblje 2028. – 2034. Komisija bi trebala surađivati s državama članicama na poboljšanju njihovih sustava kontrole za jamčenje toga da korisnici imaju pravo korištenja prijavljenog zemljišta.

Ciljni rok provedbe: 2027.

[7] Godišnje izvješće za 2024., Prilog 7.2.

Prilozi

Prilog 7.1. – Uzorak transakcija koji je sastavio Sud i pogreške u pogledu usklađenosti za 2025.



Država članica	Doprinos EU-a *(u milijunima eura)*	Transakcije obuhvaćene revizijom	Pogreške u pogledu usklađenosti	
			Kvantificirane	Nisu kvantificirane
Francuska	9 538	26	5	1
Španjolska	7 361	24	4	3
Italija	6 457	17	1	1
Njemačka	6 296	24	5	–
Poljska	5 301	24	–	1
Rumunjska	3 123	13	–	–
Grčka	2 609	12	3	3
Mađarska	1 725	8	2	2
Irska	1 466	5	–	–
Bugarska	1 230	4	–	–
Portugal	1 220	6	2	–
Austrija	1 197	9	4	–
Češka	1 056	5	–	–
Danska	1 023	9	1	5
Litva	946	9	–	–
Švedska	918	11	–	1
Slovačka	913	4	–	–
Hrvatska	721	10	5	–
Države članice koje nisu obuhvaćene revizijom	4 519	—	—	—
Rashodi u okviru ZPP-a	56 900	**220**	**32**	**17**
Ostali rashodi	2 700	**8**	**4**	**0**
UKUPNO	59 600	**228**	**36**	**17**

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog 7.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Razina provedbe: u potpunosti; u većoj mjeri; u određenoj mjeri; nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2023.	Preporuka Suda Komisiji: **Preporuka 7.1.: Potrebno je ispitati djelotvornost nacionalnih mehanizama za određivanje gornje granice potpore EU-a velikim poljoprivrednim gospodarstvima** S obzirom na odgovornost država članica za usmjeravanje potpore dohotku na subjekte kojima je ona najpotrebnija, potrebno je ispitati djelotvornost mjera koje države članice provode radi ograničavanja izravnih plaćanja za velika poljoprivredna gospodarstva. Ciljni rok provedbe: 2025.		Sud smatra da je predmetna preporuka provedena jer je Komisija pri pripremi prijedloga ZPP-a za razdoblje 2028. – 2034. ispitala raspodjelu potpore dohotku za poljoprivredna gospodarstva različitih veličina u državama članicama.

Izvor: Sud.

Poglavlje 8.

Migracije i upravljanje granicama
Sigurnost i obrana

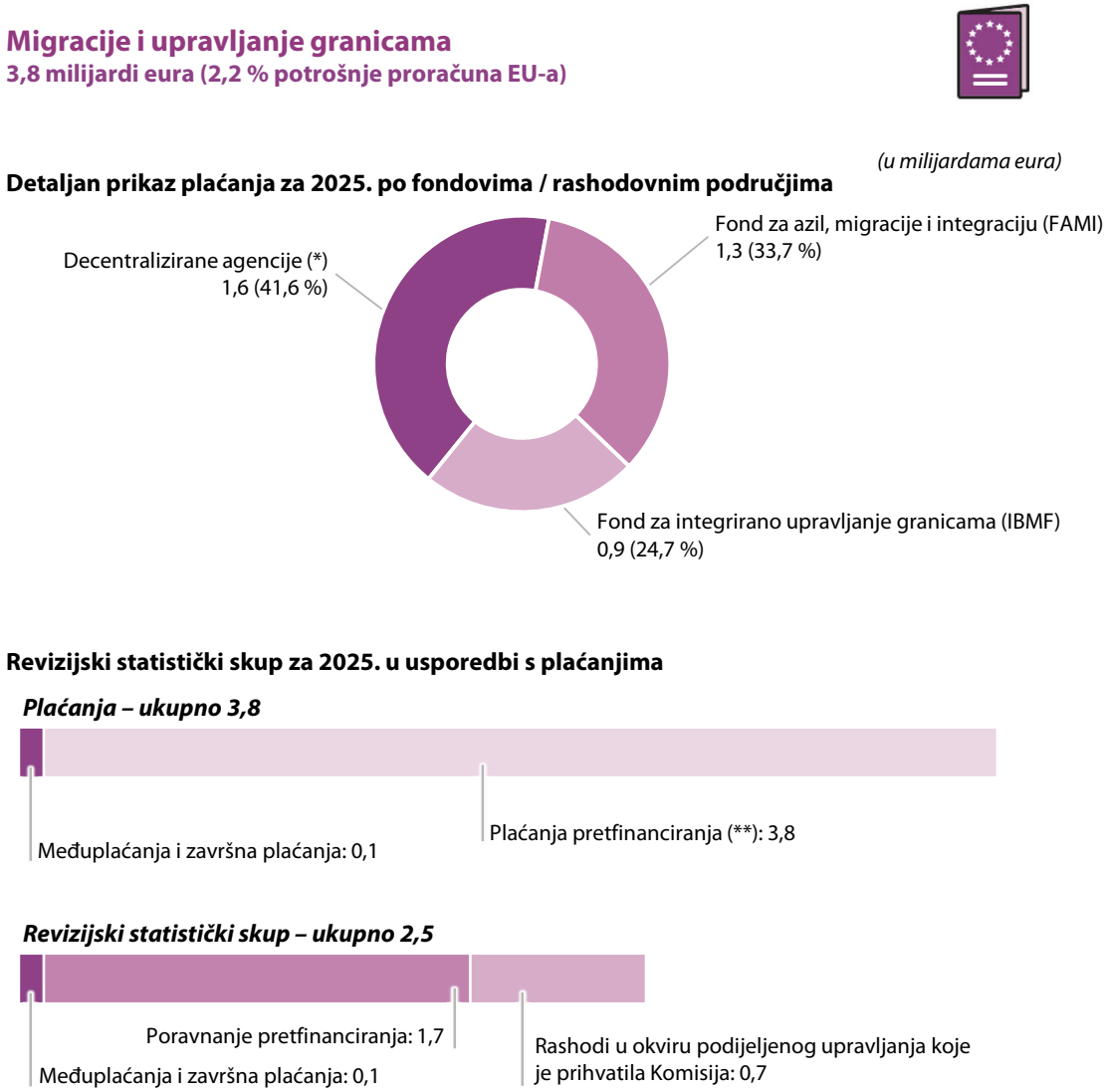
Sadržaj

	Odlomak
Uvod	**8.1. – 8.10.**
Kratak opis	8.2. – 8.6.
Opseg revizije i revizijski pristup	8.7. – 8.10.
Pravilnost transakcija	**8.11. – 8.12.**
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	**8.13. – 8.16.**
Pregled rada revizijskih tijela	8.13. – 8.15.
Pregled Komisijinih mjera za zaključenje	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.
Prilog	
Prilog 8.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

Uvod

8.1. U ovom poglavlju izneseni su rezultati revizije koju je Sud proveo za naslov 4. *VFO-a* „Migracije i upravljanje granicama”, kao i za naslov 5. „Sigurnost i obrana”. Na ***slici 8.1.*** i ***slici 8.2.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti, potrošnje sredstava i revizijskog statističkog skupa u okviru tih naslova za 2025.

Slika 8.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup – Migracije i upravljanje granicama



(*) O plaćanjima decentraliziranim agencijama Sud izvješćuje u godišnjem izvješću o agencijama EU-a.
(**) Uključujući godišnje predujmove i međuplaćanja u okviru podijeljenog upravljanja koje Komisija još nije prihvatila.

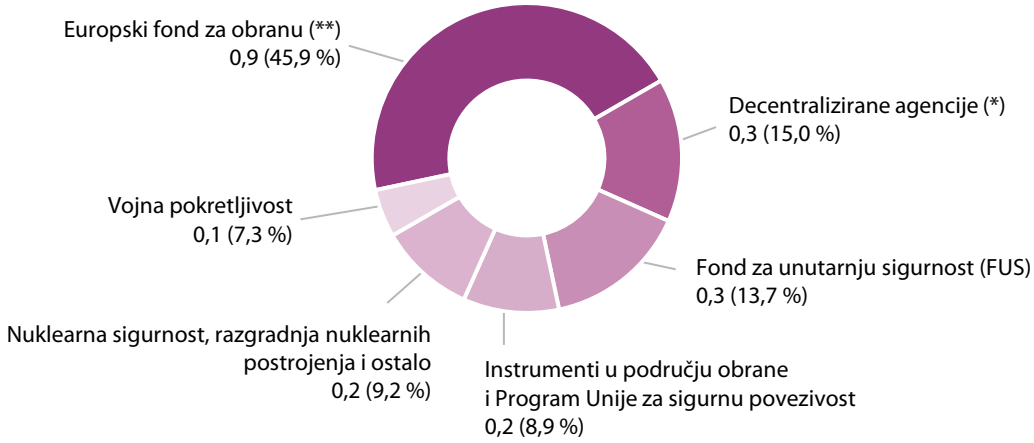
Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

Slika 8.2. – Plaćanja i revizijski statistički skup – Sigurnost i obrana

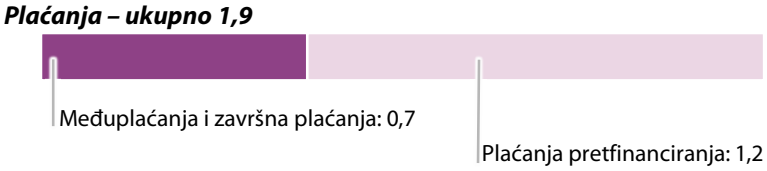
Sigurnost i obrana
1,9 milijardi eura (1,1 % potrošnje proračuna EU-a)

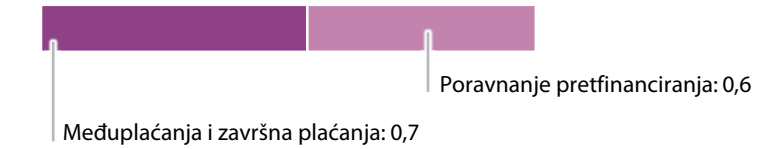
(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2025. po fondovima / rashodovnim područjima



Revizijski statistički skup za 2025. u usporedbi s plaćanjima





(*) O plaćanjima decentraliziranim agencijama Sud izvješćuje u godišnjem izvješću o agencijama EU-a.
(**) Riječ je o rashodovnom području koje uključuje financiranje projekata iz nekoliko fondova (Europski fond za obranu, Europski program industrijskog razvoja u području obrane i Akt o podupiranju proizvodnje streljiva).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a za 2025.

Kratak opis

8.2. Potrošnja u okviru naslova 4. usmjerena je na potporu nacionalnim tijelima koja primaju tražitelje azila i migrante odmah po njihovu dolasku, osmišljavanje zajedničke politike za azil i migracije te jamčenje djelotvornog vraćanja migranata. Obuhvaća i potporu za upravljanje granicama te viznu politiku. Potrošnja u okviru naslova 5. uključuje *programe* kojima se jača sigurnost i zaštita europskih građana, povećavaju obrambeni kapaciteti EU-a i stavljaju na raspolaganje instrumenti za odgovor na krizu. Na ***slici 8.3.*** prikazani su ciljevi politike u okviru obaju naslova te povezanih fondova i instrumenata.

Slika 8.3. – Ciljevi politike i načini provedbe

Naslov 4. „Migracije i upravljanje granicama”



Način upravljanja

Fond za azil, migracije i integraciju

Podijeljeno
Izravno
Neizravno

Pružanje potpore za: usluge smještaja i prihvata tražitelja azila, mjere informiranja u zemljama izvan EU-a o zakonitim migracijskim putovima, jezično osposobljavanje, pomoć ranjivim osobama i suradnju među državama članicama EU-a

Fond za integrirano upravljanje granicama

Pružanje potpore za zajedničke mjere za djelotvoran nadzor vanjskih granica EU-a

Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike

Podijeljeno
Izravno
Neizravno

Jamčenje europskog integriranog upravljanja vanjskim granicama uz istodobno štićenje slobodnog kretanja osoba unutar EU-a, poštovanje temeljnih prava i doprinošenje visokoj razini sigurnosti

Instrument za opremu za carinske provjere

Izravno

Pružanje potpore za carinsku uniju i podrške carinskim tijelima u zaštiti EU-a od nepoštene i nezakonite trgovine te jamčenje sigurnosti i zaštite unutar EU-a uz istodobno olakšavanje zakonitih poslovnih aktivnosti

---

Naslov 5. „Sigurnost i obrana”



Fond za unutarnju sigurnost

Podijeljeno
Izravno
Neizravno

Pružanje potpore za tematske mreže specijaliziranih nacionalnih jedinica te djelotvoran i koordiniran odgovor na krize, osposobljavanje osoblja i stručnjaka i za borbu protiv kibernetičkog kriminala

Nuklearna sigurnost, razgradnja nuklearnih postrojenja i ostalo

Zaštita okoliša i zdravlja sigurnim rastavljanjem osam nuklearnih reaktora iz sovjetskog doba te razgradnjom zastarjelih nuklearnih postrojenja Zajedničkog istraživačkog centra i gospodarenjem njihovim otpadom

Europski program industrijskog razvoja u području obrane

Izravno
Neizravno

Poticanje suradnje između industrijskog sektora i država članica, podupiranje konkurentnosti europske obrambene industrije i poboljšanje iskorištavanja rezultata istraživanja u području obrane

Europski fond za obranu

Poticanje konkurentnosti i inovativnosti europske obrambene tehnološke i industrijske baze te povećanje interoperabilnosti među kapacitetima država članica

Akt o podupiranju proizvodnje streljiva

Jačanje obrambene industrije EU-a kako bi se jamčila pravodobna opskrba streljivom i projektilima

Vojna pokretljivost

Razvoj strateške prometne infrastrukture EU-a kako bi se podupirala dvojna pokretljivost

Izravno

Instrumenti u području obrane i Program Unije za sigurnu povezivost

Jačanje europske obrambene industrije s pomoću zajedničke javne nabave i jamčenje globalnog pristupa sigurnim državnim satelitskim komunikacijskim uslugama te omogućivanje privatnom sektoru da pruža komercijalne usluge diljem EU-a

Izvor: Sud.

8.3. Još je jedno važno rashodovno područje financiranje decentraliziranih agencija. U okviru naslova 4. VFO-a to su *Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)*, *Agencija Europske unije za azil (EUAA)* i *Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA)*. U okviru naslova 5. VFO-a to su *Agencija Europske unije za droge (EUDA)*, *Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol)* i *Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL)*.

8.4. U okviru podijeljenog upravljanja države članice provode višegodišnje programe koje je odobrila Komisija. Taj način provedbe primjenjuje se na većinu financiranja iz *Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI)*, *Fonda za unutarnju sigurnost – granice i vize (FUS-GV)* i *Fonda za unutarnju sigurnost – policija (FUS-P)* za razdoblje 2014. – 2020. te njihovih nasljednika za razdoblje 2021. – 2027.: FAMI-ja, *Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (BMVI*, bivši FUS-GV) i *FUS-a* (bivši FUS-P). Kad je riječ o fondovima FUS-GV i BMVI, to vrijedi i za zemlje pridružene Schengenu, tj. Island, Lihtenštajn, Norvešku i Švicarsku (za razdoblje 2021. – 2027. sva financijska sredstva za Lihtenštajn izravno izvršava Komisija). Na ***slici 8.4.*** prikazane su dodatne pojedinosti o funkcioniranju podijeljenog upravljanja.

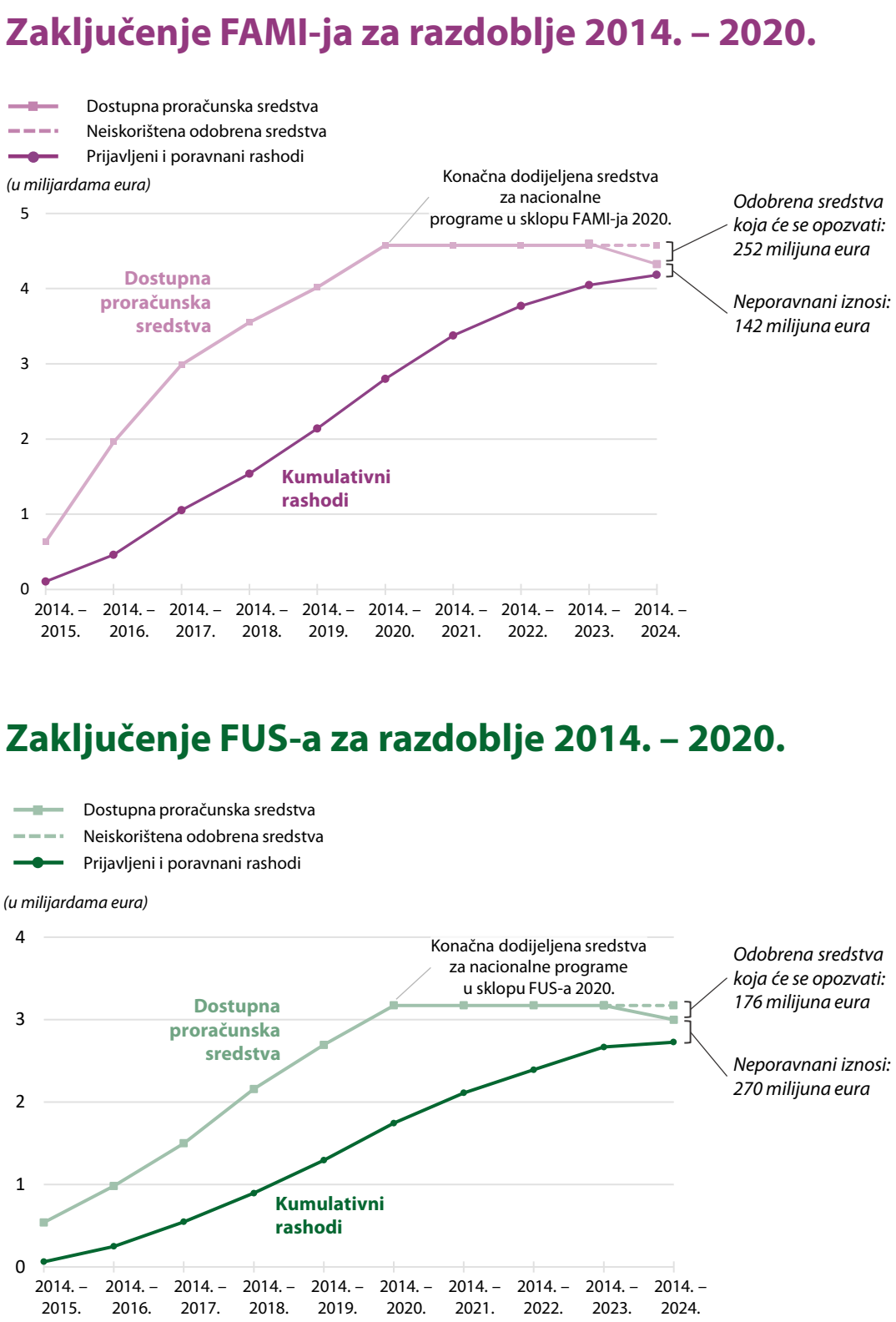
Slika 8.4. – Procesi za podijeljeno upravljanje, kontrolu i pružanje jamstva u području migracija, upravljanja granicama i unutarnje sigurnosti za programsko razdoblje 2021. – 2027.



Izvor: Sud.

8.5. Konačna *odobrena sredstva* za programe u okviru FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2014. – 2020. iznosila su 4 576 milijuna eura odnosno 3 172 milijuna eura. Do *zaključenja* programa države članice prijavile su kumulativne rashode u iznosu od 4 324 milijuna eura za FAMI i 2 996 milijuna eura za FUS. Odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 252 milijuna eura (ili 5,5 %) odnosno 176 milijuna eura (5,5 %) ostala su neiskorištena te će stoga biti opozvana. Do 31. prosinca 2025. Komisija je prihvatila kumulativne rashode u okviru FAMI-ja u iznosu od 4 182 milijuna eura i kumulativne rashode u okviru FUS-a u iznosu od 2 726 milijuna eura, a dodatne prijavljene iznose od 142 milijuna eura (3,3 %) za FAMI i 270 milijuna eura (9,0 %) za FUS još je bilo potrebno poravnati. Na ***slici 8.5.*** daju se prikaz rashoda koje su države članice od početka *programskog razdoblja* 2014. – 2020. prijavile Komisiji radi nadoknade i prikaz trenutačnog stanja procesa zaključenja.

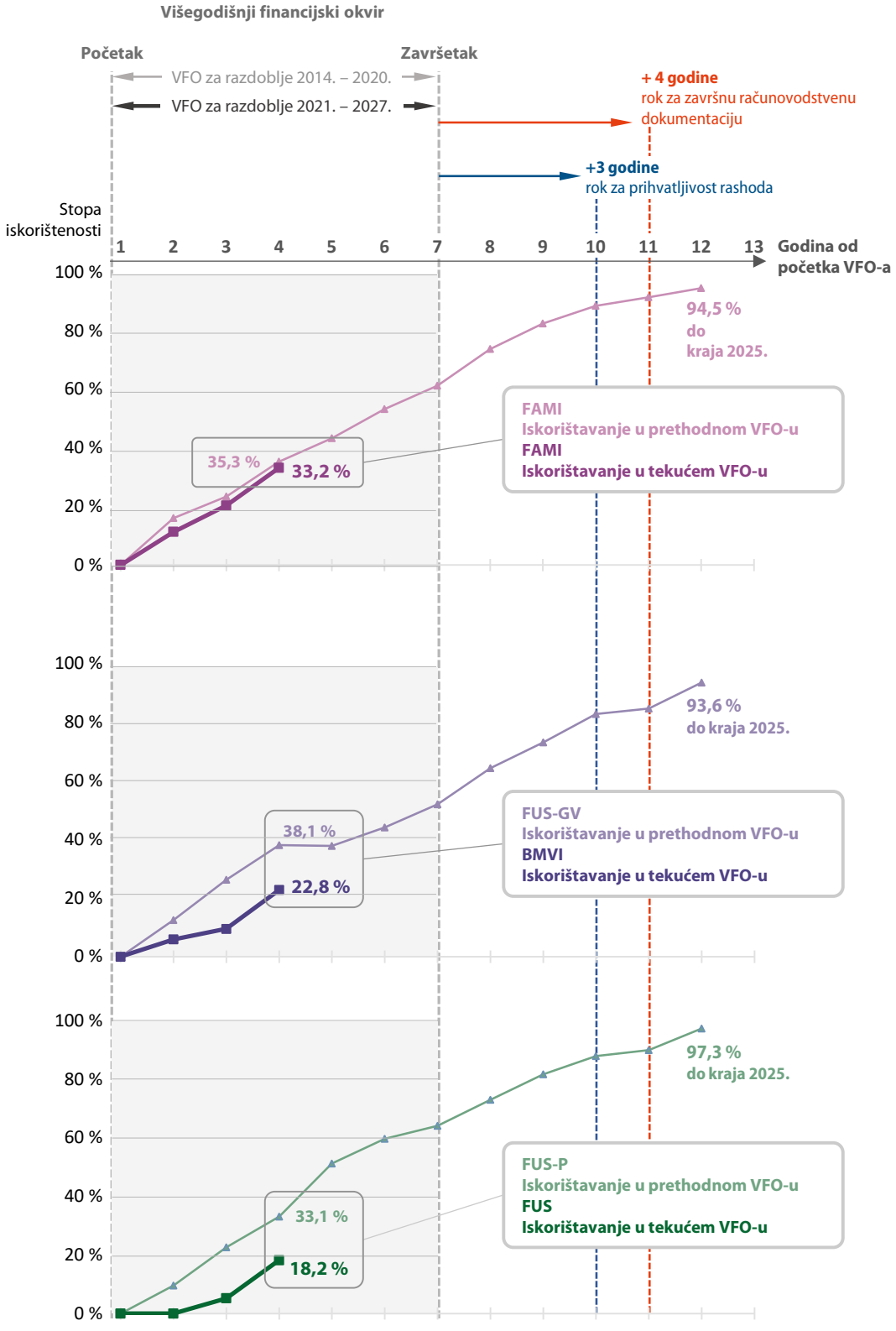
Slika 8.5. – Napredak ostvaren u provedbi programa u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2014. – 2020.



Izvor: Sud, na temelju računovodstvenih dokumentacija za 2024. koje su dostavile države članice i Komisijinih odluka o poravnanju na dan 31. prosinca 2025.

8.6. Na ***slici 8.6.*** daje se prikaz rashoda koje je Komisija prihvatila nadoknaditi državama članicama od početka *programskog razdoblja* 2021. – 2027. i usporedba iskorištavanja sredstava u odnosu na provedbu u prethodnom razdoblju do godine N + 4 (2018. u odnosu na 2025.). U glavne razloge za prikazano kašnjenje u provedbi ubrajaju se kasno odobrenje zakonodavstva i programa za razdoblje 2021. – 2027. i produljenje razdoblja provedbe za programsko razdoblje 2014. – 2020. Dodatne informacije o provedbi tih programa u okviru podijeljenog upravljanja navedene su u ***odlomku 2.13.***

Slika 8.6. – Napredak ostvaren u provedbi programa u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu FAMI-ja, BMVI-ja i FUS-a za razdoblje 2021. – 2027. u usporedbi s prethodnim razdobljem



Izvor: Sud, na temelju podataka o iznosima koje je Komisija prihvatila s portala sustava SFC za potporu na dan 12. travnja 2026.

Opseg revizije i revizijski pristup

8.7. Za potrebe revizije naslova 4. i 5. VFO-a za 2025. Sud je primijenio revizijski pristup i metode koji su navedeni u ***Prilogu 1.1.*** Ispitao je uzorak od 28 *transakcija* 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) 11 transakcija u okviru *podijeljenog upravljanja* s državama članicama – Bugarskom, Njemačkom, Francuskom, Nizozemskom i Ujedinjenom Kraljevinom za naslov 4. VFO-a i Češkom za naslov 5. VFO-a;

(b) 14 transakcija u okviru Komisijina *izravnog upravljanja* (pet za naslov 4. VFO-a, devet za naslov 5. VFO-a); i

(c) tri transakcije u okviru Komisijina *neizravnog upravljanja* (dvije za naslov 4. VFO-a, jedna za naslov 5. VFO-a).

8.8. Sud je ispitao i odabrane kontrolne sustave pregledom:

(a) *godišnjih izvješća o kontroli* koja su sastavila tri nacionalna *revizijska tijela* (bugarsko, češko i francusko) i koja su podnesena zajedno s godišnjom računovodstvenom dokumentacijom za 2024. za FUS u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.;

(b) rada koji su ta revizijska tijela obavila u vezi s godišnjom računovodstvenom dokumentacijom njihovih država članica za FUS za 2024.;

(c) toga jesu li ta revizijska tijela[1]:

  (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.

[1] Kako je propisano Uredbom (EU) 2021/1060.

8.9. Sud je ujedno ispitao zaključenje programa u sklopu FAMI-ja za razdoblje 2014. – 2020. za Nizozemsku i Ujedinjenu Kraljevinu te procijenio mjere koje je Komisija poduzela kako bi potvrdila prihvatljivost rashoda prijavljenih u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji.

8.10. Nadalje, Sud je preispitao pravilnost informacija navedenih u *godišnjim izvješćima o radu* Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove (GU HOME) i Glavne uprave za obrambenu industriju i svemir (GU DEFIS) i potom uvrštenih u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

Pravilnost transakcija

8.11. Od 28 transakcija koje je Sud ispitao u njih 14 postojale su *pogreške*. Sud je kvantificirao devet pogrešaka koje su imale financijski učinak na iznose koji su se teretili na proračun EU-a. Te su se pogreške odnosile na nedostatke u postupcima dodjele bespovratnih sredstava, nepravilne izmjene ugovora ili sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i druge vrste neprihvatljivih rashoda. U ***okviru 8.1.*** izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao.

Okvir 8.1.

Primjeri nedostataka u postupcima dodjele bespovratnih sredstava

Sud je proveo reviziju dvaju projekata u sklopu FAMI-ja koji su se provodili u okviru podijeljenog upravljanja u Francuskoj. U okviru prvog projekta pružali su se obvezni tečajevi građanskog obrazovanja, a u okviru drugog prvi prihvat tražiteljima azila. Sud je provjerio provedbu otvorenog poziva na podnošenje prijedloga objavljenog 2022. koji je bio doveo do dodjele tih *bespovratnih sredstava*. U pozivu se od podnositelja tražilo da pružaju usluge za olakšavanje integracije državljana zemalja izvan EU-a u Francuskoj.

Sud je utvrdio da potencijalni podnositelji zahtjeva nisu bili pravilno obaviješteni o procesu evaluacije. Nadležno *upravljačko tijelo* primijenilo je kriterije evaluacije koji su se razlikovali od onih objavljenih u pozivu (npr. uvelo je jedan nov kriterij i drukčiju bodovnu ljestvicu za drugi). Time je prekršeno načelo transparentnosti.

Sud je smatrao da je u obama projektima (za koje su prihvaćeni rashodi ukupno iznosili 34,7 milijuna eura odnosno 43,1 milijun eura) postojala pogreška od 10 %.

Primjer izmjena ugovora bez provedbe natječajnog postupka

Sud je proveo reviziju jednog projekta u sklopu FAMI-ja koji se provodio u okviru podijeljenog upravljanja s Ujedinjenom Kraljevinom. Projekt je od veljače 2021. do prosinca 2023. provodilo nadležno nacionalno tijelo, a uključivao je premještaj tražitelja azila (djece bez pratnje, odraslih i obitelji) kojima je bila potrebna zaštita na različite lokacije u Ujedinjenoj Kraljevini te njihov siguran smještaj, i to u okviru nacionalnog programa premještaja („National Transfer Scheme").

U studenome 2021., nakon provedbe postupka *javne nabave*, predmetni *korisnik* sklopio je ugovor o pružanju usluga u vrijednosti od 3,3 milijuna funti sterlinga s jednim pružateljem usluga prijevoza. Sud je utvrdio da je korisnik izmijenio taj ugovor bez provedbe natječajnog postupka tri puta, produljivši njegovo trajanje i povećavši opseg usluga koje je potrebno pružiti, čime je njegova vrijednost u konačnici narasla na 9,7 milijuna funti sterlinga. Tom bitnom izmjenom ugovora prekršena su primjenjiva pravila o javnoj nabavi.

Stoga je Sud smatrao da 71 % prihvaćenih rashoda (u ukupnom iznosu od 1,3 milijuna funti sterlinga) nije prihvatljivo za financiranje sredstvima EU-a.

Primjer bitne izmjene ugovora o vojnoj pokretljivosti koja je utjecala na uvjete dodjele ugovora

Sud je proveo reviziju jednog projekta za vojnu pokretljivost povezanog s prometom koji se provodio u okviru izravnog upravljanja. Projekt je provelo jedno latvijsko javno tijelo, a sastojao se od nabave moderne opreme za ledolomce za dvojnu, vojno-civilnu namjenu u Riškom zaljevu. Komisija je prihvatila sve troškove osim završnog plaćanja, koje je izvršeno izvan provedbenog razdoblja.

Sud je utvrdio da je predmetni korisnik bitno izmijenio ugovor o isporuci tijekom provedbe projekta, čime je prekršio načela transparentnosti i jednakog postupanja. Gospodarska ravnoteža među strankama ugovora promijenila se u korist dobavljača jer su se na temelju jednog novog međuplaćanja tri četvrtine završnog plaćanja izvršile pet mjeseci ranije, produljen je rok za isporuku plovila i izvorne klauzule o sankcijama za zakašnjelu isporuku nisu primijenjene.

Stoga je Sud smatrao da 25 % prihvaćenih rashoda (u ukupnom iznosu od 10,1 milijun eura) nije prihvatljivo za financiranje sredstvima EU-a.

8.12. Sud je utvrdio i 17 slučajeva neusklađenosti s pravnim i financijskim odredbama, ali bez financijskog učinka na proračun EU-a. Ti su se slučajevi odnosili na, primjerice, nedostatan *revizijski trag*, nepostojanje dokaza o mjerama za sprečavanje sukoba interesa i nedostatke u načinu na koji su osmišljena bespovratna sredstva u obliku *jednokratnog iznosa*. U ***okviru 8.2.*** izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud utvrdio.

Okvir 8.2.

Primjer nedostatnog revizijskog traga

Sud je proveo reviziju jednog projekta u sklopu FAMI-ja koji se provodio u okviru podijeljenog upravljanja u Nizozemskoj od lipnja do prosinca 2023., i to na temelju Uredbe o fleksibilnoj pomoći područjima (FAST-CARE). Uključivao je pružanje djelomične nadoknade nizozemskim nadležnim tijelima za trošak prihvata i smještaja raseljenih osoba kojima je bila odobrena privremena zaštita od ruske ratne agresije na Ukrajinu.

Sud je zatražio povezanu evidenciju iz tog projekta kako bi provjerio je li potpora pružena iz proračuna EU-a bila povezana s osobama raseljenim zbog ratne agresije. Međutim, nizozemska nadležna tijela nisu sačuvala odgovarajući revizijski trag. Komisijinim smjernicama nije se zahtijevalo čuvanje revizijskog traga na razini pojedinca, osim u slučajevima u kojima je u okviru određene procjene rizika utvrđen poseban rizik od *nepravilnosti* ili *prijevare*. Time je otežana provjera ispunjavanja kriterija prihvatljivosti predviđenih u zakonodavstvu EU-a kad je riječ o broju osoba kojima je pružen smještaj i trajanju njihova boravka. Zbog izostanka takve evidencije Sud nije mogao provjeriti jesu li nastali rashodi bili povezani s osobama raseljenim zbog ratne agresije.

Sud je stoga zaključio da je u projektu postojala nemjerljiva pogreška.

Primjeri nepostojanja dokumentacije o mjerama za sprečavanje sukoba interesa

Sud je proveo reviziju dvaju projekata u sklopu FAMI-ja koji su se provodili u okviru podijeljenog upravljanja s Francuskom: u okviru prvog su se pružali obvezni tečajevi građanskog obrazovanja, a u okviru drugog se tražiteljima azila pružao prvi prihvat.

U okviru obaju projekata bespovratna sredstva upotrebljavala su se na način da su se nabavljale usluge, i to na temelju poziva na podnošenje ponuda za svaki projekt. Sud je ispitao te pozive kako bi provjerio je li dodjela ugovora bila u skladu sa zahtjevima u pogledu javne nabave.

Sud je ujedno proveo reviziju jednog projekta za vojnu pokretljivost povezanog s prometom koji se provodio u okviru izravnog upravljanja. Projekt je provelo jedno švedsko javno tijelo, a sastojao se od izgradnje novog tunela s dvjema usporednim trakama za dvojnu, vojno-civilnu namjenu.

Sud je utvrdio da se u svim trima navedenim slučajevima u postupcima javne nabave koje su korisnici proveli nije čuvao odgovarajući revizijski trag o identitetu članova odbora za evaluaciju. Nadalje, nije bila podnesena nijedna izjava o nepostojanju sukoba interesa. Sud zbog toga nije mogao provjeriti nepostojanje sukoba interesa.

Sud je stoga zaključio da je u tim trima projektima postojala nemjerljiva pogreška.

Primjer nedostatka u načinu na koji je Komisija osmislila jednokratna bespovratna sredstva

Sud je obavio reviziju jednog projekta koji se provodio u okviru izravnog upravljanja na temelju *Akta o podupiranju proizvodnje streljiva (ASAP)*. Cilj projekta bio je pružiti potporu za proširenje proizvodnih postrojenja u jednom privatnom poduzeću povezanom s obranom u Njemačkoj. U vrijeme obavljanje revizije taj je projekt bio u tijeku i Sud je proveo reviziju nad prvim međuplaćanjem.

Projekt se financira jednokratnim bespovratnim sredstvima čiji je iznos utvrđen na temelju procijenjenog proračuna predstavljenog u prijedlogu predmetnog podnositelja. Sud smatra da taj procijenjeni proračun nije bio dovoljno precizan jer je bilo planirano da se na potrebnoj točnosti proračuna poradi tek tijekom njegova izvršavanja.

U nekoliko slučajeva postignuća koja je trebalo ostvariti kako bi se ispunili uvjeti za plaćanje nisu bila utvrđena na precizan način. Slijedom toga, Sud za ta postignuća nije mogao provjeriti jesu li dokumenti koje je korisnik dostavio Komisiji doista ispunjavali zahtjeve utvrđene u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava.

Sud je stoga zaključio da je u projektu postojala nemjerljiva pogreška.

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

Pregled rada revizijskih tijela

8.13. Tri revizijska tijela koja je Sud obuhvatio pregledom (vidjeti točku ***(a)*** odlomka ***8.8***.) osmislila su i provela detaljne i dovoljno kvalitetne postupke za izvješćivanje o svojem radu u godišnjem izvješću o kontroli.

8.14. Sud je odabrao šest revizijskih spisa tih revizijskih tijela kako bi provjerio povezane revizijske aktivnosti koje su obavila te utvrdio jesu li njima bila obuhvaćena tri posebna ključna zahtjeva[2].

- ključni zahtjev 12. – odgovarajuće revizije sustava;
- ključni zahtjev 13. – odgovarajuće revizije operacija;
- ključni zahtjev 15. – odgovarajući postupci za osiguravanje pouzdanog revizorskog mišljenja i pripremu godišnjeg izvješća o kontroli.

8.15. Sud je općenito utvrdio da su navedena revizijska tijela raspolagala detaljnim revizijskim programima i upotrebljavala kontrolne popise da potkrijepe svoje zaključke. Međutim, Sud je za jedno revizijsko tijelo utvrdio nedostatak koji se odnosi na to da dio jednog troška obuhvaćenog revizijom nije bio potkrijepljen dokumentiranim dokazima (vidjeti ***okvir 8.3.***).

Okvir 8.3.

Primjer nedostatka u radu jednog revizijskog tijela

Fond	Nedostatak	Mogući učinak
Češka – FUS	Revizijsko tijelo nije pribavilo svu potrebnu dokumentaciju kako bi potvrdilo da su posebni rashodi prihvatljivi.	Rizik od neotkrivanja neprihvatljivih rashoda.

[2] Prilog XI. Uredbi (EU) 2021/1060.

Pregled Komisijinih mjera za zaključenje

8.16. Sud je ujedno procijenio mjere koje je Komisija poduzela kako bi potvrdila prihvatljivost rashoda za dvije države članice pri zaključenju programskog razdoblja 2014. – 2020. Sud je utvrdio jedan nedostatak u vezi sa zaključenjem za Ujedinjenu Kraljevinu koji se odnosio na to da Komisija iz svoje odluke o poravnanju nije isključila jedan iznos za koji je Sud prethodno utvrdio da nije prihvatljiv[3].

[3] Godišnje izvješće za 2023., okvir 8.1.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

8.17. Za financijsku godinu 2025. Sud je pregledao godišnja izvješća o radu GU-a HOME i GU-a DEFIS. Analiza koju je Sud proveo bila je usmjerena na to jesu li ti GU-ovi iznijeli informacije o pravilnosti u skladu s uputama Komisije te jesu li dosljedno primjenjivali metodologiju za procjenu budućih ispravaka.

8.18. Sud je utvrdio da su procjene koje su ti GU-ovi iznijeli u pogledu ukupnog *rizika u trenutku plaćanja* i rizika u trenutku zaključenja izračunane i navedene u AMPR-u u skladu s navedenom metodologijom. Od rashoda za 2025. (3 782,0 milijuna eura) GU HOME procijenio je ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 40,3 milijuna eura (1,1 %) te je ukupni rizični iznos u trenutku zaključenja, koji proizlazi iz njegovih budućih ispravaka, procijenio na 36,9 milijuna eura (1,0 %). Glavni relevantni rashodi GU-a DEFIS u okviru naslova 5. VFO-a za 2025., koji su iznosili 490,7 milijuna eura, bili su povezani s bespovratnim sredstvima kojima se upravlja izravno i neizravno u okviru obrambenih programa EU-a (tj. *Europskog fonda za obranu* i programa koji su mu prethodili: Akta o podupiranju proizvodnje streljiva i Akta o jačanju europske obrambene industrije putem zajedničke nabave). Budući da ne postoje rezultati *ex post* kontrola, za to područje još nisu dostupne posebne stope pogreške utvrđene revizijama. GU DEFIS stoga je prijavio procijenjeni rizik u trenutku plaćanja po paušalnoj stopi od 2,0 %, što je smatrao konzervativnim pristupom.

8.19. Glavni direktori GU-a HOME i GU-a DEFIS izjavili su da imaju razumno jamstvo da su sredstva dodijeljena aktivnostima opisanim u godišnjim izvješćima o radu upotrijebljena u svrhu za koju su namijenjena i u skladu s načelima dobrog upravljanja, pri čemu je GU HOME izrazio određene *zadrške*. Budući da broj transakcija koje Sud provjerava obuhvaća samo mali dio transakcija kojima ti GU-ovi upravljaju, Sud te izjave 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 tri područja u kojima postoji prostor za poboljšanje: odgovarajuće mjere za jamčenje nepostojanja sukoba interesa, odgovarajuće upravljanje ugovorima o javnoj nabavi i čuvanje odgovarajućeg revizijskog traga. Iako Sud nije proveo reviziju dovoljnog broja transakcija za procjenu stope pogreške za naslove VFO-a obuhvaćene ovim poglavljem (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 omogućuju Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja izjave o jamstvu.

Preporuke

8.21. U ***Prilogu 8.1.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka za koje je rok za provedbu bio kraj 2025.: dviju koje je Sud iznio u godišnjem izvješću za 2023. i jedne koju je iznio u godišnjem izvješću za 2024. Komisija je u potpunosti provela dvije od tih preporuka. Iako nije prihvatila treću, ipak ju je provela u određenoj mjeri.

8.22. Na temelju nalaza i zaključaka za 2025. Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 8.1. – Potrebno je povećati razinu u kojoj su upravljačka tijela u državama članicama informirana o svojim obvezama

Komisija bi trebala poduzeti korake za povećanje razine u kojoj su upravljačka tijela u državama članicama informirana o svojim obvezama u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava i ugovora o javnoj nabavi, posebice u pogledu:

(a) mjera potrebnih kako bi se zajamčilo nepostojanje sukoba interesa i pravilnog dokumentiranja tih mjera;

(b) mogućih posljedica kršenja nacionalnih pravila ili pravila EU-a o izmjenama ugovora o javnoj nabavi;

(c) obveze korisnika da čuvaju dostatnu dokumentaciju kako bi potkrijepili prijavljene troškove.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Preporuka 8.2. – Potrebno je preispitati provjere u svrhu potvrđivanja

Komisija bi za projekte kojima se izravno upravlja trebala preispitati i, prema potrebi, pojačati provjere kojima se potvrđuje:

(a) da su korisnici poduzeli mjere za utvrđivanje nepostojanja sukoba interesa i na odgovarajući način dokumentirali te mjere;

(b) da su korisnici poštovali nacionalna pravila i pravila EU-a o izmjenama ugovora o javnoj nabavi;

(c) da je dokumentacija koju korisnici čuvaju dostatna za potkrepljivanje prijavljenih troškova.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Prilog

Prilog 8.1. – 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	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2023.	Sud preporučuje da Komisija učini sljedeće: **Preporuka 1.:** Tijelima država članica odgovornim za upotrebu financijskih sredstava GU-a HOME u okviru podijeljenog upravljanja potrebno je pružiti dodatne smjernice o pridržavanju: (a) pravila za čuvanje odgovarajuće popratne dokumentacije koja se može predočiti u slučaju provjera ili revizija; (b) obveze poštovanja nacionalnih pravila i pravila EU-a o transparentnosti			Preporuka je provedena u potpunosti. Komisija je u lipnju 2024. održala internetski seminar s tijelima država članica odgovornim za upotrebu financijskih sredstava GU-a HOME kako bi provela točku (a) preporuke, koja se odnosila na obvezu čuvanja odgovarajuće popratne dokumentacije koja se može predočiti u slučaju provjera ili revizija. Komisija je točku (b) preporuke provela tako što je 27. listopada 2025. organizirala sastanak za pružanje smjernica nacionalnim tijelima odgovornim za upotrebu sredstava

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	i jednakom postupanju pri dodjeli bespovratnih sredstava na temelju otvorenih poziva na podnošenje prijedloga.			GU-a HOME u okviru podijeljenog upravljanja. Na sastanku se raspravljalo o nedostatcima u postupcima dodjele bespovratnih sredstava i ponovno je istaknuta potreba za poštovanjem načela transparentnosti i jednakog postupanja.
2023.	**Preporuka 2.:** Tijekom postupka dodjele bespovratnih sredstava potrebno je pažljivo provjeriti i dokumentirati tehničke aspekte zahtjeva za bespovratna sredstva za vojnu pokretljivost u okviru Instrumenta za povezivanje Europe. Posebno je potrebno utvrditi ispunjavaju li infrastrukturni projekti s dvojnom namjenom uvjete prihvatljivosti i zajamčiti da financijska potpora EU-a ne nadilazi razinu zahtjeva potrebnih za dvojnu namjenu.	⊗		Komisija nije prihvatila preporuku. Neovisno o tome, Sud napominje da je nakon revizije Komisija podsjetila relevantnog korisnika da preciznije opiše postojeće infrastrukturne elemente koje je potrebno nadograditi ili zamijeniti, kao i buduće parametre koje treba postići radovima, kako bi ih se moglo pravilno procijeniti u odnosu na zahtjeve u pogledu mreže *TEN-T* i *CEF-a*.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2024.	**Preporuka 2.:** *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 nedostatci u postupcima dodjele bespovratnih sredstava.	✓		Preporuka je provedena u potpunosti. Kao što je prethodno navedeno, Komisija je provela preporuku tako što je 27. listopada 2025. organizirala sastanak za pružanje smjernica nacionalnim tijelima odgovornim za upotrebu sredstava GU-a HOME u okviru podijeljenog upravljanja. Na sastanku se raspravljalo o nedostatcima u postupcima dodjele bespovratnih sredstava i ponovno je istaknuta potreba za poštovanjem načela transparentnosti i jednakog postupanja.

Izvor: Sud.

Poglavlje 9.

Susjedstvo i svijet

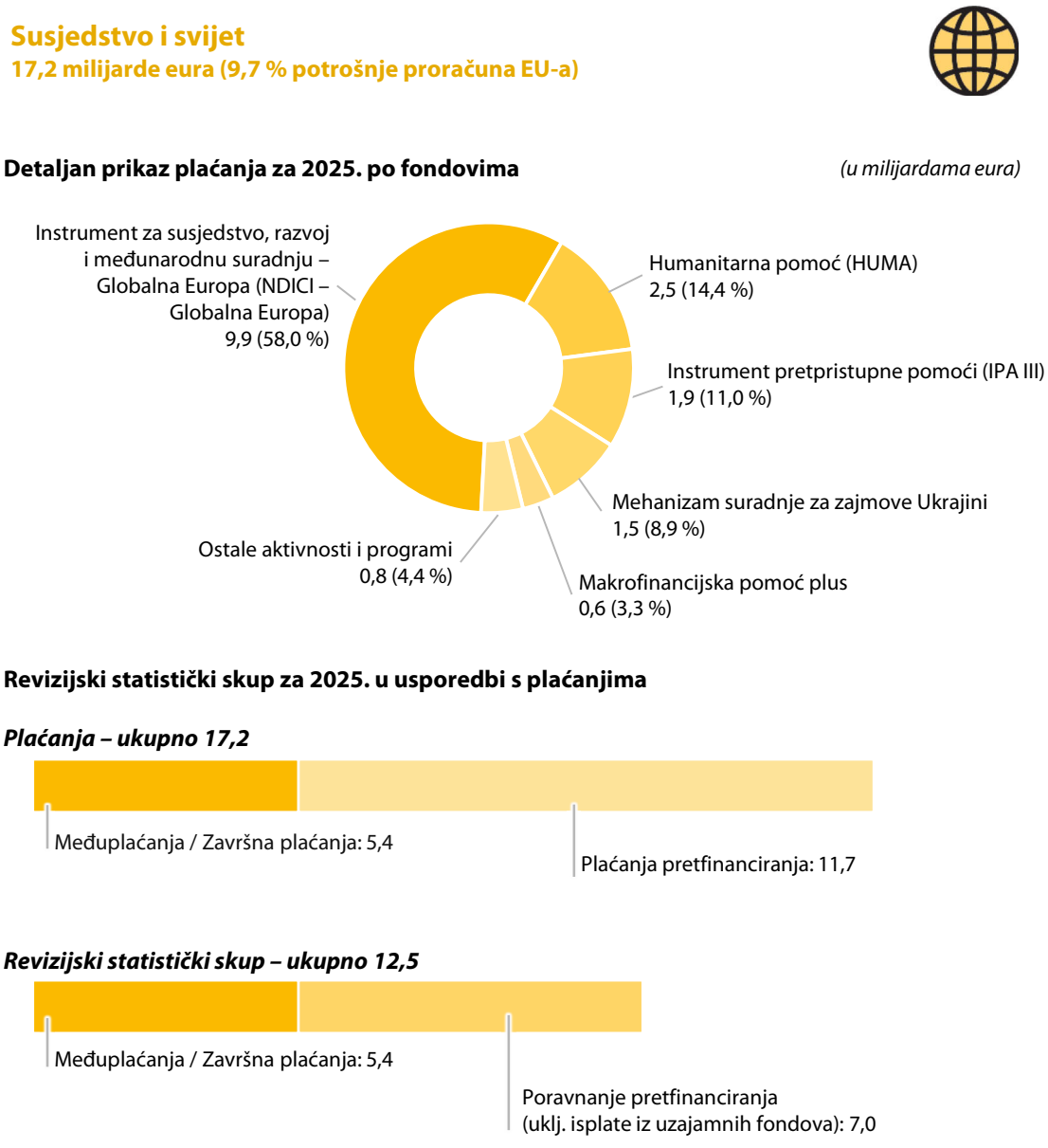
Sadržaj

	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. – 9.29.
Godišnje izvješće o radu GU-a MENA	9.24. – 9.27.
Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA	9.28.
Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti	9.29.
Ostali elementi	9.30.
Zaključak i preporuke	9.31. – 9.33.
Zaključak	9.31.
Preporuke	9.32. – 9.33.
Prilozi	
Prilog 9.1. – Plaćanja pojedinačnim zemljama koja su izvršili GU INTPA, GU ENEST i GU MENA	
Prilog 9.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

Uvod

9.1. U ovom poglavlju izneseni su rezultati revizije koju je Sud proveo za naslov 6. VFO-a „Susjedstvo i svijet”. Na ***slici 9.1.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti, potrošnje sredstava i revizijskog statističkog skupa u okviru tog naslova za 2025.

Slika 9.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup



Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2025.

Kratak opis

9.2. EU primjenjuje instrumente za vanjsko djelovanje diljem svijeta, često u zahtjevnim geopolitičkim i organizacijskim okruženjima. Tim instrumentima obuhvaćene su različite regije s različitim pravnim i institucijskim okvirima, zbog čega se oni moraju moći prilagoditi različitim regulatornim i operativnim uvjetima. Potrošnja u okviru predmetnog područja usmjerava se preko nekoliko instrumenata, a osobito Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (NDICI – Globalna Europa)[1], proračuna za humanitarnu pomoć (HUMA) i Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III)[2].

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.

9.4. Osim toga, EU pruža humanitarnu pomoć na temelju potreba, i to osobama pogođenim katastrofama uzrokovanim ljudskim djelovanjem i prirodnim katastrofama, s posebnim naglaskom na najranjivijim skupinama.

9.5. Instrument pretpristupne pomoći ima za cilj pružanje potpore 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. Tijekom 2025. naslov 6. prvi je put uključivao plaćanja povezana s Mehanizmom suradnje za zajmove Ukrajini[3]. U okviru tog mehanizma prihodi od imobilizirane ruske državne imovine koriste se za servisiranje i otplaćivanje zajmova makrofinancijske pomoći Ukrajini koje pružaju EU i skupina G-7.

9.7. Glavne uprave (GU) i službe koje su imale najvažniju ulogu u provedbi vanjskog djelovanja EU-a tijekom 2025. bile su Glavna uprava za međunarodna partnerstva (GU INTPA), Glavna uprava za proširenje i istočno susjedstvo (GU ENEST), Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO), Glavna uprava za Bliski istok, sjevernu Afriku i Perzijski zaljev (GU MENA) te Služba za instrumente vanjske politike.

---

[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).

[3] Uredba (EU) 2024/2773 o uspostavi Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini i pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini.

9.8. Tijekom 2025. plaćanja za područje „Susjedstvo i svijet” iznosila su 17,2 milijarde eura (pretfinanciranje, međuplaćanja i završna plaćanja). Izvršena su s pomoću nekoliko instrumenata (***slika 9.1.***) i metoda provedbe. To uključuje ugovore o javnoj nabavi radova, robe i usluga, bespovratna sredstva, posebne zajmove, kreditna jamstva i financijsku pomoć, *proračunsku potporu* te druge ciljane oblike proračunske pomoći u zemljama koje nisu članice EU-a (***Prilog 9.1.***). Tijekom 2024. ukupna plaćanja u okviru tog naslova iznosila su 15,4 milijarde eura.

Opseg revizije i revizijski pristup

9.9. Cilj revizije koju je proveo Sud bio je procijeniti stopu pogreške za predmetni naslov VFO-a i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno predmetnim naslovom VFO-a za 2025. ispitao sljedeće:

(a) statistički reprezentativan uzorak od 138 *transakcija* kojim su uzeti u obzir svi rashodi u okviru tog naslova VFO-a. Uzorkom koji je Sud sastavio obuhvaćeno je 57 transakcija GU-a INTPA, 30 transakcija GU-a ENEST, 21 transakcija GU-a ECHO, 13 transakcija Službe za instrumente vanjske politike, 12 transakcija GU-a MENA te pet transakcija drugih GU-ova (Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove (GU ECFIN, dvije transakcije), Glavne uprave za obrazovanje, mlade, sport i kulturu (GU EAC), Glavne uprave za trgovinu i gospodarsku sigurnost (GU TRADE), kao i Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA));

(b) jednu transakciju financiranu izvan godišnje gornje granice VFO-a, povezanu s Instrumentom za Ukrajinu[4]. Rezultati revizijskih aktivnosti Suda u vezi s tom transakcijom nemaju *učinak* na *procijenjenu stopu pogreške* za naslov 6. VFO-a, ali utječu na ukupnu stopu pogreške koju je Sud procijenio.

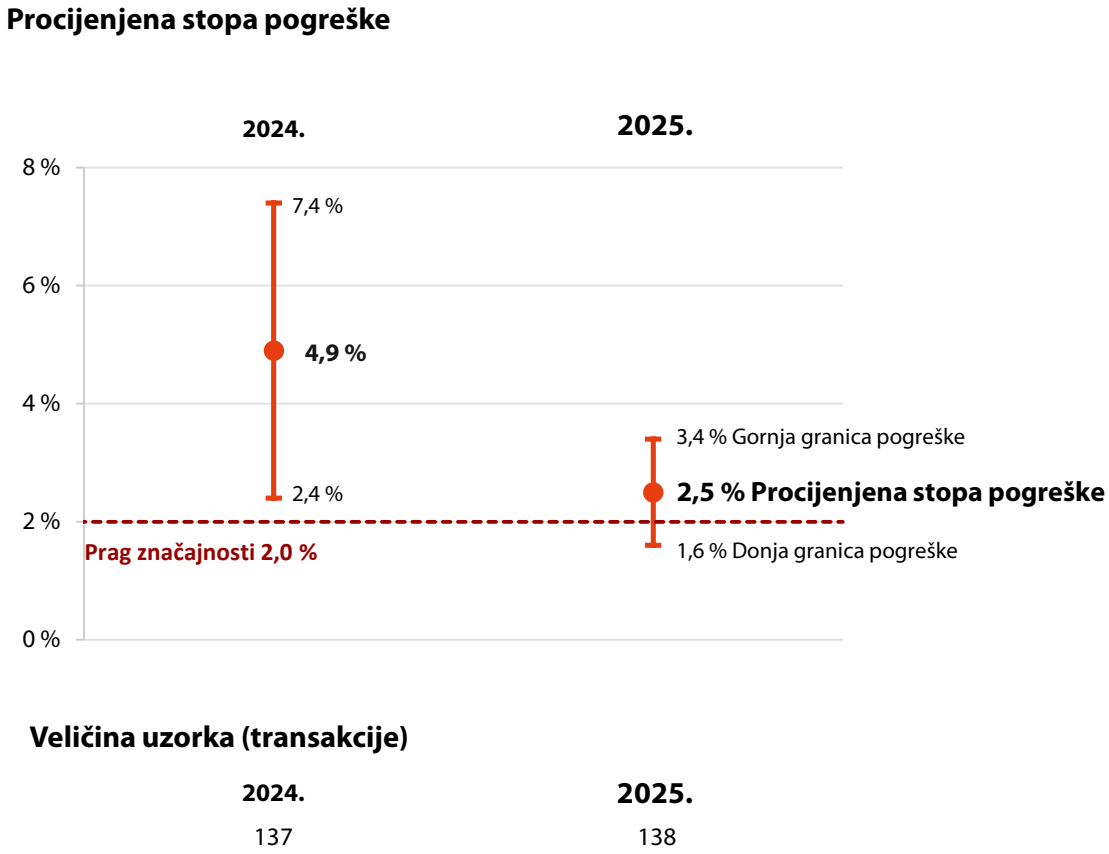
9.10. Osim toga, Sud je ispitao informacije o pravilnosti navedene u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a MENA i GU-a INTPA i potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

[4] Uredba (EU) 2024/792 o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu.

Pravilnost transakcija

9.11. Od 138 ispitanih transakcija njih 52 (37,7 %) sadržavale su pogreške. Na temelju 43 kvantificirane pogreške Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 2,5 % (*slika 9.2.*).

Slika 9.2. – Rezultati ispitivanja transakcija

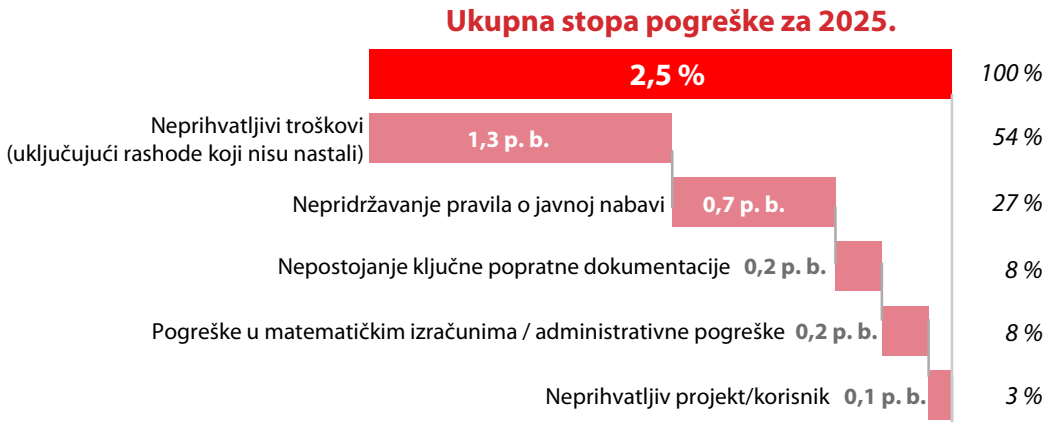


Izvor: Sud.

9.12. Plaćanja povezana s Mehanizmom suradnje za zajmove Ukrajini iznosila su 1,53 milijarde eura (12 % revizijskog statističkog skupa Suda, vidjeti *sliku 9.1.*). Taj je instrument privremene prirode i transakcije povezane s njim (plaćanja Ukrajini koja potječu od neočekivanog profita) bitno se razlikuju od ostatka revizijskog statističkog skupa Suda za predmetni naslov. Sud je proveo reviziju dviju transakcija povezanih s tim instrumentom u ukupnoj vrijednosti od 1,23 milijarde eura.

9.13. Na ***slici 9.3.*** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2025. po vrstama pogreške.

Slika 9.3. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogreške



p. b.: postotni bodovi

Izvor: Sud.

9.14. Sud je utvrdio razne vrste pogrešaka, koje su utjecale na više transakcija i koje su se ponavljale tijekom više revizijskih godina (***okvir 9.1.*** i ***okvir 9.2.***). Glavne su vrste pogrešaka bile:

- uključivanje *neizravnih troškova* kao *izravnih troškova* u obračun plaća;
- nepridržavanje pravila o *javnoj nabavi*;
- primjena netočnih deviznih tečajeva; i
- *poravnanje* prekomjernih iznosa pretfinanciranja.

9.15. Kao i prethodnih godina, niz pogrešaka koje je Sud utvrdio odnosio se na ugovore koje su u okviru *neizravnog upravljanja* provodili *subjekti koji se ocjenjuju na temelju stupova* (međunarodne organizacije, međunarodne financijske institucije i agencije država članica EU-a). Rashode u okviru takvih ugovora Komisija je prihvatila na temelju financijskog izvještaja i izjave o upravljanju. Potonje je osobna izjava subjekta koji se ocjenjuje na temelju stupova u kojoj se potvrđuje da su dostavljene financijske informacije pravilno prikazane, potpune i točne te da su prikupljene u skladu s obvezama utvrđenim u ugovoru. Od 43 pogreške koje je Sud kvantificirao (odlomak ***9.11***.) njih 14 bilo je povezano s takvim ugovorima te je činilo 0,6 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

9.16. Ove su godine međunarodne organizacije Sudu omogućile puni pristup dokumentaciji kojom su raspolagale za potkrepljivanje transakcija obuhvaćenih revizijom. To je poboljšanje u odnosu na prethodne godine, tijekom kojih je pristup bio ograničen na privremeno elektroničko pretraživanje u okruženju u kojem je moguć isključivo pregled, bez prosljeđivanja dokumenata, što je otežalo planiranje, provedbu i kontrolu kvalitete revizije. Prošle godine Sud je preporučio Komisiji da poduzme 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, a konkretno da zajamči 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[5]. Sud će i dalje pratiti to pitanje i izvješćivati o njemu.

9.17. Primjeri nekih od pogrešaka koje je Sud kvantificirao navedeni su u ***okviru 9.1.***

Okvir 9.1.

Primjer stručnjaka koji nije ispunjavao zahtjeve u pogledu radnog iskustva

GU MENA

Sud je proveo reviziju jednog računa koji je izdan na temelju ugovora za potporu civilnom društvu u jednoj sjevernoafričkoj zemlji vrijednog 1,88 milijuna eura.

Sud je pregledao naknade naplaćene za jednog višeg stručnjaka zaposlenog u okviru tog projekta. Zaključio je da taj stručnjak nije ispunjavao zahtjev u pogledu minimalnog radnog iskustva potrebnog da bi ga se moglo smatrati višim stručnjakom u skladu s uvjetima navedenog ugovora. Uzimajući u obzir trajanje radnog iskustva tog pojedinca, trebalo ga je smatrati nižim stručnjakom. Osim toga, ugovaratelj i javni naručitelj nisu primijenili odgovarajući postupak odabira i odobrenja.

Sud je stoga smatrao da razlika u iznosu naknade naplaćene za višeg stručnjaka umjesto nižeg stručnjaka nije prihvatljiva.

Primjer uključivanja neizravnih troškova u obračun plaća

GU INTPA

Sud je proveo reviziju jednog računa koji je izdan na temelju *sporazuma o doprinosu* za poboljšanje regionalnog gospodarskog upravljanja čija je vrijednost iznosila 7,94 milijuna eura i koji je sklopljen s jednom međunarodnom organizacijom u jednoj zapadnoafričkoj zemlji.

[5] Odlomak 8.13. i preporuka 8.1. iz godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna EU-a za 2024.

U okviru ispitivanja rashoda povezanih s osobljem Sud je utvrdio da je ta organizacija među izravne troškove uključila i rashode koji su neizravni, kao što su troškovi koji se odnose na upravljanje plaćama, sigurnost, IT i osposobljavanje. Neizravni troškovi koji su uključeni u *naknadu* isplaćenu toj međunarodnoj organizaciji (do 7 % izravnih troškova) ne mogu se potraživati kao izravni prihvatljivi troškovi.

Nadalje, Sud nije primio popratnu dokumentaciju kojom bi se potvrdilo da su ti troškovi stvarno bili nastali ili da su točno izračunani. Sud je te troškove stoga smatrao neprihvatljivima.

Slične probleme Sud je već utvrdio prethodnih godina (okvir 9.3. godišnjeg izvješća Suda za 2024.).

Primjer troškova prijevoza koji nisu prihvatljivi zbog nepostojanja dokumentacije

GU INTPA

Sud je proveo reviziju jednog računa koji je izdan na temelju sporazuma o doprinosu EU-a za aktivnosti zaštite okoliša u jednoj srednjoafričkoj zemlji vrijednog 19,20 milijuna eura.

Predmetni korisnik naplatio je troškove prijevoza tvrdeći da je u vezi s tim projektom financiranim sredstvima EU-a obavljen prijevoz na udaljenosti od određenog broja kilometara. Međutim, u okviru revizije Sudu nisu dostavljeni odgovarajući popratni dokumenti, kao što su putni nalozi, evidencija korištenja vozilima ili evidencija aktivnosti, kojima bi se dokazalo da su ta putovanja zaista bila povezana s provedbom navedene aktivnosti EU-a.

U nedostatku pouzdanih dokaza kojima bi se potkrijepilo pripisivanje tih troškova projektu Sud je smatrao da oni nisu prihvatljivi.

Primjer nepredviđene i nedovoljne upotrebe opreme

GU INTPA

Sud je proveo reviziju jednog računa koji je izdan na temelju ugovora o dodjeli *bespovratnih sredstava* za promicanje solarne energije u jednoj zemlji u jugoistočnoj Aziji čija je vrijednost iznosila 2,56 milijuna eura.

U okviru terenskog posjeta Sud je pregledao 15 solarnih ploča kupljenih sredstvima za taj projekt. Te su ploče bile namijenjene otvaranju demonstracijskih lokacija na kojima se predstavljaju praktične primjene solarne energije za mala poduzeća.

U okviru revizije koju je proveo Sud utvrđeno je da je relevantni korisnik pet godina čuvao te ploče i nije ih upotrebljavao. Zatim ih je donirao jednoj javnoj srednjoj školi, a takva upotreba nije bila predviđena navedenim ugovorom niti pokrivena određenom odobrenom izmjenom proračuna. Sud je te troškove stoga smatrao neprihvatljivima.

Nadalje, Sud je tijekom posjeta toj školi utvrdio da su u upotrebi bile samo dvije ploče, a preostalih trinaest još uvijek je bilo u skladištu te se nije upotrebljavalo.

Primjer slučaja u kojem evaluacijski kriteriji nisu primijenjeni na prethodno objavljeni način

GU INTPA

Sud je proveo reviziju jednog računa u okviru ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za aktivnosti odgovora na pandemiju bolesti COVID-19 čija je vrijednost iznosila 2,57 milijuna eura i koji je sklopljen s jednom nevladinom organizacijom u jednoj zemlji u jugoistočnoj Aziji.

Sud je proveo reviziju javne nabave savjetodavnih usluga koju je ta organizacija provela na temelju pregovaračkog postupka. Utvrdio je da odbor za evaluaciju nije primijenio kriterije za dodjelu i metodu bodovanja koji su bili utvrđeni u dokumentaciji o nabavi: nekoliko uvjeta u pogledu kvalifikacija nije ocijenjeno, uvedeni su dodatni kriteriji koji nisu bili predviđeni natječajnom dokumentacijom i upotrijebljene su različite bodovne ljestvice. Time su prekršena načela transparentnosti i jednakog postupanja.

Sud je stoga smatrao da taj postupak javne nabave nije bio pravilan, što je utjecalo na prihvatljivost troška.

9.18. Komisija je u 19 slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika 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 za ovo poglavlje bila bi manja za 1,1 postotni bod.

9.19. Sud je utvrdio i 33 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.

Primjer netočnog izračunavanja troškova za osoblje

GU ECHO

Sud je proveo reviziju rashoda prijavljenih na temelju sedam računa izdanih u okviru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava sklopljenih s nevladinim organizacijama koji su se provodili u sklopu izravnog upravljanja.

U skladu s uvjetima tih sporazuma troškovi za osoblje trebali su se izračunavati ili primjenom dnevnica koje se temelje na stvarnim godišnjim troškovima i unaprijed utvrđenom broju radnih dana ili primjenom jediničnih troškova usklađenih s uobičajenim praksama troškovnog računovodstva koje primjenjuju te nevladine organizacije.

Međutim, ni u jednoj od transakcija obuhvaćenih revizijom troškovi za osoblje nisu izračunani primjenom jedne od tih metoda.

Iako je smatrao da taj pristup nije u skladu s primjenjivim pravilima, Sud nije raspolagao dostatnim informacijama za izračun pripadajućeg neprihvatljivog iznosa.

Primjer zaračunavanja razlika deviznog tečaja na teret projekta

GU ENEST

Sud je proveo reviziju jednog računa koji je izdan na temelju sporazuma o doprinosu za potporu civilnom društvu u jednoj zemlji u Južnom Kavkazu vrijednog 2,03 milijuna eura.

U skladu s uvjetima tog sporazuma fluktuacije deviznog tečaja mogle su se pokrivati samo ako je proračun uključivao pričuvu za nepredviđene izdatke, što nije bio slučaj. Sud je utvrdio da su gubitci i dobitci nastali na temelju konverzije valuta svejedno bili zabilježeni kao troškovi projekta.

Iako je smatrao da taj pristup nije u skladu s primjenjivim pravilima, Sud nije raspolagao dostatnim informacijama za izračun pripadajućeg neprihvatljivog iznosa.

Primjer nepridržavanja zahtjeva u pogledu vidljivosti EU-a

GU ENEST

Sud je proveo reviziju jednog računa koji je izdan na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za integrirani teritorijalni razvoj u jednoj zemlji u Južnom Kavkazu čija je vrijednost iznosila 1,0 milijuna eura. Revizija je uključivala terensku provjeru odabranih radova.

Tijekom tog posjeta Sud je utvrdio da u jednom sportsko-zdravstvenom kompleksu i na sustavu vanjske rasvjete koji su financirani u okviru navedenog projekta nije bila istaknuta nikakva vidljiva oznaka financijske potpore EU-a.

Sud je zaključio da su time prekršene obveze o vidljivosti iz tog ugovora, na temelju kojih se od korisnika zahtijevalo da objave informacije o financiranju sredstvima EU-a i istaknu logotip EU-a na financiranoj infrastrukturi.

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 tzv. *teoretski pristup*. Sud je za 2025. proveo reviziju četiriju transakcija proračunske potpore (tri za 2024.) i deset transakcija na koje se primjenjuje teoretski pristup (isto kao i za 2024.).

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 tijekom 2025. iznosila su 58 milijuna eura. Sud je ispitao je li se Komisija pridržavala uvjeta za isplatu proračunske potpore partnerskim zemljama te je li provjeravala da su te zemlje ispunile opće uvjete prihvatljivosti, kao što su zadovoljavajuća poboljšanja u području upravljanja financijama u javnom sektoru. Opsegom revizije pravilnosti koju je Sud proveo nisu obuhvaćeni događaji koji nastanu nakon što Komisija isplati potporu određenoj državi primateljici jer se ta financijska sredstva zatim spajaju s vlastitim proračunskim sredstvima te zemlje.

9.22. U okviru „teoretskog pristupa”, u slučajevima u kojima se doprinosi Komisije projektima s više donatora objedine s doprinosima drugih donatora i ne namijeni ih se 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 kontrola koje je Komisija provela. Jedan takav primjer opisan je u ***okviru 9.3.***

Okvir 9.3.

Primjer djelotvorne provedbe ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava

GU INTPA

Sud je proveo reviziju jednog računa povezanog s ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava za jednu nevladinu organizaciju, koji se provodio u jednoj zapadnoafričkoj zemlji uz ukupni proračun od 0,65 milijuna eura. Ciljevi tog projekta bili su poboljšanje kvalitete života osoba s invaliditetom te promicanje integracije i uključenosti djece i mladih s takvim teškoćama.

Sud je tijekom terenskog posjeta provjerio opremu i materijale koji su 2022. i 2023. isporučeni u nekoliko centara za rehabilitaciju. Pregledao je nabavljene predmete i utvrdio da su u izvrsnom stanju. Oprema se aktivno upotrebljavala i bitno je doprinijela povećanju kapaciteta za pružanje rehabilitacijskih usluga u tim centrima.

Dokazi prikupljeni tijekom revizije upućivali su na to da su mehanizmi kontrole koje je Komisija primijenila doprinijeli jamčenju toga da su financijska sredstva upotrijebljena u predviđenu svrhu i da su u okviru te aktivnosti postignuta očekivana ostvarenja.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Godišnje izvješće o radu GU-a MENA

9.24. Sud je pregledao godišnje izvješće o radu GU-a MENA za financijsku godinu 2025. Usredotočio se na to je li GU MENA 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. Od ukupnih rashoda prihvaćenih 2025. (1,15 milijardi eura) GU MENA procijenio je *ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja* na 11,92 milijuna eura (1,04 %). Procijenjena vrijednost budućih ispravaka i odbitaka iznosi 0,01 % ukupnih relevantnih rashoda, dok izračunana vrijednost rizika u trenutku zaključenja iznosi 1,03 %, što je ispod *praga značajnosti*.

9.26. Rizik u trenutku zaključenja koji je GU MENA prikazao temelji se na studiji o *stopi preostale pogreške* koju je proveo vanjski izvođač. U toj studiji procjenjuje se stopa pogrešaka koje nisu otkrivene tijekom upravljačkih provjera koje je GU MENA proveo u svojem području nadležnosti te ona služi kao osnova za procjenu djelotvornosti tih provjera. Studija o stopi preostale pogreške nije *postupak izražavanja jamstva* ni revizijski postupak. Za 2025. u okviru predmetne studije ispitan je uzorak od 138 zaključenih ugovora.

9.27. U skladu s izjavom glavnog direktora GU-a MENA financijska izloženost tog GU-a bila je bila ispod Komisijina praga značajnosti od 2 % ukupnih prihvaćenih rashoda, koji iznose 1,15 milijardi eura. Budući da broj transakcija koje je Sud provjerio obuhvaća samo mali dio transakcija kojima upravlja GU MENA (vidjeti odlomak ***9.9***.), Sud tu izjavu ne može potvrditi na temelju rezultata revizijskih aktivnosti koje je obavio.

Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA

9.28. Aktivnosti koje je Sud proveo u vezi s godišnjim izvješćem o radu GU-a INTPA za 2025. detaljno su prikazane u godišnjem izvješću Suda o 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu.

Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti

9.29. Sud je pregledao informacije u Komisijinu AMPR-u za 2025. koje se odnose na procijenjeni rizik u trenutku plaćanja za područja politika obuhvaćena naslovom „Susjedstvo i svijet”. Komisija za taj naslov VFO-a nije iznijela nijednu vrijednost za rizik u trenutku plaćanja.

Ostali elementi

9.30. Sud je proveo reviziju jedne transakcije koja je obuhvaćala rashode izvan godišnjih gornjih granica VFO-a (vidjeti odlomak ***9.9***.). Transakcija se odnosila na bespovratna sredstva dodijeljena u okviru Instrumenta za Ukrajinu. U okviru revizije Sud nije utvrdio nijednu pogrešku. Budući da ti rashodi nisu obuhvaćeni naslovom 6. VFO-a, povezani rezultati revizijskih aktivnosti nemaju učinak na procijenjenu stopu pogreške za taj naslov, ali utječu na ukupnu stopu pogreške koju je Sud procijenio.

Zaključak i preporuke

Zaključak

9.31. 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 2,5 %.

Preporuke

9.32. U ***Prilogu 9.2.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe četiriju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2022. U godišnjem izvješću za 2024. Sud je već iznio informacije o provedbi triju od tih preporuka, koje je Komisija provela u potpunosti. Četvrta preporuka nije bila prihvaćena i stoga na temelju nje nisu poduzete nikakve mjere.

9.33. Na temelju nalaza i zaključaka za 2025. Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 9.1. – Potrebno je poboljšati postupak odabira stručnjaka

Komisija bi trebala zajamčiti da njezin postupak za odobravanje stručnjaka u okviru ugovora o pružanju usluga uključuje provjeru toga da je radno iskustvo tih stručnjaka u skladu s uvjetima u vezi s njegovim trajanjem i specifičnim područjem u kojem je stečeno.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Preporuka 9.2. – Potrebno je ojačati kontrole za sprečavanje prihvaćanja troškova povezanih s naknadama kao izravnih troškova

Kako bi se smanjio rizik od toga da se u okviru sporazuma o doprinosu troškovi koji su potencijalno obuhvaćeni naknadama nepravilno prihvate kao izravni troškovi u rashodima za plaće, Komisija bi trebala pružiti dodatne smjernice u kojima se pojašnjava:

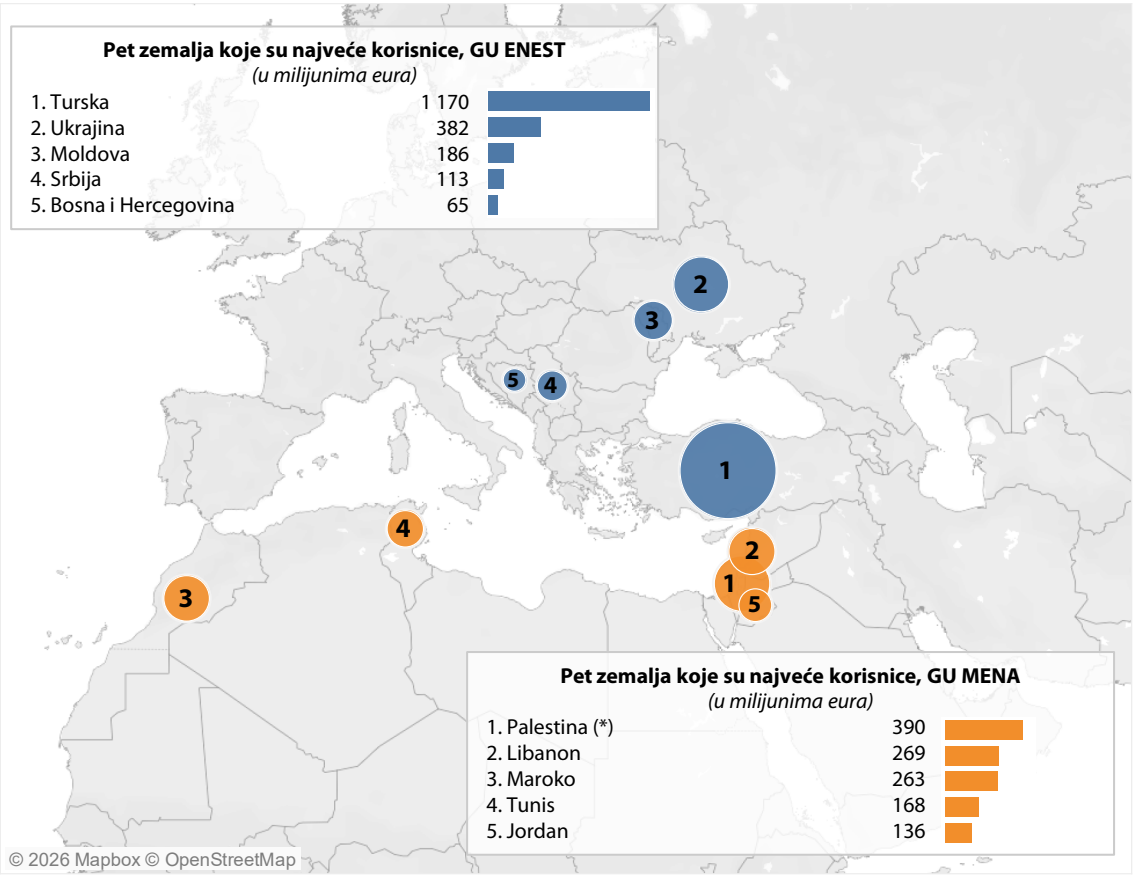
(a) razlika između izravnih troškova i naknada; i

(b) potreba za tim da prijavljeni troškovi za plaće ne uključuju troškove koji nisu izravni prihvatljivi troškovi i koji su potencijalno već obuhvaćeni naknadama.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Prilozi

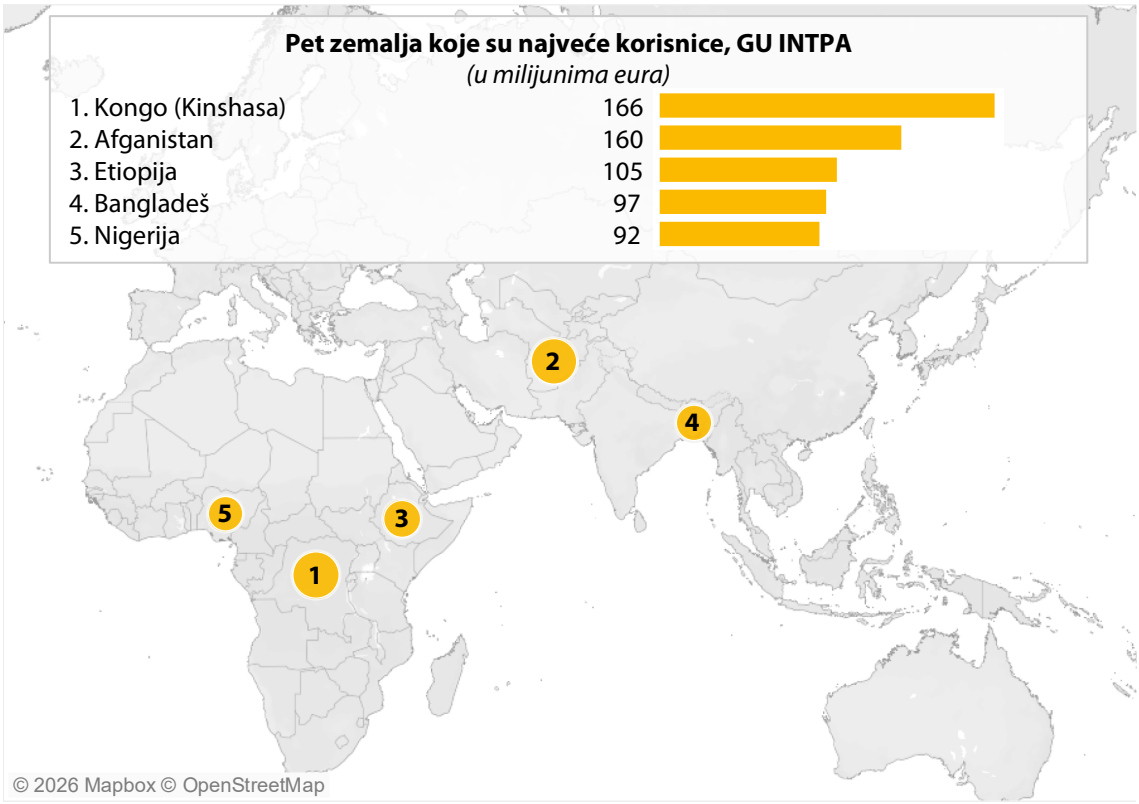
Prilog 9.1. – Plaćanja pojedinačnim zemljama koja su izvršili GU INTPA, GU ENEST i GU MENA



Izvor: pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap, koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

GU NEAR[6]: pet zemalja koje su bile najveće primateljice sredstava prethodnih godina *(u milijunima eura)*							
2021.		**2022.**		**2023.**		**2024.**	
Turska	127	Ukrajina	714	Turska	992	Turska	1 077
Moldova	109	Tunis	268	Ukrajina	399	Ukrajina	736
Maroko	106	Egipat	124	Srbija	338	Palestina (*)	429
Egipat	88	Palestina (*)	120	Palestina (*)	223	Tunis	263
Jordan	70	Maroko	102	Maroko	195	Maroko	228
(*) Ovaj naziv ne tumači se kao priznanje Države Palestine niti se njime dovode u pitanje pojedinačna stajališta država članica o tom pitanju.							

[6] Od 1. veljače 2025. GU NEAR podijeljen je na dvije zasebne glavne uprave: GU ENEST i GU MENA.



Izvor: pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap, koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Nadalje, GU INTPA izvršio je plaćanja za regionalne programe koji uključuju više od jedne zemlje. Tijekom 2025. ta su plaćanja iznosila 1,1 milijardu eura za Afriku, 197,1 milijun eura za Aziju i 142,8 milijuna eura za Sjevernu i Južnu Ameriku.

GU INTPA: pet zemalja koje su bile najveće primateljice sredstava prethodnih godina *(u milijunima eura)*

2021.		2022.		2023.		2024.	
Bangladeš	140	Afganistan	200	Afganistan	135	Bangladeš	166
Irak	103	Kongo (Kinshasa)	79	Bangladeš	120	Afganistan	120
Pakistan	89	Pakistan	76	Irak	81	Somalija	88
Nepal	85	Etiopija	76	Pakistan	79	Zambija	82
Afganistan	77	Jemen	69	Kongo (Kinshasa)	76	Nigerija	7

Prilog 9.2. – 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	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	Sud preporučuje Komisiji sljedeće: **Preporuka 1.:** 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. Ciljni rok provedbe: lipanj 2024.:			
2022.	Sud preporučuje Komisiji sljedeće: **Preporuka 2.:** 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 povezani rizik nizak. Ciljni rok provedbe: kraj 2024.			

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	Sud preporučuje Komisiji sljedeće: **Preporuka 3.:** Potrebno je utvrditi primjeren vremenski okvir kojim se jamči da će izvješća o provjeri rashoda koja izvođači izdaju u vezi s ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava biti dostupna prije obrade plaćanja ili poravnanja rashoda. Ciljni rok provedbe: kraj 2025.	⊗	✗	
2022.	Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće: **Preporuka 4.:** Potrebno je pojačati kontrole kojima će se naloge za povrat neiskorištenog pretfinanciranja isključiti iz izračuna *korektivnog kapaciteta* GU-a NEAR. Ciljni rok provedbe: od godišnjeg izvješća o radu za 2023. nadalje	✓	▨	

Izvor: Sud.

Poglavlje 10.

Europska javna uprava

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	**10.1. – 10.3.**
Kratak opis	10.2.
Opseg revizije i revizijski pristup	10.3.
Pravilnost transakcija	**10.4. – 10.21.**
Europski parlament	10.7. – 10.9.
Vijeće Europske unije	10.10. – 10.11.
Europska komisija	10.12. – 10.19.
Europski revizorski sud	10.20.
Europska služba za vanjsko djelovanje	10.21.
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	**10.22. – 10.23.**
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	**10.24.**
Zaključak i preporuke	**10.25. – 10.27.**
Zaključak	10.25.
Preporuke	10.26. – 10.27.
Prilozi	
Prilog 10.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Europska javna uprava”	

Uvod

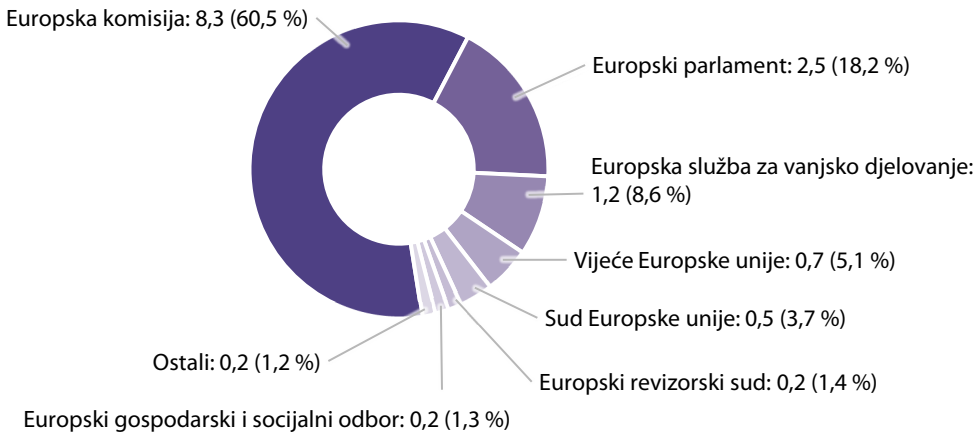
10.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 7. VFO-a „Europska javna uprava”. Na ***slici 10.1.*** prikazan je pregled potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2025. po institucijama i tijelima EU-a.

Slika 10.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

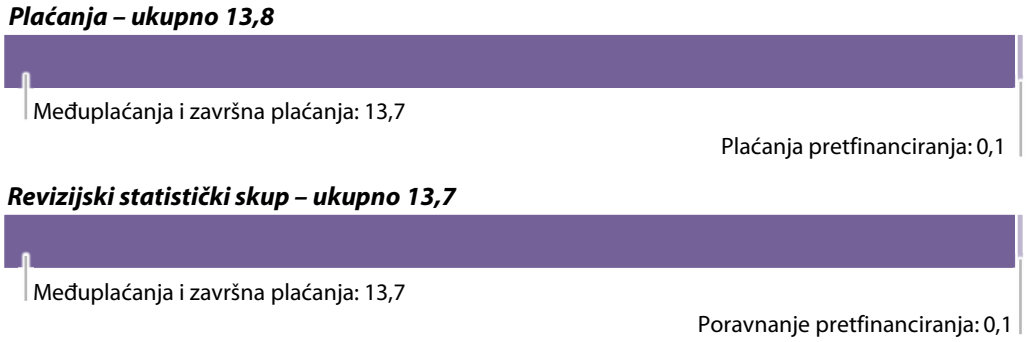
Europska javna uprava
13,8 milijardi eura (7,8 % potrošnje proračuna EU-a)

(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2025. po institucijama



Revizijski statistički skup za 2025. u usporedbi s plaćanjima



Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2025.

Kratak opis

10.2. Administrativni rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse, uključujući mirovine, koji su 2025. činili otprilike 71 % ukupnih rashoda, kao i rashode za zgrade, opremu, 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

10.3. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno predmetnim naslovom VFO-a za 2025. ispitao sljedeće:

(a) statistički reprezentativan uzorak od 70 *transakcija* kojim su obuhvaćeni svi rashodi u okviru tog naslova, kao i transakcije svih institucija i tijela EU-a. Cilj Suda bio je procijeniti stopu *pogreške* i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*.

(b) nadzorne i kontrolne sustave Ureda za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO), posebno provedbu standarda unutarnje kontrole, upravljanje rizicima i funkcioniranje ključnih kontrola.

(c) 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 rashode[1], kako su prikazane u Komisijinu *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti*.

[1] Glavna uprava za ljudske resurse i sigurnost (GU HR), Glavna uprava za digitalne usluge (GU DIGIT), Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) i uredi za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu (OIB) i Luxembourgu (OIL).

Pravilnost transakcija

10.4. Od 70 ispitanih transakcija njih 18 (26 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju devet kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da je stopa pogreške ispod *praga značajnosti.*

10.5. *Mjerljive pogreške* koje je Sud utvrdio odnosile su se na rashode Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije, Europske Komisije i *Europske službe za vanjsko djelovanje*. Uglavnom se odnose na nedostatke u *postupcima javne nabave*, kao što je nepostojanje ključne dokumentacije. Sud je utvrdio nemjerljive pogreške u transakcijama Europskog parlamenta, Europske komisije, Suda Europske unije i Europske službe za vanjsko djelovanje. Sud nije utvrdio nijedno bitno pitanje u vezi s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Europskim odborom regija, Europskim ombudsmanom ili Europskim nadzornikom za zaštitu podataka. Vanjski revizor koji je proveo reviziju nad Europskim revizorskim sudom izvijestio je o jednom problemu (odlomak ***10.20***.). Kad se pogreške odnose na postupke javne nabave, Sud o njima izvješćuje u prvom redu u odjeljku o instituciji koja je upravljala predmetnim postupkom.

10.6. Jedna nemjerljiva pogreška odnosi se na sve institucije koje imaju sjedište u Luksemburgu. Riječ je o isplati troškova prijevoza u korist udruge roditelja koja upravlja prijevozom djece u europske škole u Luksemburgu. Sud je utvrdio da ne postoji ugovorni okvir u pisanom obliku koji sadržava prava i obveze uključenih strana te uvjete za izračun, provjeru i izvršavanje takvih plaćanja. Time se stvara nesigurnost u pogledu odgovornosti i otežava rješavanje sporova ili ispravljanje pogrešaka u vezi s izdavanjem računa.

Europski parlament

10.7. Sud je ispitao 15 transakcija i utvrdio da su u dvjema postojale mjerljive pogreške. Jedna pogreška odnosila se na isplatu jednom klubu zastupnika. Taj klub zastupnika dodijelio je jedan od ugovora, a da nije tražio dovoljan broj ponuda, kako se zahtijeva pravilima Europskog parlamenta[2]. Time se ograničilo tržišno natjecanje. U slučaju drugog ugovora koji se odnosi na tu isplatu nije postojalo jasno razlikovanje između kriterija za odabir i kriterija za dodjelu, a ponderiranje kriterija za dodjelu nije bilo dovoljno razrađeno. To je negativno utjecalo na transparentnost procesa evaluacije.

10.8. Druga pogreška odnosila se na jedan *postupak javne nabave* koji uključuje šestogodišnji okvirni ugovor o IT uslugama čije trajanje nije bilo dovoljno opravdano. U skladu s *Financijskom uredbom* trajanje okvirnih ugovora ograničeno je na četiri godine, osim u propisno opravdanim slučajevima.

10.9. Osim toga, Sud je utvrdio jednu transakciju u kojoj postoji nemjerljiva pogreška. Riječ je transakciji koju je isplatila Europska komisija, dok je postupkom javne nabave za tu transakciju upravljao Europski parlament. U tom je postupku nedostajala dokumentacija koja je potrebna u skladu s Financijskom uredbom.

Vijeće Europske unije

10.10. Sud je ispitao četiri transakcije i utvrdio da su u dvjema postojale mjerljive pogreške. Prva mjerljiva pogreška odnosila na plaćanje za IT usluge vanjskom pružatelju usluga, a sastojala se u tome da kriterij za izračun satnice jednog konzultanta nije bio pravilno primijenjen.

10.11. Druga se odnosila na ugovor kojim je upravljala Europska komisija, kako je navedeno u odlomku ***10.16***.

[2] Pravilnik za proračunsku stavku 400., posljednji put izmijenjen 15. srpnja 2024.

Europska komisija

10.12. Sud je ispitao 25 transakcija i utvrdio da su u trima postojale mjerljive pogreške.

10.13. Jedna od tih pogrešaka odnosila se na neopravdano plaćanje naknade za preseljenje jednom umirovljeniku. Sud je zaključio da u tom slučaju postojeće kontrole nisu bile dovoljne za sprečavanje nepravilnog utvrđivanja prava tog umirovljenika.

10.14. Ostale pogreške odnosile su se na transakcije povezane s dvjema zgradama. U tim su transakcijama utvrđeni nedostatci u postupcima javne nabave i nepostojanje ključne dokumentacije. Za prvu od tih transakcija Sud nije prikupio dokaze o tome da je bila dostupna ključna dokumentacija, kao što su poziv na dostavu ponuda, natječajne specifikacije ili potvrda o imenovanju povjerenstva za otvaranje i evaluaciju ponuda, kako je propisano Financijskom uredbom za pregovaračke postupke.

10.15. Druga transakcija povezana sa zgradama uključivala je plaćanje za radove opremanja jednog podatkovnog centra i na to je plaćanje otpadalo više od 50 % ukupnih troškova ugovora o zakupu za taj centar. Istraživanje tržišta, provedeno prije pregovaračkog postupka za taj ugovor o najmu, bilo je u znatnoj mjeri nepotpuno jer je obuhvaćalo samo troškove zakupa, ali ne i radove opremanja. Prema tome, za radove uređenja nije provedena neovisna evaluacija ili usporedba troškova. Sud stoga smatra da taj pregovarački postupak nije bio u skladu sa zahtjevima iz Financijske uredbe. Utvrdio je i nepostojanje ključne dokumentacije, slično kao u slučajevima iz odlomka ***10.14***.

10.16. Osim toga, utvrdio je mjerljive pogreške u trima transakcijama iz uzorka za druge institucije, pri čemu je postupcima javne nabave upravljala Europska komisija. Prva transakcija, za koju je plaćanje izvršilo Vijeće Europske unije, odnosila se na kupnju uredske opreme. Mjerodavni ugovorni okvir sadržavao je odredbu o prilagodbi cijene koja nije bila u skladu s pravom EU-a o javnoj nabavi jer nije uključivala upućivanje na neovisni indeks, formulu ili provjerljivu referentnu vrijednost. Stoga je tom okviru nedostajalo objektivnosti i transparentnosti koji su potrebni u skladu s Financijskom uredbom.

10.17. Kad je riječ o drugoj transakciji, za koju je plaćanje izvršila Europska služba za vanjsko djelovanje, poziv na dostavu ponuda nije sadržavao kriterije za odabir i dodjelu, kako se zahtijeva Financijskom uredbom.

10.18. Treća transakcija, za koju je plaćanje izvršio Europski revizorski sud, uključivala je ugovor za kupnju opreme i pružanje profesionalnih usluga. Specifično trajanje tog ugovora od šest godina nije bilo dostatno opravdano. Riječ je o slučaju sličnom onomu iz odlomka ***10.8***.

10.19. Još jedna transakcija povezana sa zgradama, u kojoj je utvrđeno postojanje nemjerljive pogreške, odnosila se na ugovor kojim upravlja Europski parlament, kako je navedeno u odlomku ***10.9***.

Europski revizorski sud

10.20. Neovisni vanjski revizor, koji je proveo reviziju nad Sudom, ispitao je dvije transakcije i utvrdio jednu mjerljivu pogrešku koja se odnosi na ugovor kojim upravlja Europska komisija, kako je navedeno u odlomku ***10.18***.

Europska služba za vanjsko djelovanje

10.21. Sud je ispitao 15 transakcija. Utvrdio je jednu mjerljivu pogrešku, koja se odnosi na ugovor kojim upravlja Europska komisija, kako je navedeno u odlomku ***10.17***.

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

10.22. Sud je ispitao nadzorne i kontrolne sustave Ureda za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO), kako je navedeno u odlomku ***10.3***. točki ***(b)***. Utvrdio je da je od osam odjela tog ureda samo jedan nedavno preispitao svoj popis *osjetljivih radnih mjesta*. Nadalje, strategija PMO-a za borbu protiv prijevara za razdoblje 2022. –2024. nije bila ažurirana te nije bilo službene i pravovremene evaluacije provedbe mjera uključenih u povezani akcijski plan.

10.23. Od 2019. PMO sve više automatizira svoje provjere kojima se potvrđuje da postoji pravo umirovljenika na nastavak primanja mirovine. Pri pregledu funkcionalnosti za vođenje evidencije o potvrdama o životu za umirovljenike u IT sustavu PMO-a, Sud je primijetio da ne postoje:

(a) redoviti pregledi korisničkih prava pristupa;

(b) proces praćenja radi utvrđivanja umirovljenika bez potvrde o životu te naknadno postupanje s tim u vezi; i

(c) formalni postupci za službenike koji unose podatke i ovjeravatelje u obradi izjava umirovljenika o životu te u potvrđivanju identiteta umirovljenika tijekom osobnih posjeta ili telefonskih poziva.

To može ugroziti *djelotvornost* automatiziranih provjera koje obavlja PMO, čime se povećavaju rizik od neopravdano isplaćenih sredstava i potreba da se osigura njihov povrat.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

10.24. U godišnjim izvješćima o radu koja je Sud pregledao nisu utvrđene značajne stope pogreške, što je u skladu s revizijskim nalazima Suda (vidjeti odlomak ***10.4***.).

Zaključak i preporuke

Zaključak

10.25. 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

10.26. U ***Prilogu 10.1.*** prikazano je praćenje provedbe preporuke koju je Sud iznio Europskom parlamentu u svojem godišnjem izvješću za 2022. Sud smatra da je ta preporuka provedena u određenoj mjeri. Revizija koju je Sud proveo za 2025. (odlomak ***10.7***.) upućuje na to da je ta preporuka i dalje relevantna.

10.27. Na temelju revizijskih aktivnosti Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 10.1. – Potrebno je poboljšati provjere kojima se potvrđuje da postoji pravo umirovljenika na nastavak primanja mirovine

PMO bi trebao:

(a) pojačati svoje procese praćenja kako bi se utvrdili umirovljenici za koje ne postoji dokaz o životu i naknadno postupilo s tim u vezi; i

(b) utvrditi službene postupke za obradu izjava o životu u svojem IT sustavu i provjeru identiteta umirovljenika.

Ciljni rok provedbe: sredina 2027.

Prilozi

Prilog 10.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Europska javna uprava”

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	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	Sud preporučuje sljedeće: **Preporuka 1.** Uprava Europskog parlamenta trebala bi ojačati svoju kontrolu načina na koji europski klubovi zastupnika izvršavaju odobrena proračunska sredstva i predložiti Predsjedništvu parlamenta mjere kojima će se od klubova zastupnika zahtijevati da djelotvorno primjenjuju unutarnja pravila i jamče usklađenost s postupcima javne nabave. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2024.			Uprava Europskog parlamenta radila je na jačanju svojih smjernica u vezi s tim kako europski klubovi zastupnika izvršavaju *odobrena proračunska sredstva* tako što je organizirala nekoliko tečajeva osposobljavanja i pružila pomoć klubovima zastupnika u vezi s primjenom pravila o javnoj nabavi. Međutim, uprava nije Predsjedništvu Parlamenta predložila mjere kojima će se od klubova zastupnika zahtijevati da djelotvorno primjenjuju unutarnja pravila Parlamenta i jamče usklađenost s postupcima javne nabave.

Izvor: Sud.

Poglavlje 11.

Mehanizam za oporavak i otpornost

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	**11.1. – 11.10.**
Kratak opis Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)	11.1. – 11.5.
Ciljevi relevantne politike	11.2.
Okvir za upravljanje i kontrolu	11.3. – 11.4.
Stanje provedbe	11.5.
Opseg revizije i revizijski pristup	11.6. – 11.10.
Procjena usklađenosti s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti	**11.11. – 11.21.**
Ključne etape ili ciljne vrijednosti nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri	11.13. – 11.14.
Mjere čija je provedba počela prije razdoblja prihvatljivosti	11.15. – 11.17.
Dvostruko financiranje	11.18. – 11.21.
Ispitivanje odabranih sustava praćenja i kontrole	**11.22. – 11.38.**
Nedostatci u Komisijinoj preliminarnoj procjeni	11.22.
Iako se broj otvorenih važnih preporuka iz revizija koje je provela Komisija smanjio, rok za provedbu većine preporuka istekao je	11.23. – 11.28.
Sustavi kontrole u državama članicama i dalje nisu dovoljno djelotvorni	11.29. – 11.38.
I dalje postoji potreba za kontrolnim ključnim etapama	11.29. – 11.32.
Nedostatci u sustavima za jamčenje usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama u nekim državama članicama	11.33. – 11.37.
Nedostatci u zahtjevima za plaćanje	11.38.

Analiza izmjena provedbenih odluka Vijeća 11.39. – 11.48.

Nekoliko provedbenih odluka Vijeća izmijenjeno je nakon podnošenja zahtjeva za plaćanje kako bi bile u skladu sa stvarnim postignućima 11.41. – 11.42.

Objektivne okolnosti nisu uvijek bile dovoljno objašnjene i često nisu bile potkrijepljene odgovarajućim dokazima 11.43. – 11.44.

Nekim su izmjenama uklonjene važne faze provedbe iz mjere u okviru RRF-a 11.45.

Nedostatci povezani s učinkom izmjena na procjene troškova 11.46. – 11.48.

Pitanja povezana s osmišljavanjem mjera, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti 11.49. – 11.53.

Godišnja izvješća o radu i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti 11.54. – 11.59.

Zaključci i preporuke 11.60. – 11.62.

Zaključci 11.60. – 11.61.

Preporuke 11.62.

Prilozi

Prilog 11.1. – Revizijski pristup i metodologija

Prilog 11.2. – Rezultati revizije isplata bespovratnih sredstava državama članicama

Prilog 11.3. – Praćenje provedbe prethodnih preporuka

Uvod

Kratak opis Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)

11.1. RRF je uveden Uredbom (EU) 2021/241 („Uredba”), koja je stupila na snagu 19. veljače 2021. Uredba je izmijenjena dvaput: prvi put u veljači 2023.[1], što je državama članicama omogućilo da u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost dodaju „poglavlje o planu *REPowerEU*”, a zatim u veljači 2024.[2], što je državama članicama omogućilo da u te planove kao procijenjene troškove uključe iznos svojeg 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 provoditi 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 agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine – uveden je dodatan cilj, tj. 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 provodi RRF u okviru *izravnog upravljanja*, što znači da snosi izravnu odgovornost za njegovu provedbu. Plaćanja u okviru RRF-a uvjetovana su time da države članice u zadovoljavajućoj mjeri dostignu *ključne etape* i *ciljne vrijednosti* utvrđene u prilozima *provedbenim odlukama Vijeća* kojima su odobreni njihovi nacionalni planovi za oporavak i otpornost[3]. Dodatni zahtjevi odnose se na to da nije došlo do nazadovanja u pogledu ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti 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 EU-a i nacionalnim pravom, posebno u pogledu sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja *prijevara*, korupcije i sukoba interesa. Države članice mogu podnijeti zahtjeve za isplatu do dvaput godišnje te im trebaju priložiti sažetak revizija i 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. 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 razlici[5] 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] Članak 4. stavak 2. Uredbe o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241.

[4] Ibid., članci 5. i 9., članak 17. stavak 2. te članak 24. stavak 3.

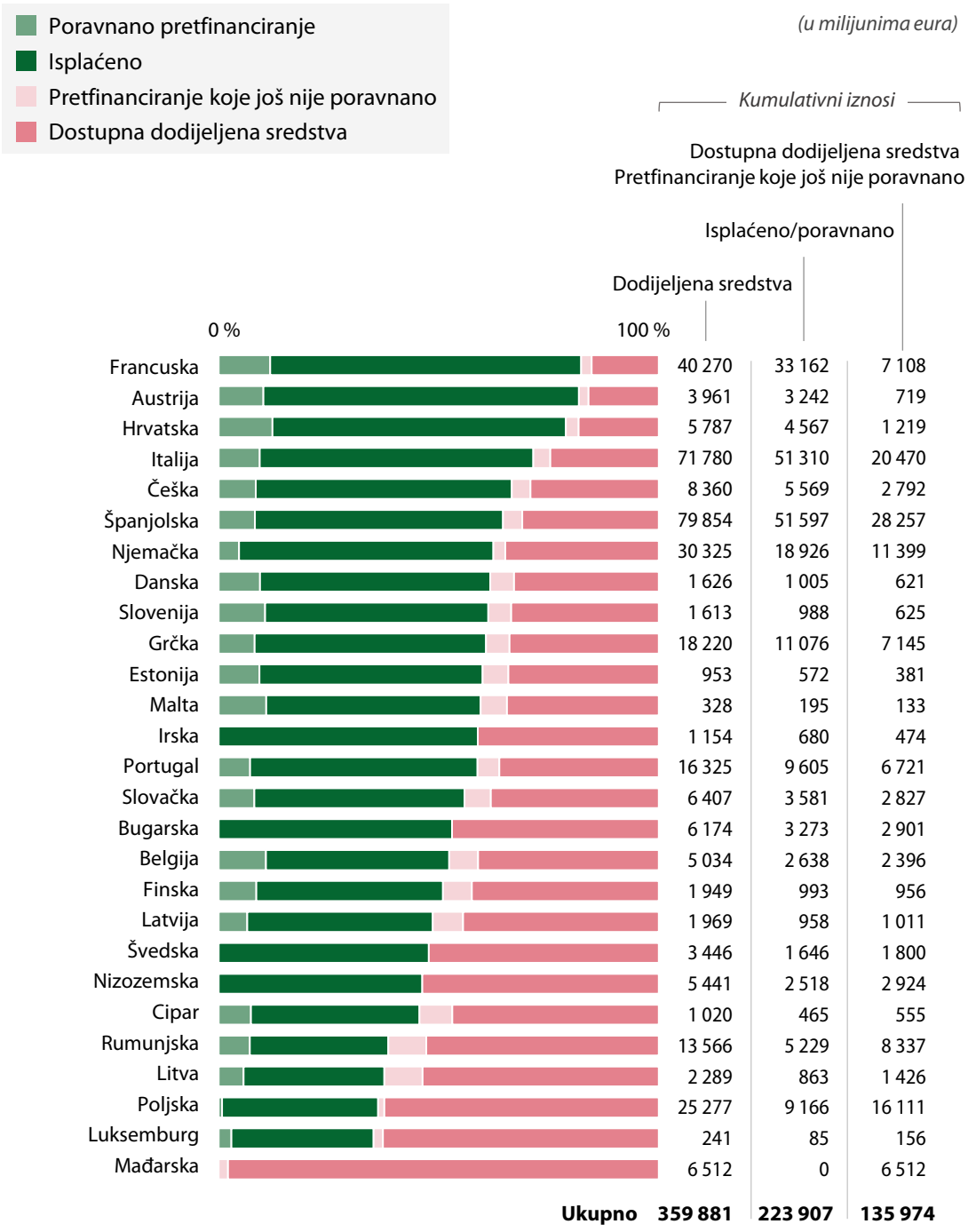
[5] Godišnje izvješće za 2023., odlomak XXXVIII.

[6] Ibid., odlomak 11.13.

Stanje provedbe

11.5. Do kraja 2025. Komisija je izvršila 102 isplate *bespovratnih sredstava* (jednu 2021., njih 13 tijekom 2022., njih 23 tijekom 2023., njih 28 tijekom 2024. i njih 37 tijekom 2025.) u ukupnoj vrijednosti od 223,9 milijardi eura. To znači da je 38 % ukupnih raspoloživih (bespovratnih) sredstava i dalje na raspolaganju za isplatu u posljednjoj godini provedbe RRF-a (vidjeti ***sliku 11.1.***). Sud napominje da Mađarska do kraja 2025. još nije podnijela nijedan zahtjev za plaćanje.

Slika 11.1. – Napredak u isplati bespovratnih sredstava iz RRF-a državama članicama prema stanju 31. prosinca 2025.



	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	Ukupno
Pretfinanciranje	36 373	271	1692	2412	0	**40 748**
Isplaćeno	10 000	46 897	46 326	53 484	40 078	**196 785**
Poravnanja	1494	6803	7150	6370	5305	**27 122**

Izvor: Sud.

Opseg revizije i revizijski pristup

11.6. Rashodi za bespovratna sredstva u okviru RRF-a za 2025. iznosili su ukupno 45,4 milijarde eura. Sud je revizijom obuhvatio svih 37 isplata bespovratnih sredstava u ukupnoj vrijednosti od 40,1 milijarde eura i *poravnanje* pretfinanciranja u ukupnoj vrijednosti od 5,3 milijarde eura.

11.7. U skladu s revizijskim pristupom opisanim u ***Prilogu 11.1.*** Sud je za svoje mišljenje o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a za 2025. ispitao sljedeće:

(a) 200 ključnih etapa i 220 ciljnih vrijednosti uključenih u zahtjeve za 37 isplata bespovratnih sredstava izvršenih 2025. kako bi procijenio jesu li one u skladu s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti (vidjeti ***sliku 11.2.***). Sud obuhvaća 40 % ukupnog revizijskog statističkog skupa ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Procjena koju je Sud proveo uključivala je:

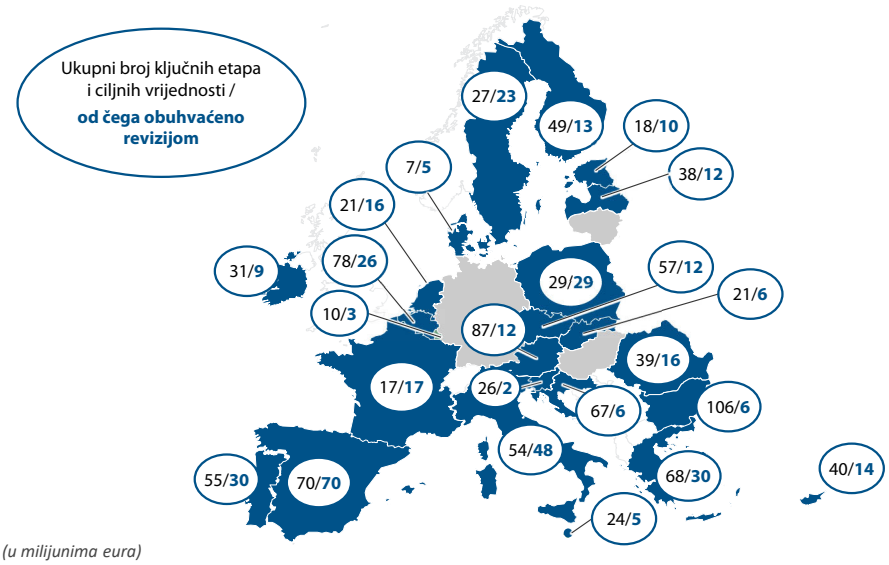
   (i) pregled Komisijinih preliminarnih procjena i osam ključnih etapa povezanih sa sustavima za reviziju i kontrolu u državama članicama;

   (ii) terenske posjete za 27 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u pet država članica (Belgiji, Španjolskoj, Latviji, Austriji i Poljskoj);

(b) izvješća Komisije o *ex post* revizijama kako bi se preispitale njihove revizijske aktivnosti i dostavljeni nalazi, uključujući provedbu preporuka koje su iznesene na temelju tih revizija; i

(c) informacije o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a za 2025. 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)*.

Slika 11.2. – Ukupni broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na kojima se temelje rashodi u okviru RRF-a za 2025. te broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti obuhvaćenih revizijom



(u milijunima eura)

		Revizijski statistički skup		Revizijski uzorak		Postotak ukupnog broja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti obuhvaćen revizijom
Država članica	Rashodi	**Ukupni broj ključnih etapa**	**Ukupni broj ciljnih vrijednosti**	**Ključne etape obuhvaćene revizijom**	**Ciljne vrijednosti obuhvaćene revizijom**	
Belgija (*)	1 695	55	23	**10**	**16**	33 %
Bugarska (*)	1 904	96	10	**2**	**4**	6 %
Češka (*)	2 003	31	26	**2**	**10**	21 %
Danska	148	5	2	**3**	**2**	71 %
Estonija	143	13	5	**6**	**4**	56 %
Irska (*)	356	19	12	**2**	**7**	29 %
Grčka (*)	3 997	58	10	**20**	**10**	44 %
Španjolska (*)	8 136	28	42	**28**	**42**	100 %
Francuska	3 776	7	10	**7**	**10**	100 %
Hrvatska (*)	1 204	29	38	**2**	**4**	9 %
Italija (*)	8 836	31	23	**25**	**23**	89 %
Cipar (*)	220	30	10	**8**	**6**	35 %
Latvija	339	27	11	**7**	**5**	32 %
Luksemburg	60	6	4	**1**	**2**	30 %
Malta	57	12	12	**3**	**2**	21 %
Nizozemska	1 185	15	6	**10**	**6**	76 %
Austrija (*)	2 438	63	24	**6**	**6**	14 %
Poljska	2 266	19	10	**19**	**10**	100 %
Portugal (*)	2 176	31	24	**6**	**24**	55 %
Rumunjska	1 044	34	5	**11**	**5**	41 %
Slovenija	463	20	6	**1**	**1**	8 %
Slovačka	569	15	6	**4**	**2**	29 %
Finska (*)	720	39	10	**7**	**6**	27 %
Švedska	1 646	14	13	**10**	**13**	85 %
Ukupno	45 383	**697**	**342**	**200**	**220**	40 %

(*) Tijekom 2025. izvršeno je više od jednog plaćanja.
Za pojedinosti o odabiru ključnih etapa i ciljnih vrijednosti vidjeti odlomke ***(9)***. – ***(11)***. u ***Prilogu 11.1.***
Područja koja je Sud obuhvatio revizijom razlikuju se od zemlje do zemlje jer se Sud usredotočuje na plaćanja visoke vrijednosti.

Izvor: Sud.

11.8. Revizijom koju je Sud proveo nije obuhvaćena ni pravilnost rashoda nastalih krajnjim primateljima ni komponenta RRF-a koja se odnosi na zajmove.

11.9. S obzirom na velik broj izmjena provedbenih odluka Vijeća i njihovu važnost za djelotvornu provedbu RRF-a, Sud je pregledao i uzorak od 32 izmjene koji se temeljio na procjeni rizika (a te se izmjene odnose na 20 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti). Sud je analizirao mjeru u kojoj su države članice dostavile obrazloženje da je do izmjena došlo zbog objektivnih okolnosti (članak 21. Uredbe), kao i kasniju analizu koju je provela Komisija. Osim toga, Sud trenutačno provodi zasebnu reviziju kako bi procijenio jesu li posljednji krugovi izmjene planova za oporavak i otpornost 2025. i 2026., koje je ocijenila Komisija i odobrilo Vijeće, i dalje usklađeni s ukupnom razinom prethodnih ambicija navedenih u tim planovima.

11.10. Povrh toga, Sud je pregledao uzorak (koji se temeljio na riziku) od 20 postupaka javne nabave u pet država članica (Belgiji, Španjolskoj, Francuskoj, Portugalu Rumunjskoj) i 10 slučajeva dodjele državne potpore u četirima državama članicama (Danskoj, Francuskoj, Cipru i Švedskoj) u vezi s plaćanjima u okviru RRF-a izvršenim 2025. Cilj tih aktivnosti bio je zaključiti jesu li ti postupci i dodjele provedeni u skladu s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima.

Procjena usklađenosti s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti

11.11. Sud je utvrdio da su od 420 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje je ispitao za njih 16 izneseni nalazi s financijskim *učinkom* (vidjeti ***Prilog 11.2.***). Oni su se odnosili na 9 plaćanja u okviru RRF-a od njih 37 (i na povezana poravnanja pretfinanciranja) u devet država članica. Sud zaključuje da je minimalni financijski učinak tih nalaza iznad *praga značajnosti* koji primjenjuje.

11.12. S obzirom na prirodu modela potrošnje sredstava u okviru RRF-a i na to da se Komisijina metodologija za obustavu plaćanja[7] temelji na donošenju brojnih prosudbi, zbog čega može doći 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.*** prikazane su vrste nalaza koji imaju financijski učinak.

Slika 11.3. – Vrste nalaza koji imaju financijski učinak



Izvor: Sud

Ključne etape ili ciljne vrijednosti nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri

11.13. Sud je provjerama utvrdio da 10 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u sedam država članica 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 tome izvršila povezana plaćanja.

---

[7] COM(2023) 99: 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”.

Okvir 11.1.

Primjer ključne etape koja nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri

Poljska – opis ključne etape B5G: „Uredbom se utvrđuju standardi kvalitete za kruta goriva iz biomase namijenjena uporabi u kućanstvu, uključujući drvene pelete”.

Poljska je u svibnju 2025. donijela uredbu kojom se utvrđuju standardi kvalitete samo za drvene pelete (12 standarda) i brikete (osam standarda) na koje otpada 14,9 % svih ogrjevnih jedinica u kojima se biomasa upotrebljava kao gorivo u poljskim kućanstvima. Ta se uredba ne primjenjuje na ostale vrste biomase (prije svega na drvo za ogrjev), na koje otpada 85,1 % svih ogrjevnih jedinica.

Komisija je procijenila da je navedena ključna etapa dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri te je isključivanje ostalih vrsta biomase smatrala „minimalnim odstupanjem”. Komisija smatra da nije bilo potrebe za utvrđivanjem standarda kvalitete za ostale vrste biomase jer se na njih primjenjuju standardi utvrđeni u propisima za borbu protiv smoga.

Međutim, ti su propisi regionalni akti, a ne nacionalno zakonodavstvo kako se zahtijeva provedbenom odlukom Vijeća. Nadalje, takvi propisi postoje u samo 14 od 16 poljskih regija i njima se utvrđuje samo jedan standard (najveća vlažnost) povezan sa svim vrstama biomase, uključujući drvene pelete i brikete.

Sud smatra da navedeno odstupanje nije minimalno jer velika većina goriva iz biomase koja se upotrebljava u kućanstvima nije obuhvaćena navedenom uredbom u okviru te ključne etape. Sud je stoga zaključio da ta ključna etapa nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri.

Sud je utvrdio i ključne etape / ciljne vrijednosti koje nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri kad je riječ o plaćanjima izvršenim Bugarskoj, Irskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Italiji i Švedskoj.

11.14. Prošle godine Sud se suzdržao od donošenja zaključka o tome jesu li dvije *kontrolne ključne etape* uključene u prvo plaćanje Poljskoj dostignute u zadovoljavajućoj mjeri[8]. Cilj tih ključnih etapa, koje su bile preduvjet za bilo kakva plaćanja Poljskoj u okviru RRF-a, bio je ojačati neovisnost i nepristranost sudova reformom sustava stegovnih mjera za sudce. Iako je Sud istaknuo ozbiljne nedostatke u imenovanju sudaca, nije donio zaključak zbog neriješenog zahtjeva za prethodnu odluku upućenog Sudu Europske unije u predmetu C-517/24, koji se izravno odnosio na to pitanje. Sud EU-a kasnije je proglasio zahtjev za prethodnu odluku nedopuštenim jer je smatrao da taj zahtjev nadilazi njegovu nadležnost za donošenje prethodnih odluka. Stoga nije ispitao meritum pitanja koja je iznio nacionalni sud koji je uputio taj zahtjev. Neovisno o tome, predmet je i dalje u tijeku pred nacionalnim sudom. Međutim, Sud napominje da su drugi povezani predmeti koji se odnose na te ključne etape i dalje u tijeku pred Sudom EU-a (npr. predmet C-555/24). Sud stoga čeka da Sud EU-a donese konačnu odluku o tim predmetima prije nego što donese zaključak o tome jesu li te ključne etape i još jedna izravno povezana ključna etapa dostignute u zadovoljavajućoj mjeri.

Mjere čija je provedba počela prije razdoblja prihvatljivosti

11.15. Uredbom se propisuje da se u okviru RRF-a mogu financirati isključivo mjere započete od 1. veljače 2020.[9], ali u njoj nisu predviđeni dodatni kriteriji za utvrđivanje „početka” određene mjere. Komisija je u listopadu 2024. objavila smjernice[10] u kojima je pojasnila da „početak” mjere tumači kao početak provedbe te mjere na terenu kad troškovi stvarno nastanu.

11.16. Sud i dalje smatra[11] 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 uspostavlja se obveza te pokreće gospodarska i proizvodna aktivnost na razini ugovaratelja i podugovaratelja, što dovodi do *rezultata* u naknadnim plaćanjima.

---

[8] Godišnje izvješće za 2024., odlomak 11.16.

[9] Članak 17. stavak 2. Uredbe.

[10] COM(2024) 474: Prilog II. izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost.

[11] Godišnje izvješće za 2023., odlomak 11.22.

11.17. Sud je utvrdio da se s projektima koji su se odnosili na četiri ciljne vrijednosti povezane s dvama plaćanjima (Belgiji i Švedskoj) započelo prije veljače 2020. Stoga ta četiri projekta nije trebalo financirati iz RRF-a.

Dvostruko financiranje

11.18. Izbjegavanje dvostrukog financiranja jedno je od ključnih načela za utvrđivanje prihvatljivosti rashoda EU-a[12] te je od temeljne važnosti za zaštitu financijskih interesa EU-a[13].

11.19. U Uredbi se upotrebljava uvriježena definicija dvostrukog financiranja koja se temelji na troškovima iako se plaćanjima u okviru RRF-a ne nadoknađuju nastali prihvatljivi troškovi, nego se nagrađuje zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Sud smatra da u sklopu RRF-a do dvostrukog financiranja dolazi kad se isti povezani trošak ključne etape ili ciljne vrijednosti financira dvaput i/ili kad se dvaput prijave ista postignuća, pa se stoga i financiraju dvaput. Stoga se isto postignuće ne smije financirati dvaput iz proračuna EU-a 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 i drugih fondova EU-a.

11.21. Sud je utvrdio dva slučaja dvostrukog financiranja (vidjeti primjer u ***okviru 11.2.***) u kojima se nisu smjela pružiti financijska sredstva iz RRF-a.

---

[12] Članak 191. stavak 3. Financijske uredbe.

[13] Članak 1. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95.

Okvir 11.2.

Primjer ključne etape financirane iz RRF-a i drugih fondova EU-a

Latvija – opis ključne etape 144: „Mapiranje ljudskih resursa u zdravstvu uključuje detaljne informacije o broju zdravstvenih djelatnika koji rade u različitim disciplinama, u javnom i privatnom sektoru te na svim razinama skrbi”.

Komisija smatra da ne može doći do dvostrukog financiranja kad se iz RRF-a ne pokrivaju isti troškovi. Kako bi to utvrdila, upotrebljava troškove koje su države članice navele u planovima za oporavak i otpornost.

Sud je utvrdio da je postignuće ključne etape, tj. mapiranje ljudskih resursa u zdravstvu, bilo već u potpunosti financirano, razrađeno i usvojeno u sklopu projekta u okviru Instrumenta EU-a za tehničku potporu.

To je bio jedan od dvaju slučajeva dvostrukog financiranja u Latviji.

Ispitivanje odabranih sustava praćenja i kontrole

Nedostatci u Komisijinoj preliminarnoj procjeni

11.22. Za 12 od 16 nalaza s financijskim učinkom Sud je utvrdio nedostatke u Komisijinoj procjeni. Osim toga, Sud je u Komisijinoj procjeni utvrdio dodatnih 28 slučajeva nedostataka koji nisu imali učinak na dostizanje ključne etape / ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri. U tim slučajevima Komisija nije provela dostatne provjere kako bi procijenila pouzdanost podataka dostavljenih uz zahtjeve za plaćanje. Sud je od predmetnih država članica dobio dodatne informacije (vidjeti primjer u ***okviru 11.3.***).

Okvir 11.3.

Primjer nedostatka u Komisijinoj preliminarnoj procjeni

Cipar – opis ciljne vrijednosti 193: „Smanjenje zaostataka u neriješenim predmetima za izdavanje vlasničkih listova… Od tog ukupnog broja od 20 000 neriješenih vlasničkih listova, 80 % rješava se ili izdavanjem vlasničkih listova ili odbijanjem predmeta.”

Komisija je svoju procjenu temeljila na izvješću o napretku koje su dostavila ciparska nadležna tijela i na daljinskoj provjeri sustava. Međutim, nije provjerila pouzdanost objedinjenih informacija.

Konkretno, Komisija nije zatražila popis predmeta u tijeku ili zaključenih predmeta niti je odabrala uzorak pojedinačnih zahtjeva kako bi provjerila točnost prijavljenih podataka, što je potrebno u skladu s njezinim smjernicama za uzorkovanje.

Zbog toga Komisija nije raspolagala dostatnim i adekvatnim dokazima kojima bi potvrdila da je zaostatak od 20 000 neriješenih vlasničkih listova za nekretnine smanjen za 80 %.

Iako se broj otvorenih važnih preporuka iz revizija koje je provela Komisija smanjio, rok za provedbu većine preporuka istekao je

11.23. U skladu s *Financijskom uredbom*[14] i sporazumima o financiranju sklopljenim s državama članicama Komisija provodi *ex post* revizije radi otkrivanja i ispravljanja pogreški u vezi s operacijama nakon njihova odobravanja.

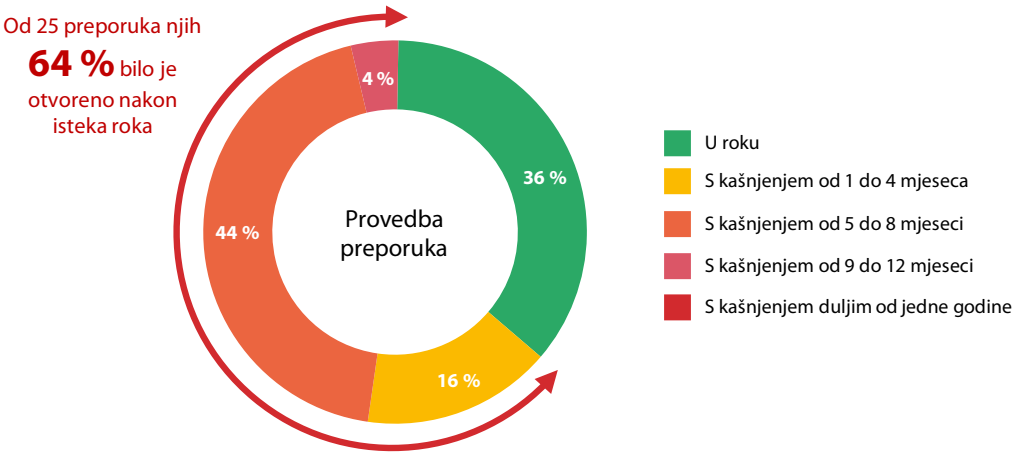
11.24. Komisija je od 2021. objavila 37 završnih revizijskih izvješća koja su sadržavala 852 preporuke za 21 državu članicu. Prema stanju od 11. svibnja 2026. Komisija je smatrala da je 758 preporuka (89 %) provedeno i da su preostale 94 preporuke (11 %) otvorene. Komisijino izvješćivanje ima tri glavne faze (kratko izvješće, nacrt izvješća i završno izvješće). Za dovršetak nacrta izvješća o reviziji Komisija je utvrdila interni rok od 40 dana od datuma završetka aktivnosti na terenu. Sud napominje da su, na kraju svibnja 2026., 34 revizije ostale u fazi izrade kratkog izvješća u prosjeku devet mjeseci od tog roka, zbog čega je došlo do produljenja postupka donošenja potencijalnih preporuka.

11.25. 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 uvođenje kontrolnih ključnih etapa (vidjeti odlomak ***11.29***.) ili razlog za *zadršku* 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 mogu biti i ozbiljna povreda obveza iz sporazuma o financiranju.

11.26. Broj otvorenih preporuka povezanih s ključnim ili vrlo važnim nalazima smanjio se sa 136 tijekom 2025. na 25 tijekom 2026. Unatoč tom poboljšanju, provedba 64 % potonjih preporuka i dalje je kasnila (prema stanju iz prosinca 2025.) tijekom posljednje godine provedbe RRF-a (vidjeti ***sliku 11.4.***).

[14] Članak 74. stavak 6. Financijske uredbe.

Slika 11.4. – Kašnjenja u provedbi otvorenih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima na temelju revizija koje je provela Komisija



Izvor: Sud

11.27. U ***tablici 11.1.*** prikazan je broj preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima koje se odnose na sustave kontrole u državama članicama, zajedno s pojedinostima o njihovoj provedbi.

Tablica 11.1. – Istekao je rok za provedbu većine otvorenih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima

	Ključni nalazi			Vrlo važni nalazi		
	Otvorene		Zaključene	Otvorene		Zaključene
	Otvorene (do utvrđenog roka)	Otvorene (nakon isteka roka)		Otvorene (do utvrđenog roka)	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	-	5	22	-	1	65
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”	-	-	8	-	4	43
Slučaj sumnje na prijevaru	-	-	2	-		7
Neupotreba alata Arachne kao alata za otkrivanje rizika ili njegova upotreba u ograničenoj mjeri	-	-	-	2	-	7
Nedostatci u zahtjevu za plaćanje						
Neprihvatljivi prijavljeni projekti ili stavke	-	-	2	-	-	3
Nedostatci u revizijama koje su provela nacionalna revizijska tijela (npr. netočne procjene, metodološki nedostatci)	-	-	-	6	-	26
Neodgovarajući ili nedostatan *revizijski trag* ili proces upravljanja podatcima	-	-	43	-	1	78

Ostali nedostatci						
Neodgovarajuće prikupljanje podataka koje nije u skladu s člankom 22. stavkom 2. točkom (d) Uredbe	-	-	14	-	4	27
Nedostatak administrativnih kapaciteta / osposobljavanja ili nepostojanje jasne organizacijske strukture	-	-	1	-	-	28
Neusklađenost s pravilima o promidžbi	-	-	4	1	1	43
Ukupno (broj preporuka / broj država članica)	**-**	**5/2**	**96/12**	**9/1**	**11/6**	**327/19**

Izvor: Sud.

11.28. Sud je sastavio uzorak od osam zaključenih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima kako bi provjerio jesu li provedene. Utvrdio da je Komisija zaključila dvije preporuke bez odgovarajućih dokaza. U tim dvama slučajevima cilj preporuka bio je postupiti po nalazima o izostanku primjene postupaka za zaštitu financijskih interesa Unije (PFIU). Na temelju dostavljenih dokaza nije utvrđeno da su ti postupci stvarno provedeni.

Sustavi kontrole u državama članicama i dalje nisu dovoljno djelotvorni

I dalje postoji potreba za kontrolnim ključnim etapama

11.29. Ako Komisija tijekom revizija koje provodi utvrdi nedostatke u sustavu kontrole u državi članici, 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 ta 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 članicama[15]. Međutim, potreba za kontrolnim ključnim etapama upućuje i na to da sustavi u državama članicama nisu potpuno djelotvorni.

11.30. Cilj revizijskih aktivnosti Suda nije davanje mišljenja o ukupnoj *djelotvornosti* sustava kontrole u državama članicama. Međutim, procjena koju je Sud proveo u pogledu dostizanja kontrolnih ključnih etapa u zadovoljavajućoj mjeri omogućuje mu da procijeni ključne komponente tih sustava. Tijekom 2025. (tj. posljednje godine provedbe RRF-a) države članice i dalje su nastojale dostići kontrolne ključne etape kako bi zajamčile da su njihovi sustavi kontrole spremni za provedbu RRF-a. Sud općenito zaključuje da je svih osam kontrolnih ključnih etapa povezanih s isplatama bespovratnih sredstava u okviru RRF-a za 2025. dostignuto u zadovoljavajućoj mjeri.

11.31. Nedostatci u sustavima kontrole u državama članicama čije je drugo ili bilo koje naknadno plaćanje bilo uvjetovano dostizanjem kontrolnih ključnih etapa donose sa sobom rizik za zaštitu financijskih interesa EU-a sve dok se te ključne etape ne dostignu i ti nedostatci mogu imati učinak na pravilnost rashoda. Sud je utvrdio da je od osam navedenih kontrolnih ključnih etapa njih pet (dvije u Belgiji i po jedna u Irskoj, Austriji i Finskoj) dodano drugom zahtjevu za plaćanje, dok se preostale tri (sve u Švedskoj) odnose na prvi zahtjev za plaćanje.

---

[15] Pregled 02/2025 „Odgovornost, transparentnost i usmjerenost na uspješnost – pouke koje treba izvući iz nedostataka Mehanizma za oporavak i otpornost”, odlomak 63.

U sustavima kontrole u nekim državama članicama postoje trajni nedostatci

11.32. Na temelju pregleda izvješća Komisije o revizijama i provedbe relevantnih preporuka Sud je utvrdio sljedeće:

- Kad je riječ o pitanjima u vezi s dvostrukim financiranjem, izvješće Komisije o *zaštiti financijskih interesa EU-a* sadržava vrlo važan nalaz u vezi s provjerama toga postoji li rizik od dvostrukog financiranja koji se odnosi na znatan dio sustava kontrole u jednoj državi članici. Stoga ne postoji jamstvo da je ta država članica provela svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost uz primjenu odgovarajućih zaštitnih mjera za izbjegavanje dvostrukog financiranja od trenutka revizijskog nalaza (prosinac 2023.) do zaključenja preporuke u siječnju 2025.

- Kad je riječ o nalazima o sukobima interesa, izvješća Komisije o *ex post* revizijama sadržavaju vrlo važne nalaze o dvjema državama članicama. Stoga ne postoji jamstvo da su te dvije države članice provele svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost uz primjenu odgovarajućih zaštitnih mjera protiv sukoba interesa, barem od sastavljanja nalaza revizije (u kolovozu 2023. odnosno svibnju 2024.). Nalazi su ostali otvoreni u vrijeme provjera koje je obavljao Sud. Komisija je (u listopadu 2023. i kolovozu 2024.) utvrdila i znatne nedostatke (ključni i vrlo važni nalazi) u sustavima kontrole u jednoj drugoj državi članici. Stoga ne postoji jamstvo da je ta država članica provela svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost uz primjenu odgovarajućih zaštitnih mjera protiv sukoba interesa, barem od trenutka sastavljanja nalaza revizije do zaključenja preporuka u studenome 2025.

Sud ne objavljuje imena tih država članica jer Komisija navedena revizijska izvješća smatra povjerljivim sve do završetka postupka praćenja svih svojih preporuka.

Nedostatci u sustavima za jamčenje usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama u nekim državama članicama

11.33. Iako usklađenost s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama nije uvjet za isplate financijskih sredstava iz RRF-a državama članicama, radi zaštite financijskih interesa EU-a države članice moraju jamčiti usklađenost projekata u okviru RRF-a s tim pravilima. Kao tijelo koje snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna, Komisija mora zajamčiti da su sustavi država članica svrsishodni. Sud je u tematskom izvješću 09/2025[16] utvrdio nedostatke u sustavima država članica za jamčenje usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama. Napomenuo je da su kršenja tih pravila dugogodišnji problem u kohezijskoj politici i drugim područjima proračunskih rashoda.

11.34. Sud je utvrdio sljedeća kršenja pravila o javnoj nabavi:

(a) u dvama slučajevima (u Španjolskoj i Rumunjskoj) javni naručitelj nije obrazložio svoju odluku da ne podijeli ugovore u nekoliko grupa;

(b) u jednom slučaju u Rumunjskoj javni naručitelj nezakonito je odabrao pojednostavnjeni postupak i nije osigurao pravilnu objavu poziva na nadmetanje;

(c) u jednom slučaju u Rumunjskoj javni naručitelj nezakonito je primijenio pregovarački postupak bez prethodne objave.

11.35. Osim toga, Sud je utvrdio i druge probleme u pogledu usklađenosti koji ne utječu na ukupnu pravilnost predmetnih postupaka. Riječ je o nepostojanju provjera za sprečavanje/otkrivanje sukoba interesa (četiri slučaja u Belgiji i Francuskoj) i neobjavljivanju obavijesti o dodjeli ugovora (četiri slučaja u Francuskoj).

[16] Tematsko izvješće 09/2025 „Sustavi za jamčenje usklađenosti rashoda iz RRF-a s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama – Poboljšavaju se, ali i dalje nisu dostatni”.

11.36. Kad je riječ o pravilima o državnim potporama, Sud je utvrdio sljedeće nepravilnosti:

(a) umjetnu podjelu projekata kako bi se izbjegli pragovi za prijavu[17] (vidjeti primjer u ***okviru 11.4.***) i netočan izračun prihvatljivih troškova (dva slučaja/projekta u Švedskoj);

(b) neispunjavanje uvjeta za isključenje (četiri slučaja/projekta u Francuskoj) i kasno objavljivanje informacija o transparentnosti (jedan slučaj/projekt u Francuskoj); i

(c) nedostatke u procjeni usklađenosti s pragovima *de minimis*[18] (dva slučaja/projekta u Danskoj).

[17] Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora, s naknadnim izmjenama – pročišćeni tekst objavljen u *Službenom listu Europske unije* od 1. srpnja 2023. (Uredba o općem skupnom izuzeću) (kako je izmijenjena).

[18] Uredba Komisije (EU) 2023/2831 o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore.

Okvir 11.4.

Primjer neusklađenosti s pravilima o državnim potporama

Ciljna vrijednost 1 za Švedsku – „Dodjela projekata kojima se emisije ugljikova dioksida smanjuju za očekivanih 300 000 tona”

Švedska agencija za zaštitu okoliša (EPA) dodijelila je 9. prosinca 2021. državnu potporu istom poduzeću primatelju na temelju 24 zasebne odluke o dodjeli bespovratnih sredstava[19]. Ukupni prihvatljivi trošak za sve 24 odluke iznosio je 506,9 milijuna švedskih kruna (što odgovara iznosu od 49,5 milijuna eura), a ukupna vrijednost potpore dodijeljene na temelju svih 24 odluka iznosila je 354,9 milijuna švedskih kruna (što odgovara iznosu od 34,6 milijuna eura).

Sud je utvrdio da je na temelju svih odluka isti davatelj potpore pružio potporu istom primatelju u okviru istog programa te da su te potpore odobrene istog datuma. Pojedinosti iz zahtjeva tog jedinog primatelja i izvješća o napretku pokazuju da je postojala namjera za uspostavu mreže postaja za opskrbu vodikom.

Na temelju navedenog Sud smatra da te 24 odluke o dodjeli bespovratnih sredstava čine jedan projekt. Budući da ukupni prihvatljivi troškovi i ukupna dodijeljena potpora premašuju pragove za prijavu[20], potpora nije trebala biti dodijeljena bez prijavljivanja Komisiji.

Sud napominje da je od 24 odluke o dodjeli bespovratnih sredstava njih 13 kasnije poništeno, zbog čega je došlo do povrata 192,3 milijuna švedskih kruna.

11.37. Sud je utvrdio i druge probleme u pogledu usklađenosti koji ne utječu na ukupnu pravilnost predmetnih postupaka ili slučajeva. Odnosili su se na slučajeve neusklađenosti s Uredbom o općem skupnom izuzeću koji nisu bili značajni, i to u pogledu statusa „malih i srednjih poduzeća”[21] (jedan slučaj/projekt u Francuskoj) i nedostatke u ispunjavanju obveze vođenja evidencije za *de minimis* potpore (dva slučaja/projekta u Danskoj).

[19] U skladu s člankom 56. Uredbe o općem skupnom izuzeću.

[20] U skladu s člankom 4. stavkom 1.točkom (cc) Uredbe o općem skupnom izuzeću.

[21] Preporuka Komisije od 6. svibnja 2003. o definiciji mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (Tekst značajan za EGP) (priopćeno pod brojem dokumenta C(2003) 1422), (2003/361/EZ).

Nedostatci u zahtjevima za plaćanje

11.38. Sud je utvrdio netočnosti u zahtjevima za plaćanje u četirima državama članicama (Italiji, Poljskoj, Slovačkoj i Švedskoj). U dvjema (Italiji i Švedskoj) od tih država članica utvrdio je probleme u izjavama o upravljanju. Cilj je tih izjava pružiti jamstvo da su informacije dostavljene uz zahtjeve za plaćanje potpune, točne i pouzdane[22]. Države članice trebale bi u relevantnim slučajevima u izjave o jamstvu koje podnose Komisiji uključiti *zadrške* kojima upozoravaju na dokaze koji nedostaju. Sud je utvrdio da su pri podnošenju relevantnih zahtjeva za plaćanje navedene dvije države članice bile svjesne da nije bilo dovoljno dokaza o dostizanju određenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri. Međutim, nijedna od tih dviju država članica nije u svoju izjavu o upravljanju uključila zadršku kojom bi upozorila na to da je u trenutku podnošenja zahtjeva za plaćanje određena ključna etapa ili ciljna vrijednost bila dostignuta samo djelomično.

[22] Članak 22. stavak 2. točka (c) Uredbe.

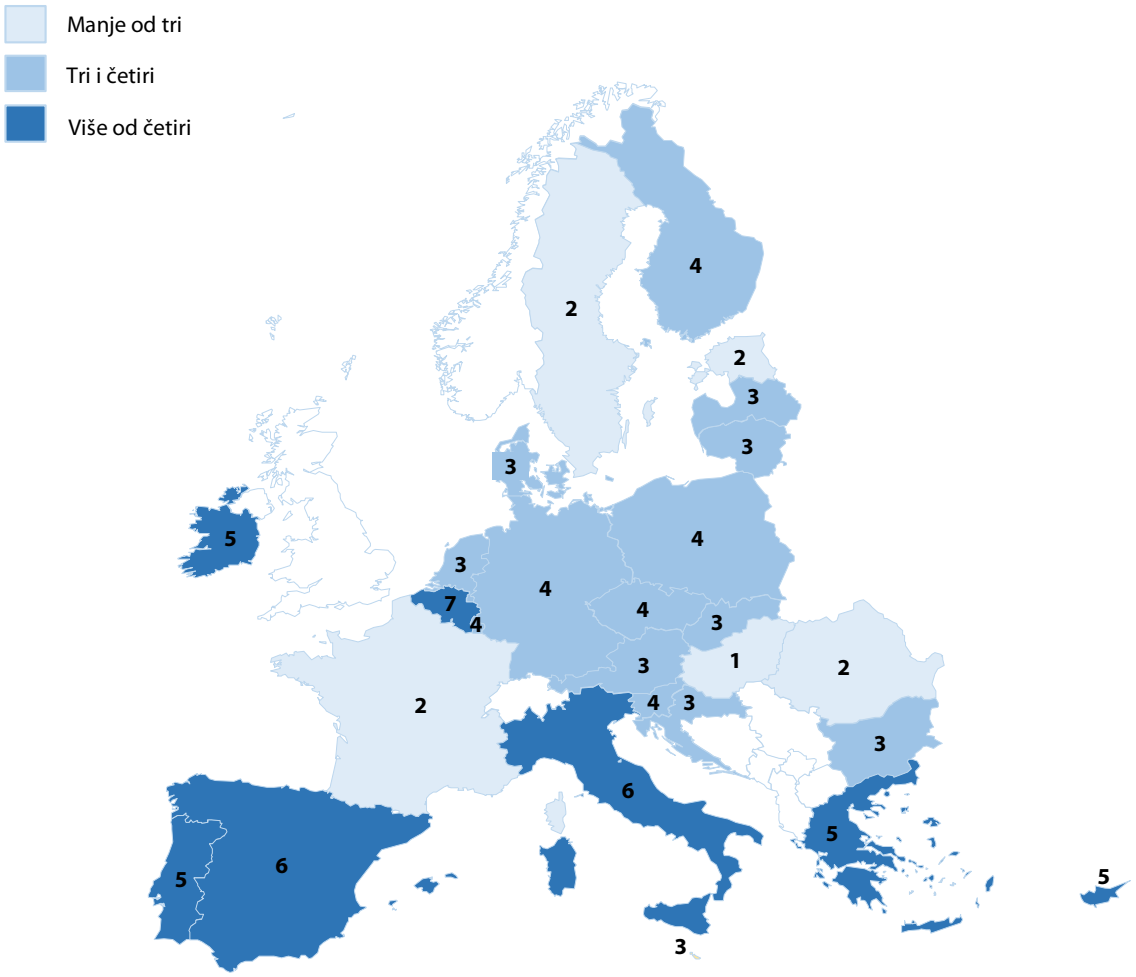
Analiza izmjena provedbenih odluka Vijeća

11.39. Države članice mogu zatražiti[23] izmjenu svojih nacionalnih planova za oporavak i otpornost ako se jedna ili više ključnih etapa i ciljnih vrijednosti više ne mogu dostignuti zbog objektivnih okolnosti. Ako da pozitivnu ocjenu, Komisija predlaže izmjenu provedbene odluke Vijeća koju treba usvojiti Vijeće. Komisija je u lipnju 2025.[24] objavila komunikaciju u kojoj državama članicama pruža mogućnosti za pojednostavnjenje njihovih planova za oporavak i otpornost te da zaštite dodijeljena sredstava iz tih planova i jamče da ti planovi ispunjavaju sve kriterije za ocjenjivanje utvrđene u Uredbi. Od početka provedbe RRF-a pa sve do prosinca 2025. Vijeće je usvojilo 99 izmjena, a pritom se njihov broj kretao od jedne u Mađarskoj do sedam u Belgiji (vidjeti ***sliku 11.5.***). Aktivnostima Suda bile su obuhvaćene ključne etape i ciljne vrijednosti iz 18 izmjena provedbenih odluka Vijeća.

[23] Članak 21. stavak 1. Uredbe.

[24] COM(2025) 310 final/2 – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „NextGenerationEU – put do 2026.”

Slika 11.5. – Izmjene provedbenih odluka Vijeća donesene do kraja 2025.



stanje na dan 31. prosinca 2025.

Izvor: Sud, na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

11.40. Sud je pregledao 32 izmjene 20 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su bile dio 18 izmjena provedbenih odluka Vijeća u osam država članica[25]. Analizirao je jesu li države članice propisno obrazložile objektivne okolnosti za podnošenje zahtjeva za izmjene provedbenih odluka Vijeća. Nadalje, Sud je ispitao je li Komisija procijenila izmjene na temelju dostatnih dokaza za obrazloženje koje su dostavile države članice.

[25] Irska, Grčka, Španjolska, Italija, Latvija, Nizozemska, Poljska i Slovačka.

Nekoliko provedbenih odluka Vijeća izmijenjeno je nakon podnošenja zahtjeva za plaćanje kako bi bile u skladu sa stvarnim postignućima

11.41. Za 13 analiziranih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti (koje su uključivale 13 izmjena od njih 32) Sud je utvrdio da su zahtjevi iz provedbenih odluka Vijeća za te ključne etape i ciljne vrijednosti izmijenjeni nakon što su države članice Komisiji podnijele povezani zahtjev za plaćanje (vidjeti primjer u ***okviru 11.5.***). U devet slučajeva zahtjev za izmjenu provedbene odluke Vijeća podnesen je tek nakon podnošenja zahtjeva za plaćanje. Provedbene odluke Vijeća donesene su tijekom preliminarne procjene toga jesu li te ciljne vrijednosti i ključne etape dostignute u zadovoljavajućoj mjeri i u skladu sa stvarno postignutim *ostvarenjima*, što je omogućilo plaćanje.

11.42. U Uredbi nije utvrđen rok za podnošenje zahtjeva za izmjene. Sud smatra da se zbog prakse izmjene zahtjeva u pogledu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti o čijem dostizanju ovisi plaćanje smanjuje djelotvornost financijske poluge EU-a i šalje poruka da se nedostizanje tih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri može izbjeći izmjenom povezane provedbene odluke Vijeća kako bi se omogućilo plaćanje.

Objektivne okolnosti nisu uvijek bile dovoljno objašnjene i često nisu bile potkrijepljene odgovarajućim dokazima

11.43. Države članice moraju pružiti odgovarajuće obrazloženje i dokazati jasnu uzročno-posljedičnu vezu između objektivnih okolnosti i mjere koja se više ne može realizirati kako je predviđeno ili potrebe za smanjenjem administrativnog opterećenja[26]. Kako bi to potkrijepile, države članice trebale bi pružiti dokaze o tim okolnostima.

11.44. Za 17 izmjena od njih 32 Sud je utvrdio da su objektivne okolnosti bile dovoljno opisane, ali nisu bile popraćene dostatnim dokazima. Za 12 drugih slučajeva Sud je utvrdio da države članice nisu u dovoljnoj mjeri objasnile objektivne okolnosti i da nisu dostavile dostatne dokaze (vidjeti primjer u ***okviru 11.5.***).

[26] „Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU” (2023/C 80/01); „Ažurirane Smjernice za planove za oporavak i otpornost” (C/2024/4618).

Nekim su izmjenama uklonjene važne faze provedbe iz mjere u okviru RRF-a

11.45. Sud je utvrdio pet izmjena provedbenih odluka Vijeća kojima je potpuno ili djelomično uklonjen dio mjere povezan s fazom provedbe. To je učinjeno, na primjer, zamjenom postizanja konkretnih ostvarenja pripremnim koracima. Kad je riječ o izmijenjenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, plaćanja su povezana s *ulaznim resursima* ili procesima, zbog se čega znatna ostvarenja postižu izvan razdoblja provedbe RRF-a. Ti slučajevi pokazuju da su određene izmjene provedbenih odluka Vijeća nadilazile prilagodbu rokova ili tehničkih specifikacija te su umjesto toga potpuno ili djelomično uklonjena ostvarenja koja su prvobitno bila ključni elementi za dovršetak mjera. U smjernicama Komisije[27] naglašava se da se izmjenama planova za oporavak i otpornost na temelju članka 21. ne bi trebala smanjiti njihova ukupna razina ambicije. Međutim, te se smjernice ne odnose konkretno na situacije opisane u ovom odlomku.

Nedostatci povezani s učinkom izmjena na procjene troškova

11.46. Sud je utvrdio da je u okviru 10 izmjena od njih 32, koje su utjecale na 9 od 20 ključnih etapa / ciljnih vrijednosti, došlo do izmjene procjena troškova. Komisija je provjerila detaljna objašnjenja troškova koja su dostavile države članice. Međutim, unatoč detaljnom obrazloženju popratni dokazi često su se svodili na opisne izračune bez primarne dokumentacije. Iako u skladu s Uredbom države članice ne moraju sustavno dostavljati takve dokaze, zbog nepostojanja povezanih podataka i dokaza iz prve ruke revizijski trag je slabiji i jamstvo u pogledu pouzdanosti ispitanih procjena troškova manje.

11.47. Sud je u tematskom izvješću 14/2026 o sljedivosti i transparentnosti financijskih sredstava iz RRF-a utvrdio i da neke države članice upotrebljavaju podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena troškova i preraspodjelu financijskih sredstva u slučaju ušteda troškova, ali da ne postoji dosljedan pristup u svim državama članicama i Komisija ne zahtijeva sustavno takve informacije, čak i ako su dostupne na nacionalnoj razini. Sud je zaključio da su se zbog ograničenja u pogledu dostupnosti povezanih podataka, stvarnih troškova i popratne dokumentacije smanjili transparentnost i jamstvo u pogledu upotrebe financijskih sredstava EU-a.

[27] „Smjernice za planove za oporavak i otpornost” (Smjernice iz 2024.) (C/2024/4618).

11.48. Za razliku od mjera koje se temelje na troškovima, za koje smanjenje ostvarenja mora biti vidljivo u okviru prilagođene procjene troškova, izmjene reformi „bez troškova” ne dovode do promjena ukupnih procijenjenih troškova niti utječu na povezane iznose plaćanja (vidjeti primjer u ***okviru 11.5.***) sve dok su kriteriji za ocjenjivanje planova ispunjeni. To bi moglo oslabiti poticaje za zadržavanje početnog područja primjene i ambicije reformi.

Okvir 11.5.

Primjer nedostataka u izmjenama provedbene odluke Vijeća

Reforma 2.7. u irskom nacionalnom planu za oporavak i otpornost sastoji se od mjere za povećanje broja osoba s diplomom s visokom razinom vještina u području IKT-a. Nakon prve izmjene 2024. za odgovarajuću ciljnu vrijednost 75 bilo je potrebno najmanje 12 450 polaznika IKT-a koji su diplomirali 2021.

Irska je 23. prosinca 2024. podnijela zahtjev za plaćanje s izjavom o upravljanju te navela da se prikupljaju i dodatni dokazi za ciljnu vrijednost 75 i da će ti dokazi biti dostavljeni. Međutim, Irska je 31. siječnja 2025. zatražila izmjenu svojeg nacionalnog plana za oporavak i otpornost, kojom je ciljna vrijednost 75 izmijenjena drugi put: cilj od 12 450 osoba s diplomom smanjen je za oko 12,5 %, tj. na 10 900 osoba. Irska je tu izmjenu pripisala neopravdanom administrativnom opterećenju, a Komisija je taj zahtjev odobrila. Stoga je ciljna vrijednost izmijenjena 2025., kad se procjenjivalo je li ona dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri, i Komisija je izvršila povezano plaćanje.

Objektivne okolnosti nisu bile potkrijepljene dokazima o tome da je izvorna ciljna vrijednost uzrokovala neopravdano administrativno opterećenje i kako je to opterećenje izbjegnuto zahvaljujući izmjeni. Izmjena iz 2025. odobrena je na temelju dokumenata kojima se dokazuje da je izmijenjena ciljna vrijednost dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri, a ne da su postojali razlozi za izmjenu. Postojao je rizik od tog da ciljna vrijednost neće biti dostignuta, koji je uklonjen tijekom Komisijine procjene u sklopu izmjene provedbene odluke Vijeća. Povrh toga, ta reforma nije sadržavala procjenu troškova u nacionalnom planu za oporavak i otpornost (mjera „bez troškova”), što znači da izmjena navedenog kvantitativnog pokazatelja naniže nije utjecala na ukupne troškove tog plana i nije imala financijske posljedice za tu državu članicu.

Pitanja povezana s osmišljavanjem mjera, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

11.49. U ovom dijelu poglavlja iznose se pitanja koja nisu izravno povezana s izjavom o jamstvu koju Sud daje, već kojima se ističu nedostatci u osmišljavanju mjera, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. U prethodnim tematskim izvješćima Suda i pregledu[28] koji je Sud objavio pruža se sveobuhvatniji uvid u aspekte *dobrog financijskog upravljanja* u vezi s RRF-om.

11.50. 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 postizanje ciljeva 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, a posebno njihovo dovršenje[29].

11.51. Sud je utvrdio sedam slučajeva reformi ili ulaganja u kojima ključnim etapama ili ciljnim vrijednostima nisu bili obuhvaćeni svi elementi ili nije bilo obuhvaćeno njihovo dovršenje. Slični slučajevi utvrđeni su prethodnih godina[30].

11.52. Nadalje, u Švedskoj je izmijenjena postojeća kontrolna ključna etapa kako bi se u obzir uzeli vrlo važni i ključni nalazi utvrđeni u reviziji zaštite financijskih interesa Unije koju je Komisija provela 2023. Međutim, ta ključna etapa ima koncepcijski nedostatak jer se njome ne jamči da će provedbena tijela djelotvorno uspostaviti i primjenjivati potrebne postupke (vidjeti ***okvir 11.6.***).

---

[28] Pregled 02/2025.

[29] Tematsko izvješće 26/2023 „Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost: omogućuje praćenje provedbe, ali nije dostatan za sveobuhvatno mjerenje uspješnosti”, odlomci 30 – 32.

[30] Godišnje izvješće za 2022., odlomak 11.36., godišnje izvješće za 2023., odlomci 11.44. – 11.46. i godišnje izvješće za 2024., odlomci 11.50 – 11.52.

Okvir 11.6.

Primjer nedostatka u osmišljavanju kontrolne ključne etape

Švedski nacionalni plan za oporavak i otpornost ima tri kontrolne ključne etape, uključujući ključnu etapu 41 kojom se od vlade zahtijeva da dodijeli mandate relevantnim tijelima kako bi se osigurala djelotvorna provedba nacionalnog plana za oporavak i otpornost. Ta je ključna etapa izmijenjena nakon što su u okviru jedne revizije koju je provela Komisija utvrđeni važni nalazi.

U preliminarnoj procjeni te ključne etape Komisija je zaključila da je ona dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri na temelju mandata koje je dodijelila vlada i kojima se od provedbenih tijela zahtijeva da uspostave postupke u vezi s prijevarama, korupcijom, sukobima interesa, dvostrukim financiranjem i prikupljanjem podataka. Iako se priznaje da je vlada službeno dodijelila te mandate, ta ključna etapa ima nedostatak u osmišljavanju jer se njome zahtijeva samo da vlada službeno dodijeli mandate/zadaće, ali ne i da provedbena tijela uspostave potrebne postupke i djelotvorno ih primjenjuju.

Zbog toga tom ključnom etapom nisu uklonjeni temeljni uzroci nedostataka utvrđenih u nalazima revizije koju je provela Komisija na temelju kojih je provedena izmjena. Ključne revizijske preporuke i dalje su otvorene, a Komisija je naknadnom revizijom utvrdila iste probleme.

11.53. Sud je utvrdio i šest slučajeva nejasno definiranih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti. Sud napominje da se zbog takvih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povećava rizik od slobodnog procjenjivanja toga jesu li one dostignute u zadovoljavajućoj mjeri.

Godišnja izvješća o radu i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti

11.54. Godišnja izvješća o radu glavni su alat koji Komisijine glavne uprave upotrebljavaju za izvješćivanje o tome imaju li razumno jamstvo da se kontrolnim postupcima jamči pravilnost rashoda.

11.55. Komisija ne procjenjuje mjerljivi *rizik u trenutku plaćanja*, nego utvrđuje razinu rizika (niska, srednja ili visoka) za pravilnost svakog plaćanja u okviru RRF-a. Komisija je procijenila da je plaćanje Poljskoj visokorizično, pa je glavni direktor GU-a ECFIN izrazio uvjetno mišljenje i financijsku zadršku. Jedno plaćanje Italiji procijenjeno je kao srednjorizično, a preostalih 35 plaćanja kao niskorizična. Ta procjena općenito nije u skladu s nalazima Suda.

11.56. Kako bi utvrdila razinu rizika za svako plaćanje u okviru RRF-a, Komisija upotrebljava, među ostalim, informacije iz svojih izvješća o *ex post* revizijama, uključujući kratka izvješća i nacrte izvješća ovisno o zrelosti njihovih nalaza u vrijeme obavljanja procjene. Kad je riječ o godišnjem izvješću o radu za 2025., Komisija je sva plaćanja povezana s 24 kratka izvješća smatrala niskorizičnim iako devet od tih izvješća sadržava naznake koje utječu na pravilnost predmetnih plaćanja. Iako Sud uviđa da taj pristup Komisiji omogućuje da u obzir uzme sve dostupne informacije, zbog toga se rizik za tih devet plaćanja može kategorizirati manjim od stvarnog. Na primjer, Komisija je 2023. objavila kratko izvješće o službenom putovanju u jednu državu članicu. U tom je izvješću naveden nalaz o pravilnosti predmetnog plaćanja i Komisija je u godišnjem izvješću o radu za 2023. to plaćanje procijenila kao niskorizično. Međutim, u završnom izvješću o *ex post* reviziji za 2026. zaključila je da jedna ključna etapa nije bila dostignuta te je stoga početna procjena plaćanja bila manja od stvarnog iznosa.

11.57. Kad je riječ o jamstvu u području javne nabave i državnih potpora, Komisija je 12 plaćanja kategorizirala kao srednjorizična. Kad je riječ o tim slučajevima, revizijama koje je provela Komisija utvrđeni su ključni ili vrlo važni nalazi za više provedbenih tijela za koje ne postoje dokazi da je predmetna država članica poduzela preporučene korektivne mjere. Taj pristup za donošenje zaključka o procjeni rizika nije u skladu s prijašnjom preporukom Suda[31] te je razina rizika vjerojatno procijenjena manjom od stvarne jer ne postoji jamstvo da će ta država članica poduzeti korektivne mjere.

11.58. Sud je preporučio[32] Komisiji i da navede što obuhvaća svojim provjerama, tj. da navede udio provedbenih tijela s kojima se povezuju ulaganja relevantna za javnu nabavu i državnu potporu u svakoj državi članici obuhvaćenoj njezinim revizijama. Komisija to nije prihvatila i stoga se takve informacije ne navode u godišnjem izvješću o radu.

11.59. Kad je riječ o ozbiljnim nepravilnostima koje države članice nisu ispravile, glavni direktor GU-a ECFIN iznio je uvjetno mišljenje i financijsku zadršku za dva plaćanja Češkoj koja se odnosi na dva zasebna slučaja sukoba interesa. Osim toga, Komisija je procijenila 25 plaćanja kao srednjorizična i njih 10 kao niskorizična. Budući da je pristup procjeni rizika sličan onome koji se primjenjuje za provjeru javne nabave i državnih potpora, Sud smatra da se i tom procjenom razina rizika prikazuje manjom od stvarne.

---

[31] Tematsko izvješće 09/2025.

[32] Ibid.

Zaključci i preporuke

Zaključci

11.60. 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 pravilnost rashoda nastalih krajnjim primateljima nije 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 420 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje je Sud ispitao njih 16 nije bilo u skladu s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti. One se odnose na devet plaćanja izvršenih za devet država članica (vidjeti odlomke ***11.13***. – ***11.21***.). Minimalni financijski učinak tih 16 nalaza iznad je *praga značajnosti* koji Sud primjenjuje;

(b) Sud je utvrdio nedostatke u Komisijinoj *ex ante* procjeni. U 40 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 odlomak ***11.22***.);

(c) broj otvorenih Komisijinih preporuka iz *ex post* revizija povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima smanjio se, ali za većinu njih (64 %) dogovoreni rokovi već su istekli (vidjeti odlomke ***11.23***. – ***11.27***.);

(d) pretposljednje godine provedbe RRF-a u sustavima kontrole u državama članicama i dalje postoje nedostatci, uključujući nepravilnosti u području javne nabave i državnih potpora (vidjeti odlomke ***11.33***. – ***11.37***.);

(e) informacije koje su države članice uključile u svoje zahtjeve za plaćanje nisu uvijek bile pouzdane (vidjeti odlomak ***11.38***.);

(f) utvrđeno je sedam reformi i ulaganja za koje odgovarajuće ključne etape / ciljne vrijednosti nisu obuhvaćale sve elemente povezane mjere, zbog čega su rezultati koji se RRF-om mogu postići u okviru tih mjera ograničeni (vidjeti odlomak ***11.51***.).

(g) utvrđeno je šest slučajeva nejasno definiranih ključnih etapa / ciljnih vrijednosti zbog kojih se povećao rizik od slobodnog procjenjivanja toga jesu li one dostignute u zadovoljavajućoj mjeri (vidjeti odlomak ***11.53***.); i

(h) izjava glavnog direktora GU-a ECFIN nije u skladu s nalazima i zaključcima Suda (vidjeti odlomke ***11.54***. – ***11.59***.).

11.61. Do kraja 2025. Vijeće je usvojilo 99 izmjena mjera iz svojih provedbenih odluka. Nekoliko ključnih etapa i ciljnih vrijednosti izmijenjeno je tijekom Komisijine preliminarne procjene i usklađeno sa stvarnim postignućima, što je omogućilo plaćanja u okviru RRF-a. Analiza izmijenjenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koju je proveo Sud pokazuje da su se izmjene često provodile bez dostatnog objašnjenja ili odgovarajućih popratnih dokaza o objektivnim okolnostima kako se zahtijeva člankom 21. stavkom 1. Uredbe. Nekim su izmjenama važne faze provedbe uklonjene iz mjera u okviru RRF-a, što znači da su plaćanja ponekad bila povezana s pripremnim resursima ili procesima, a ne s prvobitno očekivanim ostvarenjima. Osim toga, Sud je utvrdio da nema nužno financijskog učinka kad se izmjene naniže odnose na reforme „bez troškova” (vidjeti odlomke ***11.39***. – ***11.48***.).

Preporuke

11.62. U ***Prilogu 11.3.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u godišnjim izvješćima za ***2022.***, ***2023.*** i ***2024.*** Komisija je provela jednu preporuku u potpunosti, tri u većoj mjeri, a pet preporuka i dalje je otvoreno ili nije prihvaćeno. Budući da će provedba RRF-a završiti do prosinca 2026., Sud neće iznijeti dodatne preporuke. Međutim, Sud je izrazio svoja stajališta o upotrebi financiranja koje nije povezano s troškovima i rizicima povezanim s takvim instrumentima u nizu mišljenja o zakonodavnim prijedlozima Komisije za VFO za razdoblje 2028. – 2034.[33]

[33] „Proračun EU-a za razdoblje 2028. – 2034. iz perspektive Europskog revizorskog suda: znatno izmijenjen, ali ne nužno nabolje”.

Prilozi

Prilog 11.1. – Revizijski pristup i metodologija

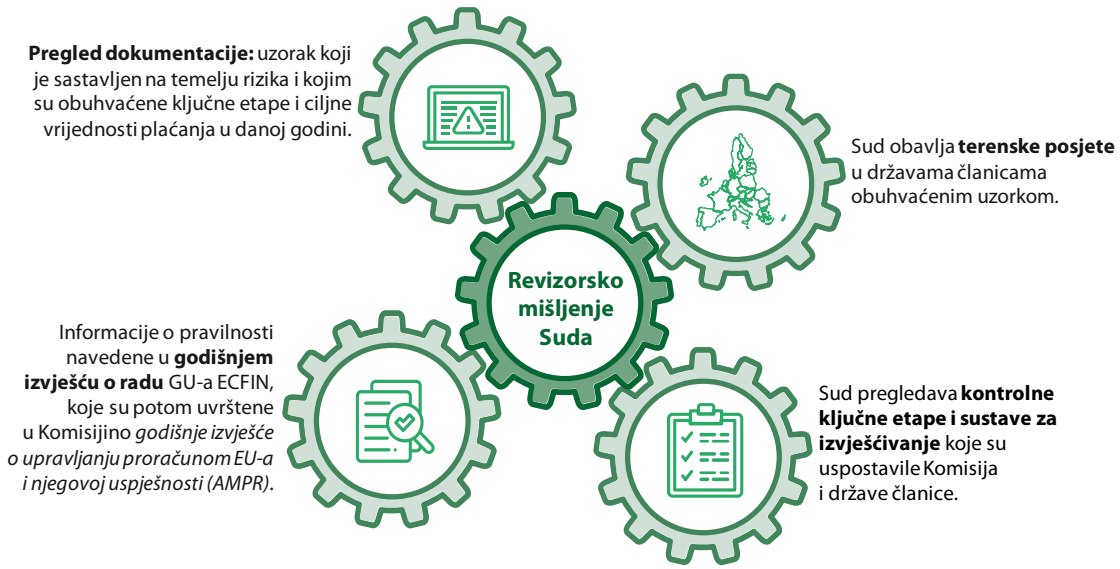
Općenito

(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 provedbe 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. Dopunjuju ga godišnja izvješća o radu i AMPR te izvješća Službe za unutarnju reviziju (vidjeti ***sliku 11.1.***).

Slika 11.1. – Revizorsko mišljenje



Izvor: Sud.

(4) Sud obavlja svoje aktivnosti u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i jamči da su njegova revizorska mišljenja 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*

Kako Sud definira povezane transakcije i kako ih ispituje

(6) Povezane transakcije koje su relevantne za aktivnosti u svrhu davanja izjave Suda o jamstvu za RRF isplate su bespovratnih sredstava državama članicama i/ili poravnanja prethodnog pretfinanciranja. Za razliku od većine rashoda u sklopu *višegodišnjeg financijskog okvira* zahtjevi za plaćanje u okviru RRF-a nisu potkrijepljeni nastalim troškovima, već obrazloženjem o dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri. 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[34]. Ako 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”[35].

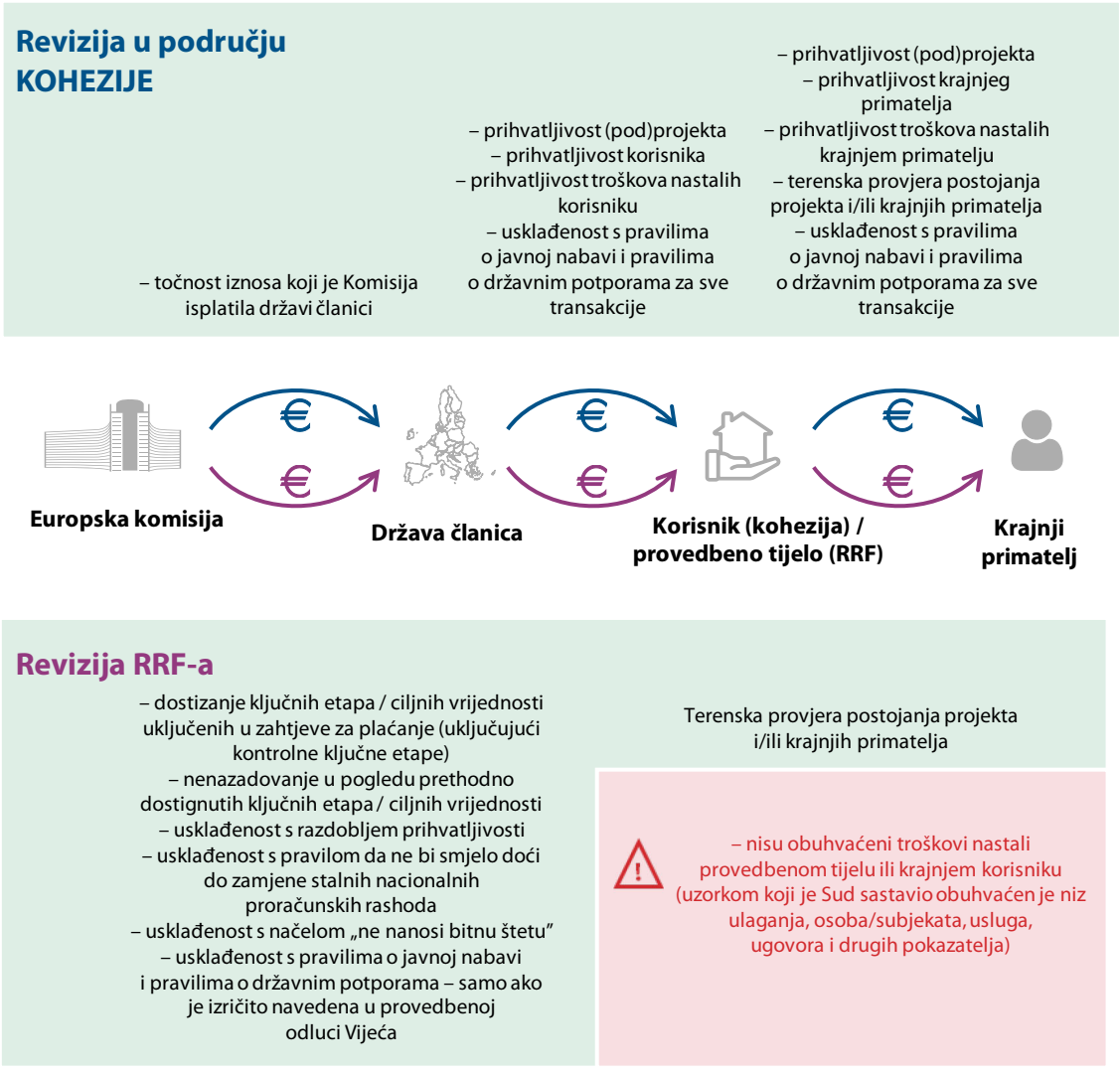
(8) Revizija koju Sud provodi u pogledu pravilnosti isplata bespovratnih sredstava iz RRF-a državama članicama usmjerena je na pitanje jesu li unaprijed utvrđene ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri te jesu li ispunjeni uvjeti iz Uredbe. Riječ je o znatnoj razlici u 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 11.2.*** 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.

---

[34] Članak 24. stavak 3. Uredbe.

[35] Ibid., članci 5. i 9. te članak 17. stavak 2.

Slika 11.2. – 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 Unije[36]. Zatim primjenjuje niz kriterija rizika kako bi odabrao preostali dio uzorka.

[36] Uredba (EU, Euratom) 2020/2092.

(11) Kako bi procijenio jesu li pojedinačne ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri, Sud se služi Komisijinim okvirom[37]. 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 kako te „ozbiljne nepravilnosti" utječu na zakonitost i pravilnost rashoda u okviru RRF-a.

Kako 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.

U skladu s revizijskim standardima revizor bi trebao razmotriti upotrebu postojećih kriterija[38]. Uzimajući to u obzir, Sud kao temelj za kvantifikaciju financijskog učinka nalaza upotrebljava Komisijinu metodologiju za obustavu plaćanja[39]. 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.

---

[37] COM(2023) 99.

[38] ISSAI 4000.

[39] COM(2023) 99, Prilog II.

Sud ne procjenjuje sustavno financijski učinak ako se ključna etapa ili ciljna vrijednost dostigne u zadovoljavajućoj mjeri u roku od šest mjeseci[40] 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 prijevare 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;

(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 u obzir uzimaju učestalost i razmjer takvih povreda. Sud za potrebe svoje procjene sistemske nedostatke i kršenja sporazuma o financiranju smatra kvalitativnim nalazima.

[40] Članak 24. stavak 8. Uredbe.

(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. Ako 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.

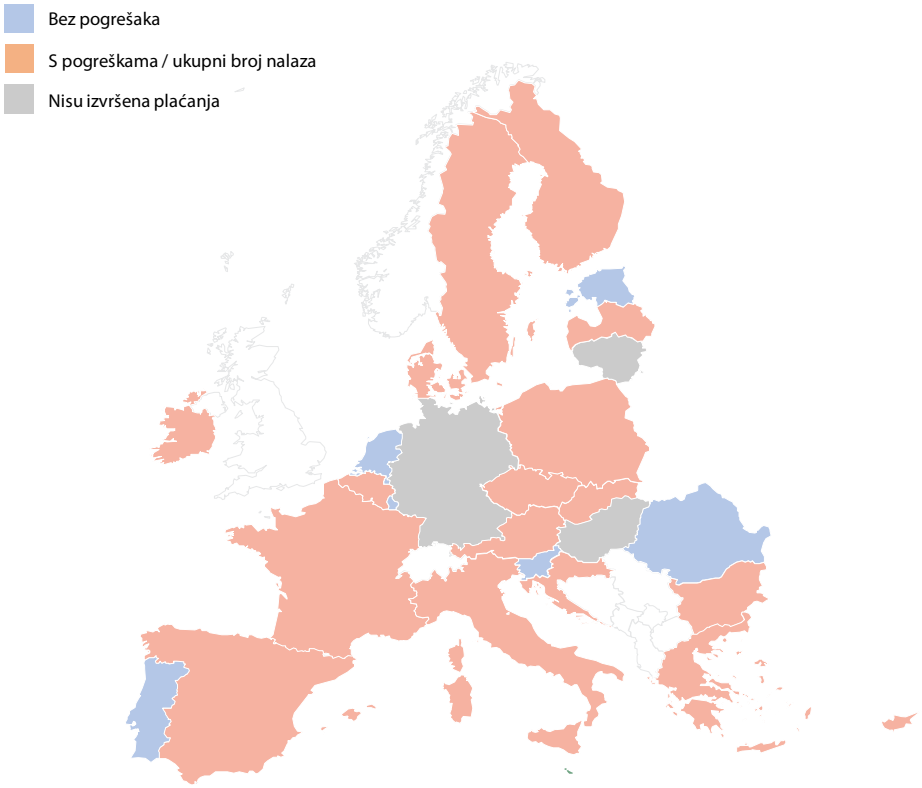
(22) Analogno drugim revizijama, Sud se za donošenje svojeg mišljenja vodi pragom značajnosti od 2 % te ujedno uzima u obzir prirodu, iznos i kontekst pogrešaka te druge dostupne informacije.

(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 izračun onih koji su prvobitno utvrđeni Komisijinim *ex post* kontrolama) Sud kao temelj upotrebljava Komisijinu metodologiju za obustavu plaćanja.

(24) Sud uzima u obzir i 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. To znači da se rezultatima ispitivanja koje Sud provodi dobiva samo procjena najmanje vrijednosti pogreške.

Prilog 11.2. – Rezultati revizije isplata bespovratnih sredstava državama članicama



Država članica	Ukupni broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti obuhvaćen revizijom	Broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti s nalazima	Kvantitativni nalazi	Nedostatci u Komisijinoj *ex ante* procjeni	Nejasno definirane ključne etape i ciljne vrijednosti	Sistemski nedostatci	Ukupni broj nalaza
Belgija (*)	26	3	2	1	0	0	3
Bugarska (*)	6	3	1	2	1	0	4
Češka (*)	12	1	0	1	0	0	1
Danska	5	1	0	1	0	1	2
Estonija	10	0	0	0	0	0	0
Irska (*)	9	1	1	1	0	1	3
Grčka (*)	30	6	3	5	1	0	9
Španjolska (*)	70	3	1	3	0	1	5
Francuska	17	3	0	3	0	0	3
Hrvatska (*)	6	1	0	0	1	0	1
Italija (*)	48	7	1	6	0	1	8
Cipar (*)	14	1	0	1	0	0	1
Latvija	12	2	2	2	0	0	4
Luksemburg	3	0	0	0	0	0	0
Malta	5	0	0	0	0	0	0
Nizozemska	16	0	0	0	0	0	0
Austrija (*)	12	4	0	4	1	0	5
Poljska	29	6	2	4	0	3	9
Portugal (*)	30	0	0	0	0	0	0
Rumunjska	16	0	0	0	0	0	0
Slovenija	2	0	0	0	0	0	0
Slovačka	6	3	0	2	2	1	5
Finska (*)	13	2	0	2	0	0	2
Švedska	23	4	3	2	0	2	7
Ukupno	**420**	**51**	**16**	**40**	**6**	**10**	**72**

(*) Tijekom 2025. izvršeno je više od jednog plaćanja.

Izvor: Sud.

Prilog 11.3. – Praćenje provedbe prethodnih 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.	**Preporuka 1. točka (a):** U okviru svojih preliminarnih procjena i *ex post* revizija Komisija bi trebala obuhvatiti pitanje poštovanja razdoblja prihvatljivosti i načela nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.			Komisijine preliminarne procjene i *ex post* 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 *ex post* revizijske postupke kako bi se njima omogućile provjere kojima se potvrđuje da nakon plaćanja nije bilo obrata u pogledu ciljnih vrijednosti nad kojima se provodi revizija za koje je ranije procijenjeno da su dostignute.			Komisija je ažurirala strategiju za *ex post* revizije kako bi uključila provjere u pogledu obrata, tj. nazadovanja.
	Preporuka 2.: 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.			Tijekom revizije za 2025. Sud je utvrdio šest slučajeva nejasno definiranih ključnih etapa / ciljnih vrijednosti zbog kojih se povećao rizik od slobodnog procjenjivanja toga jesu li one dostignute u zadovoljavajućoj mjeri (vidjeti odlomak ***11.53***.). Sud je utvrdio i sedam slučajeva reformi ili ulaganja u kojima ključnim etapama ili ciljnim vrijednostima nisu bili obuhvaćeni svi elementi ili nije bilo obuhvaćeno njihovo dovršenje (vidjeti odlomak ***11.51***.).

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2023.	**Preporuka 1.:** Potrebno je primjenjivati strože kriterije za procjenjivanje usklađenosti s razdobljem prihvatljivosti.	⊗	✗	Nije prihvaćeno i nije provedeno.
	Preporuka 2.: Potrebno je definirati posebne kriterije za procjenjivanje zamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.	✓	▰	U Prilogu III. godišnjem izvješću o RRF-u za 2024. navedeni su kriteriji koje Komisija upotrebljava za procjenjivanje zamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.
	Preporuka 3.: Potrebno je otkloniti preostale nedostatke u sustavima kontrole u državama članicama.	✓	▰	Broj otvorenih preporuka povezanih s ključnim ili vrlo važnim nalazima smanjio se sa 136 tijekom 2025. na 25 tijekom 2026. (vidjeti odlomak ***11.26***.). Međutim, Sud je utvrdio da u sustavima kontrole u nekim državama članicama postoje trajni nedostatci, npr. u sustavima kojima se jamči usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima (vidjeti odlomke ***11.32***. – ***11.37***.).
	Preporuka 4.: Potrebno je pružiti jamstvo u pogledu djelotvornog funkcioniranja sustava kontrole u državama članicama.	⊗	✗	Nije prihvaćeno i nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2024.	**Preporuka 1.:** Potrebno je proširiti obuhvat provjera koje se provode tijekom preliminarnih procjena.			Sud je u okviru revizije za 2025. utvrdio 40 slučajeva u kojima je Komisija provela ograničene provjere (vidjeti odlomak ***11.22***.).
	Preporuka 2.: Potrebno je poraditi na problemu kašnjenja država članica u provedbi Komisijinih revizijskih preporuka.			Iako se ukupan broj otvorenih i vrlo važnih preporuka smanjio, za 64 % otvorenih preporuka povezanih s ključnim i vrlo važnim nalazima koji se odnose na sustave kontrole u državama članicama nisu poštovani rokovi (vidjeti odlomak ***11.26***.).

Izvor: Sud.

Poglavlje 12.

Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2022.

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	12.1. – 12.3.
Kratak opis	12.1.
Opseg i pristup	12.2. – 12.3.
Opažanja	12.4. – 12.17.
Udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri uglavnom je ostao nepromijenjen	12.4. – 12.5.
Od preporuka upućenih Europskoj komisiji njih 74 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri	12.6. – 12.10.
Od preporuka upućenih drugim subjektima revizije njih 78 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri	12.11. – 12.13.
Blago se povećao udio pravodobno provedenih preporuka	12.14. – 12.15.
Za preporuke povezane s fazom osmišljavanja politika ili *programa* zabilježena je najviša razina provedbe i pravodobnosti	12.16. – 12.17.
Zaključak	12.18.
Prilozi	
Prilog 12.1. – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2022. – Europska komisija	
Prilog 12.2. – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2022. – 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. To praćenje provedbe važan je korak u ciklusu revizije. Time se dobivaju povratne informacije o tome jesu li subjekti revizije proveli mjere koje im je Sud 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 28 tematskih izvješća objavljenih 2022. Pratio je provedbu ukupno 226 preporuka. Od toga je njih 194 (86 %) bilo upućeno Europskoj komisiji. Preostale 32 (14 %) bile su upućene Europskom parlamentu, Vijeću Europske unije, Sudu Europske unije, Europskom centru za sprečavanje i kontrolu bolesti, Europskom nadzornom tijelu za vrijednosne papire i tržišta kapitala, Agenciji Europske unije za kibersigurnost i Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo.

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 svoje nalaze poslao subjektima revizije 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 2026.

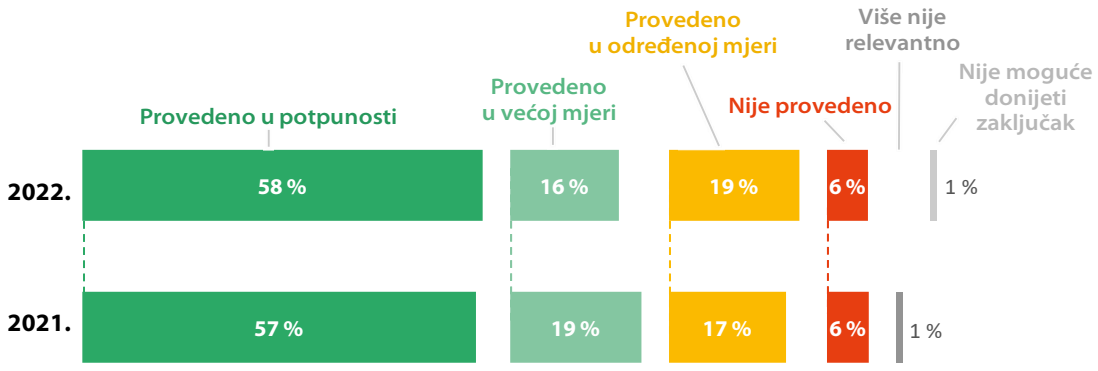
Opažanja

Udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri uglavnom je ostao nepromijenjen

12.4. Od 226 preporuka koje je Sud analizirao za njih četiri rok provedbe još nije istekao u trenutku u kojem je Sud obavljao analizu provedbe preporuka. Od preostale 222 preporuke subjekti revizije u potpunosti su ili u većoj mjeri proveli njih 165 (74 %, kako je prikazano na ***slici 12.1.***). Taj je udio uglavnom ostao nepromijenjen u usporedbi s odgovarajućim udjelom iz prethodne godine (76 %).

12.5. Udio neprovedenih preporuka nije se promijenio te je ostao na 6 %. U otprilike trećini slučajeva u kojima subjekti revizije nisu proveli preporuke Suda razlog je bio taj što ih nisu prihvatili. U dvama slučajevima (1 %) Sud nije mogao donijeti zaključke jer se okolnosti opisane u preporukama još nisu dogodile[1]. ***Prilog 12.1.*** sadržava prikaz stanja provedbe preporuka upućenih Komisiji, dok je ***Prilog 12.2.*** usmjeren na preporuke upućene drugim subjektima revizije. U prilozima se iznosi i kratak opis poboljšanja i preostalih nedostataka.

Slika 12.1. – Mjera u kojoj su subjekti revizije proveli preporuke koje im je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2022. i 2021.



Izvor: Sud.

[1] Vidjeti ***Prilog 12.1.*** za informacije o točki (a) preporuke 1. i točki (b) preporuke 2. iz tematskog izvješća 25/2022

Od preporuka upućenih Europskoj komisiji njih 74 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri

12.6. Od 194 preporuke koje je Sud uputio Komisiji tijekom 2022. za njih četiri rok provedbe još nije istekao u trenutku u kojem je Sud obavljao analizu provedbe preporuka. Od preostalih 190 preporuka Komisija je u potpunosti provela njih 110 (58 %), za što Sud navodi jedan primjer u ***okviru 12.1.***, dok je njih 30 (16 %) provela u većoj mjeri. U usporedbi s prethodnom godinom ukupni udio preporuka Suda provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri smanjio se sa 77 % na 74 %.

Okvir 12.1.

Jedan primjer preporuke koju je Komisija u potpunosti provela

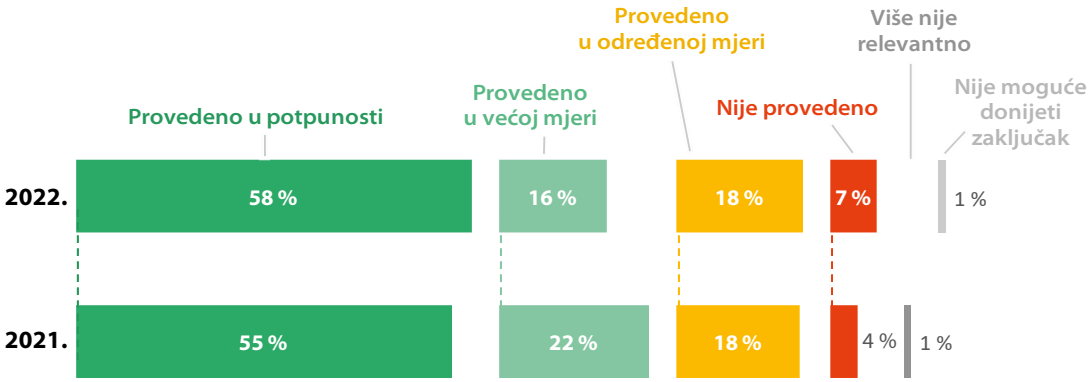
Sud je u tematskom izvješću 01/2022 o potpori EU-a vladavini prava na zapadnom Balkanu preporučio Komisiji da pomogne organizacijama civilnog društva i neovisnim medijskim kućama u toj regiji kako bi im se omogućilo da razviju prilagođene alate za praćenje stanja u pogledu korupcije. Komisija je tu preporuku prihvatila i zatim podržala regionalne inicijative za borbu protiv korupcije, primjerice na temelju ugovora naziva „Integrity Watch in the Western Balkans and Turkey: civil society combating corruption with political integrity data”. Tom će se potporom pomoći nadzornicima iz državnih tijela, civilnog društva i medija da s pomoću otvorenih podataka spriječe i otkriju rizike od političke korupcije.



Izvor: © Proxima Studio, stock.adobe.com.

12.7. Osim toga, Komisija je provela 35 (18 %) preporuka u određenoj mjeri, a njih 13 (7 %) uopće nije provela (***slika 12.2.***). U usporedbi s prethodnom godinom udio neprovedenih preporuka povećao se s 4 % na 7 %.

Slika 12.2. – Mjera u kojoj je Komisija provela preporuke koje joj je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2022. i 2021.



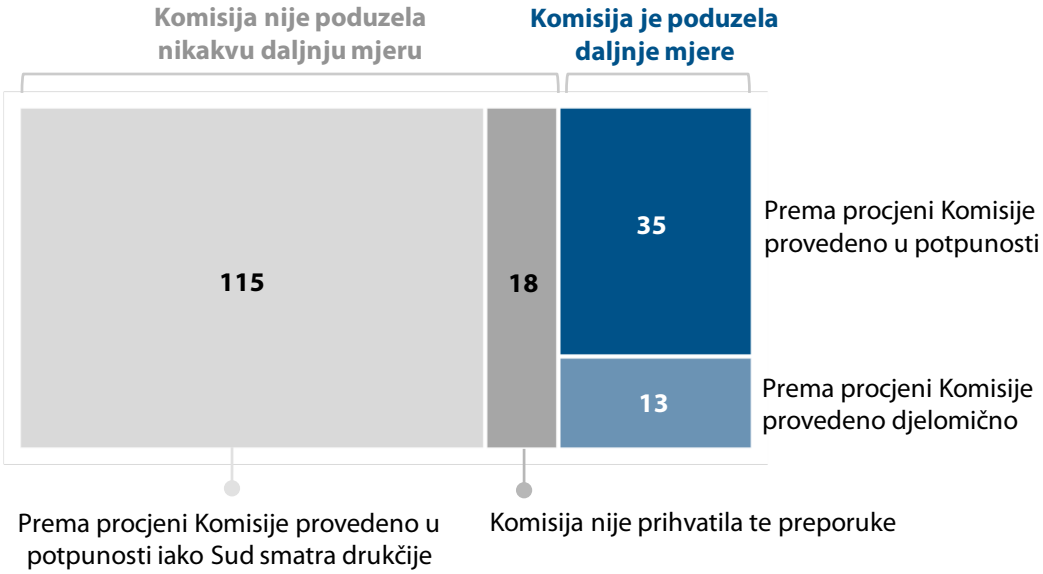
Izvor: Sud.

12.8. Sud mjeri razinu provedbe u odnosu na preporuke koje je iznio, dok je Komisija mjeri u odnosu na preporuke koje je prihvatila. Iz toga proizlazi da se procjene Komisije i procjene Suda o tome jesu li i u kojoj mjeri preporuke provedene ponekad 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. Sud nastavlja pratiti slučajeve neprovedenih preporuka iz prethodnih dvaju analiza provedbe preporuka (koje se odnose na njegova tematska izvješća iz 2020. i 2021.) analiziranjem podataka Komisije, što znači da te slučajeve nije detaljno ispitao.

12.9. Stoga je Sud razmotrio provedbu 89 preporuka iz svojih tematskih izvješća iz 2020. i 92 preporuke iz svojih tematskih izvješća iz 2021., za koje je u svojim analizama iz 2023. i 2024. bio procijenio da i dalje nisu provedene[2]. Baza podataka Komisije pokazala je da ona za 133 od te 181 preporuke nije poduzela nikakve daljnje mjere (***slika 12.3.***). Od te 133 preporuke Komisija u odgovorima na tematska izvješća nije bila prihvatila njih 18. Komisija je smatrala da je preostalih 115 preporuka do trenutka obavljanja analiza prethodnih dviju godina u potpunosti bilo provedeno, iako je Sud procijenio drukčije.

[2] Godišnje izvješće za 2023., odlomci 3.73. – 3.76., te godišnje izvješće za 2024., odlomci 12.10. – 12.12.

Slika 12.3. – Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća iz 2020. i 2021. koje Komisija nije u potpunosti provela do trenutka u kojem je Sud analizirao provedbu preporuka tijekom prijašnjih dviju godina



Izvor: Sud.

12.10. Komisija je poduzela daljnje mjere u vezi s provedbom preostalih 48 preporuka koje nisu bile u potpunosti provedene. Smatrala je da otad dovršila provedbu 35 preporuka od tih 48.

Od preporuka upućenih drugim subjektima revizije njih 78 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri

12.11. Tematska izvješća 04/2022, 05/2022, 06/2022, 13/2022 i 18/2022 sadržavala su ukupno 32 preporuke upućene subjektima revizije koji nisu Europska komisija (odlomak ***12.2***.).

12.12. Ti su subjekti revizije u potpunosti proveli 20 preporuka (62 %) (jedan primjer naveden je u ***okviru 12.2.***), daljnjih 5 (16 %) proveli su u većoj mjeri, a njih 7 (22 %) u određenoj mjeri.

Okvir 12.2.

Jedan primjer preporuke koju su drugi subjekti revizije u potpunosti proveli

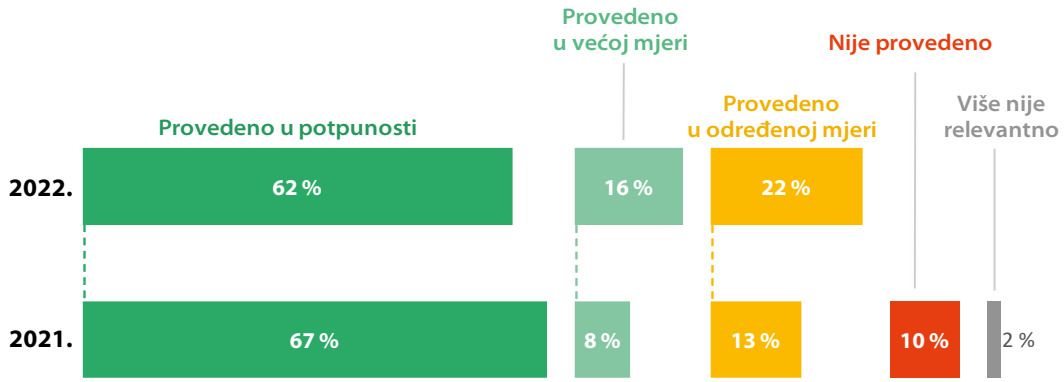
Sud je u tematskom izvješću 18/2022 o odgovoru institucija EU-a na pandemiju bolesti COVID-19 preporučio Europskom parlamentu, Vijeću Europske unije, Komisiji i Sudu Europske unije da ostvare napredak s uvođenjem radnih postupaka bez papira i proširenjem uporabe elektroničkog potpisa. Tu su preporuku prihvatile sve institucije, što je dovelo do znatnog povećanja upotrebe kvalificiranih elektroničkih potpisa u okviru sustava EU Sign. Europski parlament ne upotrebljava taj sustav, ali se u toj instituciji od 2022. u velikoj mjeri upotrebljavaju napredni elektronički potpisi, pa će uvođenje kvalificiranih elektroničkih potpisa 2023. dodatno poboljšati digitalne postupke.



Izvor: © WrightStudio, stock.adobe.com.

12.13. U usporedbi s prethodnom godinom ukupni udio preporuka koje su u potpunosti ili u većoj mjeri provedene povećao se sa 75 % na 78 %, dok se ukupni udio preporuka koje su provedene u određenoj mjeri ili nisu provedene blago smanjio s 23 % na 22 % (***slika 12.4.***).

Slika 12.4. – Mjera u kojoj su drugi subjekti revizije osim Komisije proveli preporuke koje im je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2022. i 2021.



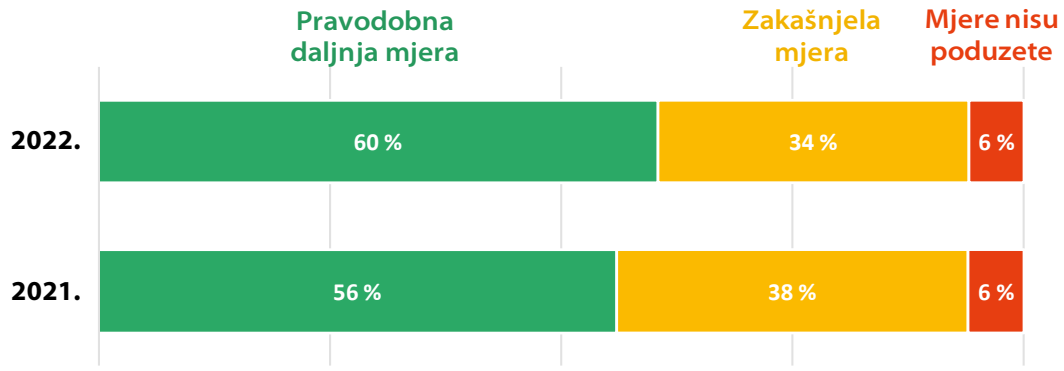
Izvor: Sud.

Blago se povećao udio pravodobno provedenih preporuka

12.14. Rokovi za provedbu preporuka dogovaraju se sa subjektima revizije te se oni navode se u tematskim izvješćima Suda.

12.15. U usporedbi s prethodnom godinom udio preporuka koje su pravodobno provedene povećao se s 56 % na 60 %, dok se udio preporuka za koje je došlo do kašnjenja u poduzimanju mjera smanjio s 38 % na 34 % (***slika 12.5.***).

Slika 12.5. – Pravodobnost mjera koje su subjekti revizije poduzeli kao odgovor na preporuke Suda iznesene u tematskim izvješćima iz 2022. i 2021.



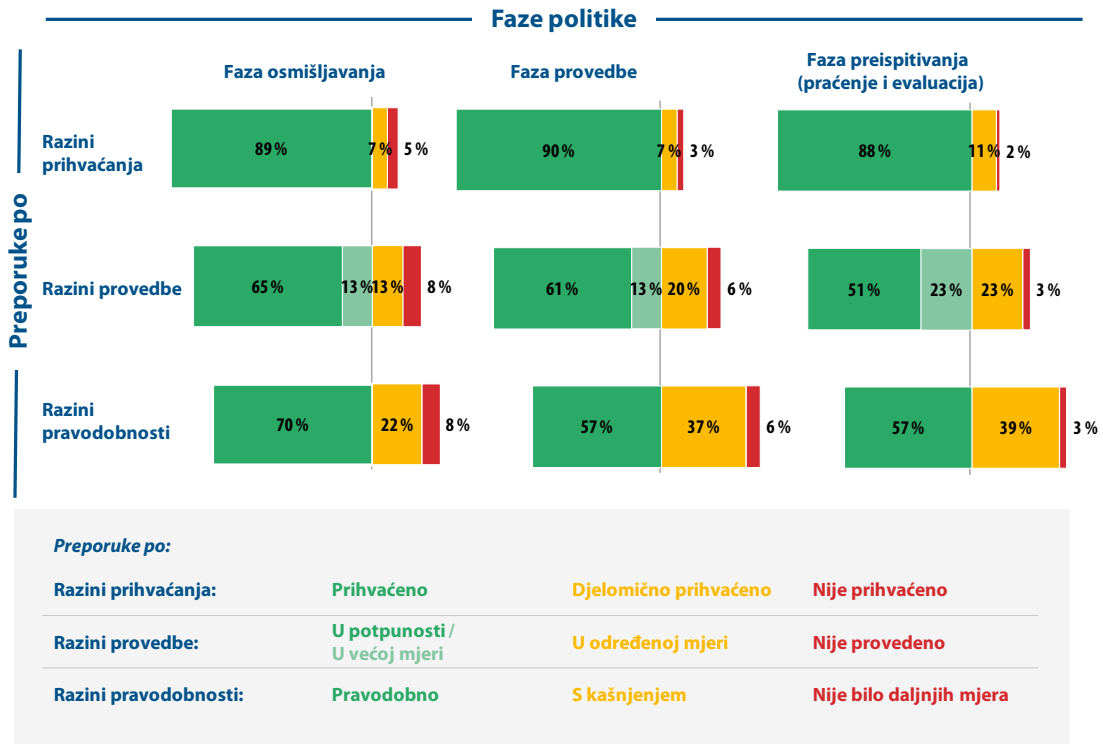
Izvor: Sud.

Za preporuke povezane s fazom osmišljavanja politika ili *programa* zabilježena je najviša razina provedbe i pravodobnosti

12.16. Sud je svoje preporuke iz tematskih izvješća iz 2022. kategorizirao prema fazi ciklusa politike na koju su usmjerene: faza osmišljavanja, faza provedbe ili faza preispitivanja (praćenje i evaluacija). Ta je kategorizacija Sudu omogućila da analizira jesu li postojale razlike među tim trima fazama politike u pogledu razine prihvaćanja, razine provedbe i pravodobnosti korektivnih mjera poduzetih kao odgovor na preporuke Suda.

12.17. Kad je riječ o fazama politike, otprilike polovica preporuka Suda odnosi se na nedostatke u fazi provedbe (45 %), jedna četvrtina na nedostatke u fazi osmišljavanja (27 %) te daljnja četvrtina na nedostatke u fazi preispitivanja (28 %). Razina prihvaćanja bila je prilično dosljedna u svim fazama politike (od 95 % do 98 %). Udio preporuka koje su provedene u potpunosti ili u većoj mjeri bio je najviši u fazi osmišljavanja (78 %). Pravodobnost mjera koje su subjekti revizije poduzeli kako bi proveli preporuke Suda bila je znatno niža u fazama provedbe i preispitivanja (57 % u objema fazama) nego u fazi osmišljavanja (70 %). Detaljni rezultati analize koju je Sud proveo prikazani su na ***slici 12.6.***

Slika 12.6. – Razina prihvaćanja, provedbe i pravodobnosti po fazama ciklusa politike



Napomena: brojke su prikazane bez decimalnih brojeva kako bi se poboljšala čitljivost, što može dovesti do razlika u zaokruživanju.

Izvor: Sud.

Zaključak

12.18. Sud zaključuje da je 74 % preporuka objavljenih u tematskim izvješćima iz 2022. provedeno u potpunosti ili u većoj mjeri (76 % prošle godine). Udio preporuka koje su pravodobno provedene povećao se u odnosu na prethodnu godinu s 56 % na 60 %. Otprilike polovica preporuka Suda odnosi se na fazu provedbe politika ili programa (45 %). Najviše razine provedbe (78 %) i pravodobnosti (70 %) odnose se na preporuke povezane s fazom osmišljavanja politika ili programa.

Prilozi

Prilog 12.1. – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2022. – 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 01/2022: „Potpora EU-a vladavini prava na zapadnom Balkanu – Unatoč nastojanjima temeljni problemi ostaju neriješeni”	1	72				
	2. (a)	75				
	2. (b)	75			Komisija podupire organizacije civilnog društva i medijske kuće preko Instrumenta EU-a za civilno društvo i medijskog programa za zapadni Balkan i Tursku. Ukupna sredstva dodijeljena za taj instrument znatno su se povećala, s 48,1 milijun eura godišnje u razdoblju 2014. – 2020. na 70,18 milijuna eura godišnje u razdoblju 2021. – 2027. Komisija je objavila Smjernice za potporu EU-a civilnom društvu u regiji proširenja (2021. – 2027.) kako bi pomogla osoblju EU-a u osmišljavanju i provedbi potpore EU-a civilnom društvu. Procjena tih smjernica provodi se svake godine. Unatoč povećanoj financijskoj potpori, iz pruženih dokaza ne proizlazi da je riječ o dugoročnoj financijskoj potpori organizacijama civilnog društva i neovisnim	

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
					medijskim kućama koja se ne temelji isključivo na financiranju projekata.	
	2. (c)	75	✓			
	2. (d)	75	✓			
	3	77	✓			
	4. (a)	80	✓			
	4. (b)	80	✓			
	4. (c)	80	✓			
TI 02/2022: „Energetska učinkovitost u poduzećima – Neke su uštede energije ostvarene, ali u planiranju i odabiru projekata utvrđeni su nedostatci”	1. (a)	125	✗	✗	Još ne postoji sustavna procjena potencijalnog doprinosa financijskih sredstava EU-a koja se ulažu u energetsku učinkovitost u poduzećima u fazi izrade programa, kao ni strukturirana veza između dodijeljenih sredstava u okviru kohezijske politike i potreba za financiranjem utvrđenih u nacionalnim energetskim i klimatskim planovima. Stoga se odluke o izradi programa i dalje prvenstveno temelje na obrazloženjima država članica. Na razini EU-a ne postoji procjena toga uzimaju li se opsegom planiranih ulaganja u energetsku učinkovitost u poduzećima i načinom na koji su ta ulaganja osmišljena na odgovarajući način utvrđene potrebe.	
	1. (b)	125	✓			

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	134	✓			
TI 03/2022: „Uvođenje 5G mreža u EU-u – Bilježe se kašnjenja u uvođenju mreža, a određena sigurnosna pitanja i dalje nisu riješena”	1. (a)	83	✓		Komisija je poduzela početne korake, ali još ne postoji zajednička definicija na razini EU-a o očekivanoj kvaliteti usluge 5G mreža kojom bi se obuhvatili aspekti kao što su najmanja brzina ili najveća latencija.	
	1. (b)	83	✓			
	1. (c)	83	✓			
	2. (a)	91	✓			
	2. (b)	91	✓			
	2. (c)	91	✓		Komisija je zajedno s državama članicama procijenila za koje je aspekte sigurnosti 5G mreža potrebno utvrditi provedive zahtjeve. Početkom 2026. podnijela je prijedlog izmjene Akta o kibersigurnosti kojim se utvrđuje mehanizam za uklanjanje strateških rizika u lancima opskrbe informacijskim i komunikacijskim tehnologijama (IKT). Komisija namjerava objaviti provedbene akte u kojima se utvrđuju provedivi zahtjevi, no oni još nisu doneseni.	

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)	93	✓		Komisija je redovito pratila pravne okvire koje su države članice donijele ili predložile kako bi operatorima mobilnih mreža dodijelile rokove za zamjenu opreme nabavljene od visokorizičnih dobavljača te je o njima izvješćivala. U *procjeni učinka* izmijenjenog Akta o kibersigurnosti analizirani su financijski troškovi zamjene 5G opreme od visokorizičnih dobavljača. O tome nema dovoljno informacija jer nisu sve države članice poduzele mjere u vezi sa svim relevantnim pitanjima i ne postoje posebne informacije o tome kako postupati s troškovima operatora mobilnih mreža za zamjenu 5G opreme kupljene od visokorizičnih dobavljača.	
	3. (b)	93	✓			
TI 04/2022: „Investicijski fondovi: Mjerama EU-a još nije uspostavljeno istinsko jedinstveno tržište koje bi donosilo koristi ulagačima”	1. (a)	129	✗		Komisija je provela ciljano savjetovanje kako bi od dionika prikupila povratne informacije o preprekama za integraciju financijskih tržišta u cijelom EU-u. Komisija je 4. prosinca 2025. predstavila paket za uniju štednje i ulaganja, kojim bi se djelomično izmijenile Direktiva o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova i Direktiva o subjektima za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire i uvela poboljšanja, posebno u područjima prekogranične distribucije i *konvergencije* nadzora. Nedavni kompromis o strategiji ulaganja za male ulagatelje temeljio se na trima daljnjim procjenama učinka. Ciljano savjetovanje usmjereno je na uklanjanje konkretnih prepreka prekograničnoj aktivnosti koje proizlaze iz	

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
					regulatornog okvira, koji nije u potpunosti usklađen. Strukturni pokretači, kao što su potražnja, distribucijske mreže i nadzorni sustavi nisu uzeti u obzir ili su samo djelomično uzeti u obzir. Paketom za uniju štednje i ulaganja samo se djelomično doprinosi djelotvornijem postizanju ciljeva jedinstvenog tržišta investicijskih fondova jer u njemu nisu uzeti u obzir strukturni pokretači koncentracije sjedišta kao što su nadzorni sustavi ili klasteri pružatelja usluga za fondove. Osim toga, mnoge se *odredbe* i dalje temelje na direktivama, a ne na uredbama.	
	1. (b)	129			Komisija u planu upravljanja za 2025. Glavne uprave za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala (GU FISMA) nije poboljšala skup pokazatelja za mjerenje *uspješnosti* investicijskih fondova. Taj plan sadržava tek jedan novi pokazatelj, kojim se ne pruža dodana vrijednost za procjenu toga jesu li regulatornim okvirom Komisije ostvareni željeni ciljevi u sektoru investicijskih fondova.	
	2. (a)	132				
	3. (a)	134			U Komisijinu prijedlogu strategije ulaganja za male ulagatelje poboljšane su informacije o troškovima i transparentnost. Cilj tog prijedloga bio je ograničiti poticaje te je u njemu naglašeno već postojeće načelo „najboljeg interesa klijenta”. Poticaji su zabranjeni za plaćanja za tokove naloga (PFOF), što je uglavnom relevantno za poduzeća koja samo izvršavaju naloge (samo	

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
					izvršenje). Brokeri koji su ujedno i investicijski savjetnici mogu nastaviti prodavati proizvode s visokim naknadama. Komisija je u prijedlogu predložila i zabranu poticaja u određenim kanalima i uvođenje strožih obveza u pogledu najboljeg interesa, dok su suzakonodavci u privremeni dogovor o strategiji uveli novi test poticaja, čime se omogućuje da poticaji ostanu na snazi ako su opravdani (ako donose konkretnu korist).	
	5. (a)	138	✓			
	5. (b)	138	✓			
TI 05/2022: „Kibersigurnost institucija, tijela i agencija EU-a – Razina pripravnosti općenito nije razmjerna prijetnjama”	1. (a)	98	✓			
	1. (b)	98	✓			
	1. (c)	98	✓			
	1. (d)	98	✓			
	1. (e)	98	✓			
	1. (f)	98	✓			
	1. (g)	98	✓			
	2. (a)	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
	2. (b)	99	✓			
	2. (c)	99	✓			
TI 06/2022: „Prava intelektualnog vlasništva u EU-u – Zaštita koja nije u potpunosti pouzdana”	1. (a)	96	✓			
	1. (b)	96	✓		Komisija je proširila opseg prava povezanih s registriranim dizajnima tako da se ta prava odnose i na krivotvorenu robu koja se prevozi kroz EU ili podliježe carinskim postupcima. Međutim, nije uvela prag za intervencije za carinsku provedbu prava intelektualnog vlasništva niti je proširila definiciju malih pošiljaka kako je bilo preporučeno.	
	2	97	✓	✗	Komisija nije dostavila dokaze da je u kontekstu svoje evaluacije na temelju članka 210. Uredbe (EU) 2017/1001 ocijenila mehanizme upravljanja i nedostatak jasne metodologije za utvrđivanje pristojbi.	
	4	100	✓			
	5. (a)	101	✓		Komisija je pokrenula izradu nekoliko studija, osnovala radne skupine i provela evaluacije radi provedbe te preporuke. *Rezultati* tih aktivnosti pružit će informacije za donošenje budućeg zakonodavstva. Međutim, nacrt prijedloga za strategiju kontrole koja se temelji na upravljanju rizikom u pogledu prava intelektualnog vlasništva još je u izradi.	

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	✓			
	5. (c)	101	✓	✗	Komisija je pokrenula izradu studije za standardizaciju povezanih aktivnosti izvješćivanja, ali izvješće o toj studiji još nije dostupno te Komisija nije pokrenula zakonodavni postupak.	
TI 07/2022: „Instrumenti za internacionalizaciju malih i srednjih poduzeća – Uveden je velik broj mjera potpore, ali one nisu u potpunosti usklađene i koordinirane”	1. (a)	90	✓			
	1. (b)	90	✓			
	1. (c)	90	✓			
	1. (d)	90	✓			
	2. (a)	90	✓			
	2. (b)	90	✓			
	2. (c)	90	✓			
	2. (d)	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
	3. (a)	90	✓		*Ključni pokazatelji uspješnosti* utvrđeni su za projekte u okviru inicijative Startup Europe. Međutim, zbog nedostatka dosljednih praksi izvješćivanja o ključnim pokazateljima uspješnosti i dugoročnog praćenja teško je procijeniti uspješnost start-up poduzeća na razini projekta, kao i ukupnu *djelotvornost* i održivost inicijative Startup Europe.	
	3. (b)	90	✓			
	3. (c)	90	✓		Kriteriji kojima se mjeri doprinos *start-up* poduzeća rastu i otvaranju radnih mjesta u EU-u primijenjeni su u pozivima na podnošenje prijedloga kao kriteriji odabira. Međutim, trenutačno nedostaju kriteriji kojima bi se mjerilo u kojem opsegu predloženo *start-up* poduzeće ima koristi od sudjelovanja u financiranom projektu, posebno u pogledu potpunog razvoja svojeg potencijala i konkurentnosti.	

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 08/2022: „Potpora iz EFRR-a za konkurentnost malih i srednjih poduzeća – Nedostatci u načinu na koji je potpora osmišljena umanjuju djelotvornost financiranja”	1. (a)	80	✓			
	1. (b)	80	✓			
	1. (c)	80	✓			
	2. (a)	80	✗		Komisija nije prihvatila ovu preporuku. Nije pozvala države članice da preispitaju postupke odabira u okviru *Europskog fonda za regionalni razvoj* (EFRR), posebno za financiranje *bespovratnim sredstvima*, kako bi se projekti odabirali u sklopu nekonkurentnog procesa samo u opravdanim slučajevima, niti je pružila potporu državama članicama u tome.	
	2. (b)	80	✓			
	3. (a)	80	✓			
	3. (b)	80	✓			
TI 09/2022: „Potrošnja sredstava u području klime u okviru proračuna EU-a za razdoblje 2014. – 2020. – Prijavljeni iznos veći je od stvarnoga”	1	58	✓		Komisija je u siječnju 2026. objavila studiju o proračunskom praćenju doprinosa zajedničke poljoprivredne politike klimatskim promjenama. Iako se u studiji navodi da je primjenom trenutačne metodologije praćenja klimatskih mjera taj doprinos procijenjen većim od stvarnog za 24 % u usporedbi s metodologijom razvijenom u kontekstu studije, Komisija je odlučila da neće provesti nikakve prilagodbe.	

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)	60	⊗	✗	Komisija nije prihvatila niti provela preporuku da utvrđuje potrošnju EU-a s potencijalno negativnim *učinkom* na klimu i izvješćuje o njoj.	⊗
	2. (b)	60	✓	▬		✓
	2. (c)	60	✓	▬		✓
	3	63	✓	▬	U svojim *godišnjim izvješćima o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* za 2023. i 2024. (AMPR) Komisija je navela podatke za pokazatelje koji se odnose na uštede u pogledu energetske učinkovitosti, izbjegnute emisije i instalirane kapacitete za energiju iz obnovljivih izvora. Međutim, nijedan od tih podataka navedenih u AMPR-ovima ne odnosi se na zajedničku poljoprivrednu politiku, koja je važan element potrošnje financijskih sredstava EU-a u području klime. U tim se izvješćima ne uzimaju u obzir ni negativni klimatski učinci potrošnje EU-a.	!
TI 10/2022: „Programom LEADER i lokalnim razvojem pod vodstvom zajednice potiče se lokalna angažiranost, ali još uvijek nema dovoljno dokaza koji bi potvrdili njihove dodatne koristi”	1. (a)	84	✓	▬		✓
	1. (b)	84	✓	▬		✓
	1. (c)	84	✓	▬		✓
	1. (d)	84	✓	▬		✓
	1. (e)	84	✓	▬	Komisija je 2023. objavila popratnu studiju za evaluaciju troškova i koristi provedbe programa LEADER. Program	!

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
					LEADER je pristup u sklopu kojeg se lokalne zajednice uključuju u osmišljavanje i provedbu strategija te raspodjelu resursa za razvoj ruralnih područja. Međutim, iako je u fazi utvrđivanja opsega evaluacije dogovoreno da će se procijeniti mjera u kojoj se sredstvima programa LEADER financiralo izvršavanje zakonom propisanih zadaća tijela EU-a te nacionalnih, regionalnih ili lokalnih tijela, to nije učinjeno na sustavan ili kvantitativan način jer nije bilo dovoljno detaljnih i usporedivih podataka.	
	2	84	✓		Komisija je pokrenula dvije evaluacije: jednu za kohezijsku politiku i jednu za *Europski fond za pomorstvo i ribarstvo* (EFPR). Na temelju dostupnih dokaza (npr. objave evaluacije kohezijske politike i općih uvjeta te publikacija Mreže za praćenje, evaluaciju i lokalnu potporu u području ribarstva i akvakulture (FAMENET) za evaluaciju EFPR-a) evaluacije obuhvaćaju samo neke aspekte, detaljno opisane u točkama od (a) do (e) preporuke 1. Evaluacija EFPR-a tek treba biti objavljena.	
TI 11/2022: „Zaštita proračuna EU-a – Potrebno je poboljšati upotrebu ‚crne liste'"	1	90	✓			
	2. (1)	93	✓			
	2. (2)	93	✓		Komisija je ostvarila napredak u poboljšavanju korporativnog nadzora nad sustavom ranog otkrivanja i isključenja (EDES) tako što je uspostavila mehanizam za praćenje informacija Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) i Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO)	

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
					te formalizirala središnje provjere izmjenom internih pravila. Uključivanje nadzora u interna pravila znatno je poboljšanje jer unosi elemente odgovornosti i dosljednosti u odluke povezane s isključenjem. Uspostavom sustava praćenja preporuka OLAF-a i EPPO-a jamči se sustavniji postupak daljnjeg postupanja koji se u većoj mjeri temelji na dokazima. Unatoč tim poboljšanjima i dalje postoje znatni nedostatci. Konkretno, Komisija nije dokazala da se na korporativnoj razini prati bilo koji od ključnih izvora podataka koji su izričito navedeni u preporuci, uključujući evidenciju sustava za upravljanje nepravilnostima, konačne rezultate revizije, odluke o tržišnom natjecanju i obavijesti provedbenih partnera. Iako je Komisija objasnila da je upotreba tih izvora u skladu s decentraliziranim upravljanjem proračunom EU-a prvenstveno u nadležnosti *dužnosnika za ovjeravanje*, nije dokazala kako se njihova upotreba nadzire na korporativnoj razini radi jamčenja dosljednosti u utvrđivanju potencijalnih slučajeva za EDES u svim službama. Ti nedostatci ograničavaju sposobnost Komisije da pravilno utvrdi potencijalne slučajeve isključenja i čine temeljni nedostatak u provedbi točke (2) preporuke 2. Osim toga, iako je okvir EPPO-a za praćenje uspostavljen nedavno te su početna testiranja provedena 2025., njegova djelotvornost u praksi još nije dokazana.	
	2. (3)	93			Iz zahtjeva za provjeru baze podataka EDES-a u nekoliko faza postupka javne nabave i mehanizma upozorenja	

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
					ugrađenog u računovodstveni sustav *ABAC* (i kasnije u sustav *SUMMA*) vidljiv je sustavan pristup ublažavanju rizika u okviru ugovornih odnosa s isključenim subjektima. Upućivanje na dokumente s detaljno razrađenim internim smjernicama pokazuje da su te provjere institucionalizirane. Iako su te zaštitne mjere sad ugrađene u ažurirane smjernice i novi sustav SUMMA, Komisija nije uvela znatne nove *ex post* provjere, osim onih koje su već bile na snazi u vrijeme kad je Sud provodio reviziju. Komisija je razvila internetsku uslugu kako bi se vanjskim sustavima olakšao pristup bazi podataka EDES-a, no ta značajka u praksi ne funkcionira. Osim toga, još nisu uspostavljene pojačane analitičke provjere i djelotvorne međupovezanosti s drugim korporativnim alatima.	
	2 (4)	93	✓		Komisija je izradila smjernice za potporu radu EDES-a i pružila jasniju potporu dužnosnicima za ovjeravanje, posebno u vezi s postupcima povezanim s OLAF-om. Smjernicama za upotrebu izvješća OLAF-a iz 2024. nastoji se zajamčiti da dužnosnici za ovjeravanje dosljedno i transparentno postupaju s informacijama na razini EU-a. Kad ih se sagleda zajedno, tim se mjerama poboljšava opće upravljanje sustavom i odgovornost u njegovu okviru te one čine značajan napredak u području na koje se predmetna preporuka odnosi. Unatoč tim postignućima područje primjene formalnih smjernica i dalje je uglavnom ograničeno na postupke povezane s OLAF-om u okviru EDES-a. Kad je riječ o preostalim izvorima podataka na	

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
					razini EU-a (kao što su evidencija sustava za upravljanje nepravilnostima, predmeti EPPO-a, nalazi revizije, predmeti povezani s tržišnim natjecanjem ili obavijesti provedbenih partnera), Komisija se oslanja na postojeće *ad hoc* mehanizme koji nisu standardizirani u dosljedan okvir. Zbog toga cilj preporuke da se zajamče sveobuhvatni, standardni postupci za izvore podataka na razini EU-a još nije u potpunosti ostvaren.	
	2. (5)	93	✓		Komisija je ostvarila napredak u institucionalizaciji informiranosti o EDES-u. Pokretanje godišnje radionice o EDES-u i platforme stručnjaka za EDES označava prelazak s *ad hoc* inicijativa za podizanje razine informiranosti na strukturiraniji, održivi, suradnički pristup za osobe koje su interno uključene u taj sustav. Iako je unutar Komisije postignut znatan napredak, nisu zabilježene nikakve aktivnosti podizanja razine informiranosti za provedbene partnere u okviru neizravnog upravljanja, dok su za tijela država članica takve aktivnosti bile ograničene. Budući da te skupine upravljaju znatnim dijelovima proračuna EU-a, njihovo potpuno ili djelomično isključivanje iz aktivnosti podizanja razine informiranosti temeljni je nedostatak u provedbi preporuke.	
	3	95	✓		Ažuriranjem modela izjave o upravljanju i predložaka *sporazuma o doprinosima* Komisija je ojačala službeni okvir i zajamčila da se partnere podsjeća na njihovu obvezu prijavljivanja slučajeva *prijevare*, nepravilnosti i situacija za	

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
					isključenje. Komisija se oslanja na administrativnu autonomiju partnera i taj pristup nije dopunila aktivnostima praćenja ili provjere radi jamčenja toga da partneri ispunjavaju svoju obvezu prijavljivanja situacija za isključenje.	
	4	96	✓		U Komisijinu prijedlogu izmjene *Financijske uredbe* preporuka je uzeta u obzir tako što je primjena EDES-a proširena na *podijeljeno upravljanje* i financijska sredstva koja se izvršavaju u okviru izravnog upravljanja s državama članicama. Međutim, konačno područje primjene donesene Financijske uredbe u pogledu tog pitanja uže je zbog kompromisa koji je postignut sa suzakonodavcima tijekom zakonodavnog postupka.	
	5. (1)	97	✓			
	5. (2)	97	✓			
	5. (3)	97	✓		U Uredbi 2024/2509 zahtijeva se od svih subjekata koji izvršavaju proračun EU-a da unose relevantne podatke u alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika, čime se jača kapacitet Komisije za utvrđivanje rizika i zaštitu proračuna EU-a. U njoj se predviđa i novi alat kojim se uvodi moderna IT struktura koja se temelji na *interoperabilnosti* i umjetnoj inteligenciji, čime se moderniziraju financijsko upravljanje i mehanizmi nadzora u cijelom EU-u. Komisija još nije dovršila razvoj zajedničkog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika.	

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
					Nadalje, budući da će se alat upotrebljavati na dobrovoljnoj osnovi, njegova djelotvornost mogla bi biti ograničena sve dok se u okviru postupka preispitivanja njegove upotrebe, predloženog za 2027., ne procijeni njegov potencijal za obaveznu primjenu. Potpuna interoperabilnost s nacionalnim sustavima očekuje se do 2028.	
	5. (4)	97	✓		Komisija je poduzela korake za promicanje koordinacije u pogledu razmjene podataka na korporativnoj razini, uključujući redovite sastanke radnih skupina i ciljana događanja, kao što je radionica za uporabu alata *Arachne*, održana 2025. Tim se inicijativama podigla razina informiranosti o alatu Arachne i pružio forum na kojem glavne uprave (GU-ovi) mogu razmjenjivati informacije o potrebama i novim kretanjima povezanim s podatcima. Unatoč tim naporima, alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika, koji omogućuje dostupnost i razmjenu podataka na korporativnoj razini, još nije u potpunosti razvijen u pogledu naprednih značajki i interoperabilnosti. Zbog toga razina njegove primjene u GU-ovima i dalje nije ujednačena, a razmjena podataka još nije ni sustavna ni potpuna. Ta su ograničenja od ključne važnosti jer proizlaze iz širih izazova utvrđenih u točki (3) preporuke 5., što utječe na opću sposobnost Komisije da zajamči dostupnost sveobuhvatnih podataka i njihovu razmjenu na korporativnoj razini.	

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. (5)	97			U Financijskoj uredbi (preinaka) pruža se pravni okvir kojim se jačaju nastojanja Komisije za poboljšanje dostupnosti i integracije podataka te mehanizama za utvrđivanje razine rizika u svim programima koje financira EU. Iz kontinuiranog razvoja alata Arachne, koji sad ima dodatne značajke i pokazatelje, vidljiva je jasna predanost modernizaciji financijskog nadzora utemeljenog na podatcima. Iako se Financijskom uredbom (preinaka) uspostavlja okvir kojim se podupire upotreba digitalnih, dostupnih i interoperabilnih podataka, Komisija još nije razvila sveobuhvatnu strategiju kojom bi se zajamčilo da podatci na nacionalnoj razini i razini EU-a o drugim ugovornim stranama iz EU-a budu standardizirani i interoperabilni, kako je preporučeno. U taj okvir još nisu uključeni posebni mehanizmi ili mehanizmi upravljanja za koordinaciju u pogledu usklađivanja podataka među državama članicama. Stoga cilj u pogledu interoperabilnosti i dalje djelomično ovisi o mjeri u kojoj države članice usklađuju svoje nacionalne sustave i razmjenjuju relevantne podatke u kompatibilnom formatu.	

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 12/2022: „Trajnost projekata ruralnog razvoja – Većina projekata ostaje u funkciji tijekom propisanog razdoblja, no mogli bi se postići i dugotrajniji rezultati”	1	69	✓			
	2. (a)	69	✓			
	2. (b)	69	✓			
	3. (a)	70	✓		Komisija je provela anketu među državama članicama kako bi utvrdila relevantne izvore informacija o trajnom funkcioniranju projekata financiranih sredstvima EU-a. Međutim, u sklopu te aktivnosti nisu utvrđeni relevantni izvori informacija o funkcioniranju projekata nakon isteka propisanog razdoblja trajnosti. Nijedna država članica nije navela takve izvore.	
	3. (b)	70	✓	✗	Provedba točke (a) preporuke 3. (utvrđivanje relevantnih izvora informacija o trajnom funkcioniranju projekata financiranih sredstvima EU) preduvjet je za provedbu točke (b) preporuke 3. (upotreba tih informacija za sastavljanje popisa čimbenika rizičnosti). Budući da je točka (a) preporuke 3. provedena samo u određenoj mjeri, Komisija nije mogla sastaviti popis čimbenika rizičnosti na temelju primjera kratkotrajnijih projekata.	

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 13/2022: „Slobodno kretanje u EU-u tijekom pandemije bolesti COVID-19 – Ograničen nadzor kontrola na unutarnjim granicama i nekoordinirano djelovanje država članica	1. (a)	80	✓	✓		✓
	1. (b)	80	✓	✓		✓
	1. (c)	80	✓	✓		✓
	1. (d)	80	✓	✓		✓
	1. (e)	80	✗	✗	Komisija nije prihvatila tu preporuku niti je razvila jasan pristup za jačanje procjene usklađenosti i primjenu sankcija.	✗
	2	82	✓	✓		✓
	3. (a)	83	✓	✓		✓
	3. (b)	83	✓	✓		✓
TI 14/2022: „Odgovor Komisije na prijevare u području zajedničke poljoprivredne politike – Vrijeme je za dubinska rješenja”	1. (a)	112	✓	✓		✓
	1. (b)	112	✓	✓		✓
	1. (c)	112	✓	✓		✓
	2. (a)	112	✓	✓		✓
	2. (b)	112	✓	✓		✓

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. (c)	112	✓		Komisija je organizirala različite razmjene mišljenja s državama članicama o umjetnoj inteligenciji i strojnom učenju, no riječ je bila o raspravama u općem kontekstu, tj. one nisu bile posebno usmjerene na *zajedničku poljoprivrednu politiku* (ZPP). U specifičnom kontekstu ZPP-a Komisija je pokrenula horizontalnu procjenu rizika od prijevara koja, među ostalim, obuhvaća upotrebu umjetne inteligencije i drugih naprednih alata na razini *agencija za plaćanja*. Komisija tek treba dovršiti horizontalnu procjenu rizika od prijevara i diseminirati njezine rezultate. Komisijin program rada za borbu protiv prijevara za 2024. uključivao je financijska sredstva za *tehničku pomoć* radi potpore nacionalnim ili regionalnim javnim tijelima za kupnju sustava umjetne inteligencije i alata za rudarenje podataka. Međutim, Sud nije pronašao dokaze o tome da se sredstva za tehničku pomoć upotrebljavaju za financiranje projekata u okviru ZPP-a.	
TI 15/2022: „Mjere za širenje sudjelovanja u programu *Obzor 2020.* dobro su osmišljene, ali postizanje održivih promjena uglavnom će ovisiti o naporima nacionalnih tijela”	1. (a)	90	✓			
	1. (b)	90	✓			
	2	92	✓			
	3	94	✓		Komisija je donijela obavijest o sinergijama između programa EFRR-a i programa *Obzor Europa* kojom se promiče integrirani pristup i jačaju sinergije između programa Obzor Europa i EFRR-a kako bi se povećao učinak	

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
					financiranja istraživanja i inovacija. Kad je riječ o dopunskom financiranju projekata udruživanja za izvrsnost, u obavijesti o sinergijama pojašnjava se da je sufinanciranje tih projekata izuzeto od obveze prijave *državnih potpora* Komisiji. Uvodi se i jedinstvena evaluacija prijedloga projekata kojom se obuhvaćaju oba dijela projekta, odnosno dio koji se odnosi na program Obzor Europa i dio koji se odnosi na odabrani dopunski izvor financiranja, npr. neki od programa kohezijske politike. U obavijesti o sinergijama ne navode se pojedinosti o tome kako bi se jedinstvene evaluacije trebale provoditi u praksi niti se pojašnjavaju odgovornosti. Nadalje, u njoj se ne navodi kako se nacionalna sredstva mogu dodijeliti projektima za širenje sudjelovanja i izvrsnosti. Drugi dokumenti na koje upućuje Komisija, kao što su novi predložak izjave o dopunskom financiranju za projekte udruživanja za 2025., dokument o trenutačnom stanju provedbe projekata udruživanja i novi predlošci izvješća o provedbi, odnose se na praćenje i jamčenje poštovanja preuzetih obveza. Njihov osnovni cilj nije poticanje *upravljačkih tijela* da primjenjuju pojednostavnjen proces odobravanja dodjele bespovratnih sredstava, kako je preporučeno.	
	4. (a)	96	✓			
	4. (b)	96	✓			

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. (c)	96	✓		Komisija je redovitim ažuriranjem rezultata projekata na platformi za rezultate programa Obzor i jamčenjem njihove javne dostupnosti povećala vidljivost projekata na platformama EU-a. *Korisnike* koji primaju potporu iz projekta widerAdvance Facility potiče se da svoje rezultate učine javno dostupnima preko takvih alata. Taj je projekt započeo u siječnju 2025., pa je prerano za procjenu njegova ukupnog učinka na vidljivost projekata. Sud je u predmetnom tematskom izvješću zaključio da informacije o rezultatima projekata širenja nisu na odgovarajući način ažurirane u bazi podataka Službe Zajednice za informiranje u području istraživanja i razvoja (CORDIS) te da su samo djelomično pouzdane. Komisija nije dostavila informacije o bilo kakvim promjenama do kojih je došlo u međuvremenu.	
	5. (a)	99	✓	✗	Sud je preporučio Komisiji da utvrdi posebne ciljeve i odgovarajuće ključne pokazatelje uspješnosti na razini mjera radi djelotvornog praćenja mjera širenja i njihovih učinaka. Sud prima na znanje da je Komisija ažurirala predloške izvješća o provedbi projekata udruživanja i utvrdila bolje ključne pokazatelje uspješnosti. Međutim, nije pružila dokaze o tome da je utvrdila ciljeve i pratila njihovo postizanje na razini mjera, odnosno nije utvrdila koliko su mjere udruživanja i mjere katedre europskog istraživačkog prostora doprinijele većoj uspješnosti istraživanja i tehnološkog razvoja u zemljama koje sudjeluju u projektima širenja.	

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)	99	✓		Kako bi provela tu preporuku, Komisija je uvela samo jednu mjeru: anketu o udruživanju, u okviru koje su dobivene povratne informacije za 25 % projekata udruživanja. Rezultati ankete upućuju na to da je „u okviru samo 38 % projekata iz programa Udruživanje za izvrsnost postignuta dugoročna održivost” te da su „financiranje i financijska stabilnost glavne prepreke dugoročnoj održivosti, kako je navelo 50 % ispitanika”. Komisija nije razvila sustavan pristup prikupljanju *ex post* informacija o projektima udruživanja nakon kraja razdoblja financiranja, što je potrebno za procjenu njihovih srednjoročnih do dugoročnih učinaka.	
TI 16/2022: „Podatci u području zajedničke poljoprivredne politike – Neiskorišten potencijal velike količine podataka za evaluacije politike”	1	87	✓			
	2. (a)	87	✓			
	2. (b)	87	✓			
	2. (c)	87	✓			
TI 17/2022: „Vanjski konzultanti u Europskoj komisiji – ima prostora za reforme”	1. (a)	87	✓			
	1. (b)	87	✓			
	1. (c)	87	✓			
	2. (a)	89	✓			

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)	89	✓			
	2. (c)	89	✓			
	2. (d)	89	✓			
	3. (a)	90	✓			
	3. (b)	90	✓			
	3. (c)	90	✓			
	4	91	✓			
TI 18/2022: „Institucije EU-a i COVID-19 – Odgovor je bio brz, no i dalje predstoje izazovi da se inovacije i fleksibilnost proizašle iz krize iskoriste na najbolji mogući način”	1	96	✓			
	2. (a)	99	✓			
	2. (b)	99	✓			
	3. (a)	101	✓			
	3. (b)	101	✓			
	3. (c)	101	✓			
	3. (d)	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
TI 19/2022: „Nabava cjepiva protiv bolesti COVID-19 u EU-u – Nakon početnih izazova osigurano je dovoljno doza, no uspješnost samoga procesa nije dostatno procijenjena”	1	78				
	2. (a)	81			U izradu smjernica za javnu nabavu u kriznim situacijama bili su uključeni elementi procjene rizika. Međutim, Komisija još nije provela procjenu rizika u vezi s pristupom EU-a javnoj nabavi niti je predložila odgovarajuće mjere za uklanjanje utvrđenih nedostataka.	
	2. (b)	81			Komisija je sklopila jedinstveni okvirni ugovor potreban za provedbu testiranja otpornosti na stres i simulacijskih vježbi. Komisija još nije provela vježbe za testiranje svih elemenata svojeg ažuriranog okvira za javnu nabavu u slučaju pandemije, uključujući prikupljanje informacija i obavještajnih podataka, kako bi se utvrdili nedostatci i područja u kojima su potrebna poboljšanja.	
TI 20/2022: „Mjere EU-a za suzbijanje nezakonitog ribolova – Uvedeni su sustavi kontrole, ali njihova je djelotvornost smanjena jer države članice neujednačeno provode kontrole i primjenjuju sankcije”	1. (a)	98				
	1. (b)	98			Komisija je izmijenila kriterije za utvrđivanje rizika i obveze izvješćivanja uvedene Uredbom Komisije (EZ) br. 1010/2009 o nezakonitom, neprijavljenom i nereguliranom ribolovu donošenjem Provedbene uredbe Komisije (EU) 2025/1522. Time bi se trebala zajamčiti ujednačena primjena kriterija za utvrđivanje rizika u državama članicama i omogućiti Komisiji da prati jesu li provjere i kontrole usklađene s tim izmijenjenim kriterijima. Komisija će moći pratiti jesu li provjere i kontrole koje su provele države članice bile usmjerene na	

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
					izmijenjene kriterije za utvrđivanje rizika tek nakon što 2028. primi prva dvogodišnja izvješća, koja će obuhvaćati razdoblje 2026. i 2027.	
	1. (c)	98			Komisija je objavila izvješće o primjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1005/2008 na temelju svoje analize izvješća iz razdoblja 2018. – 2021. koja su dostavile države članice te je pokrenula *postupak zbog povrede* protiv jedne od njih. Komisija još nije dovršila analizu izvješća država članica o nezakonitom, neprijavljenom i nereguliranom ribolovu za razdoblje 2022. i 2023. Tek nakon toga moći će poduzeti odgovarajuće mjere i ispraviti nedostatke.	
	2. (a)	103				
	2. (b)	103				
	2. (c)	103				
	2. (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
TI 21/2022: „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – Cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe”	1. (a)	113	✓		U ažuriranim smjernicama za plan *REPowerEU* iz 2023. i ažuriranoj verziji tih smjernica iz 2024. uvode se dodatni kriteriji za ocjenjivanje izmjena *nacionalnih planova za oporavak i otpornost* radi standardizacije pristupa u svim zemljama. U tom smislu u tim smjernicama utvrđuje se zajednički skup kriterija za ocjenjivanje svih izmjena nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Ažurirane interne smjernice iz 2024. uključuju Prilog II.A i Prilog II.B, koji se mogu smatrati kontrolnim popisima za ocjenjivanje kvalitete izmjena nacionalnih planova za oporavak i otpornost te ih je potrebno ispuniti. Sud to smatra važnim poboljšanjem. Kad je riječ o izmijenjenim planovima, struktura *radnog dokumenta* službi Komisije priloženog njezinom prijedlogu izmjene *provedbene odluke Vijeća* proizlazi iz Komisijinih ocjena koje prate strukturu kriterija za ocjenjivanje utvrđenih u prilozima II.A i II.B. Kad je riječ o ispunjavanju priloga II.A ili II.B za izmijenjene planove, Sud je utvrdio razlike u razini kvalitete i potpunosti. U nekim slučajevima obrazloženje ocjene nije dovoljno i/ili nedostaju povezani dokazi.	
	1. (b)	113	✓	✗	Komisija nije promijenila ni poboljšala način na koji dokumentira ocjenu izmjena nacionalnih planova za oporavak i otpornost ili postupak dohvaćanja popratnih dokumenata. Zbog toga i dalje postoje iste poteškoće u pronalaženju i brzom dohvaćanju ključnih dokumenata.	
	2	114	✓			

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)	116				
	3. (b)	116			Sveukupno gledano, u izvješćima koja su države članice sastavile za ciklus europskog semestra Komisiji se pruža dovoljno *informacija* za praćenje provedbe mjera u okviru *Mehanizma za oporavak i otpornost* (RRF) i procjenu njihove važnosti za određene specifične potpreporuke za pojedinu zemlju. Međutim, različiti pristupi timova za pojedine zemlje i diskrecijsko pravo s kojim oni raspolažu ne jamče da se u svim izvješćima za pojedine zemlje navodi jasan i potpun popis mjera u okviru RRF-a koje su doprinijele napretku u provedbi preporuka za pojedinu zemlju. Nadalje, iz tih izvješća nije vidljivo koliko je uloga tih mjera bila ključna za ostvarivanje napretka u provedbi preporuka za pojedinu zemlju u svakoj državi članici.	
	4. (a)	117				
	4. (b)	117				
	5. (a)	119				

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)	119	✓		Komisija je pokušala provesti tu preporuku tijekom postupka odobravanja izmjena nacionalnih planova za oporavak i otpornost te je pojasnila niz nejasno definiranih ili nepotpunih *ključnih etapa* i *ciljnih vrijednosti*. Sud u okviru revizija *usklađenosti* i uspješnosti i dalje utvrđuje mjere sa skupom ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje u potpunosti ne obuhvaćaju ključne stadije faze provedbe ili sve ključne elemente određene mjere, posebno u pogledu njezina dovršetka. Osim toga, Sud je utvrdio slučajeve u kojima je Komisija različito postupala u državama članicama u pogledu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za slične vrste mjera.	
	6. (a)	121	✓			
	6. (b)	121	✓			
TI 22/2022: „Potpora EU-a rudarskim regijama – Ograničena usmjerenost na socioekonomsku i energetsku tranziciju”.	2	63	✓		Donesena je Uredba (EU) 2024/1787 o smanjenju emisija metana u energetskom sektoru. U skladu s njezinim odredbama osnovana je stručna skupina koja se dogovorila da će se održati rasprava o dobrim praksama u pogledu mjerenja emisija metana iz zatvorenih ili napuštenih rudnika ugljena i upravljanja tim emisijama. Nije jasno kad će se stručna skupina doista sastati kako bi podijelila primjere dobre prakse.	

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 23/2022: „Sinergije između programa Obzor 2020. i *europskih strukturnih i investicijskih fondova* – Još nije iskorišten puni potencijal”	1. (a)	80	✓			
	1. (b)	80	✓			
	2. (a)	83	✓			
	2. (b)	83	✓		Pokretanjem preglednika za pečat izvrsnosti Europskog vijeća za inovacije (EIC) i osnivanjem nove podskupine Foruma EIP-a „Pristup izvrsnosti” – Mreža upravljačkih tijela za istraživanje, inovacije i koheziju (RIMA), Komisija je navela primjere alata koje upotrebljava za praćenje postojećih sinergija te utvrđivanje i promicanje primjera dobre prakse. Međutim, novorazvijenim modulom u okviru preglednika za pečat izvrsnosti EIC-a i alatom za rudarenje CORTEX omogućuje se samo djelomična pokrivenost fondova i sinergija. Preglednik za pečat izvrsnosti EIC-a obuhvaća samo sinergije alternativnog financiranja, dok je alat CORTEX i dalje ograničen na fondove EU-a u okviru *izravnog upravljanja*. Rad Komisije na sustavu *eGrants* bio je jednokratan i nema dokaza da su njegovi rezultati upotrijebljeni za promicanje primjera dobre prakse među tijelima država članica.	
	3. (a)	89	✓			
	3. (b)	89	✓			

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)	89	✓		Komisija je financirala projekt widerAdvance Facility na temelju poziva „Instrument za potporu diseminaciji i iskorištavanju rezultata (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05)”. Donijela je i strateški plan programa Obzor Europa za razdoblje 2025. – 2027. To su dva primjera Komisijinih mjera koje su dobar početak, ali se njima samo djelomično uzima u obzir točka (c) preporuke 3. Treba napomenuti da je projekt widerAdvance Facility započeo tek u siječnju 2025., zbog čega je prerano za to da Sud procijeni njegov ukupni učinak. Nadalje, njegovo zemljopisno područje primjene ograničeno je na zemlje širenja, a iako te zemlje obično primaju znatna sredstva iz strukturnih fondova, većina korisnika programa Obzor (na koje su preporuke Suda primarno usmjerene) nalazi se u zemljama koje nisu zemlje širenja. Osim toga, strateški plan programa Obzor Europa za razdoblje 2025. – 2027. trenutačno postoji samo na papiru te na temelju njega još nisu donesene konkretne mjere. Nadalje, iako platforma za rezultate programa Obzor može poslužiti kao izvor informacija za (potencijalne) korisnike potpora iz EFRR-a, i dalje nije jasno kako bi se s pomoću te platforme korisnicima potpore iz programa Obzor Europa pružile informacije o mogućnostima financiranja iz EFRR-a, što je bila bit te preporuke Suda.	
	4	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
TI 24/2022: „Mjere e-uprave usmjerene na poduzeća – Komisijine su mjere provedene, no dostupnost usluga i dalje nije ujednačena diljem EU-a”	1. (a)	93	✓			
	1. (b)	93	✓			
	1. (c)	93	✓			
	2	97	✓		Komisija je ostvarila određeni napredak donošenjem Akta o interoperabilnoj Europi, uspostavom okvira upravljanja i uvođenjem jedinstvenog pristupnog portala koji je uglavnom usmjeren na službenike za politiku, relevantne javne službenike, podatkovne inženjere, IT stručnjake i stručnjake za razvoj poslovanja te koji omogućuje pristup nizu sadržaja i instrumenata (npr. osposobljavanju, konferencijama, preglednicima, softveru otvorenog koda). Nastavila je poticati suradnju i razmjenu dobrih praksi među državama članicama na različite načine (npr. s pomoću stručnih skupina, platformi, radionica, seminara). Međutim, Komisija nije objavila sveobuhvatnu strategiju za promicanje dostupnih usluga e-uprave među ključnim krajnjim korisnicima (poduzećima ili građanima) na razini EU-a i za koordinaciju tih usluga s mjerama koje države članice poduzimaju na nacionalnoj razini. Među krajnjim korisnicima nisu provedena posebne ankete kako bi se procijenila njihova razina informiranosti. Nadalje, u nacionalne strateške planove za digitalno desetljeće nisu na dosljedan način uključene slične mjere za širenje informacija za provedbu u državama članicama.	

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 25/2022: „Provjera podataka o *bruto nacionalnom dohotku* za financiranje proračuna EU-a – O rizicima u području sastavljanja podataka općenito se vodi računa, ali ima prostora da se dodatno poradi na utvrđivanju prioritetnih mjera”	1. (a)	106	✓		Sud je preporučio da u slučajevima u kojima postoji mnogo transverzalnih pitanja koja valja riješiti Eurostat prednost daje rješavanju onih za koje je vjerojatno da će imati vrlo visok učinak u većini država članica. Međutim, zbog malog broja pitanja (tri) koja je Eurostat utvrdio za ciklus provjere za razdoblje 2025. – 2029. nije bilo potrebe za određivanjem prioriteta jer će se sva ta pitanja uzeti u obzir. Sud stoga nije mogao procijeniti preporučeno određivanje prioriteta u radu.	↻
	1. (b)	106	✓			✓
	1. (c)	106	✓			✓
	1. (d)	106	✓			✓
	2. (a)	107	✓			✓
	2. (b)	107	✓		Sud je preporučio da Eurostat u slučajevima u kojima je potrebno donijeti odluku o ograničavanju razdoblja primjene budućih *zadrški* provede pouzdanu analizu isplativosti na temelju dostatnih kvantitativnih ili kvalitativnih informacija i konkretnog rizika u svakoj predmetnoj državi članici. Međutim, Sud još ne može procijeniti mjeru u kojoj je ta preporuka provedena jer su se odluke o ograničavanju razdoblja primjene zadrški temeljile na posebnim tehničkim aspektima i za njih nije bila potrebna analiza troškovne učinkovitosti.	↻

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)	109	✓	▬		✓
	3. (b)	109	✓	▬		✓
	3. (c)	109	✓	▬		✓
TI 26/2022: „Europska statistika – Potencijal za daljnje poboljšanje kvalitete”	1	92	✓	✗	Komisija nije poduzela korake kako bi zajamčila uravnoteženiju zastupljenost svih korisnika u Europskom savjetodavnom odboru za statistiku.	✗
	2. (a)	93	✓	▬		✓
	2. (b)	93	✓	▬		✓
	3. (a)	98	✓	▬		✓
	3. (b)	98	✓	▬		✓
	4. (a)	100	✗	✗	Komisija nije prihvatila ni provela preporuku da procijeni nužnost i dodanu vrijednost odobravanja pristupa prije objavljivanja.	✗
	4. (b)	100	✓	▬		!

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	103	⊗	✗	Komisija nije prihvatila tu preporuku te nije poduzela nijednu mjeru da procijeni izvedivost i primjerenost proširenja trenutačnih ovlasti Europskog savjetodavnog odbora za upravljanje statističkim podatcima na odlučivanje o svim ključnim elementima izrade stručnih pregleda.	⊗
TI 27/2022: „Potpora EU-a prekograničnoj suradnji sa susjednim zemljama – Pružena je dragocjena potpora, ali znatno se kasnilo s početkom provedbe i potrebno je riješiti probleme u području koordinacije”	1. (a)	91	✓	▨		✓
	1. (b)	91	✓	▨		✓
	2	92	✓	▨		✓
	3	95	✓	▨		!
	4	99	✓	▨		✓
	5	101	✓	▨		!
	6	102	✓	▨		✓

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 28/2022: *„Privremena potpora radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (instrument SURE)* – Financiranje iz instrumenta SURE doprinijelo je očuvanju radnih mjesta tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali njegov potpuni učinak nije poznat”	1	70				

Izvor: Sud.

Prilog 12.2. – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2022. – drugi subjekti revizije

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
Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA)						
TI 04/2022: „Investicijski fondovi – Mjerama EU-a još nije uspostavljeno istinsko jedinstveno tržište koje bi donosilo koristi ulagačima”	2. (b)	132				
	2. (c)	132			Kad je riječ o stručnim pregledima, ESMA je mapirala uočene prakse nacionalnih nadležnih tijela i usporedila ih s očekivanjima. Razinu usklađenosti nacionalnih nadležnih tijela moguće je utvrditi i s pomoću uvida u strateške prioritete Unije u području nadzora i zajedničkih nadzornih mjera. ESMA je počela mapirati prakse i poboljšanja nacionalnih nadležnih tijela na razini alata ili teme (npr. stručni pregledi, rasprave o predmetima, pregledi napretka u okviru strateških prioriteta Unije u području nadzora). Ne postoji sveobuhvatan plan o tome kako i u kojim područjima na sustavan način mapirati različite prakse u okviru drugih alata i tema. ESMA još nije dokazala da upotrijebila svoje znanje koje proizlazi iz aktivnosti koje nisu stručni pregledi i strateški prioriteti Unije u području nadzora kako bi sustavno mapirala razinu usklađenosti i daljnje postupanje u vezi s razlikama. ESMA nije prilagodila svoje ključne pokazatelje uspješnosti kako bi procijenila različite prakse i opću	

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
					razinu usklađenosti nacionalnih nadležnih tijela. Iako je ESMA poboljšala svoje ključne pokazatelje uspješnosti za mjerenje razvoja nadzornih rizika, u svojem okviru uspješnosti i dalje ne mjeri razinu usklađenosti. Umjesto toga, ta se procjena provodi na *ad hoc* osnovi u kontekstu strateških prioriteta Unije u području nadzora u odabranim područjima.	
	3. (b)	134	✓			
	3. (c)	134	✓		ESMA je aktivno promicala izradu instrumenta za usporedbu troškova i dala doprinos zakonodavnom postupku. Daljnjom je analizom pojašnjeno da će za razvoj tog alata biti potrebne zakonodavne izmjene. Ta je ideja uključena u pregovaračko stajalište o Komisijinoj strategiji ulaganja za male ulagatelje. Predmetni instrument i dalje ne postoji. Ovlast za njegov razvoj u rukama je suzakonodavaca.	
	4	136	✓		ESMA i Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) ostvarili su mjerljiv napredak prema izgradnji koherentne strukture za testiranje *otpornosti na stres* u cijelom sektoru investicijskih fondova. Godišnji ciklus testiranja otpornosti novčanog fonda na stres postao je ustaljena praksa. U skladu s člankom 25. Direktive o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova uspostavljen je postupak za redovito praćenje. Zajedničko međusektorsko testiranje otpornosti fondova na stres koje su u okviru Programa procjene financijskog sektora europodručja proveli Međunarodni monetarni fond i ESMA doprinijelo je većoj analitičkoj dubini. Razvoj međusektorskog modela „odozgo prema dolje”, za koji je zaslužan ESRB, važan je korak prema dosljednom makrobonitetnom okviru na razini EU-a.	

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
					Unatoč konkretnom napretku i dalje postoji nekoliko temeljnih nedostataka. Na razini EU-a ne postoji usklađeni okvir s pomoću kojeg bi se utvrdile vrste fondova za koje je potrebno nadzorno testiranje otpornosti na stres. Fragmentacija podataka među sektorima i sporazumi o razmjeni podataka ograničenog dosega i dalje otežavaju potpunu provedbu modela koji se primjenjuju na razini cijelog sustava. Ta su pitanja dio savjetovanja o makrobonitetnom okviru za nebankarske financijske institucije koje Komisija provodi. I dalje postoji neizvjesnost u pogledu nadzorne primjene pokazatelja rizičnosti vrijednosti u slučaju subjekata koji upotrebljavaju visoku financijsku polugu za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire. Nadalje, nepotpuna objava rezultata testiranja otpornosti na stres smanjuje transparentnost i ograničava tržišnu disciplinu.	
Agencija Europske unije za kibersigurnost (ENISA)						
TI 05/2022: „Kibersigurnost institucija, tijela i agencija EU-a – Razina pripravnosti općenito nije razmjerna prijetnjama”	3. (a)	100	✓	▬		◔
	3. (b)	100	✓	▬		◔

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
Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO)						
TI 06/2022: „Prava intelektualnog vlasništva u EU-u – Zaštita koja nije u potpunosti pouzdana”	3. (a)	99	✓			
	3. (b)	99	✓			
	3. (c)	99	✓			
Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC)						
TI 13/2022: „Slobodno kretanje u EU-u tijekom pandemije bolesti COVID-19 – Ograničen nadzor kontrola na unutarnjim granicama i nekoordinirano djelovanje država članica	4	86	✓			

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
Europski parlament						
TI 18/2022: „Institucije EU-a i COVID-19 – Odgovor je bio brz, no i dalje predstoje izazovi da se inovacije i fleksibilnost proizašle iz krize iskoriste na najbolji mogući način”	1	96	✓			
	2. (a)	99	✓			
	2. (b)	99	✓			
	3. (a)	101	✓			
	3. (b)	101	✓			
	3. (c)	101	✓		O rezultatima novih načina rada izvješćuje se u godišnjim izjavama o okolišu, s naglaskom na okolišnim aspektima kao što su potrošnja vode ili uredskog papira. Učinak novih načina rada nije kvantificiran u monetarnom smislu, čime se ograničava mogućnost procjenjivanja njihovih financijskih posljedica.	
	3. (d)	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
Vijeće Europske unije						
TI 18/2022: „Institucije EU-a i COVID-19 – Odgovor je bio brz, no i dalje predstoje izazovi da se inovacije i fleksibilnost proizašle iz krize iskoriste na najbolji mogući način”	1	96	✓		Kad je riječ o međuinstitucijskoj suradnji, institucije EU-a ažurirale su poslovnik pripremnog odbora za pitanja o Pravilniku o osoblju („Comité de préparation pour les questions statutaires”) kako bi taj odbor zadužile da zajamči suradnju među institucijama u slučaju krize. Planovi kontinuiteta poslovanja uključuju novi odjeljak o suradnji među institucijama EU-a u slučaju dugoročnih poremećaja te o mjerama povezanim s kratkoročnim poremećajima. Iako je Glavno tajništvo Vijeća prihvatilo predmetnu preporuku i odgovorilo da će se planovi kontinuiteta poslovanja ažurirati s obzirom na mogućnost dugoročnih kriza, u tim se planovima ne navode mjere koje se odnose na dugoročne poremećaje.	
	2. (a)	99	✓			
	2. (b)	99	✓			
	3. (a)	101	✓			
	3. (b)	101	✓			
	3. (c)	101	✓		U studiji koju je 2022. proveo Savjetodavni upravni odbor Vijeća procijenjene su moguće uštede u različitim scenarijima koji uključuju različit opseg rada na daljinu. U izvješćima o ugljičnom otisku u okviru poslovanja za 2023. i 2024. kao izvori emisija navode se putovanje na posao i s posla (tj. svakodnevno putovanje osoblja u ured i iz njega) te mobilnost. Ti podatci obuhvaćaju emisije povezane s radom na daljinu. Studija koju je 2022. proveo	

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
					Savjetodavni upravni odbor temelji se na scenarijima, a ne na stvarnim podatcima. U dvama navedenim izvješćima podatci nisu raščlanjeni prema vrsti potrošnje (npr. grijanje, električna energija, upotreba vode ili papira) niti su izraženi u novčanim iznosima. Prema tome, učinak novih načina rada nije kvantificiran u monetarnom smislu, čime se ograničava sposobnost procjene financijskih posljedica novih načina rada.	
	3. (d)	101			U studiji koju je 2022. proveo Savjetodavni upravni odbor Vijeća procijenjene su moguće emisije CO_2 i smanjenje ugljičnog otiska u različitim scenarijima koji uključuju različit opseg rada na daljinu. U izvješćima o ugljičnom otisku u okviru poslovanja za 2023. i 2024. kao izvori emisija navode se putovanje na posao i s posla (tj. svakodnevno putovanje osoblja u ured i iz njega) te mobilnost. Emisije povezane s radom na daljinu uključene su u te podatke. U obama izvješćima naveden je i podatak koji se odnosi na dodatnu potrošnju plina i električne energije u vezi sa zaposlenicima koji rade na daljinu od kuće. Studija koju je 2022. proveo Savjetodavni upravni odbor temelji se na scenarijima, a ne na stvarnim podatcima. U dvama navedenim izvješćima emisije povezane s radom na daljinu prikazane su samo kao jedna vrijednost koja se odnosi na dodatnu potrošnju plina i električne energije u domovima zaposlenika. U njima se ne navodi raščlamba prema vrsti potrošnje (npr. grijanje, potrošnja vode ili papira na radnom mjestu), čime bi se omogućila procjena utjecaja novih načina rada na okoliš.	

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
Sud Europske unije						
TI 18/2022: „Institucije EU-a i COVID-19 – Odgovor je bio brz, no i dalje predstoje izazovi da se inovacije i fleksibilnost proizašle iz krize iskoriste na najbolji mogući način”	1	96	✓			
	2. (a)	99	✓			
	2. (b)	99	✓			
	3. (a)	101	✓			
	3. (b)	101	✓			
	3. (c)	101	✓			
	3. (d)	101	✓			

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 zadaća koje su Komisija i Vijeće obavljali na temelju te uredbe za financijsku godinu 2025.

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 2025. 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 potencijalne obveze 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:

- **njihovim odlukama o sanaciji i neprovođenju sanacije** – Sud EU-a utvrdio je u presudi od 18. lipnja 2024. (predmet C-551/22 P) da su samo Komisijine odluke o odobrenju akti koji se mogu pobijati pred sudovima EU-a, pri čemu se može pobijati odluka da se primijene sanacijski instrumenti, kao i odluka da se ti instrumenti ne primijene.

- **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.

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 2024.)		
Odluke o sanaciji ili neprovođenju sanacije	**2 (6)**	**0 (0)**	**0 (0)**
Sanacija banke Banco Popular Español S. A. (BPE)	*0 (4)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Sanacija banaka Sberbank d. d. i Sberbank banka d. d. te neprovođenje sanacije banke Sberbank Europe AG	*2 (2)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Odluke u vezi s načelom prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj	**2 (2)**	**0 (nije primjenjivo)**	**0 (nije primjenjivo)**
UKUPNO	**4 (8)**	**0 (0)**	**0 (0)**

Izvor: računovodstvena dokumentacija Komisije za 2025. 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 2026. nijedan sudski postupak više nije bio u tijeku, dok su sredinom 2025. pred sudovima EU-a u tijeku bila četiri sudska postupka[1] koja su se u tom pogledu odnosila na Komisiju. U svim tim predmetima Opći sud je rješenjem od 21. srpnja 2025. odbio tužbe kao očito neosnovane.

[1] Predmeti T-678/17, T-600/17, T-499/17 i T-498/17.

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**. Sud je u godišnjem izvješću za 2024. naveo da su sredinom 2025. pred sudovima EU-a bila u tijeku dva[2] predmeta koja su se u tom pogledu odnosila na Komisiju. U tim je predmetima Opći sud presudom od 26. studenoga 2025. odbio tužbu koju su podnijeli tužitelji. Nakon toga su u veljači 2026. u predmetima T-523/22 i T-524/22 podnesene dvije žalbe[3] protiv presude Općeg suda od 26. studenoga 2025. Postupak povodom tih žalbi je sredinom 2026. još bio u tijeku.

08. U ožujku 2025. podnesene su dvije tužbe[4] 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. Postupci povodom tih tužbi su sredinom 2026. još bili u tijeku. Komisija je intervenijent u tim postupcima kako bi obranila 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.

Dio II.: Potencijalne obveze Vijeća

10. 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, koje iznose 0 eura, i povezane rezervacije priznate u toj računovodstvenoj dokumentaciji, koje iznose 0 eura.

---

[2] Predmeti T-523/22 i T-524/22.

[3] Predmeti C-61/26 P i C-62/26 P.

[4] Predmeti T-147/25 i T-149/25.

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)*
	(U zagradama je naveden broj predmeta u izvješću Suda za 2024.)		
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 2025. i dodatne informacije koje je dostavilo Vijeće te informacije s internetskih stranica curia.europa.eu.

11. 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 2025.

Sadržaj

		Stranica
Poglavlje 1.	Izjava o jamstvu i popratne informacije	
	Odgovori Europske komisije	454.
Poglavlje 2.	Proračunsko i financijsko upravljanje	
	Odgovori Europske komisije	465.
Poglavlje 3.	Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	
	Odgovori Europske komisije	470.
Poglavlje 4.	Prihodi	
	Odgovori Europske komisije	477.
Poglavlje 5.	Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	
	Odgovori Europske komisije	482.
Poglavlje 6.	Kohezija, otpornost i vrijednosti	
	Odgovori Europske komisije	490.
Poglavlje 7.	Prirodni resursi i okoliš	
	Odgovori Europske komisije	505.
Poglavlje 8.	Migracije i upravljanje granicama Sigurnost i obrana	
	Odgovori Europske komisije	510.

Poglavlje 9.	**Susjedstvo i svijet**	
	Odgovori Europske komisije	**515.**
Poglavlje 10.	**Europska javna uprava**	
	Odgovori Europskog parlamenta	**519.**
	Odgovori Vijeća Europske unije	**521.**
	Odgovori Europske komisije	**522.**
	Odgovori Suda Europske unije	**525.**
	Odgovori Europskog revizorskog suda	**526.**
Poglavlje 11.	**Mehanizam za oporavak i otpornost**	
	Odgovori Europske komisije	**527.**
Poglavlje 12.	**Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2022.**	
	Odgovori Europskog parlamenta	**537.**
	Odgovori Europske komisije	**538.**
	Odgovori Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA)	**561.**

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 1.: Izjava o jamstvu

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

1. Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Komisija potvrđuje valjanost opsežnih nalaza Europskog revizorskog suda (Sud) o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije, kako je navedeno u poglavlju 1. Već je poduzela korake ili uvodi promjene kako bi poradila na mnogima od tih opažanja.

U završnoj računovodstvenoj dokumentaciji Komisija je ispravila sve značajne pogreške utvrđene u dopisima o poravnanju upućenima povjerenicima u vezi s transakcijama i programima provedenima u njihovoj nadležnosti. To se posebno odnosi na pogreške povezane s višegodišnjim programima za koje potrebne pravne obveze nisu pravilno evidentirane u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji te na ispravljanje pogrešaka u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji. Komisija će uvesti sustavne kontrole kako bi spriječila ponavljanje pogrešaka u relevantnim programima.

Komisija želi naglasiti da mnoga opažanja koja je Sud iznio na temelju revizije informatičkog sustava SUMMA proizlaze iz izvanrednog i prijelaznog konteksta u kojem je taj sustav funkcionirao 2025. Činjenica da je 2025. bila prijelazna godina ni na koji način ne umanjuje relevantnost opažanja Suda, na kojima Komisija svakako namjerava poraditi. Međutim, Komisija želi nakratko podsjetiti da će za provedbu dalekosežne promjene njezina sustava financijskog izvještavanja neizbježno biti potrebna prilagodba.

S obzirom na neizbježne izazove koji bi proizišli iz tako dalekosežne transformacije sustava, Komisija je provela sustavne i pojačane kontrole kako bi zajamčila pouzdanost prve godišnje računovodstvene dokumentacije na temelju financijskih informacija prijavljenih putem sustava SUMMA.

U prvih nekoliko mjeseci nakon puštanja u rad sustava SUMMA prijavljen je velik broj pogrešaka i incidenata jer su se brojni financijski i računovodstveni timovi iz Komisije i izvršnih agencija upoznali s novim mehanizmima uvedenima sustavom SUMMA. Ta je situacija dovela do velike potražnje za podrškom krajnjim korisnicima, produljila vrijeme odgovora i povećala potrebu za pomoći korisnicima u provedbi zaobilaznih rješenja.

Kad god su početna iskustva ukazala na potrebu za ispravcima konfiguracija sustava SUMMA, provedbeni tim sustava brzo je uveo ciljana poboljšanja kad je to bilo moguće. U tim zahtjevnim i dinamičnim okolnostima odgođeno je i dokumentiranje promjena u procesu.

Prijelazni problemi postupno se rješavaju, a sustav se poboljšava stalnim uvođenjem unapređenja/nadogradnji tijekom 2026. U skladu s preporukom Suda tijekom 2026. poduzet će se daljnje mjere za poboljšanje kvalitete podataka, sustava i arhitekture SUMMA, popratnih informatičkih procesa i kontinuiteta poslovanja.

2. Pravilnost transakcija

Među brojnim problemima koje Europska unija treba riješiti, Komisijin je prioritet bilo i ostalo optimalno korištenje novca poreznih obveznika, kako bi zajamčila odgovorno i pravilno trošenje

proračunskih sredstava EU-a. Općenito, Komisija nastoji postići odgovarajuću ravnotežu između niske stope pogrešaka, brzih plaćanja, razumnih troškova kontrola i pravodobnog ostvarenja svih ciljeva politike.

U okviru strategija kontrole Komisija i države članice svake godine provode tisuće provjera unutar okvira unutarnje kontrole kako bi spriječile, otkrile i ispravile pogreške i nedostatke u sustavima upravljanja i kontrole za izvršenje proračuna EU-a. Na temelju svih provedenih kontrola i revizija Komisija posjeduje detaljne i pouzdane dokaze o diferenciranoj razini rizika za rashode i prihode proračuna EU-a. Stoga Komisija smatra da je 2025. proračun EU-a općenito bio dobro zaštićen. To potvrđuje i opći zaključak unutarnjeg revizora.

Komisija prima na znanje procijenjenu stopu pogreške koju je prijavio Sud (3,8 %) u rashodima; vidjeti ***odjeljak II.2. u nastavku***. Komisija pozdravlja procjenu Suda da, kao i prethodnih godina, stopa pogreške u prihodima i administrativnim rashodima nije bila značajna.

Pristup Komisije kao upravitelja proračuna EU-a razlikuje se od pristupa Suda u svojstvu vanjskog revizora.

Kao neovisni revizor EU-a, Sud treba procijeniti stopu pogreške koja utječe na sve rashode EU-a, o kojoj se izvješćuje u određenom trenutku na godišnjoj osnovi i na temelju statističkog uzorka (**odlomak 1.22.**).

Komisija i države članice izvršavaju proračun u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja sredstvima EU-a utvrđenima u Financijskoj uredbi. Kako bi zaštitila financijske interese Unije, Komisija uspostavlja sustave upravljanja i kontrole za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti i prijevara. Uzimajući u obzir **višegodišnju prirodu** programa i mjera koji se financiraju iz proračuna EU-a, korektivne mjere mogu se poduzeti jednu ili više godina nakon nastanka i otkrivanja rizika od nepravilnosti ili prijevare. Stoga Komisija utvrđuje stope pogreške za kvantificiranje rizika u trenutku plaćanja (i pri zaključenju) kao jedno od sredstava upravljanja kako bi spriječila nepravilnu potrošnju.

Komisija **od 2024.** svoj zaključak o razini zaštite proračuna EU-a predstavlja na razini naslovâ višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). To je rezultat prelaska na modele provedbe koji se više temelje na uspješnosti u zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP) za razdoblje 2023. – 2027. i od 2025. u instrumentima za Ukrajinu, zapadni Balkan i Moldovu, u kojima Komisija više ne može utvrditi kvantitativni rizik u trenutku plaćanja (i zaključenja). Za **naslove „Prirodni resursi i okoliš”** i **„Susjedstvo i svijet”** to je dovelo do upotrebe novog pokazatelja: **udio rashoda koji se smatraju niskorizičnima**. Taj se pokazatelj temelji na razvrstavanju rizika za rashode koji se temelje na uspješnosti u tri kategorije: nizak, srednji i visok Za **sve ostale naslove VFO-a rizici u trenutku plaćanja i zaključenja** i dalje se kvantificiraju. Treba napomenuti da su 2025., prvi put od početka programskog razdoblja 2021. – 2027., plaćanja povezana s tim programskim razdobljem bila veća od plaćanja povezanih s razdobljem 2014. – 2020.

Za naslove VFO-a za koje je utvrđen **kvantitativni rizik u trenutku plaćanja i zaključenja rizik u trenutku zaključenja ostao je 2025. ispod praga značajnosti od 2 % za sve naslove**. Za sve naslove VFO-a za koje se utvrđuje kvantitativni rizik u trenutku plaćanja Komisija utvrđuje **rizik u trenutku zaključenja**, kojim se mjeri stopa preostale pogreške nakon izvršenja svih *ex post* kontrola i ispravaka. To je u skladu s **višegodišnjom prirodom rashoda** i diferenciranih strategija kontrole Komisije, pri čemu zajedno s državama članicama u okviru podijeljenog upravljanja ulaže znatan trud u provedbu kontrola i ispravke nakon izvršenja plaćanja i do kraja programskog ciklusa. Komisija smatra da je rizik u trenutku zaključenja najreprezentativniji pokazatelj njezinih mjera i mjera koje su poduzele države članice. **Rizik u trenutku plaćanja ostao je ispod 2 %, osim za naslove „Kohezija, otpornost i vrijednosti”** i **„Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”**.

I dalje postoje razlike između procijenjene stope pogreške Suda i rizika Komisije u trenutku plaćanja (**odlomak 1.42.**). Na primjer, Sud kvantificira pogreške u slučaju utjecaja na uvjete za plaćanje, bez obzira na to je li financijski ispravak ili povrat primjenjiv u skladu s postojećom uredbom (**odlomak 1.43.**). Kad je riječ o nepravilnostima zbog nedostataka u vlastitim postupcima, Komisija ne primjenjuje povrate; međutim, kad je riječ o ozbiljnim postupovnim pogreškama u javnoj nabavi, pogreška se kvantificira i uključuje u rizik u trenutku plaćanja. Ta razlika u načinu na koji se pogreške kvantificiraju i dalje utječe na naslov „Kohezija, otpornost i vrijednosti", uz posebna obilježja skupa obuhvaćenog revizijom u području kohezije 2025., a time i na uzorak Suda (**odlomci 6.14.** i **6.15.**). Naposljetku, Komisija smatra da je potrebna daljnja suradnja sa Sudom u tumačenju primjenjivih pravila i metodoloških pristupa jer je u procjeni nekih pojedinačnih slučajeva koje je revidirao Sud došla do drukčijih zaključaka.

Kad je riječ o području **„Prirodni resursi i okoliš"**, udio niskorizičnih rashoda iznosio je 64 %, što je u skladu s rasponom od 50,6 % do 77,6 % za razdoblje 2020. – 2024. Za područje **„Susjedstvo i svijet"** udio niskorizičnih rashoda iznosio je 89,6 %, što je također bilo u skladu s rasponom od 76,6 % do 100 % za razdoblje 2020. – 2024.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA SUDA

1. Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Poslovni rezultat za godinu negativan je, dok je proračunski rezultat pozitivan

Komisija prima na znanje da je Sud proračunski tretman iznosa pozajmljenih u okviru instrumenta NextGenerationEU (NGEU) ocijenio „neuobičajenim". NGEU je bio izvanredan odgovor na privremene, ali ekstremne okolnosti, kojim su se osigurala izvanredna i privremena dodatna sredstva za suočavanje s posljedicama krize uzrokovane bolešću COVID-19 u skladu s člankom 5. Odluke (EU, Euratom) 2020/2053. NGEU je uspostavljen zbog hitne potrebe za rješavanjem krize i njezinih gospodarskih posljedica, u potpunosti u skladu s pravilima UFEU-a koja omogućuju rješavanje takvih izvanrednih situacija i kriza.

Razlika između proračunskih i gospodarskih rezultata koju Sud navodi u **odlomku 1.6.** uobičajena je posljedica različitih konceptualnih načela na kojima se temelji proračunsko i obračunsko računovodstvo. Dok se u proračunskom računovodstvu novčani priljevi i odljevi uravnotežuju u proračunskoj godini, u obračunskom računovodstvu i na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda bespovratna komponenta Mehanizma za oporavak i otpornost ne daje pravo na imovinu i stoga povećava negativnu neto imovinu (tj. obveze koje još nisu pokrivene proračunom).

Kako napominje Sud, pravnom osnovom zahtijeva se da se iznosi pozajmljeni u okviru NGEU-a koji se usmjeravaju u bespovratna sredstva u okviru NGEU-a i dodatna sredstva za programe EU-a tretiraju kao vanjski namjenski prihodi, koji se računaju iznad godišnjeg proračuna. Obračunsko računovodstvo vjerno prikazuje gospodarsku stvarnost u kojoj iznosi pozajmljeni i isplaćeni kao bespovratna potpora stvaraju negativnu neto imovinu koja predstavlja iznose koji će se financirati iz budućih proračuna.

Opažanja koja se odnose na konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju za 2025. i povezani okvir unutarnje kontrole

Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija za 2025. prvi je skup računovodstvene dokumentacije pripremljen uz pomoć sustava SUMMA te se u takvom velikom projektu mogu pojaviti prijelazni problemi, kako je Sud istaknuo u **odlomku 1.11**.

Kako je Sud istaknuo u **odlomku 1.12.**, ukupna vrijednost pravnih obveza za višegodišnje ugovore općenito nije bila dostupna u sustavu SUMMA, ni za ugovore koji su preneseni iz sustava ABAC u sustav SUMMA ni za novostvorene ugovore u sustavu SUMMA. Zbog toga su obračunani rashodi zabilježeni u računovodstvenoj dokumentaciji u postupku zaključenja poslovnih knjiga na kraju godine morali biti ispravljeni za završnu računovodstvenu dokumentaciju. Komisija je utvrdila tehničko rješenje za ispravljanje tih informacija koje nedostaju u sustavu SUMMA i ono se provodi. Komisija radi i na informiranju svih službi (glavnih uprava, ureda i izvršnih agencija) o postojećem rješenju i izdavanju uputa o njegovoj pravilnoj upotrebi. Cilj je spriječiti ponavljanje tog problema u budućnosti.

Komisija je problem prijenosa računa iz sustava eGrants u sustav SUMMA (**odlomak 1.13.**) otkrila dovoljno rano 2025., prije zaključenja godišnje računovodstvene dokumentacije za financijsku godinu 2025., zahvaljujući pouzdanosti svojeg sustava unutarnje kontrole. To je omogućilo da se službe pravodobno upute kako bi se u postupku zaključenja poslovnih knjiga na kraju godine prikazao iznos računa koji nedostaju. U veljači 2026. s GU-om RTD dogovoren je akcijski plan za rješavanje problema iz opažanja Suda, koji je omogućio unos točnih iznosa računa u sustav SUMMA od svibnja 2026.

Komisija potvrđuje da je zbog pogrešno postavljenih parametara u alatu za skupno izvješćivanje u okviru sustava SUMMA (**odlomak 1.14.**) neznačajan iznos prikazan kao transakcija s trećom stranom, a ne kao unutarnja transakcija između povezanih subjekata. Ta pogreška u parametrizaciji odmah je ispravljena. Provedene su dodatne kontrole kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih problema.

S obzirom na opažanje Suda u **odlomku 1.15.** o sveobuhvatnoj validaciji lokalnih računovodstvenih sustava Komisije, Komisija želi naglasiti da se Financijskom uredbom od računovodstvenog službenika ne zahtijeva da provede sveobuhvatnu validaciju svih lokalnih računovodstvenih sustava.

U skladu s Financijskom uredbom svi postojeći lokalni sustavi validirani su nakon što su razvijeni i provedeni u sustavu ABAC, a Sud je pozitivno ocijenio rad koji je Komisija obavila tijekom proteklog desetljeća. Budući da je uvođenje sustava SUMMA utjecalo na način na koji se financijske informacije iz lokalnih računovodstvenih sustava šalju u središnji računovodstveni sustav Komisije (u sustav SUMMA, a ne u ABAC), računovodstveni službenik poduzeo je potrebne korake kako bi dobio odgovarajuću razinu jamstva prije i nakon puštanja sustava SUMMA u rad.

Kako bi se ublažili rizici tijekom prelaska i osiguralo pravilno funkcioniranje lokalnih sustava, sve glavne uprave odgovorne za takve sustave morale su provesti dokazno ispitivanje i dostaviti rezultate računovodstvenom službeniku prije pokretanja sustava SUMMA. Taj je postupak bio sastavni dio dokumentiranja odluke o pokretanju i dostupna je sva povezana dokumentacija o ispitivanju.

Osim toga, kako bi se dodatno smanjili rizici, službe računovodstvenog službenika provele su 2025. ciljane preglede triju glavnih sustava integriranih u sustav SUMMA (koji obuhvaćaju više od 90 % plaćanja Komisije 2025.), s posebnim naglaskom na rizicima koji proizlaze iz uvođenja sustava SUMMA. Komisija se slaže da bi sveobuhvatna validacija svih lokalnih računovodstvenih sustava bila korisna. Međutim, obavljeni rad s pristupom koji se temelji na riziku bio je dovoljan za ublažavanje rizika za pouzdanost računovodstvene dokumentacije.

Povećanje broja pogrešaka neizbježno je pri prelasku na novi računovodstveni sustav, kako je Sud utvrdio u **odlomku 1.16.**, zbog iznimnog i prijelaznog konteksta u kojem je sustav SUMMA funkcionirao 2025. U prvoj godini primjene sustava SUMMA velik broj financijskih i računovodstvenih timova službi morao se upoznati s njime. Istodobno je provedbeni tim sustava SUMMA već proveo velik broj ciljanih poboljšanja kako bi riješio probleme koji se ponavljaju i poboljšao rad sustava. Komisija će nastaviti rješavati te probleme kako bi smanjila učestalost pogrešaka i u konačnici ih uklonila.

Opažanja na temelju revizije u području IT-a koju je Sud proveo nad sustavom SUMMA

Kako je Sud naveo u **odlomku 1.18.**, Komisija je početkom 2025. pokrenula sustav SUMMA s naglaskom na osnovnoj funkcionalnosti, uz istodobno smanjenje rizika od takvog opsežnog uvođenja. Uvođenje drugih funkcija koje nisu ključne odgođeno je i postupno su puštane u rad od 2025. To je standardni pristup pri uvođenju opsežnih informatičkih sustava. Cilj je smanjiti operativni rizik i poremećaje u radu na najmanju moguću mjeru tako da se opseg što više smanji, a prvo uvođenje usmjeri samo na osnovne značajke.

Od uvođenja sustava SUMMA Komisija radi na daljnjem poboljšanju sustava uvođenjem novih elemenata za povećanje učinkovitosti financijskih postupaka u Komisiji. Zaobilazna rješenja potrebna u prijelaznom razdoblju postupno će se ukidati do 2027.

Poboljšat će se kontrole u upravljanju tehničkim pristupom i promjenama u području IT-a. Kako bi se ograničili rizici, 2025., prije zaključenja godišnje računovodstvene dokumentacije za 2025., uvedene su mjere ublažavanja, praćenje uz pomoć kontrolnih ploča, postupak upravljanja izdanjima i odbor za kontrolu promjena kao operativno upravljačko tijelo. Za odobrenja je bilo potrebno primijeniti načelo „dva para očiju” s najmanje dvije različite jedinice, a tijekom godine nije utvrđen nijedan slučaj neopravdanog uvođenja promjena. Nedostaci u upravljanju rješavanjem incidenata koje je utvrdio Sud (**odlomak 1.19.**) otklonjeni su pružanjem opsežne podrške krajnjim korisnicima uz uspješno uspostavljene kanale za redovitu komunikaciju.

U tom je kontekstu uvedeno nekoliko mjera potpore: svi zahtjevi za podršku evidentirani su u posebnom alatu. Osnovana je i zajednica lokalnih koordinatora i stručnjaka za sustav SUMMA u službama, koja im omogućuje izravan pristup GU-u BUDG putem posebnih kanala, uključujući moderirane virtualne sobe za razgovor i posebne tečajeve osposobljavanja. Osim toga, uspostavljena je opsežna struktura za podršku krajnjim korisnicima i tjedno izvješćivanje višem rukovodstvu GU-a BUDG. Sastanci za podršku krajnjim korisnicima održavali su se najmanje jednom tjedno, uz pristup otvorenih vrata, a stručnjaci iz GU-a BUDG bili su na raspolaganju korisnicima. Naposljetku, organizirani su dodatni tečajevi osposobljavanja za širu publiku o određenim temama, kao što je zaključenje na kraju godine, ali i o svim funkcijama za koje je zajednica korisnika imala veći interes. Usporedbom te faze sa standardnim praksama upravljanja incidentima u stabilnom sustavu zanemaruju se stvarne okolnosti složene situacije i provedene mjere ublažavanja.

2. Pravilnost transakcija

Prihodi

Kad je riječ o prihodovnoj strani proračuna EU-a, Komisija pozdravlja činjenicu da Sud smatra da u prihodima nema značajnih pogrešaka te da su sustavi upravljanja prihodima općenito bili djelotvorni (**odlomak 1.24.a**).

Komisija je i dalje u potpunosti predana rješavanju preostalih otvorenih pitanja koja se odnose na vlastita sredstva od PDV-a i tradicionalna vlastita sredstva. U prvom tromjesečju 2026. Komisija je zaključila prvi inspekcijski ciklus za prihode od nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada i u suradnji s državama članicama pomno prati utvrđene probleme (vidjeti i ***detaljan odgovor na poglavlje 4.***).

Rashodi

Komisija prima na znanje ukupno povećanje stope pogreške s 3,6 % za 2024. na 3,8 % prema procjeni Suda za 2025. (**odlomak 1.24.b**). Općenito, stopa pogreške koju je procijenio Sud i koja je povezana s pravilima, sustavima i provedbenim tijelima za rashode u okviru trenutačnog VFO-a ne odstupa od razina iz prethodnih godina (vidjeti **sliku 1.7.** Procijenjena stopa pogreške (2021. i 2025.)).

U području **„Kohezija, otpornost i vrijednosti”** (**odlomak 1.27.**) Komisija napominje da se stopa pogreške koju je izračunao Sud temelji na revizijskom uzorku koji pokazuje posebnosti netipičnog i znatno manjeg skupa obuhvaćenog revizijom nego prethodnih godina, kako je Sud objasnio u **poglavlju 6.** (**odlomci od 6.8. do 6.15.**). Time se ograničava mogućnost izravne usporedbe s rezultatima prijavljenima prethodnih godina.

Osim toga, Sud se vratio na svoj revizijski pristup prije 2017. koji uključuje odabir transakcija izravno iz cijelog skupa obuhvaćenog revizijom (računovodstvena dokumentacija koju su dostavile države članice i koju je Komisija prihvatila), a ne isključivo reviziju transakcija koje su prethodno revidirala revizijska tijela. Zbog toga su upravljačka tijela (umjesto revizijskih tijela) postala glavni sugovornici u transakcijama obuhvaćenima revizijom, ali nisu uvijek mogla pravodobno dostaviti sve revizijske dokaze koje je zatražio Sud (**odlomak 6.14.**). Komisija smatra da je to moglo utjecati na stopu pogreške koju je izračunao Sud. Nastojat će informirati upravljačka tijela o novom pristupu i iskustvu stečenom u prvom postupku kako bi bila spremnija odgovoriti na zahtjeve revizora Suda u narednim godinama.

Taj izračun ukupne stope pogreške koji je Sud proveo za godišnja plaćanja u području kohezije razlikuje se od pristupa Komisije, u kojem se primjenjuje procjena po programima. Komisijin izračun temelji se na zbroju svih stopa pogreške za pojedine programe koje su prijavila revizijska tijela, a koje proizlaze iz njihovih revizija više od 9000 (dijelova) operacija u okviru reprezentativnih uzoraka odabranih po programu (ili skupini programa). Cilj je Komisijina „pristupa jedinstvene revizije” smanjiti administrativno opterećenje i dobiti razumno jamstvo temeljitim pregledima rezultata nacionalnih revizija i mišljenja o kojima se svake godine izvješćuje za sve programe, uz vlastite revizije koje se temelje na riziku.

Kao i svake godine, Komisija će propisno pratiti sve pogreške o kojima je izvijestio Sud i zatražiti korektivne mjere ili financijske ispravke, ako to smatra potrebnim i pravno izvedivim. Predmetnim upravljačkim tijelima preporučit će i da prema potrebi dodatno poboljšaju sustave upravljanja i kontrole s obzirom na provedbu u razdoblju 2021. – 2027. (vidjeti i ***odgovore na poglavlje 6.***).

U području **„Prirodni resursi i okoliš”** (**odlomak 1.30.**) Komisija prima na znanje nalaze Suda o **uvjetu „raspoloživog zemljišta”**, koji je važan uvjet prihvatljivosti za izravnu potporu. Taj uvjet sustavno se provjerava u revizijama Komisije i tijela za ovjeravanje s obzirom na njegovu važnost za zaštitu financijskih interesa EU-a i jamstvo da se potpora dodjeljuje u skladu s primjenjivim pravilima. Komisija trenutačno provodi postupke potvrđivanja sukladnosti kojima uklanja nedostatke u sustavima kontrole raspoloživih zemljišta u istim državama članicama u kojima je Sud otkrio pogreške. Ti postupci potvrđivanja sukladnosti započeli su prije posjeta Suda. Kad je riječ o ekoshemama i obvezama u području poljoprivrede, okoliša i klime, procjena Suda u skladu je s procjenom Komisije, u kojoj je utvrđen i veći rizik od pogrešaka u tim mjerama zbog njihove složenosti,

različitih uvjeta prihvatljivosti, a za ekosheme njihova nedavnog uvođenja u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. Komisija i dalje podupire države članice smjernicama i razmjenom najboljih praksi i preporuka kako bi im pomogla u djelotvornom osmišljavanju, kontroli i provedbi tih mjera i uvjeta prihvatljivosti, uz istodobno praćenje utvrđenih rizika u okviru postupaka potvrđivanja sukladnosti kad je to potrebno za zaštitu proračuna EU-a (vidjeti i ***odgovore na poglavlje 7.***).

Komisija se slaže sa stajalištem Suda da način isplate sredstava utječe na rizik od pogreške (**odlomak 1.28.**), a posebno da je rizik od pogreške manji za rashode utemeljene na dodijeljenim pravima, za koje korisnici moraju ispuniti određene uvjete (npr. bespovratna sredstva u okviru programa Erasmus+). Međutim, većina plaćanja iz proračuna EU-a **plaćanja su utemeljena na nadoknadi troškova** za koja korisnici moraju dokazati usklađenost s **pravilima o prihvatljivosti** i, prema potrebi, pravilima o javnoj nabavi ili državnim potporama. U tim su plaćanjima vjerojatne pogreške (**odlomci od 1.32. do 1.35.**) jer su primjenjiva pravila o prihvatljivosti i nadoknadi troškova često složena kako bi se ispunili ciljevi programa.

Komisija i dalje promiče upotrebu programa koji doprinose jednostavnijoj provedbi financiranja sredstvima EU-a i time smanjuju rizik od pogreške. To uključuje, među ostalim, promicanje pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova i financiranja koje nije povezano s troškovima. Zbog toga se pojednostavnjeni programi financiranja sve više upotrebljavaju u raznim područjima politika, uključujući upotrebu jednokratnih iznosa u **istraživačkim i zdravstvenim inicijativama**. 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, prelazak od 2026. na modele koji se više temelje na uspješnosti (ZPP za razdoblje 2023. – 2027., mehanizmi u vanjskom djelovanju ili Socijalni fond za klimatsku politiku) u skladu je s tim kretanjem prema pojednostavnjenim pristupima financiranju.

U području **„Jedinstvenog tržišta, inovacija i digitalizacije”** Komisija priznaje da su **neprihvatljivi troškovi osoblja** i dalje glavni izvor pogrešaka, što se očekuje jer ti troškovi i dalje čine najveći udio ukupnih troškova koje su korisnici prijavili u okviru programa Obzor Europa. Komisija i dalje intenzivno radi na daljnjem pojednostavnjenju pravila i postupaka povećanom upotrebom jednokratnih iznosa i jediničnih troškova kako bi se smanjilo administrativno opterećenje korisnika i rizik 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 predlošku 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 (vidjeti i ***odgovore na poglavlje 5.***).

Nadalje, Komisija pozdravlja **diferenciraniji** i **proporcionalniji pristup** Suda **kvantificiranju pogrešaka u javnoj nabavi** (**odlomak 1.36.**), koji je usklađen s pristupom koji Komisija i države članice primjenjuju u okviru podijeljenog upravljanja, posebno u području kohezije, u kojem je doveo do znatnog smanjenja povezanih pogrešaka o kojima je izvijestio Sud.

Komisija prima na znanje da Sud od 2025. primjenjuje tu metodologiju i **na druge naslove VFO-a i sve postupke javne nabave i dodjele bespovratnih sredstava**. Za neke naslove VFO-a, posebno za Europsku javnu upravu (**slika 1.14.**), novi je pristup doveo do povećanja stope pogreške zbog pogrešaka u transakcijama koje se u prošlosti nisu smatrale mjerljivima (kao što su postupovni problemi u postupcima javne nabave u vezi s izgradnjom; vidjeti ***odgovore na poglavlje 10.***). Stoga opća primjena nove metode Suda dovodi do kvantifikacije postupovnih pogrešaka u javnoj nabavi koje nisu prouzročile nikakav gubitak za proračun EU-a.

Informacije Komisije o pravilnosti

Komisijina procjena razine rizika u rashodima

Komisija temelji svoje **jamstvo** na prilagođenom pristupu prema načelu odozdo prema gore, tj. po programu ili drugom relevantnom segmentu rashoda jer provedba među programima i državama članicama nije homogena. Tisuće provjera koje svake godine provode Komisija i države članice u okviru podijeljenog upravljanja upotrebljavaju se za utvrđivanje **rizika u trenutku plaćanja** i **rizika u trenutku zaključenja**, kao i **udjela rashoda za koje se smatra da imaju niski, srednji i visoki rizik**, što je najbolja procjena rizika od pogreške službi Komisije.

Na taj način dobivene pouzdane i provjerene informacije utemeljene na dokazima Komisiji omogućuju i da dokaže da nisu sva plaćanja utemeljena na nadoknadi troškova visokorizična te da razina rizika nije ujednačena i može se razlikovati unutar istog područja politike, pa čak i unutar istog programa potrošnje.

To Komisiji omogućuje da relevantne rashode razvrsta u tri kategorije rizika:

- **niži rizik:** rashodi s rizikom u trenutku plaćanja manjim od 2 % ili u kategoriji „niskog rizika” na temelju kvalitativne procjene (rashodi u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. i mehanizmi u vanjskom djelovanju), koji čine **58,6 %** ukupnih proračunskih rashoda EU-a 2025. (54,7 % u 2024.);

- **srednji rizik:** rashodi s rizikom u trenutku plaćanja od 2 % do 2,5 % ili u kategoriji „srednjeg rizika”, koji čine **25,2 %** ukupnih rashoda (24,5 % u 2024.); te

- **viši rizik:** rashodi s rizikom u trenutku plaćanja iznad 2,5 % ili u kategoriji „visokog rizika”, koji čine **16,2 %** ukupnih rashoda (20,8 % u 2024.).

Smanjenje udjela visokorizičnih rashoda u odnosu na 2024. uglavnom se objašnjava: (i) smanjenjem u programima s visokorizičnim rashodima za koheziju; neovisno o tome je li riječ o razdoblju 2014. – 2020. za koje je podnesena završna računovodstvena dokumentacija s brojnim ispravcima koje su države članice provele unaprijed ili razdoblju 2021. – 2027. za koje je u ovoj fazi razina pogrešaka i dalje niža u usporedbi s prethodnim programskim razdobljem, te (ii) smanjenjem visokorizičnih rashoda u poljoprivredi.

Komisijine procjene na temelju uspješnosti

U **godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti** prikazani su rezultati kontrola po naslovima i bez kvantitativnog pokazatelja za Komisiju u cjelini (**odlomak 1.40.**). Od 2024. **ne postoji kvantitativna procjena rizika u trenutku plaćanja i zaključenja** za naslov **„Prirodni resursi i okoliš”**, a od 2025. ni za naslov **„Susjedstvo i svijet”** zbog uvođenja instrumenata koji se temelje na uspješnosti (vidjeti Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti za 2025., svezak I., str. 22., svezak II., Prilog 2., str. 23. i 24.).

Komisijina procjena za naslov „Kohezija, otpornost i vrijednosti”

Kad je riječ o **kohezijskoj politici**, Komisija prima na znanje procjenu Suda o njezinoj stopi pogreške (**odlomak 1.40.** i **slika 1.15.**) i činjenicu da **sustavi upravljanja i kontrole država članica** nisu uvijek djelotvorni u sprečavanju ili otkrivanju svih nepravilnosti (**odlomci od 1.47. do 1.48.**). Na temelju svih dostupnih rezultata revizije, uključujući vlastite revizije, Komisija je u svojim godišnjim izvješćima o radu procijenila i izvijestila da sustavi upravljanja i kontrole dobro funkcioniraju za 85 % programa za razdoblje 2014. – 2020. i za 92 % programa za razdoblje 2021. – 2027. te je, zahvaljujući ciljanom revizijskom pristupu za svaki program, zatražila potrebna poboljšanja za sve programe ili dijelove programa za koje je utvrđeno da sadržavaju ozbiljne nedostatke. Komisija je uvjerena da će višegodišnji korektivni kapacitet kohezijske politike omogućiti da se rizik u trenutku zaključenja spusti ispod praga značajnosti. Nakon provedbe svih korektivnih mjera Komisija je u svojim godišnjim izvješćima o radu procijenila da je rizik u trenutku zaključenja u ovoj fazi manji od 2 % za sve računovodstvene godine do 2024., dok se dodatne korektivne mjere i dalje primjenjuju u okviru procjene zakonitosti i pravilnosti u trenutku zaključenja, ako se to smatra potrebnim.

Na temelju vlastitih nalaza i preporuka te nalaza i preporuka Suda iz proteklih godina Komisija je krajem 2024. s nacionalnim revizijskim i upravljačkim tijelima dogovorila akcijski plan za daljnje jačanje njihovih kapaciteta za otkrivanje i rješavanje otvorenih pitanja prije zaključenja programskog razdoblja 2014. – 2020. Pozitivna kretanja koja proizlaze iz provedbe akcijskog plana redovito se prate i navedena su u godišnjim izvješćima o radu (za više pojedinosti vidjeti ***odgovore na poglavlje 6., odjeljak II.2.***).

Komisija je preispitala i svoju revizijsku strategiju kako bi: (i) provela više revizija usklađenosti kako bi ponovno obavila rad revizijskih tijela ranije u programskom razdoblju, obuhvaćajući sva glavna revizijska tijela najmanje jednom do kraja 2026.; te (ii) preventivno preispitala revizijske kontrolne popise koje revizijska tijela upotrebljavaju za razdoblje 2021. – 2027. Na razini revizijskih tijela rezultati se počinju ostvarivati jer stopa pogreške koju su prijavila revizijska tijela prvi put iznosi 3,9 % za sredstva GU-a EMPL i 3,7 % za sredstva GU-a REGIO, što pokazuje veću djelotvornost.

Komisija ipak smatra da je potreban dodatan trud kako bi se postigla pouzdanost i sljedivost provjera upravljanja koje se temelje na riziku. Nedavno je objavila poziv na podnošenje ponuda za izgradnju administrativnih kapaciteta za buduću kohezijsku politiku kako bi se analizirali temeljni uzroci najčešćih pogrešaka i poteškoće u provedbi te kako bi ih se pretočilo u prioritete izgradnje kapaciteta.

Komisija je sva stečena iskustva uključila u osmišljavanje programskog razdoblja nakon 2027. te je predložila model plaćanja na temelju ciljeva i jednostavniji i pouzdaniji model jamstva, čime se osigurava da Komisija i dalje ima snažnu nadzornu ulogu i da su prijavljeni rashodi u skladu s primjenjivim pravom.

Komisija nastavlja poduzimati mjere za poboljšanje djelotvornosti *ex post* provjera. Međutim, podsjeća da kontrole moraju biti ciljane i utemeljene na riziku kako bi ostale troškovno učinkovite te da pristup reviziji mora ostati razmjeran u skladu s pozivima programskih tijela i korisnika na pojednostavnjenje i smanjenje revizijskog opterećenja.

3. Izvješće o sumnji na prijevaru

Komisija podsjeća da prijevaru čini tek manjina nepravilnosti ili neusklađenosti s pravilima.

Komisija pozdravlja procjenu Suda u poglavlju 6. (**odlomak 1.55.**) da su preporuka br. 5.2. iz godišnjeg izvješća za 2020. (o praćenju rizika od prijevara u revizijama operacija koje provode revizijska tijela) i preporuka br. 6.6. iz godišnjeg izvješća za 2022. (o povećanju svijesti upravljačkih tijela o riziku od prijevara) u potpunosti provedene.

Kad je riječ o tematskom izvješću o **tijelima EU-a za borbu protiv prijevara** (**odlomak 1.56.**), Komisija pozdravlja nalaz Suda da su mandati odgovarajućih aktera EU-a u borbi protiv prijevara jasno utvrđeni i da se ne preklapaju (**odlomak 3.25.**) te potvrđuje da se razmjena informacija i nadzor Komisije mogu ojačati kako bi se osigurala dosljednija struktura za borbu protiv prijevara. Komisija je u tu svrhu prihvatila preporuke Suda, kako je detaljno opisano u ***odgovorima na poglavlje 3.*** (*dio 1., Rezultati revizija uspješnosti koje je proveo Sud: ključne poruke)*, i nastavit će razmatrati odgovarajuće daljnje mjere.

U tematskom izvješću Suda br. 06/2026 potvrđuje se da je Komisija poduzela korake za poboljšanje **okvira za borbu protiv prijevara u sklopu RRF-a** (**odlomak 1.57.**) te da su Komisijine revizije doprinijele poboljšanju nacionalnih sustava za borbu protiv prijevara. Kad je riječ o opažanjima Suda o otkrivanju, prijavljivanju i ispravljanju prijevara, Komisija podsjeća da u skladu s člankom 22. Uredbe o RRF-u države članice snose primarnu odgovornost za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje prijevara te da Uredba o RRF-u državama članicama omogućuje da upotrebljavaju svoje redovite nacionalne sustave upravljanja proračunom, što naravno može dovesti do različitih pristupa. Komisija je već provela prihvaćene preporuke povezane s RRF-om, ažurirala svoje smjernice[1] i objavila detaljne upute o obvezama država članica nakon isteka RRF-a, uključujući obveze prijavljivanja slučajeva sumnje na prijevaru[2].

Stoga je raznolikost pristupa u prijavljivanju prijevara logična posljedica pravnog okvira RRF-a. Države članice u najboljem su položaju da utvrde najdjelotvornije i najprikladnije mjere za sprečavanje i otkrivanje prijevara u svojim posebnim okolnostima i u skladu s primjenjivim nacionalnim pravnim okvirom. Međutim, ako država članica otkrije bilo kakve posebne nepravilnosti, mora poduzeti mjere da ih ispravi i o tome obavijestiti Komisiju u izjavi o upravljanju.

Komisija pak provjerava funkcioniraju li nacionalni sustavi djelotvorno i jesu li u skladu s glavnim zahtjevima pravnog okvira, prati provedbu i prema potrebi poduzima korektivne mjere ili mjere povrata kako bi zaštitila proračun Unije.

Kad je riječ o **tematskom izvješću o Komisijinoj strategiji za borbu protiv prijevara**, Komisija smatra da strategija ukazuje na odgovarajuću razinu ambicije i uključuje mjere za borbu protiv prijevara usmjerene na budućnost. Međutim, Komisija će izvješće iskoristiti za daljnje jačanje te strategije, kao i strategija njezinih službi i izvršnih agencija. Komisija naglašava da se njezina procjena rizika od prijevara na razini institucije temelji na sveobuhvatnom postupku koji uključuje pouzdane i relevantne informacije, što doprinosi djelotvornom korporativnom nadzoru nad rizicima od prijevara. To se postiže tako što se u svrhu utvrđivanja rizika od prijevara na razini institucije kombiniraju razni izvori informacija. Naposljetku, Komisija prepoznaje važnost zajedničkih pokazatelja ishoda za

[1] Smjernice državama članicama za pripremu sažetka revizija u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost; Smjernice za ocjenjivanje sustava unutarnje kontrole koje su države članice uspostavile u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

[2] Smjernice za države članice o operativnim aspektima povezanima sa završnom fazom i zaključenjem Mehanizma za oporavak i otpornost.

praćenje rezultata te će u svojoj sljedećoj strategiji za borbu protiv prijevara utvrditi relevantan skup takvih pokazatelja.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka br. 1.1. – Potrebno je ukloniti funkcionalne nedostatke i ojačati kontrole u okviru sustava SUMMA

Na temelju revizije u području IT-a koju je Sud proveo nad sustavom SUMMA Sud preporučuje Komisiji da:

(a) utvrdi preostale funkcionalne nedostatke, rasporedi ih prema prioritetu na temelju njihova potencijalnog učinka na pouzdanost financijskih transakcija i ukloni visokoprioritetne nedostatke;

(b) zajamči da su privremena zaobilazna rješenja djelotvorna, da se njima omogućuje provedba kontrola potrebnih za sprečavanje financijskih pogrešaka, da se ta rješenja pomno prate i da uz njih postoji plan za pravodoban dovršetak trajnih rješenja;

(c) rasporedi nedostatke u unutarnjoj kontroli povezane s uvođenjem i funkcioniranjem sustava SUMMA prema prioritetu i ukloni ih.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **prihvaća** preporuke br. 1.1.a, b i c.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 2.: Proračunsko i financijsko upravljanje

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Proračun EU-a i 2025. imao je ključnu ulogu u pomaganju EU-u **da ostvari svoje političke prioritete.** Osim što je pridonio jačanju gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije te pružio potporu poljoprivrednicima i poboljšao poljoprivrednu produktivnost, doprinio je i jačanju vanjskih granica i obrambenih sposobnosti EU-a, ublažio migracijske pritiske i pružio nepokolebljivu potporu Ukrajini, što su samo neki od prioriteta.

Kako je istaknuo i Europski revizorski sud (**odlomci 2.25. – 2.29.**), **razina nepodmirenih obveza** (RAL, *reste à liquider*) nastavila se smanjivati 2025. Više od polovine preostalih nepodmirenih obveza (isključujući sredstva iz instrumenta NextGenerationEU (NGEU)) povezano je s kohezijskom politikom, pri čemu Komisija podupire države članice u jačanju administrativnih kapaciteta i uklanjanju uskih grla u ulaganjima. Komisija će **nastaviti pratiti provedbu** programa i instrumenata EU-a objavljivanjem informacija o godišnjim predviđanjima izvršenja proračuna i izvješća o napretku u pogledu nepodmirenih obveza.

Kad je riječ o **RAL-u instrumenta NGEU**, mnoge države članice revidirale su svoje planove za oporavak i otpornost, preraspodijelile sredstva na naprednije projekte, prilagodile ključne etape i ciljne vrijednosti te riješile problem kašnjenja u provedbi, zadržavajući pritom izvorne ambicije planova. **Revizije** su bile **usmjerene na prilagodbu novim okolnostima** i osiguravanje pravodobnog dovršetka plaćanja iz RRF-a do kraja 2026.

Komisija je u srpnju 2025. predstavila prijedlog ambicioznog i prilagodljivog **višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2028. – 2034.** usmjerenog na budućnost. Zasniva se na prednostima, temeljnim načelima i poukama iz trenutačnog VFO-a, ali je ujedno jednostavniji, fleksibilniji i učinkovitiji. Komisija blisko surađuje s Parlamentom i Vijećem kako bi se postigao ambiciozan, uravnotežen i pravodoban dogovor o sljedećem VFO-u i sektorskim programima.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Proračunsko upravljanje tijekom 2025.

Izvršenje proračuna EU-a

Komisija ističe da bi **odobrena sredstva NGEU-a** trebalo razlikovati od izglasanog proračuna. Zbog prirode sredstava u okviru NGEU-a (vanjski namjenski prihodi koji se mogu prenijeti) svaku usporedbu potrošnje odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje trebalo bi tumačiti s oprezom.

Kad je riječ o **fondovima kohezijske politike**, **potrošnja** neto iznosa redovito se objavljuje na platformi otvorenih podataka u svrhu transparentnosti i točnog financijskog praćenja.

Komisija navodi da je Sud analizom obuhvatio sve vrste odobrenih sredstava (**odlomci 2.2. – 2.9.**). 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. To je posebno uobičajeno za namjenske prihode.

Kao što ističe i Sud (**odlomak 2.6.**), prenesen je iznos od približno 1,9 milijardi EUR **odobrenih sredstava za preuzimanje obveza**. Ako se uzmu u obzir ti prijenosi, **izvršenje izglasanog proračuna za preuzimanje obveza dosegnulo je 99,4 %.** Oko 100 milijuna EUR neizvršenih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza više nije bilo na raspolaganju na kraju godine, od čega je samo 50 milijuna EUR proizašlo iz dijela proračuna koji se odnosi na Komisiju (13,8 milijuna EUR iz Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji, koji nije mobiliziran; preostali iznos posljedica je ograničenih iznosa koji su ostali neiskorišteni nakon dovršetka postupaka javne nabave ili dodjele bespovratnih sredstava).

Kad je riječ o **odobrenim sredstvima za plaćanje** (**odlomci 2.7. i 2.8.**), Komisija dodaje da je zbog prijenosa odobrenih sredstava iz 2025. u 2026. stopa izvršenja dosegnula 99,9 % ukupnih raspoloživih plaćanja. Stoga je na kraju godine neiskorišteno ostalo 111 milijuna EUR izglasanih odobrenih sredstava za plaćanje, a samo 55,4 milijuna EUR proizlazi iz dijela proračuna koji se odnosi na Komisiju.

Izvršenje proračuna fondova pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027.

Kad je riječ o stopi iskorištenosti sredstava (**odlomci 2.13. – 2.17., slike 2.7. – 2.9.**), Komisija podsjeća da su **programi** za razdoblje 2021. – 2027. zbog vanjskih čimbenika **doneseni sedam mjeseci kasnije** od onih za programsko razdoblje 2014. – 2020. Osim toga, RRF je utjecao i na početak kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. jer je preusmjerio dio portfelja ulaganja u okviru kohezijske politike i stvorio dodatni administrativni pritisak na provedbena tijela te zato što se ulaganjima u okviru RRF-a često davala prednost zbog ranijeg roka za provedbu.

Kad je riječ o **visokoj razini zahtjeva za plaćanje** podnesenih na kraju godine, koji su ostali nepodmireni, pozitivan je signal da se zbog sve bržeg odabira projekata provedba programa očigledno ubrzala. Zaostaci u plaćanjima na kraju 2025. doista su bili rezultat **veće razine provedbe od očekivane** i iznimno velike koncentracije zahtjeva za plaćanje podnesenih na samom kraju godine. U posljednja dva tjedna prosinca 2025. podneseno je rekordno visokih 32 % ukupnih zahtjeva za plaćanje za sve fondove **kohezijske politike** u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama (**oko** 14 milijardi EUR). To su obično potraživanja za koja se očekuje da će biti plaćena u okviru proračuna za sljedeću godinu.

Jedan od čimbenika koji dovodi do takvog **kasnog podnošenja zahtjeva za plaćanje** može biti odredba iz članka 91. stavka 1. Uredbe o zajedničkim odredbama kojom se ograničava broj zahtjeva za plaćanje koji se godišnje mogu podnijeti po programu. To može dovesti do **odgode zahtjeva za plaćanje** do kraja svakog razdoblja podnošenja zahtjeva, a sve veća koncentracija podnošenja zahtjeva za plaćanje javlja se u posljednjem tromjesečju godine.

Bespovratna sredstva iz RRF-a i provedba NGEU-a

Komisija prima na znanje opažanja Suda o **iskorištenosti isplata bespovratnih sredstava iz RRF-a** (**odlomci 2.19. – 2.24.**). Nakon prošlogodišnje Komunikacije Komisije[1] sve su države članice revidirale svoje planove za oporavak i otpornost kako bi olakšale njihovu uspješnu provedbu do kraja 2026. Komisija **blisko surađuje s državama članicama** kako bi postigla taj cilj i poduzima sve potrebne mjere za obradu preostalih plaćanja iz RRF-a u 2026.

2. Financijsko upravljanje tijekom 2025.

Komisija prima na znanje opažanje Suda o **povećanju nepodmirenog zaduživanja EU-a** (**odlomci 2.30. – 2.47.**). To je ponajprije u skladu s profilom instrumenta **NextGenerationEU**, čija će **otplata započeti 2028**., i novim programima kojima se daju zajmovi financirani zaduživanjem, a koji su doneseni posljednjih godina. Kako je istaknuto u izvješću Suda, dospijeća su strukturirana tijekom dugog razdoblja kako bi se izbjegle velike koncentracije obveznica koje dospijevaju u jednoj godini.

Kad je riječ o primjedbama Suda iz **odlomka 2.43.**, uključujući one o nepostojanju objavljenih informacija o učinku posebnih događaja, kao što je sukob na Bliskom istoku ili rat u Ukrajini, na **troškove financiranja iz instrumenta EU-a za oporavak**, Komisija ističe da kontinuirano prati proračunski učinak svojih izdanja na tržištu, ne samo za određeni događaj, nego i u smislu općih tržišnih uvjeta. To se zatim pretvara u proračunske prijedloge i može dovesti do izmjena ako bi bilo koji događaj znatno utjecao na **predviđene troškove zaduživanja**. Komisija ističe i da postoji vremenski odmak između događaja na tržištu i njegova pretvaranja u troškove financiranja. Troškovi financiranja u skladu su s tržišnim uvjetima u trenutku financiranja potpore, a Komisija je provela **stabilnu strategiju izdavanja** kojom se ograničava idiosinkrastični učinak određenog događaja na njezine prosječne troškove zaduživanja. Stoga bi se učinak sukoba na Bliskom istoku na troškove financiranja uglavnom odrazio u sljedećem VFO-u, a tek djelomično u 2027.

Komisija ističe da će **razina očekivanih troškova zaduživanja u okviru NGEU-a** za trenutačni VFO ovisiti o stvarnim isplatama u okviru NGEU-a do kraja trećeg tromjesečja 2026. Kako je uočeno prethodnih godina, prilično je teško predvidjeti iznose koji će biti isplaćeni do kraja trećeg tromjesečja financijske godine. Osim toga, prisutna je nesigurnost u smislu kretanja **kamatnih stopa**. Komisija **pomno prati tržište** i prilagođava svoja predviđanja na temelju parametara usmjerenih na budućnost. **Nastavit će redovito pružati informacije** o isplatama i kamatnim troškovima izvješćivanjem o operacijama zaduživanja i davanja zajmova[2].

Komisija nadalje prima na znanje procjenu Suda o izloženostima zajamčenima **prostorom u proračunu EU-a** (**odlomci 2.60. – 2.65.**) i podsjeća da redovito ocjenjuje **održivost nepredviđenih obveza** obuhvaćenih prostorom u proračunu te o tome izvješćuje u godišnjem izvješću u skladu s člankom 256. Financijske uredbe. Pri uvođenju novog programa Komisija dodatno procjenjuje održivost prostora u proračunu, među ostalim u nepovoljnim scenarijima.

[1] Komunikacija COM(2025) 310 final/2.

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/analyses-and-reports_en#report

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 2.1. – Potrebno je smanjiti rizik od zaostataka u plaćanjima za fondove kohezijske politike

Komisija bi u suradnji s državama članicama trebala poduzeti pravodobne mjere kako bi se zajamčilo odgovarajuće planiranje i zadovoljavanje potreba za plaćanjima, u okvirima godišnjeg proračuna i u skladu s gornjim granicama VFO-a, s posebnim naglaskom na fondovima kohezijske politike. Cilj bi trebao biti smanjiti sve rizike od zaostataka u plaćanjima uzrokovanih nedostatnim odobrenim sredstvima za plaćanje u godišnjem proračunu kako bi se ograničio pritisak na odobrena sredstva za plaćanje u budućim proračunskim godinama.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **prihvaća** tu preporuku i već ju je počela provoditi.

Iako je podnošenje zahtjeva za plaćanje na samom kraju godine uobičajeno i očekivano, nagli porast zahtjeva za plaćanje u drugoj polovini prosinca 2025. bio je mnogo veći nego inače. Taj zaostatak u području kohezijske politike, koji je krajem 2025. bio veći od očekivanog, opteretio je proračun za 2026. Komisija je stoga 9. lipnja 2026. već predložila nacrt izmjene proračuna kako bi se povećao proračun za kohezijsku politiku za 2026. i osigurala pravodobna nadoknada zahtjeva za plaćanje koje su podnijele države članice. Nastavit će pomno pratiti situaciju i prema potrebi poduzimati mjere na temelju ažuriranih prognoza država članica.

Preporuka 2.2. – Potrebno je izraditi strategiju za upravljanje obvezama i otplatu za instrument NGEU

Komisija bi trebala izraditi strategiju upravljanja obvezama i otplate za dug povezan s instrumentom NGEU kojom će se obuhvatiti razdoblje otplate do 2058., uzimajući u obzir makrorizike i financijske rizike, uključujući rizik obnavljanja duga te kamatne , likvidnosne i tržišne rizike. Za razdoblje obuhvaćeno tekućim VFO-om i predstojećim VFO-ovima trebala bi uzeti u obzir važeća proračunska ograničenja, uključujući godišnju gornju granicu za otplate glavnice i raspoloživa odobrena sredstva za plaćanje. U slučaju bespovratne potpore, s obzirom na to da će se povezani troškovi financiranja pokriti iz proračuna EU-a, Komisija bi trebala utvrditi kriterije i prioritete za odlučivanje o tome koliko će se dospjelog duga obnoviti kako bi se smanjili troškovi financiranja uz istodobno zadržavanje učinkovitog pristupa tržištu i operativne fleksibilnosti.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** preporuku.

Komisija se **slaže** da je pri planiranju novih zaduživanja važno uzeti u obzir profile otplate različitih programa i potvrđuje da je to već integrirano na razini njezinih polugodišnjih planova financiranja. Kad je riječ o dugu povezanom s bespovratnom potporom u okviru instrumenta NGEU, Komisijin prijedlog VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. uključuje odredbe o fiksnom godišnjem iznosu od 24 milijarde EUR u tekućim cijenama za servisiranje duga instrumenta NGEU u razdoblju 2028. – 2034. (uključujući kamate i glavnicu) u okviru gornjih granica VFO-a. Taj prijedlog odražava stabilno i predvidljivo smanjenje obveza i omogućuje predvidljivost za proračunsko planiranje i za doprinose država članica proračunu, uzimajući u obzir kamatne rizike. Komisija će nastaviti izrađivati svoje prijedloge za otplatu duga povezanog s bespovratnom potporom uzimajući u obzir ta razmatranja.

Proračunsko tijelo odlučuje o iznosima koje treba vratiti. Uvjeti otplate duga povezanog sa zajmovima u okviru instrumenta NGEU utvrđeni su u odgovarajućim sporazumima o zajmu.

Komisija se **slaže** da je važno ograničiti troškove financiranja i ujedno održati učinkovit pristup tržištu i operativnu fleksibilnost. Pravni okvir koji je trenutačno na snazi pruža okvir za otplatu duga izdanog za financiranje instrumenta NGEU. Kad je riječ o zajmovima u okviru RRF-a, dogovorenim rasporedom otplate s predmetnim državama članicama jamči se da će se zajmovi otplatiti EU-u najkasnije do 2058. Dug koji odgovara bespovratnoj potpori u okviru instrumenta NGEU otplaćuje se iz proračuna EU-a na stabilan i predvidljiv način, uz potpunu otplatu do kraja 2058., u skladu s odlukama proračunskog tijela. O iznosima koji će se dodijeliti za troškove financiranja instrumenta NGEU u sljedećem VFO-u trenutačno se pregovara u kontekstu navedenog prijedloga Komisije za sljedeći dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2028. – 2034. Komisija ističe da bi se predloženim pristupom osigurala prirodna zaštita od rizika: ako su kamatne stope u određenoj godini više nego što je predviđeno u trenutku donošenja VFO-a, stvarna otplata u toj godini bit će nešto niža, zbog čega će biti potrebno u većoj mjeri obnoviti dug, dok će se stvarna otplata povećati ako troškovi zaduživanja budu niži od očekivanih.

Komisija će nastaviti s polugodišnjom komunikacijom o svojim planovima financiranja na strukturiran i transparentan način. Takvom se komunikacijom osigurava predvidljivost za ulagatelje, čime se ograničavaju troškovi financiranja uz istodobno održavanje učinkovitog pristupa tržištu i operativne fleksibilnosti, u skladu s preporukom Suda.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 3.: Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a

DIO 1. – REZULTATI REVIZIJA USPJEŠNOSTI KOJE JE SUD PROVEO: KLJUČNE PORUKE

Zaključci iz dijela 1 poglavlja 3. proizlaze iz tematskih izvješća Europskog revizorskog suda objavljenih 2025. 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 2025. koje Sud navodi u dijelu 1. poglavlja 3.

Komisija naglašava da je postotak prihvaćenih preporuka Suda iz dijela 1. (**odlomak 3.4.**) objavljenih 2025. općenito vrlo visok (94 % potpuno ili djelomično prihvaćeno), što ukazuje na njezin konstruktivan pristup rješavanju problema koje je utvrdio Sud. Komisija nije prihvatila samo 6 % preporuka Suda.

Konkretno, Komisija podsjeća na svoje stajalište o nekoliko tematskih izvješća koja Sud spominje u dijelu 1. poglavlja 3.

Tematsko izvješće 11/2025: Transparentnost financiranja sredstvima EU-a dodijeljenim nevladinim organizacijama[1]

Komisija je u vezi s preporukom 1.[2] pristala istražiti može li se ta najnovija definicija nevladinih organizacija dodatno pojasniti. Ujedno je istaknula potrebu da se ne povećava administrativno opterećenje nevladinih organizacija niti da im se ograničava pristup sredstvima EU-a jer nema naznaka da nevladine organizacije predstavljaju veći rizik za proračun EU-a od drugih vrsta subjekata. Osim toga, status nevladine organizacije općenito nije preduvjet za primanje sredstava EU-a. Komisija je 2025. istražila može li se dodatno pojasniti trenutačna definicija nevladine organizacije, posebno pojam „neovisnost o vladi”, i može li nevladina organizacija nastojati ostvariti komercijalne interese svojih članova. Zaključila je da bi se mogla dati dodatna pojašnjenja. Trenutačno se dovršavaju smjernice koje će uskoro biti objavljene.

Kad je riječ o preporuci 2., Komisija će istražiti izvedivost postupnog povećanja učestalosti ažuriranja u Sustavu financijske transparentnosti. Nadalje, u skladu s člankom 38. i člankom 277. stavkom 6. Financijske uredbe Komisija će u tom sustavu staviti na raspolaganje informacije o primateljima sredstava EU-a u okviru svih načina upravljanja za višegodišnje programe donesene i financirane iz okvira nakon 2027.

Kad je riječ o preporuci 3., Komisija ističe da u revizijskom izvješću nije dokazano kršenje vrijednosti EU-a. Međutim, Komisija je izrazila otvorenost za istraživanje izvedivosti uvođenja dodatnih

[1] Vidjeti odgovore Komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 11/2025: Transparentnost financiranja sredstvima EU-a dodijeljenim nevladinim organizacijama, COM-Replies-SR-2025-11_HR.pdf.

pokazatelja rizika kako bi se poboljšale provjere usklađenosti s vrijednostima EU-a, pod uvjetom da je to tehnički moguće i u skladu s važećim propisima.

Tematsko izvješće 12/2025: Strategija EU-a za sektor mikročipova[3]

Komisija prima na znanje procjenu Suda o izazovima u dosezanju ciljne vrijednosti digitalnog desetljeća od 20 % udjela EU-a na globalnom tržištu poluvodiča (**odlomak 3.17.**). S druge strane, zahvaljujući Aktu o čipovima već su ostvareni znatni rezultati mobiliziranjem više od 80 milijardi EUR u najavljenim ulaganjima i ubrzavanjem provedbe u sva tri stupa. Tim se ulaganjima jača europski ekosustav poluvodiča, povećava otpornost i jača konkurentni položaj EU-a na vrlo dinamičnom globalnom tržištu.

U skladu s drugom preporukom Suda, na temelju iskustva stečenog u provedbi Akta o čipovima i nakon opsežnih savjetovanja s dionicima, popratnih studija, evaluacija i procjene učinka, Komisija je 3. lipnja 2026. donijela revidiranu strategiju za poluvodiče („Akt o čipovima 2.0”). Taj prijedlog odgovara na promjenjiv tržišni i geopolitički kontekst, uzima u obzir stečena iskustva i nastoji dodatno ojačati dugoročnu konkurentnost, otpornost i tehnološko vodstvo europskog ekosustava poluvodiča.

Tematsko izvješće 9/2025: Sustavi kontrole za RRF[4]

Sud je utvrdio da Komisija nije mogla pružiti dostatno jamstvo o tome raspolažu li države članice djelotvornim sustavima kontrole kojima bi se zajamčilo da su rashodi iz Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) usklađeni s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama (**odlomak 3.8.**). Komisija se ne slaže sa stajalištima Suda o nedostatku jamstva na razini EU-a u pogledu usklađenosti država članica s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. Smatra da je od početka provedbe Mehanizma imala razumno jamstvo o poštovanju obveze država članica da redovito provjeravaju usklađenost s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama.

Uredbom o RRF-u jasno je propisano da primarnu odgovornost za osiguravanje usklađenosti s pravom EU-a i nacionalnim pravom, posebno s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama, snose države članice. Komisija provodi revizije kako bi provjerila ispunjavaju li države članice svoje obveze. Ujedno podsjeća da se zakonitost i pravilnost plaćanja državama članicama iz RRF-a temelje isključivo na zadovoljavajućem ostvarenju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Komisija od samog početka provjerava jamči li se sustavima kontrole država članica usklađenost s nacionalnim pravom i pravom EU-a.

Na temelju prethodnih preporuka Suda Komisija je provela sve prihvaćene preporuke povezane s javnom nabavom i državnim potporama. Pojačala je svoje revizijske aktivnosti. Svoju revizijsku strategiju ažurirala je 2023. kako bi u svim vrstama revizija sustavno potvrđivala provjeravaju li države članice redovito usklađenost s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama, uključujući djelotvornost takvih provjera. Na temelju tog proširenog revizijskog rada Komisija ima razumno jamstvo da države članice ispunjavaju svoje pravne obveze redovite provjere usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama, uključujući djelotvornost takvih provjera.

[3] Vidjeti odgovore Komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 12/2025: Strategija EU-a za sektor mikročipova | Europski revizorski sud, COM-Replies-SR-2025-12_HR.pdf.

[4] Vidjeti odgovore Komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 09/2025: Sustavi za jamčenje usklađenosti rashoda iz RRF-a s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama | Europski revizorski sud, COM-Replies-SR-2025-09_HR.pdf.

Tematsko izvješće 18/2025: Fleksibilnost proračuna EU-a[5]

U preporuci 1. od Komisije se tražilo da dostavi dodatne informacije za potporu izradi okvira za fleksibilnost za budući VFO, što je Komisija uzela u obzir već u radnom dokumentu službi Komisije priloženom prijedlogu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) iz 2025. U okviru prijedloga VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. u srpnju 2025., prije ciljnog datuma 2026., u cijelosti je provedena preporuka 2. kojom se predlagalo pojednostavnjenje okvira za fleksibilnost za sljedeći VFO. Naposljetku, kad je riječ o preporuci 3., Komisija je revidirala svoj interni postupak kako bi jasno i na strukturiraniji način pokazala da prije upotrebe posebnih instrumenata uvijek ispituje mogućnosti preraspodjele i ponovnog određivanja prioriteta kad se pojave nove potrebe. Ujedno napominje da preraspodjele često odražavaju promjene u političkim prioritetima te ih stoga možda neće uvijek biti moguće dokumentirati jer mogu uključivati političke odluke i kompromise o kojima se odlučuje na političkoj razini (npr. Europsko vijeće).

Tematsko izvješće 26/2025: Suradnja tijela EU-a za borbu protiv prijevara[6]

Komisija pozdravlja zaključak Suda da su zadaće odgovarajućih aktera EU-a za borbu protiv prijevara jasno utvrđene i da se ne preklapaju (**odlomak 3.25.**). Priznaje i da se nekoliko područja u ciklusu za borbu protiv prijevara može ojačati kako bi se osigurala dosljednija struktura za borbu protiv prijevara. Uviđa da su postupci za potporu savjetovanju i razmjeni informacija o navodima o prijevari između OLAF-a i EPPO-a složeni. Stoga pozdravlja preporuku 1. o uspostavi interoperabilnog informatičkog sustava za borbu protiv prijevara radi učinkovite razmjene informacija o navodima o prijevari. Komisija će u skladu s preporukom 2. analizirati razlike u načinu na koji države članice i institucije, tijela, uredi i agencije EU-a prijavljuju prijevare, uzimajući u obzir intrinzične razloge kojima bi se mogle objasniti različite razine prijavljivanja. Nadovezujući se na postojeće sustave, Komisija je prihvatila preporuku 3. radi razvoja dosljedne metodologije za mjerenje svih iznosa prijevara ili nepravilnosti koji su utvrđeni, spriječeni i stvarno vraćeni na temelju administrativnih i kaznenih postupaka na razini EU-a i nacionalnoj razini.

Tematsko izvješće 22/2025: Financijski ispravci u kohezijskoj politici[7]

To tematsko izvješće vrlo je važno jer se odnosi na korektivni kapacitet Komisije u okviru kohezijske politike. U izvješću Suda smatra se da samo neto financijski ispravci imaju odvraćajući učinak na zaštitu proračuna EU-a te da je svaki financijski ispravak trebao dovesti do gubitka doprinosa EU-a kako bi se „sankcionirala" predmetna država članica (**odlomak 3.36.**). Međutim, Komisija smatra da je cilj svih vrsta financijskih ispravaka, a ne samo neto financijskih ispravaka, zaštititi proračun EU-a. Proračun EU-a zaštićen je neovisno o tome izvršavaju li financijske ispravke Komisija ili države članice ili dovode li oni do smanjenja doprinosa EU-a jer su nepravilni rashodi isključeni iz proračuna EU-a.

Nadalje, unatoč strogim uvjetima pravnog okvira za neto financijske ispravke u razdoblju 2014. – 2020., Komisija je u rujnu 2025. donijela svoju prvu odluku o neto financijskom ispravku, a još su tri postupka u tijeku.

Iako se u izvješću prepoznaje da su Komisijine vlastite provjere dovele do znatnog iznosa financijskih ispravaka (više od 1,578 milijardi EUR do travnja 2026.), u njemu se ne spominje dosad nezabilježeni korektivni kapacitet država članica koje su same povukle 22,9 milijardi EUR iz godišnje računovodstvene dokumentacije (uključujući konačne ispravke u iznosu od 3,4 milijarde EUR). Stoga

[5] Vidjeti odgovore Komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 18/2025: Fleksibilnost proračuna EU-a | Europski revizorski sud, COM-Replies-SR-2025-18_HR.pdf.
[6] Vidjeti odgovore Komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 26/2025: Tijela EU-a za borbu protiv prijevara | Europski revizorski sud, COM-Replies-SR-2025-26_HR.pdf.
[7] Vidjeti odgovore Komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 22/2025: Financijski ispravci u kohezijskoj politici | Europski revizorski sud, COM-Replies-SR-2025-22_HR.pdf.

pravne odredbe o financijskim ispravcima kojima se štiti proračun EU-a imaju preventivni učinak, a mogućnost neto financijskih ispravaka ima odvraćajući učinak i jača kapacitet otkrivanja i korektivni kapacitet.

Naposljetku, pravnim okvirom za razdoblje 2021. – 2027. pojednostavnjuje se i racionalizira neposredna primjena neto financijskih ispravaka, bez obzira na to je li u sustavu dokazan ozbiljan nedostatak, čime se u prvom redu povećavaju poticaji za pouzdane nacionalne postupke kontrole. Osim toga, Komisija je već izradila interne smjernice i ažurirala svoj pristup tome kako pažljivo primjenjivati te odredbe za razdoblje 2021. – 2027.

Sud je u svojem izvješću izdao četiri preporuke, od kojih je Komisija u cijelosti prihvatila tri, a djelomično jednu, te se one trenutačno provode.

Tematsko izvješće 16/2025: Financijska sredstva EU-a za borbu protiv šumskih požara[8]

Komisija pozdravlja tematsko izvješće Suda o financijskim sredstvima EU-a za borbu protiv šumskih požara (**odlomak 3.29.**). Kad je riječ o nedostatku cjelovitog pregleda potrošnje EU-a na mjere za šumske požare, Komisija napominje da su za fondove koji se provode u okviru podijeljenog upravljanja Europski parlament i Vijeće Europske unije dogovorili ograničen broj pokazatelja. Izjava Suda o tome kako su dodijeljena sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)[9] temelji se na ograničenom broju slučajeva koji se ne mogu smatrati reprezentativnima za sve relevantne mjere RRF-a. Komisijin Prijedlog uredbe o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost sadržava područje intervencije 276 Preventivne mjere za ublažavanje rizika od šumskih požara, s povezanim posebnim pokazateljima ostvarenja i rezultata.

Komisija je prihvatila sve preporuke Suda i promicat će dobru praksu kako bi se usmjerila na projekte s najvećim potencijalnim učinkom. To u praksi znači upotrebu jasnih i ažuriranih karata rizika, uzimajući u obzir dugoročnu održivost i komplementarnu primjenu geografske pokrivenosti i kriterija koji se temelje na riziku.

Komisija je objavila novu Komunikaciju o upravljanju rizicima (2026.), u kojoj se opisuje holistički pristup EU-a sprečavanju, pripravnosti, odgovoru i oporavku s mjerama koje trebaju provesti Komisija i države članice.

[8] Vidjeti odgovore Komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 16/2025: Financijska sredstva EU-a za borbu protiv šumskih požara | Europski revizorski sud, COM-Replies-SR-2025-16_HR.pdf.
[9] Vidjeti podnaslov Europskog revizorskog suda koji prethodi odlomku 29., odlomke 10. i 32., okvir 2. i okvir 3.

DIO 2. – USPJEŠNOST PROGRAMA U OKVIRU NASLOVA 2. VIŠEGODIŠNJEG FINANCIJSKOG OKVIRA

Okvir za izvješćivanje o uspješnosti

Komisija pozdravlja procjenu Suda da je Komisijino izvješćivanje o uspješnosti za naslov 2. VFO-a u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR) za 2024. bilo u skladu s korporativnim uputama i da u prijavljenim obvezama ili plaćanjima nisu utvrđene značajne pogreške (**odlomci 3.45. – 3.46.**).

Pokazatelji uspješnosti

Komisija pozdravlja procjenu Suda da su pokazatelji uspješnosti prijavljeni za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027. u velikoj mjeri definirani u skladu s načelom SMART (**odlomak 3.50.**).

Ključni pokazatelji uspješnosti navedeni u izvještajima o uspješnosti programa (Prilog 4. AMPR-u) pokazatelji su koji su utvrđeni u zakonodavnim okvirima odgovarajućih programa koje su donijeli Europski parlament i Vijeće, kao što je okvir uspješnosti kohezijske politike.

Komisija smatra da su u kontekstu godišnjeg praćenja uspješnosti proračunskih programa EU-a i izvješćivanja o njoj ostvarenja i rezultati najprikladniji i najkorisniji pokazatelji za procjenu uspješnosti. Ti pokazatelji omogućuju pravodobno praćenje napretka u provedbi i mogu se izravno pripisati intervencijama financiranima sredstvima EU-a (**odlomci 3.52. – 3.54.**).

Komisija se slaže da je važno procijeniti učinke financiranja EU-a u kontekstu evaluacija. Međutim, kako je prepoznato u paketu instrumenata za bolju regulativu, upotreba pokazatelja učinka u godišnjem praćenju povezana je sa znatnim metodološkim ograničenjima, posebno poteškoćama u utvrđivanju poveznica između financiranih aktivnosti i uočenih promjena, kao i vremenskim odmakom svojstvenim postizanju mjerljivih učinaka. To je ograničenje posebno važno u području zapošljavanja, obrazovanja i osposobljavanja te socijalne uključenosti. Kad je riječ o intervencijama usmjerenima na pojedince, za pouzdano mjerenje učinka općenito su potrebne protučinjenične procjene učinka i upotreba podataka kontrolne skupine i naprednih analitičkih metodologija.

Okvir uspješnosti za razdoblje 2021. – 2027. obuhvaća iskustva stečena u prethodnom programskom razdoblju i uzima u obzir utvrđena ograničenja, uključujući ograničenu dostupnost pokazatelja rezultata u okviru kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020.

Odabir pokazatelja uspješnosti u izvještajima o uspješnosti programa

Izvještaji o uspješnosti programa uključuju do devet odabranih pokazatelja uspješnosti iz ključnih pokazatelja uspješnosti utvrđenih u odgovarajućim propisima o programima. Odabir se prvenstveno temelji na relevantnosti pokazatelja i njihovoj sposobnosti da smisleno obuhvate ciljeve programa. Osim toga, cijeli skup ključnih pokazatelja uspješnosti i dalje je javno dostupan u posebnoj datoteci u PDF-u objavljenoj na internetskim stranicama izvještaja o uspješnosti programa.

Pokazatelji za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijski fond (KF) odabrani su na temelju njihove učestalosti upotrebe u državama članicama i njihova doprinosa relevantnim ciljevima politike EU-a. Stoga navedene vrijednosti pružaju reprezentativan pregled napretka u postizanju ciljeva programa EU-a.

Odjeljak „Konkretni primjeri postignuća”

Izvještaji o uspješnosti programa sadržavaju nekoliko komplementarnih odjeljaka u kojima se iznose informacije o uspješnosti programa (**odlomak 3.49.**). Jedan je od njih odjeljak „Konkretni primjeri postignuća”, u kojem se navode ilustrativni primjeri provedbe programa i rezultata. Ovisno o vrsti programa i njegovoj fazi provedbe, ti se primjeri mogu odnositi na rezultate koji su već ostvareni na terenu ili na druge relevantne ključne etape provedbe, uključujući ostvarenja i rezultate koji se očekuju od odabranih operacija. To je posebno važno za programe s duljim ciklusima provedbe, kao što su EFRR i Kohezijski fond (KF). U opisima u tom odjeljku transparentno se navode vrsta i faza postignuća o kojima se izvješćuje.

Procjena napretka u dosezanju ciljnih vrijednosti pokazatelja

Komisija pozdravlja procjenu Suda da je činjenica da je metodologija za procjenu napretka pokazatelja u dosezanju ciljnih vrijednosti ostala nepromijenjena zajamčila stabilnost općeg okvira uspješnosti (**odlomak 3.78.**).

Priznaje da u nekim slučajevima postoje razlike između procjena Suda i Komisije o tome jesu li pokazatelji uspješnosti na dobrom putu da dosegnu svoje ciljne vrijednosti. Te razlike proizlaze iz primjene različitih metodoloških pristupa, što može dovesti do različitih zaključaka. U procjeni Komisije uzimaju se u obzir rezultati o kojima se prethodno izvješćivalo, ali i dodatne relevantne informacije, uključujući trenutačno stanje odabranih i provedenih operacija, financijsko izvršenje te iskustva stečena u prethodnim programskim razdobljima.

Kad je riječ o ograničenom broju ključnih etapa za EFRR i KF, Komisija napominje da je trenutačno uspostavljeni sustav za praćenje uspješnosti u potpunosti usklađen s važećim okvirom koji su uspostavili Europski parlament i Vijeće.

Kad je riječ o pokazateljima programa Erasmus+, rano dosezanje određenih ciljnih vrijednosti odražava kontekst u kojem su utvrđene. Neki su ciljevi postavljeni na početku programa na temelju razboritih pretpostavki u razdoblju obilježenom oporavkom mobilnosti u svrhu učenja nakon pandemije bolesti COVID-19, koji je napredovao brže nego što se prvotno očekivalo. Komisija će prema potrebi preispitati ciljne vrijednosti za preostalo razdoblje provedbe.

Komisija ističe i da je za sveobuhvatnu procjenu uspješnosti programa potrebna kombinirana analiza podataka o pokazateljima zajedno s drugim kvantitativnim i kvalitativnim dokazima.

Sljedivost prijavljenih podataka

Komisija pozdravlja procjenu Suda da se većina kvantitativnih upućivanja na programe temeljila na relevantnim popratnim dokazima i da je sljedivost prijavljenih podataka o uspješnosti bila zadovoljavajuća (**odlomci 3.47., 3.55. – 3.57.**).

Kad je riječ o pokazateljima programa Erasmus+, Komisija pozdravlja procjenu Suda da je taj program primjer dobre prakse kad je riječ o praćenju i evaluaciji uspješnosti (**odlomak 3.76.**). U tom kontekstu Komisija pozdravlja pozitivnu ocjenu Suda u vezi s praćenjem pokazatelja uspješnosti i izražava svoju predanost nastavku pomnog praćenja njihova napretka, uključujući osiguravanje potpune usklađenosti s uputama iz AMPR-a, u budućim ciklusima izvješćivanja (**odlomci 3.55. i 3.76.**).

Komisija smatra da je osiguravanje pouzdanosti, dosljednosti i kvalitete podataka o uspješnosti ključno za pouzdano praćenje i izvješćivanje o provedbi programa. Tom se aspektu posvećuje posebna pozornost tijekom cijelog ciklusa izvješćivanja o uspješnosti.

Preporuka 3.1. – Potrebno je poboljšati izvješćivanje o uspješnosti

Komisija bi trebala:

a) **utvrditi pokazatelje učinka kako bi se olakšala procjena dugoročne uspješnosti programa, čiji će se rezultati uzeti u obzir pri *ex post* evaluacijama VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.;**

b) **ažurirati ciljne vrijednosti za program Erasmus+ na temelju trenutačnih postignuća i preostalog razdoblja provedbe.**

Ciljni rok provedbe: AMPR za 2026.

Komisija **ne prihvaća** točku (a) preporuke 3.1.

Smatra da bi se praćenje uspješnosti trebalo uglavnom oslanjati na pokazatelje ostvarenja i rezultata, koji su izravno povezani s intervencijama koje se financiraju i mogu se pravodobno mjeriti. S druge strane, u većini područja učinci se mogu smisleno procijeniti samo evaluacijama provedenima na temelju okvira za bolju regulativu, za koje je često potreban namjenski analitički rad koji se temelji na naprednim metodologijama, uključujući protučinjeničnu analizu učinka. Taj analitički rad često se temelji na više izvora podataka i dodatnim informacijama, uključujući kvalitativne podatke i namjenske studije. Osim toga, moglo bi se smatrati da objavljivanje takvih pokazatelja u kontekstu godišnjeg izvješćivanja o proračunu podrazumijeva blisku vezu između promjena tih pokazatelja i povezanog financiranja. Utvrđivanje pokazatelja učinka u tom kontekstu moglo bi dovesti do uvođenja parametara koji ne odražavaju smisleno uzročno-posljedične učinke te do prekomjernog pojednostavnjenja procjena.

Komisija **prihvaća** točku (b) preporuke 3.1.

Preporuka 3.2. – Potrebno je poboljšati sažetak u kojem se navode glavna postignuća programa

Komisija bi u uvodnom dijelu „Konkretni primjeri postignuća” izvještaja o uspješnosti programa trebala objaviti samo stvarna postignuća.

Ciljni rok provedbe: AMPR za 2026.

Komisija **djelomično prihvaća** tu preporuku.

Slaže se da bi informacije navedene u uvodnom dijelu s konkretnim primjerima trebale uključivati stvarna postignuća. Za određene programe u okviru podijeljenog upravljanja i dalje je relevantno izvješćivanje o odabranim projektima koji se provode jer su mnoga ulaganja višegodišnja i potrebno im je mnogo vremena za provedbu. Komisija će i dalje osiguravati transparentno izvješćivanje u Prilogu 4. godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti jasnim navođenjem slučajeva u kojima se prijavljene vrijednosti odnose na odabrane projekte ili projekte koji su u tijeku, a koji još nisu u potpunosti provedeni. Kako provedba bude napredovala, izvješćivanje će se sve više oslanjati na stvarne vrijednosti provedbe i rezultate.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 4.: PRIHODI

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija pozdravlja opažanje Suda da i dalje nema značajnih pogrešaka u prihodovnim transakcijama te da su ispitani sustavi za upravljanje prihodima općenito bili djelotvorni. Komisija će i vlastitim kontrolnim i revizijskim radom pratiti pitanja koja je utvrdio Sud.

Kad je riječ o **vlastitim sredstvima koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku (BND)**, Komisija pridaje veliku važnost pomnom praćenju pravodobnosti podnošenja izvješća država članica o zadrškama u vezi s BND-om. Uspostavila je sustav za praćenje usklađenosti država članica s pravnim zahtjevima i transparentno obavješćuje dionike o trenutačnom stanju u pogledu zadrški.

Kad je riječ o **vlastitim sredstvima koja se temelje na PDV-u**, Komisija pozdravlja opažanje Suda da je došlo do znatnog smanjenja broja zadrški u vezi s PDV-om, kao i napredak u pogledu ukidanja zadrški koje nisu riješene više od pet godina. Komisija nastavlja raditi na smanjenju broja otvorenih zadrški. I dalje je u potpunosti predana rješavanju otvorenih pitanja.

Kad je riječ o **tradicionalnim vlastitim sredstvima** (TVS), Komisija će nastaviti pratiti otvorena pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima te je u program inspekcija za 2026. za 19 država članica kao sekundarnu temu uključila ispitivanje uobičajenih i zasebnih računa.

Kad je riječ o **prihodima EU-a od nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada**, Komisija je u prvom tromjesečju 2026. zaključila prvi ciklus inspekcija tih novih vlastitih sredstava. Izrazila je zadrške koje se odnose na države članice koje ne primjenjuju dvije metode prikupljanja podataka i na druge slučajeve u kojima su utvrđeni nedostatci.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

Pravilnost transakcija

Komisija pozdravlja procjenu Suda (**odlomak 4.8.**) prema kojoj ni u jednom od 65 naloga za povrat nije postojala mjerljiva pogreška.

1. Ispitivanje elemenata sustava upravljanja i kontrole

Kašnjenja nekih država članica u rješavanju zadrški u vezi s BND-om

Komisija pridaje veliku važnost pomnom praćenju pravodobnog podnošenja izvješća država članica o zadrškama u vezi s BND-om (**odlomci 4.10. – 4.11.**). Uspostavila je sustav za praćenje usklađenosti država članica s pravnim zahtjevima u tom smislu (uključujući slanje podsjetnika i naplatu zateznih kamata, prema potrebi) te transparentno obavješćuje dionike o trenutačnom stanju u pogledu zadrški.

Ograničenja u primjeni kamata za zadrške u vezi s BND-om

Kad je riječ o opažanjima Suda o naplati zateznih kamata (**odlomci 4.12. – 4.13. i odlomak 4.15.**), Komisija se ne slaže s tvrdnjom da taj zakonodavni instrument primjenjuje u ograničenoj mjeri.

Kako je već navela u svojem odgovoru na izvješće Suda za 2023.[1], Komisija naglašava da je za sve uklonjene zadrške procijenila jesu li bile primjenjive pravne odredbe koje se odnose na zatezne kamate. Komisija je 2025. uklonila 19 zadrški u 10 država članica i naplatila kamate za dvije zadrške za koje su dospjele zatezne kamate.

Komisija podržava opažanje Suda (**odlomak 4.16.**) da zatezne kamate potiču države članice da pravodobno riješe zadrške. Pojašnjava da se prema svim državama članicama postupa na isti način. U slučajevima u kojima je moguće kvantificirati učinak zadrški na koje se primjenjuju kamate, zatezne kamate uvijek se primjenjuju jednako i bez diskriminacije na sve države članice.

Pojednostavnjenje sustava vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u

Komisija pozdravlja procjenu Suda (**odlomak 4.17.**) da je zbog pojednostavnjenja vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u za VFO za razdoblje 2021. – 2027. znatno smanjen broj zadrški u vezi s PDV-om.

Upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima i njihovo obračunavanje u državama članicama

Kad je riječ o daljnjem postupanju s otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (**odlomak 4.18.**), Komisija naglašava da je povećanje (14 %) preostalog broja otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima na kraju 2025. uglavnom posljedica izdavanja dvostruko većeg broja izvješća o inspekciji 2025. u odnosu na 2024. zbog novouvedene aplikacije TORMIS, koja je Komisiji omogućila da dovrši više izvješća u godini u kojoj su inspekcije provedene. Povećani broj izvješća doveo je do više nego dvostruko većeg broja novih pitanja 2025. u odnosu na 2024.

Kad je riječ o smanjenju broja pitanja zatvorenih 2025. u odnosu na 2024. i dugogodišnjim otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (**odlomak 4.19.**), Komisija naglašava da složenost i raznolikost otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima zahtijevaju procjenu svakog pojedinačnog slučaja. U većini slučajeva ta se pitanja odnose na vrlo složene situacije ili se očekuje ishod sudskih postupaka koji su u tijeku u državama članicama ili izmjene unutarnjih postupaka, informatičkih sustava ili zakonodavstva država članica.

Podaci država članica o plastici i povezane zadrške

Kako je navedeno i u odgovoru na tematsko izvješće 16/2024 (COM-Replies-SR-2024-16_HR.pdf), Komisija tijekom inspekcija provjerava izvorne podatke za izračun nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada (**odlomci 4.25. – 4.27.**) kako bi osigurala da su podaci primjereni, dovoljno kvalitetni i s dovoljnim obuhvatom, da se prikupljaju na odgovarajući način, da su metode za izračun nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada pouzdane i sljedive te da su rezultati dosljedni. Komisija je za utvrđene nedostatke izrazila zadrške kad god je to bilo potrebno i uključila rokove do kojih bi se one trebale riješiti. Na temelju dosad provedenih inspekcija, koje su, među ostalim, obuhvaćale izračun nastalog plastičnog ambalažnog otpada i dvije metode korištene u njegovoj procjeni, Komisija

[1] Godišnja izvješća za 2023. o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2023. i o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2023.

je do lipnja 2026. izrazila 52 zadrške. U prvom tromjesečju 2026. zaključila je prvi ciklus inspekcija tih novih vlastitih sredstava tako da je posjetila preostalih pet država članica. Komisija ponovno ističe važnost mehanizma zadrški u postupku poboljšanja podataka i uvjerena je da će podaci dosegnuti potrebne razine točnosti i usklađenosti prije uklanjanja zadrški.

Carinsko tijelo EU-a i centar EU-a za carinske podatke

Sud izvješćuje da je Komisija poduzela korake u postupku javne nabave za odabir razvojnog programera za fazu e-trgovine centra EU-a za carinske podatke (**odlomci 4.28. – 4.30.**). Prvi prototip razvijao se od drugog tromjesečja 2025. do četvrtog tromjesečja 2025. kako bi se modelirali ključni temeljni elementi centra EU-a za carinske podatke i potvrdila njihova izvedivost. Istodobno je osmišljeno prijelazno rješenje za ukidanje praga *de minimis* za pošiljke male vrijednosti u okviru e-trgovine i naplatu carine u iznosu od 3 EUR i manipulativne naknade te se ono uvodi spremno za primjenu (od 1. srpnja 2026. za carinu od 3 EUR i od 1. studenog 2026. za manipulativnu naknadu).

Potpuni natječaj za nabavu centra za podatke za e-trgovinu u okviru postupka natjecateljskog dijaloga objavljen je 8. lipnja 2026.

Osim toga, *ad hoc* radna skupina s državama članicama na raznim sastancima od četvrtog tromjesečja 2025. stručno preispituje rad Komisije i uključuje primjedbe. Slične paralelne rasprave održavaju se i s glavnim pružateljima usluga e-trgovine. Očekuje se da će natječajni postupak završiti do prvog tromjesečja 2027. Za razvoj, testiranje i provedbu centra EU-a za carinske podatke za e-trgovinu prije njegova puštanja u rad 1. srpnja 2028. ostala bi godina dana i jedno tromjesečje. S obzirom na inherentnu složenost takvog projekta, uvijek postoji rizik od malih kašnjenja, ali treba napomenuti da se carinska naknada u iznosu od 3 EUR za pošiljke male vrijednosti (od 1. srpnja 2026.) i manipulativna naknada EU-a za e-trgovinu (od 1. studenog 2026.) obrađuju izvan ovog ugovora i počet će se primjenjivati do očekivanih rokova.

Na temelju iskustva centra za podatke za e-trgovinu razvit će se cijeli centar EU-a za carinske podatke pod upravljanjem carinskog tijela EU-a nakon njegova službenog osnivanja. Očekuje se da će cijeli centar EU-a za carinske podatke biti operativan do 2030., a prije 2031., kad će relevantne odredbe stupiti na snagu (kombinacija članaka 39. i 208. konačnog dogovora[2]).

Prelazak na digitalno i interoperabilno carinsko okruženje EU-a

Komisija se slaže da se sve prednosti digitalizacije postojećeg Carinskog zakonika Unije (CZU) mogu u potpunosti ostvariti tek nakon što sve države članice dovrše uvođenje relevantnih sustava i Komisiji dostave potpune skupove podataka (**odlomci 4.31. – 4.34.**). Time će se olakšati brza integracija svih carinskih informatičkih sustava EU-a i osigurati usklađeno informatičko okruženje za privatna poduzeća i dionike.

Komisija napominje da je opća provedba elektroničkog okruženja CZU-a znatno napredovala i da je većina sustava predviđenih njegovim radnim programom operativna, pri čemu države članice rade u potpuno integriranom digitalnom okruženju CZU-a i donose stvarne koristi koje on nudi. Preostala kašnjenja odnose se na ograničen broj država članica, a u nekoliko slučajeva odnose se samo na završne faze migracije na nove sustave. Trenutačno je uvedeno 100 % svih središnjih sustava i 97 % svih nacionalnih sustava. Stupanj dovršenosti decentraliziranih transeuropskih sustava iznosi 93 %; 5 država članica i dalje kasni s jednom ili više sporednih funkcija automatiziranog sustava izvoza (AES), 11 država članica još nije u potpunosti provelo projekt centraliziranog carinjenja za uvoz, a 3

[2] Politički dogovor Europskog parlamenta i Vijeća od 26. ožujka 2026. o Komisijinu prijedlogu sveobuhvatne reforme carinske unije EU-a iz 2023. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/eu-customs-reform_en?prefLang=hr.

države članice kasne s nacionalnom komponentom sustava upravljanja jamstvima. U međuvremenu su uvedeni drugi transeuropski sustavi za koje je potreban nacionalni razvoj, primjerice verzija 1-2-3 sustava kontrole uvoza 2 (ICS2), 5. i 6. faza novog kompjuteriziranog provoznog sustava (NCTS), 1. korak AES-a ili osnovne funkcije, 1. i 2. faza dokaza o statusu robe Unije (PoU) (iako druga faza još ne sadržava sastavnicu za jedinstveno europsko pomorsko sučelje, za koje je odobreno odstupanje do 1. ožujka 2027.).

U 2025. pokrenuti su postupci zbog povrede protiv država članica koje još nisu ispunile svoje obveze uvođenja nacionalnih sustava za uvoz (NIS), sustava privremenog smještaja za zračni prijevoz (TS Air) i prijenosa podataka iz sustava „Surveillance III". Kad je riječ o sustavima NIS i TS Air, pokrenuti su postupci zbog povrede protiv osam država članica za svaki elektronički sustav zbog kašnjenja u provedbi. Nekoliko država članica već je postiglo usklađenost nakon intervencije Komisije, a Komisija očekuje da će se povrede uskoro okončati. Nekoliko drugih država članica trenutačno dovršava provedbu i obvezale su se da će tijekom 2026. dovršiti usklađivanje, uz pomno praćenje Komisije. Za sustave NIS i TS Air samo je za mali broj slučajeva i dalje potrebna eskalacija u okviru postupka zbog povrede.

Kad je riječ o AES-u, u tijeku je postupak zbog povrede, a službe Komisije provjeravaju usklađenost za nekoliko dodatnih država članica kojima se upućuju administrativni dopisi. Ovisno o odgovorima, Komisija u bliskoj budućnosti može odlučiti pokrenuti dodatne postupke zbog povrede.

Slično tome, kad je riječ o sustavu „Surveillance III", pokrenuti su postupci zbog povrede protiv 13 država članica koje nisu dostavile potpuni skup podataka iz Priloga 21-03. Nakon pokretanja tih postupaka nekoliko država članica postiglo je usklađenost te se sad predlaže da se predmetni postupci zaključe. U ostalim slučajevima druge države članice obvezale su se dovršiti prelazak na potpuni skup podataka u prvoj polovini 2026. te je već ostvaren znatan tehnički napredak. Komisija pomno prati te obveze i spremna je prema potrebi poduzeti daljnje provedbene mjere.

Komisija stoga smatra da su se postupci zbog povrede pokazali učinkovitim instrumentom za ubrzavanje usklađivanja. Kad je riječ o postupcima zbog povrede koji su u tijeku, trenutačni provedbeni planovi upućuju na to da bi se potpuna usklađenost u većini slučajeva mogla postići prije nego što postane nužna sljedeća postupovna faza postupka zbog povrede.

Komisija i dalje pomno prati provedbu svih elektroničkih sustava CZU-a i prema potrebi podupire države članice.

Do kraja 2026. projekcija ukupne stope digitalnog dovršetka CZU-a trebala bi dosegnuti približno 99 %. Uvođenje transeuropskih sustava trebalo bi dosegnuti 99,3 %, a operativna spremnost nacionalnih sustava 98,5 %. Određena kašnjenja najvjerojatnije će se nastaviti i nakon 2026.; ona su poznata, utvrđena i njima se upravlja. Države članice s datumima dovršetka nakon 2026. potiču se da skrate rokove kad god je to moguće.

Komisija će nastaviti s potpunom provedbom programa rada CZU-a i prema potrebi iskoristiti sve dostupne provedbene instrumente, uključujući upućivanja Sudu, kako bi osigurala ujednačenu provedbu carinskog zakonodavstva Unije.

2. Godišnja izvješća o radu

Komisija pozdravlja procjenu Suda (**odlomci 4.35. – 4.36.**) da se informacijama o pravilnosti vlastitih sredstava navedenima u godišnjim izvješćima o radu za 2025. koja su objavili GU BUDG i Eurostat općenito potvrđuju njegovi nalazi i zaključci.

3. Zaključak i preporuke

Vidjeti odgovor Komisije u odjeljku III. o odlomku **4.41.**, preporuci 4.1.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 4.1. – Potrebno je predložiti jasnija pravila za naplatu zateznih kamata

U Prijedlogu uredbe o stavljanju na raspolaganje za BND potrebno je pojasniti nedvosmislena i potpuna pravila o zateznim kamatama kako bi se kamate naplaćivale ako države članice ne dostave potrebne informacije u propisanom roku.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2027.

Komisija **djelomično prihvaća** preporuku 4.1.

Komisija sustavno procjenjuje primjenu kamata ako države članice ne dostave potrebne informacije u propisanom roku te primjenjuje kamate u svim slučajevima u kojima su ispunjeni uvjeti za izračun kamata.

U svojem predstojećem Prijedlogu uredbe o stavljanju na raspolaganje, o kojem se trenutačno interno raspravlja, Komisija namjerava pojednostavniti i uskladiti primjenu zateznih kamata na BND ako države članice ne dostave tražene informacije. Međutim, Komisija ističe da u ovom trenutku ne može preuzeti nikakve konkretne obveze u vezi s mogućim zakonodavnim prijedlozima i ishodima zakonodavnih pregovora s Parlamentom i Vijećem.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., 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 2025. obuhvaćaju nekoliko programa, kao što su Obzor Europa, aktualan vodeći okvirni program za istraživanja i inovacije u Europskoj uniji, 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 5.11.**), koja je unutar raspona utvrđenog posljednjih godina, ali neznatno niža od stope u 2024.

Rizik od pogreške izravno ovisi o načinu isplate sredstava, a mogao bi se smanjiti pojednostavnjenjem pravila. Komisija također podsjeća da se u okviru programa Obzor Europa već koristi korporativni predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, priložen internim pravilima Komisije za programe financiranja sredstvima EU-a, da je predviđena široka primjena pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova (jedinični troškovi, paušalne stope i jednokratni iznosi) i da se u odgovarajućim područjima primjenjuju jednostavniji programi nadoknade troškova. Dodatne smjernice o predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava navedene su u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima. Komisija će nastaviti pojednostavnjivati pravila i postupke kako bi smanjila rizik od pogrešaka i opterećenje korisnika.

U tom kontekstu cilj je Komisije da se do 2027. otprilike 50 % proračuna za poziv u objavljenim programima rada isplaćuje u obliku jednokratnih iznosa. Komisija će kontinuirano pratiti i evaluirati primjenu financiranja jednokratnim iznosima kako bi očuvala kvalitetu i integritet te će redovito ažurirati smjernice u tom području.

Komisijina analiza uzorka bespovratnih sredstava (120 bespovratnih sredstava u obliku jednokratnih iznosa odabranih iz drugog stupa programa Obzor Europa) pokazuje da ne postoji bitna razlika u ukupnim troškovima osoblja kao udjelu ukupnih troškova ako se uspoređuju bespovratna sredstva u obliku jednokratnih iznosa i bespovratna sredstva za stvarne troškove. Ta analiza pokazuje da nema dokaza ni o tome da su stope troškova osoblja sustavno više kad se koriste jednokratni iznosi.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Komisija prima na znanje stopu pogreške od 2,9 % koju je procijenio Europski revizorski sud (**odlomak 5.11.**) i nastavit će pratiti probleme koje je utvrdio (**odlomci od 5.11. do 5.27**), kako je prikazano u odjeljku u nastavku.

Komisija prima na znanje slučajeve mjerljivih pogrešaka o kojima je izvijestio Europski revizorski sud radi poduzimanja daljnjih mjera.

Najveći broj pogrešaka utvrđen je u troškovima osoblja

Komisija priznaje da su troškovi osoblja i dalje glavni izvor pogrešaka (**odlomak 5.16.**), što je logična posljedica činjenice da čine najveći udio u ukupnim troškovima koje su korisnici prijavili 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.

Zahtjevi za troškove podnijeti su za vrijeme koje nije provedeno na projektu

Kad je riječ o opažanju iz **odlomka 5.17**., Komisija prima na znanje nalaze da je za neke projekte pogrešno prijavljeno vrijeme provedeno na aktivnosti. U okviru bespovratnih sredstava za stvarne troškove troškovi osoblja potrebni za provedbu aktivnosti moraju se izravno mjeriti. To zahtijeva bilježenje stvarnog broja sati (u okviru programa Obzor 2020.) ili dana (u okviru programa Obzor Europa) utrošenih na provedbu aktivnosti pomoću pouzdanih sustava za bilježenje radnog vremena.

Taj ključni aspekt središnja je tema proteklih i aktualnih informativnih događanja, a posebno nedavno pokrenutih nacionalnih događanja za provedbu programa Obzor Europa 2026. („*tour des capitales*”), koja se održavaju u državama članicama EU-a, a prvenstveno su namijenjena izbjegavanju pogrešaka u zahtjevima za troškove, uključujući pogreške u troškovima osoblja.

Komisija kontinuirano prati provedbu programa financiranja sredstvima EU-a i izvlači pouke kako bi utvrdila najprikladnije modele financiranja uzimajući u obzir ciljeve politike i političke prioritete, unutar granica primjenjivog pravnog okvira. Kad je riječ o posebnim opažanjima iz **okvira 5.1.**, potvrđuje da je važno da model financiranja ostane svrsishodan te će procijeniti njegove praktične posljedice za predmetnog korisnika.

Netočan izračun satnica i dnevnica

Kad je riječ o opažanjima iz **odlomaka 5.19.** i **5.20.**, Komisija prima na znanje nalaze da su za neke projekte pogrešno izračunane satnice (Obzor 2020.) i dnevnice (Obzor Europa). Korisnici svoje troškove osoblja moraju izračunati u skladu s primjenjivim formulama koje proizlaze iz primjenjivih sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor 2020. i Obzor Europa, a koje su detaljnije opisane i objašnjene u predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima za program Obzor 2020. i u korporativnom sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima koji se koristi i u okviru programa Obzor Europa.

U okviru programa Obzor 2020. doista je postojalo više mogućnosti za utvrđivanje produktivnih sati korištenih za točan izračun satnice. Međutim, u okviru programa Obzor Europa za većinu programa EU-a za taj višegodišnji financijski okvir (VFO) primjenjuje se zajednički izračun s pojednostavnjenim

izračunom dnevnice na proporcionalnoj osnovi od 215 dana, razmjerno trajanju razdoblja izvješćivanja.

Kad je riječ o posebnim opažanjima iz **okvira 5.2.** o *neprihvatljivim troškovima uključenima u zahtjeve za troškove osoblja*, Komisija prima na znanje da neke troškove koji su nadoknađeni u okviru nacionalnih programa sigurnosti nisu doista snosili korisnici. Kao što je ispravno navedeno, jedan od općih uvjeta prihvatljivosti stvarnih troškova jest da ih korisnici moraju stvarno snositi.

Komisija u okviru proteklih i aktualnih informativnih događanja, uključujući nedavno pokrenuta nacionalna događanja za provedbu programa Obzor Europa 2026. (*tour des capitales*), stalno naglašava važnost točnog izračuna i formula koje treba upotrebljavati u tom kontekstu.

Ostali izravni troškovi koji nisu nužni za aktivnost

Kad je riječ o opažanjima iz **odlomka 5.21.**, Komisija prima na znanje da je bilo slučajeva u kojima se neki troškovi nisu smatrali potrebnima za provedbu aktivnosti. To je jedan od općih uvjeta prihvatljivosti troškova koji se primjenjuju na sve kategorije troškova i koje korisnici moraju poštovati (članak 6. stavak 1. primjenjivog predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava).

Stoga Komisija naglašava važnost poštovanja općih i posebnih uvjeta prihvatljivosti troškova u okviru proteklih i aktualnih informativnih događanja, kao i u odgovorima na pitanja zaprimljena od korisnika na koja odgovara, primjerice, služba za podršku u okviru Službe za upite o istraživanju.

Nedostaci u primjeni bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

Odgovor na okvir 5.3.

Primjeri nedostataka u isplatama bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

Nepostojanje dokaza o pouzdanoj *ex ante* procjeni proračuna

Komisija podsjeća da je cilj sastanaka radi usuglašavanja, na kojima se sastavlja sažeto izvješće o evaluaciji, postići zajedničko stajalište i procjenu stručnjaka za evaluaciju. Na tim sastancima ispituju se pojedinačna stajališta stručnjaka. Budući da se ona mogu promijeniti, nije neuobičajeno da zabrinutosti navedene u izvješću stručnjaka o pojedinačnoj evaluaciji nisu sadržane u završnom sažetom izvješću o evaluaciji. Ako se evaluatori ne usuglase, stručnjaci u izvješću o usuglašenju mogu zabilježiti manjinska/suprotna stajališta. Ni u jednom od tri revidirana predmeta nije zabilježeno manjinsko stajalište, što upućuje na to da su početne zabrinutosti nekih stručnjaka jednoglasno odbačene na sastancima radi usuglašavanja.

Kad je riječ o usporedbi predloženih troškova osoblja s referentnim podacima, Komisija ističe da organizacije koje sudjeluju u više projekata u okviru programa Obzor Europa u svojim proračunima često predvide znatno različite stope troškova osoblja i ukupne troškove osoblja za različite projekte. Razlog tome može biti, na primjer, različita priroda tih projekata ili sudjelovanje različitih odjela u organizaciji.

Preglednik podataka o evaluacijama jednokratnih iznosa u okviru programa Obzor Europa temelji se na prosječnim stopama troškova osoblja u prethodnim bespovratnim sredstvima za stvarne troškove, stoga je uobičajeno da su stope predviđene proračunom za više osoblje iznad tih prosjeka, pa i iznad 80. percentila. Stručnjake se izričito upućuje da to prihvate kao razlog za veće troškove osoblja ako smatraju da je razina kvalifikacija višeg osoblja primjerena i potrebna. Isto tako, očekuje se da će

troškovi osoblja predviđeni u proračunu za naredne godine biti viši od povijesnih vrijednosti s obzirom na povećanje plaća i inflaciju.

Komisija stoga za tri revidirana bespovratna sredstva smatra da je bilo opravdano prihvatiti iznose predviđene proračunom u trenutku evaluacije.

Nejasna definicija postignuća koja je potrebno ostvariti i nedostatna provedba radnih paketa

Kad je riječ o prihvaćanju radnih paketa, bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa isplaćuju se ako se projekt provede kako je navedeno u opisu aktivnosti iz Priloga 1. sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima[1]. U okviru programa Obzor Europa radni paketi procjenjuju se na temelju provedenih aktivnosti, bez obzira na postignute rezultate ili ciljeve. Ne bi smjelo biti odstupanja od načela da se bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa u okviru programa Obzor Europa temelje na aktivnostima, a ne na ishodima ili uspjehu.

Međutim, da bi se aktivnosti prihvatile kao dovršene, nije dovoljno da ih korisnici samo provedu, već moraju i ispuniti minimalni standard kvalitete. Postoji obveza „pravilne provedbe", u okviru koje se zahtijeva da se posao obavlja pravilno (tj. da se obavlja kvalitetno i da ispunjava standarde predmetnog područja) i pravodobno[2].

Minimalni standard kvalitete koji se primjenjuje mora biti isti za sve projekte u okviru programa Obzor Europa, bez obzira na to upotrebljavaju li se stvarni troškovi ili pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova.

Komisija smatra da se u jednom od tri revidirana bespovratna sredstva opis aktivnosti mogao dodatno definirati u opisu radnog paketa. Međutim, smatra da je konzorcij ostvario prihvatljivu razinu aktivnosti u okviru svakog radnog paketa i izvijestio o aktivnostima na temelju kojih se radni paket može smatrati dovršenim.

Nadalje, prijedlozi na kojima se temelje bespovratna sredstva koja je revidirao Europski revizorski sud evaluirani su 2022. Otad je Komisija provedbenim službama i stručnim evaluatorima pružila detaljnije smjernice o tome kako evaluirati proračun jednokratnih iznosa i to dokumentirati u izvješćima o evaluaciji, kao i o tome kako ocijeniti dovršenost radnih paketa radi pokretanja plaćanja. Osim toga, u travnju 2024. ažurirani su i predlošci prijedloga u okviru programa Obzor Europa s obzirom na razinu detaljnosti opisa radnih paketa i zadaća.

Općenito, Komisija smatra da se njezino financiranje jednokratnim iznosima u okviru programa Obzor Europa temelji na pouzdanom pristupu koji jamči dobro financijsko upravljanje, a korisnicima bespovratnih sredstava omogućuje znatno pojednostavnjenje. Međutim, i dalje će pomno pratiti financiranje jednokratnim iznosima i prema potrebi prilagođavati smjernice i metodologiju. U okviru postupka kontinuiranih poboljšanja uzimaju se u obzir preporuke Europskog revizorskog suda, kao i pouke izvučene iz povratnih informacija korisnika, podataka o provedbi i nalaza pregleda.

Kad je riječ o opažanju iz **odlomka 5.25.**, Komisija potvrđuje da se smjernice za procjenu djelomične provedbe radnih paketa i povezanih financijskih posljedica mogu dodatno pojasniti, posebno za završna plaćanja, kako bi se uzeo u obzir pristup koji je već utvrđen u smjernicama za *ex post* tehnička preispitivanja i smanjenja iznosa bespovratnih sredstava. Međutim, smatra da stupanj dovršenosti radnog paketa procjenjuju stručnjaci koji provode preispitivanje, a u slučaju djelomičnog dovršenja

[1] Vidjeti korporativne smjernice o jednokratnom iznosu Bespovratna sredstva EU-a: upravljanje bespovratnim sredstvima u obliku jednokratnog iznosa (vanjske smjernice) i Vodič za jednokratne iznose A – Z (interne smjernice)

[2] Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima (AGA), članak 11.

posljedična stopa smanjenja iznosa bespovratnih sredstava uvijek se mora procijeniti na pojedinačnoj osnovi, uzimajući u obzir posebnosti svake dodjele bespovratnih sredstava za istraživanje i inovacije.

Korisnici izvan EU-a te mala i srednja poduzeća skloniji su pogreškama

Komisija se slaže s procjenom Europskog revizorskog suda da su novi sudionici te mala i srednja poduzeća najskloniji pogreškama. Međutim, njihovo se sudjelovanje smatra ključnim za uspjeh programa i potiče se na svim razinama.

Kako bi ublažila rizik od pogrešaka, Komisija pruža potporu podnositeljima zahtjeva i korisnicima putem internetskih informativnih i komunikacijskih kampanja i radionica o tome kako izbjeći pogreške pri prijavljivanju troškova. Te su mjere usmjerene na subjekte koji su „skloniji pogreškama”.

Komisija prima na znanje nalaze Europskog revizorskog suda o korisnicima izvan EU-a. Budući da još uvijek prikuplja i obrađuje dokaze, trenutačno ne može potvrditi jesu li korisnici izvan EU-a skloniji pogreškama. Nastavit će aktivno pratiti usklađenost aktivnosti i transakcija korisnika iz trećih zemalja kako bi utvrdila sve potencijalne dodatne rizike.

Odgovor na okvir 5.4.

Primjeri korisnika u zemljama izvan EU-a koji su podnijeli zahtjev za neprihvatljive troškove

Komisija priznaje neprihvatljivost troškova navedenih u okviru 5.4. Postoje jasne smjernice Komisije za korisnike u kojima se utvrđuje neprihvatljivost te vrste rashoda, što će se korisnicima ponoviti. Komisija je obavijestila korisnike o nalazima Europskog revizorskog suda i pobrinut će se za povrat neprihvatljivih iznosa.

2. Komisijini sustavi kontrole za sprečavanje plagiranja i dvostrukog financiranja u okviru programa Obzor Europa

Komisija prima na znanje nedostatke utvrđene u sustavima kontrole za sprečavanje plagiranja i dvostrukog financiranja u okviru programa Obzor Europa (**odlomak 5.32**.) te planira formalizirati postupke potvrđivanja i odobravanja za utvrđivanje praga indeksa sličnosti i ukloniti odbijene prijedloge iz baze podataka kako bi ojačala postupke. Napominje da do posljednjeg utvrđenog nedostatka dolazi samo ako se prijedlozi koji se uspoređuju znatno razlikuju u duljini, posebno ako je izvorni dokument znatno dulji od dokumenta u odnosu na koji se procjenjuje. Međutim, u praksi postoji vrlo mali broj prijedloga s tako velikim razlikama u duljini. Osim toga, ponašanje SIMBA-e (engl. *„SIMilarity-Based Analysis”*; analiza na temelju sličnosti) u skladu je s ponašanjem drugih komercijalnih sustava za provjeru plagijata.

3. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Komisija pozdravlja procjenu Europskog revizorskog suda da su godišnja izvješća o radu HaDEA-e i REA-e pružila vjernu procjenu financijskog upravljanja s obzirom na pravilnost transakcija u njihovoj nadležnosti.

Kad je riječ o jednokratnim iznosima, Komisija će uzeti u obzir očekivano povećanje udjela takvih bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa te će na temelju rezultata *ex post* preispitivanja tih transakcija ažurirati svoj višegodišnji plan revizije kako bi nastavila pružati razumno jamstvo o pravilnosti plaćanja u okviru programa Obzor Europa na razini programa.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 5.1. – poboljšanje kontrolnog okvira za financiranje jednokratnim iznosima u području istraživanja

Komisija bi trebala poboljšati kontrolni okvir za financiranje jednokratnim iznosima u području istraživanja, a posebno:

(a) zajamčiti da stručnjaci koji provode *ex ante* procjenu prijedloga proračuna provode i dokumentiraju potrebne provjere na dosljedan način;

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** točku (a) preporuke 5.1.

(b) utvrditi jasne kriterije i raspone stopa koji će se primjenjivati za moguća smanjenja iznosa bespovratnih sredstava u slučajevima u kojima su radni paketi samo djelomično dovršeni;

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** točku (b) preporuke 5.1.

Komisija napominje da se u smjernicama i predlošcima za *ex post* tehnička preispitivanja već navode neka opća načela i utvrđuje način izračuna financijskog učinka svih negativnih nalaza koji proizlaze iz takvog preispitivanja. Nadalje, Komisijine interne korporativne smjernice o smanjenju iznosa bespovratnih sredstava uključuju upute za izračun financijskog učinka u slučajevima neusklađenosti s nefinancijskim obvezama.

Komisija će dodatno ažurirati te interne smjernice za procjenu djelomične provedbe radnih paketa i povezanih financijskih posljedica u trenutku završnog plaćanja bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa kako bi utvrdila jasne kriterije i raspone stopa koje treba primijeniti za smanjenje iznosa bespovratnih sredstava. Ažuriranje smjernica uključivat će i ogledne primjere primjene kriterija i stopa na radne pakete koji su zajednički nekolicini projekata.

Međutim, Komisija smatra da se stupanj dovršenosti radnog paketa uvijek mora procijeniti na pojedinačnoj osnovi.

Komisija u tom kontekstu podsjeća da se uspješnost bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa ne ocjenjuje strože ili manje strogo od uspješnosti bespovratnih sredstava za stvarne troškove, već se primjenjuju isti standardi.

Prema podacima Komisije utvrđeno je da oko 4 % projekata financiranih jednokratnim iznosima nije u potpunosti dovršeno i stoga nije u potpunosti isplaćeno. To je znatno više nego za bespovratna sredstva za stvarne troškove, što upućuje na to da su bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa u većoj mjeri usmjerena na istraživačke aktivnosti i njihovu kvalitetu.

(c) odrediti broj svojih *ex post* tehničkih preispitivanja kako bi se zajamčila odgovarajuća zastupljenost plaćanja u obliku jednokratnih iznosa u statistički reprezentativnom uzorku na razini programa. Višegodišnji plan revizija trebalo bi ažurirati u skladu s time.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** točku (c) preporuke 5.1.

Preporuka 5.2. – formaliziranje postupaka za provjere u pogledu plagiranja i dvostrukog financiranja (u sustavu SIMBA)

Komisija bi trebala:

(a) dokumentirati i službeno odobriti odabranu visinu praga za indeks sličnosti, kao i opravdanje za taj odabir;

(b) utvrditi postupak za odobravanje i uvođenje budućih promjena praga tog indeksa, uključujući minimalne mehanizme kontrole i revizijski trag.

Ciljni rok provedbe: sredina 2027.

Komisija **prihvaća** točku (a) preporuke 5.2., u skladu s kojom treba dokumentirati i službeno odobriti odabranu visinu praga za indeks sličnosti, kao i opravdanje za taj odabir.

Komisija **prihvaća** točku (b) preporuke 5.2., u skladu s kojom treba uspostaviti dokumentirani postupak za odobravanje i uvođenje svih budućih promjena praga indeksa, uključujući minimalne mehanizme kontrole i revizijski trag.

Praćenje preporuka iz prethodnih godina

(**Odlomak 5.43., Prilog 5.1.**)

Točka (a) preporuke 1. iz 2022.: Komisija pozdravlja procjenu da je preporuka u potpunosti provedena.

S obzirom na više dostupnih podataka i sve veće iskustvo u financiranju jednokratnim iznosima Komisija će u budućnosti dodatno analizirati prikladnost bespovratnih sredstava u obliku jednokratnih iznosa za različite vrste projekata i korisnika.

Preporuka 2. iz 2023.:

Komisija smatra da je ta preporuka **u potpunosti provedena**.

U pravila za stvarne troškove osoblja u okviru korporativnog predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava treba dodatno uvrstiti praktične pojedinosti kako bi se obuhvatili posebni parametri i pojedinačne situacije, kao što su stvarno trajanje razdoblja izvješćivanja, razdoblje zaposlenja zaposlenika i raspored radnog vremena tijekom tog razdoblja. U skladu s tim, u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima navedene su dodatne smjernice o tome kako uzeti u obzir te elemente pri izračunu prihvatljivih stvarnih troškova osoblja.

U tom se kontekstu u navedenom sporazumu pojašnjava standardna preporučena metoda za izračun dnevnice za razdoblje izvješćivanja i alternativna metoda po kalendarskoj godini (na temelju mjeseci kalendarske godine koji su obuhvaćeni razdobljem izvješćivanja). Mogućnost primjene te alternativne metode izračuna službeno je uvedena posebnom bilješkom u verziji 1.0 od 1. travnja 2023.

Najnovija verzija sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima (verzija 2.0 od 1. travnja 2025.) sadržava više od 20 stranica posvećenih utvrđivanju pravila kojima se uređuju troškovi osoblja. Pruža potrebne i detaljne smjernice za izračun tih troškova i utvrđivanje dnevnica, potkrijepljene praktičnim primjerima. Osim toga, objašnjenja pravnih pravila kontinuirano se pružaju u okviru internetskih seminara, osposobljavanja, službi za podršku, nacionalnih kontaktnih točaka, informativnih događanja (uključujući nacionalna događanja za provedbu programa Obzor 2026.) i razmjena s dionicima, čime se korisnicima omogućuje da bolje razumiju i dosljedno primjenjuju korporativne odredbe o dnevnicama za sve projekte i organizacije.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 6.: Kohezija, otpornost i vrijednosti

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Kohezijska politika 2025. i dalje je imala ključnu ulogu u **promicanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije** u korist svih regija, kako je potvrđeno *ex post* evaluacijom za razdoblje 2014. – 2020. i preispitivanjem u sredini programskog razdoblja za razdoblje 2021. – 2027.[1] **Uredba o preispitivanju u sredini programskog razdoblja** donesena u rujnu 2025. omogućila je modernizaciju kohezijske politike i preusmjeravanje provedbe programa za razdoblje 2021. – 2027., uz pomoć država članica, na **europske strateške prioritete**: konkurentnost EU-a, obranu i civilnu pripravnost, priuštivo i održivo stanovanje, otpornost vodoopskrbe i energetsku tranziciju. U području politike zapošljavanja i socijalnih pitanja Komisija je nastavila provoditi svoj ambiciozni program usmjeren na jačanje konkurentnosti Europe i socijalne kohezije, osiguravajući građanima i poduzećima vještine i uvjete koji će im omogućiti uspješno snalaženje u promjenjivom svijetu rada, jačajući europski socijalni model te pridonoseći Europi otvorenoj prema van koja promiče socijalna i radna prava na globalnoj razini.

Sredstva namijenjena ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji u EU-u isplaćuju **Europska komisija i nacionalna tijela u okviru sustava podijeljenog upravljanja**. Države članice odgovorne su za provedbu sustava upravljanja i kontrole koji su prikladni za ostvarivanje dogovorenih ciljeva te za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti u prijavljenim rashodima. Kad je riječ o programima za razdoblje 2021. – 2027., postupak izgradnje jamstva sličan je onom za razdoblje 2014. – 2020., no uvedeno je nekoliko izmjena radi daljnjeg pojednostavnjenja uz istodobno očuvanje pouzdanog sustava kontrola. Provedba je i dalje predmet pomnog nadzora i revizija koje provodi Komisija u suradnji s programskim tijelima na temelju stečenog iskustva i rezultata revizija u razdoblju 2014. – 2020. U skladu sa svojom strategijom revizije **Komisija nadzire i procjenjuje djelotvorno funkcioniranje** tih sustava na temelju svih dostupnih rezultata revizije te daje preporuke za poboljšanja. Komisija svake godine traži i razumno jamstvo da je stopa pogreške za svaki program ispod praga značajnosti od 2 %, prema potrebi nakon pokretanja postupaka financijskih ispravaka koji se mogu dodati onima koje su države članice već primijenile.

U okviru podijeljene odgovornosti **revizijska tijela država članica prvenstveno su odgovorna** za provedbu revizija rashoda za koheziju i izvješćivanje Komisije. Kako bi se smanjilo revizijsko opterećenje korisnika i uprava te učinkovito iskoristili njezini resursi, Komisija primjenjuje **pristup jedinstvene revizije**, čiji je cilj dobiti razumno jamstvo temeljitim preispitivanjima rezultata nacionalnih revizija i mišljenja o kojima se svake godine izvješćuje za sve programe, koja dopunjuje vlastitim revizijama na temelju rizika. Te revizije uključuju ponovnu provedbu kontrola programskih tijela kako bi se procijenila pouzdanost njihova izvješćivanja. Kontinuiranim ocjenjivanjem kvalitete sustava upravljanja i kontrole svakog programa te ponovnim provođenjem provjera ili revizija koje provode programska tijela Komisija može utvrditi programe ili dijelove programa koji imaju nedostatke i tako zatražiti primjenu ciljanih korektivnih mjera kako bi se, prema potrebi, ispravili prošli rashodi i poboljšao rad sustava u budućnosti. Isto tako, kako bi bolje usmjerila svoje revizijske aktivnosti i korektivne mjere, može procijeniti je li do takvih nedostataka ili nepravilnosti došlo i u

[1] SWD_2025_299_F1_SWD_EVALUATION_EN_V3_P1_4373705.pdf.

drugim dijelovima programa, u drugim programima u istoj državi članici ili u drugim državama članicama.

Taj revizijski pristup dopunjava se i mjerama **izgradnje kapaciteta**, 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. Na temelju preporuka iz revizija Europskog revizorskog suda (dalje u tekstu: Sud) i Komisije Komisija je u prosincu 2024. s državama članicama postigla dogovor o **akcijskom planu za poboljšanje kapaciteta programskih tijela za otkrivanje**. Cilj je tog akcijskog plana ukloniti utvrđene nedostatke u otkrivanju pogrešaka, smanjiti rizik od preostalih značajnih pogrešaka pri zaključenju i poboljšati zakonitost i pravilnost rashoda u razdoblju 2021. – 2027. Komisija je pratila provedbu akcijskog plana tijekom 2025. i izvijestila o postignućima u godišnjim izvješćima o radu za 2025. Prvi učinci vidljivi su u višoj stopi pogreške prijavljenoj u jamstvenim paketima zaprimljenima 2026.

Statistički skup rashoda u okviru kohezijske politike 2025. bio je **netipičan** i znatno manji nego prethodnih godina, a obuhvaćao je neuobičajeno mali broj računovodstvene dokumentacije podnesene Komisiji. Iako je zaključenje programa za razdoblje 2014. – 2020. službeno započelo u godini izvješćivanja, više od 80 % programa iskoristilo je mogućnost odgode zaključenja do veljače 2026. u skladu s Uredbom o STEP-u[2]. Usporedno tome, provedba za razdoblje 2021. – 2027. počela se ostvarivati u plaćanjima, ali ne za sve programe.

Na temelju dostupnih rezultata nacionalnih revizija i vlastitih revizija Komisija je 2025. u svojim godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti zaključila da je **rizik u trenutku plaćanja** za kohezijsku politiku u cjelini **i dalje bio značajan** (iznad praga od 2 %), **iako na nižoj razini** od one o kojoj je izvijestio Sud. Procjena zakonitosti i pravilnosti rashoda u jamstvenim paketima zaprimljenima za zaključenje u veljači 2026. u tijeku je i uzet će se u obzir u budućim zaključcima o jamstvu. Rezultati revizije navedeni u tim jamstvenim paketima pokazuju, među ostalim, nastavak provedbe mjera usmjerenih na jačanje kapaciteta programskih tijela za otkrivanje i prijavljivanje pogrešaka[3].

Komisija podsjeća da se stopa pogreške o kojoj izvješćuje **ne može izravno usporediti** sa stopom pogreške koju je izračunao Sud zbog razloga objašnjenih u odjeljku II. u nastavku i onih koje je Sud naveo u svojem godišnjem izvješću (**odlomci 1.41. – 1.44. i odlomak 6.47.**). Konkretno, ove se godine **netipičan statistički skup** računovodstvene dokumentacije i rashoda koje je Komisija prihvatila automatski odražava u revizijskom uzorku Suda, pri čemu je taj uzorak manji nego prethodnih godina i ima posebne značajke, **osobito koncentraciju u tri države članice**: Češka, Njemačka i Ujedinjena Kraljevina (**odlomak 6.15.**). Sud također ističe **izmjenu svog revizijskog pristupa**. Sud je ponovno počeo primjenjivati svoj pristup reviziji koji je primjenjivao prije 2017., a koji uključuje izravan odabir transakcija iz cjelokupnog revizijskog statističkog skupa (računovodstvena dokumentacija koju su dostavile države članice i koju je Komisija prihvatila), a ne isključivo reviziju transakcija koje su prethodno revidirala revizijska tijela. Zbog toga su upravljačka tijela (umjesto revizijskih tijela) postala glavni pružatelj informacija o transakcijama obuhvaćenima revizijom, ali nisu uvijek bila dobro pripremljena za taj postupak, odnosno da pravodobno dostave sve zatražene revizijske dokaze u skladu s očekivanjima Suda kako bi se prikupili pouzdani dokazi za svaku odabranu transakciju, ponekad i mnogo godina nakon provedbe predmetne aktivnosti

[2] Uredba (EU) 2024/795.

[3] Revizijska tijela prijavila su ukupnu stopu pogreške od 3,7 % za programe GU-a REGIO i 3,9 % za programe GU-a EMPL, u usporedbi s nižim stopama prethodnih godina. Vidjeti 34. i 33. stranicu godišnjeg izvješća o radu za GU REGIO i GU EMPL.

(**odlomak 6.29.**). Komisija smatra da je to **možda utjecalo na stopu pogreške** koju je izračunao Sud.

Komisija pozdravlja činjenicu da je Sud ove godine prvi put kvantificirao **pogreške u javnoj nabavi** koje je otkrio **primjenjujući Komisijinu tablicu za kvantifikaciju** koja se primjenjuje u okviru podijeljenog upravljanja, što je dovelo do bolje usklađenosti s pristupom Komisije i država članica te manjeg učinka utvrđenih pogrešaka u javnoj nabavi.

Rezultati analize pojedinačnih programa koju je provela Komisija pokazuju da se situacija razlikuje ovisno o državi članici i programu: Komisija je zaključila da **sustavi upravljanja i kontrole dobro funkcioniraju za 85 %** od 441 programa kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. i 92 % od 380 programa za razdoblje 2021. – 2027. Utvrdila je i da pogreške nisu otkrivene ili da neka revizijska tijela o njima nisu na odgovarajući način izvijestila[4]. Komisija je zatražila potrebna poboljšanja za sve programe ili dijelove programa za koje je utvrđeno da postoje nedostaci, među ostalim u okviru prethodno navedenog akcijskog plana. Prekinula je plaćanja i zatražit će dodatne (neto) financijske ispravke kad to bude potrebno.

Komisija je uvjerena da **višegodišnji korektivni kapacitet kohezijske politike** omogućuje 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 znatne prethodno prijavljene iznose za koje se kasnije utvrdi da su nepravilni ili rizični. Pri zaključenju, u računovodstvenoj dokumentaciji zaprimljenoj do 15. veljače 2026., države članice ispravile su dosad najveći ukupni iznos sredstava EU-a od 6,5 milijardi EUR, što pokazuje opsežan rad proveden pri zaključenju programa radi uklanjanja preostalih pogrešaka. Od početka programskog razdoblja 2014. – 2020. ta su povlačenja država članica ukupno iznosila 22,9 milijardi EUR za fondove kohezijske politike. U istom razdoblju, kao rezultat svojih revizijskih aktivnosti i nadzorne uloge te daljnjeg postupanja na temelju nalaza Suda i OLAF-a, **Komisija je zatražila dodatne financijske ispravke u iznosu većem od 1,58 milijardi EUR** za fondove, koji bi programska tijela mogla ponovno upotrijebiti u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama. Komisija može primijeniti i neto financijske ispravke, što dovodi do izravnog gubitka financijskih sredstava za državu članicu, ako su ispunjeni pravni uvjeti i povezani strogi kriteriji. Dosad je pokrenula pet postupaka neto financijskih ispravaka za programe financirane iz više fondova i programe EFRR-a/KF-a: jedna odluka donesena je 2025., tri su postupka u poodmakloj fazi, a jedan je postupak zaključen zbog nedostatka pravne osnove. Nakon provedbe svih korektivnih mjera **Komisija je u svojim godišnjim izvješćima o radu izvijestila da je rizik u trenutku zaključenja** u ovoj fazi **manji od 2 %** za sve obračunske godine do 2024., dok se dodatne korektivne mjere i dalje primjenjuju tijekom procjene zakonitosti i pravilnosti programa u trenutku zaključenja, ako se to smatra potrebnim.

Komisija je stoga u svojim godišnjim izvješćima o radu zaključila da **ima razumno jamstvo** da sustavi upravljanja i kontrole općenito funkcioniraju dovoljno dobro kako bi povezane transakcije bile zakonite i pravilne, **osim za programe za koje je izrazila zadršku**, 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.

U tom kontekstu i na temelju rezultata revizija koje su Sud i Komisija proveli tijekom godina Komisija je zaključila da je zbog **trenutačnog modela provedbe** kohezijske politike koji se i dalje uglavnom temelji na nadoknadi troškova, u kombinaciji sa složenošću detaljnih pravila o prihvatljivosti, **taj pristup sklon pogreškama i složen** za nacionalne uprave i korisnike. U razdoblju 2021. – 2027. Komisija nastavlja surađivati s državama članicama kako bi potaknula primjenu **alternativnih**

[4] 21 revizijsko tijelo za razdoblje 2014. – 2020. i 6 revizijskih tijela za razdoblje 2021. – 2027.

pojednostavnjenih sustava nadoknade s manjim rizikom od pogrešaka (pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova ili financiranje koje nije povezano s troškovima), aktivno suzbijajući prekomjernu regulaciju te prema potrebi pružajući alate za jačanje administrativnih kapaciteta. Komisija je za sljedeći višegodišnji financijski okvir suzakonodavcima predložila **novi model** za plaćanja EU-a **koji se temelji na ciljevima** povezan s jednostavnijim i pouzdanim sustavom jamstva kojim se omogućuje kontinuirana usklađenost s primjenjivim pravom i snažna zaštita financijskih interesa EU-a.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Rezultati ispitivanja transakcija koje je proveo Sud

Komisija napominje da se stopa pogreške o kojoj je izvijestio Sud za naslov 2. VFO-a (**odlomci 6.18. – 6.19.**) temelji na revizijskom uzorku koji odražava posebnosti ovogodišnjeg netipičnog statističkog skupa prihvaćene računovodstvene dokumentacije (vidjeti prethodno navedeno i **slike 6.4. i 6.5.** godišnjeg izvješća Suda). To **otežava izravnu usporedbu s** rezultatima iz prethodnih godina, pa bi sve takve usporedbe trebalo tumačiti s oprezom.

Osim toga, za razliku od prethodnih godina, velik dio transakcija nad kojima je Sud proveo reviziju provjerila su isključivo upravljačka tijela, a samo **27 %** njih **i revizijska tijela**. Kako je prethodno navedeno, upravljačka tijela, nad kojima se sada provodi izravna revizija i koja su obuhvaćena preliminarnim nalazima Suda (umjesto revizijskih tijela prethodnih godina), u ovoj prijelaznoj prvoj godini nisu uvijek bila **dobro pripremljena** kako bi pravodobno dostavila sve zatražene revizijske dokaze u skladu s očekivanjima Suda da se za svaku odabranu transakciju pribave pouzdani dokazi, **ponekad i mnogo godina nakon** provedbe aktivnosti (**odlomak 6.29.**). To je možda utjecalo na stopu pogreške. **Komisija će** surađivati s Sudom na **informiranju upravljačkih tijela** o tom pristupu, kao i o iskustvima stečenima ove godine, kako bi ona u narednim godinama bila bolje pripremljena za odgovaranje na zahtjeve revizora Suda. Nadalje, neke pogreške utvrđene u revizijskom uzorku Suda za predmetnu obračunsku godinu, unatoč provedenim godišnjim kontrolama (**odlomak 6.13.**), i dalje se mogu utvrditi u naknadnim provjerama upravljanja ili revizijama u sljedećim obračunskim godinama ili pri zaključenju tijekom Komisijine procjene zakonitosti i pravilnosti u kojoj Komisija tek treba intervenirati, kao dio **cijelog** skupa **jamstvenih mehanizama** koji su obično ugrađeni u sustave upravljanja i kontrole u području kohezije **te višegodišnjih korektivnih kapaciteta** politike.

Komisija je 2025. procijenila da je **rizik u trenutku plaćanja** za razdoblje 2014. – 2020. ostao značajan do najviše 3,2 % za sve fondove kohezijske politike, što je blago povećanje u odnosu na stope prijavljene prethodnih godina, ali je niže od izračuna Suda. U skladu s Komisijinom metodologijom i obvezom glavnih direktora koji su dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja da pruže jamstvo na razini svakog programa za koji su tijekom godine izvršena plaćanja, ta se procjena temelji na **sveobuhvatnom pregledu svih revizorskih mišljenja i stopa pogreške** koje su prijavila tijela za reviziju programa, koje je Komisija prema potrebi prilagodila nakon vlastite procjene i uzimajući u obzir nalaze Suda o pojedinačnim transakcijama. 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.

Nekoliko čimbenika objašnjava da se **stope pogreške** Komisije i Suda **ne mogu izravno usporediti**, a to osobito vrijedi ove godine zbog netipičnog statističkog skupa koji je predmet uzorkovanja Suda. Komisija upućuje na poglavlje 1. izvješća (**odlomci 1.42. – 1.44.**) i svoje odgovore u njemu kako bi objasnila razliku između stopa pogreške koje su prijavile te dvije institucije i zašto Komisija ne može primijeniti financijske ispravke u svim slučajevima pogrešaka koje je prijavio Sud.

Sud je pojasnio da je statistički skup transakcija u računovodstvenoj dokumentaciji koju je Komisija prihvatila ove godine **relativno malen i netipičan** za naslov 2. VFO-a (**odlomak 6.15.**). Zbog toga je i uzorak Suda bio manji od uobičajenog te se sastojao od kombinacije transakcija za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027., pri čemu je ukupna stopa pogreške obuhvaćala oba razdoblja. Komisija je u svojim godišnjim izvješćima o radu navela dvije stope pogreške, jednu za razdoblje 2014. – 2020. na temelju stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela i drugu za razdoblje 2021. – 2027. na temelju oprezne paušalne procjene zbog različitog profila rizičnosti za prva plaćanja, koja često uključuju predujmove (vidjeti odlomak 6.53.).

Još jedna posebna značajka ove godine, koja je isto tako posljedica neuobičajeno malog statističkog skupa koji je revidirao Sud, bila je **koncentracija transakcija iz uzorka u nekoliko zemalja**, kako je izvijestio Sud (**odlomak 6.15.**). Konkretno, Sud je proveo reviziju relativno velikog broja programa Ujedinjene Kraljevine jer je **nakon Brexita** za sve **programe Ujedinjene Kraljevine** 2025. **podnesena računovodstvena dokumentacija za prijevremeno zaključenje**. Zbog ukidanja tijela nadležnih za kohezijske programe te preraspodjele iskusnog osoblja i zadaća nacionalnim upravama nakon Brexita, u pojedinim se slučajevima pokazalo teško u zatraženom roku pribaviti revizijske dokaze za revidirane programe u Ujedinjenoj Kraljevini kada je Sud utvrdio određena pitanja (osobito u vezi s nizom postupaka javne nabave ili tijekom razdoblja neizvjesnosti povezanog s pregovorima o Brexitu, što je znatno utjecalo na stopu pogreške, posebno u području javne nabave). Specifična pitanja povezana sa stanjem u Ujedinjenoj Kraljevini nisu nužno reprezentativna za stanje u državama članicama.

Naposljetku, Komisija vidi prostor za **kontinuirani dijalog sa službama Suda**, posebno u pravnom tumačenju određenih zahtjeva (kao što je mogućnost ponuđena u skladu s člankom 13. stavkom 5. Uredbe o ESF-u), zbog čega je Komisija došla do **različitih zaključaka** u procjeni nekih slučajeva koje je ove godine revidirao Sud. Na primjer, kad je riječ o definiciji pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, Komisija napominje **očekivanje Suda** da će prikupiti **pouzdane povezane dokaze** kako bi mogao provjeriti metodologiju utvrđenu na razini država članica, kao što se zahtijeva Uredbom, ponekad više od 15 godina nakon utvrđivanja metodologije (**odlomak 6.29.**). Prema **mišljenju Komisije** i uzimajući u obzir **načelo proporcionalnosti**, mogli bi se primijeniti blaži zahtjevi za metodologije koje su definirane i primjenjivane u prethodnim programskim razdobljima te se ponovno primjenjuju u sljedećim programskim razdobljima, kako je odobreno Uredbom o zajedničkim odredbama, jer su takvi **pojednostavnjeni troškovi** s vremenom bili podvrgnuti različitim provjerama u okviru primijenjenog sustava upravljanja i kontrole. Komisija se slaže da je ažuriranje takvih metodologija dobra praksa kojom bi se omogućilo i skraćivanje razdoblja potrebnog za čuvanje povezane dokumentacije kojom se podupire uspostava takvih metodologija (i arhiviranje starih podataka). Kad je riječ o prihvatljivosti određenih kategorija sudionika, kao što su one koje se odnose na ranjive skupine (koje su ove godine utvrđene u Švedskoj i Njemačkoj), Komisija je **objavila smjernice** koje dijeli s državama članicama o proporcionalnom revizijskom pristupu koji bi trebalo primijeniti za takve operacije socijalne kohezije, uzimajući u obzir posebne značajke i osjetljivost predmetnih društvenih skupina.

Iako ne čine svi slučajevi na koje je ukazao Sud nepravilnosti u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama, kako je pojašnjeno tijekom kontradiktornog postupka sa Sudom o pojedinačnim slučajevima, **Komisija će na odgovarajući način poduzeti daljnje mjere u vezi sa svim pogreškama o kojima je izvijestio Europski revizorski sud** te će **zatražiti korektivne mjere**

ili financijske ispravke ako to bude smatrala potrebnim i pravno izvedivim. Osim toga, predmetnim programskim tijelima preporučit će da prema potrebi dodatno poboljšaju sustave upravljanja i kontrole, uzimajući u obzir provedbu u razdoblju 2021. – 2027.

Kohezija – podijeljeno upravljanje

Komisija **uzima u obzir** nedostatke u radu upravljačkih i revizijskih tijela o kojima je izvijestio Sud (**odlomci 6.20. – 6.38.**), uz slučajeve o kojima je već izvijestila u godišnjim izvješćima o radu. Međutim, Komisija smatra da **neki nalazi odražavaju i razlike u revizijskim očekivanjima** u pogledu prirode, razine detaljnosti i dostupnosti popratnih dokaza, **a ne nedostatke** koje bi programska tijela nužno mogla utvrditi tijekom provedbe operacija. Očekivanja oko toga što bi se trebalo smatrati ključnom revizijskom dokumentacijom mogu se razlikovati između država članica i Suda (vidjeti odjeljak u nastavku pod naslovom „Dostupnost ključne popratne dokumentacije"). Komisija u vezi s tim ističe da očekivanje da će se revizijska dokumentacija moći pronaći, ponekad i više od deset godina nakon zaključenja programa, nije nužno u skladu sa svakodnevnim administrativnim ograničenjima s kojima se suočavaju programska tijela te **može dovesti do nerazmjernog opterećenja** za upravljačka tijela i korisnike, što može umanjiti privlačnost sredstava EU-a.

Unatoč tomu, Komisija priznaje određene probleme u sustavu koje je otkrio Sud. Nastavit će raditi na **daljnjem poboljšanju kapaciteta programskih tijela za otkrivanje pogrešaka** u okviru akcijskog plana dogovorenog krajem 2024. sa svim programskim tijelima. Komisija je 2025. provela anketu među upravljačkim i revizijskim tijelima kako bi ocijenila ukupnu provedbu predloženih mjera, a o napretku u provedbi **akcijskog plana** raspravljalo se na relevantnim sastancima tijela svake države članice i Komisije. Rezultati ankete pokazali su da već postoje pozitivni pomaci, iako je kontinuirana ustrajnost i dalje ključna u područjima kao što su **potpora korisnicima**, **provjere upravljanja na temelju rizika**, **upravljanje znanjem**, **upotreba umjetne inteligencije** / dostupnih baza podataka pri provedbi kontrola i **suradnja** upravljačkih i revizijskih tijela. Više pojedinosti o ishodu tih anketa dostupno je u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava EMPL i REGIO (odjeljak „Djelotvornost kontrola").

Kad je riječ o **vrstama pogrešaka**, 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, revizijski trag, javna nabava** i, u manjoj mjeri (u skladu s prethodnim godinama), državna potpora. Ta **konvergencija** potvrđuje da su ključni izvori pogrešaka dobro utvrđeni na svim razinama jamstvenog okvira te da su i dalje u središtu preventivnih i korektivnih mjera. Komisija će nastaviti surađivati s relevantnim programskim tijelima kako bi **ojačala njihove kapacitete za bolje otkrivanje i sprečavanje takvih nepravilnosti**. Nastavit će promicati i pojednostavnjenje i primjenu programa koji su manje skloni pogreškama, posebno **pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova** i **financiranja koje nije povezano s troškovima**, preko svojih namjenskih transnacionalnih mreža koje predstavnicima koordinacijskih tijela svih država članica, upravljačkih tijela i revizijskih tijela te službi Komisije omogućuju da rade na definiranju takvih programa te da razmjenjuju primjere dobre prakse i iskustva.

Naposljetku, Komisija smatra da pogreške koje je prijavio 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 u pitanje **rezultate ili učinak sufinanciranih projekata** za predviđene ciljeve politike (vidjeti primjere opisane u okvirima u poglavlju 6. ili u odgovorima Komisije u odjeljcima u nastavku).

Neprihvatljivi troškovi i projekti

Neprihvatljivi rashodi (**odlomci 6.23. – 6.25.**) i dalje su **najčešća vrsta pogreške** koju su utvrdila revizijska tijela i Komisija. To još uvijek upućuje na **potrebu za stalnim poboljšanjem** rada upravljačkih tijela u tom području prema modelu koji se i dalje većinom temelji na nadoknadi stvarnih troškova koje su prijavili korisnici. Razmotrit će se u kontekstu **akcijskog plana** koji je trenutačno u tijeku s programskim tijelima i u Komisijinoj poboljšanoj ponudi izgradnje kapaciteta za programska tijela, na temelju iskustva u provedbi i rezultata revizije. S obzirom na ključnu ulogu upravljačkih tijela u sprečavanju i otkrivanju pogrešaka te potrebu za jačanjem kapaciteta za otkrivanje na razini provjera upravljanja, **Komisija ih potiče da upotrebljavaju pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova ili financiranje koje nije povezano s troškovima** za prijavljivanje rashoda i izbjegavanje složenosti opravdavanja stvarnih troškova. Osim toga, **kontinuirano se analiziraju temeljni uzroci pogrešaka** koje programska tijela nisu otkrila. Ta se analiza uzima u obzir u godišnjoj procjeni rizika koju Komisija provodi za svoje revizije na temelju rizika i dijeli s programskim tijelima kako bi ona mogla prilagoditi vlastite procjene rizika i pristupe reviziji. Komisija također potiče revizijska tijela da **izvješćuju** upravljačka tijela i s njima raspravljaju o svojim **detaljnim rezultatima revizije**. To posebno uključuje pogreške koje nisu otkrivene na prvoj razini kako bi se poboljšali kapaciteti za prevenciju i otkrivanje na prvoj razini, npr. uvođenjem dodatnih smjernica i/ili osposobljavanja za osoblje upravljačkih tijela i korisnike te odgovarajućim **ažuriranjem procjena rizika** na kojima se temelje provjere upravljanja na temelju rizika.

Komisija prima na znanje neke od pogrešaka koje je Sud kvantificirao na toj osnovi, ali ne sve. Na primjer, kad je riječ o njemačkoj operaciji ESF-a opisanoj u **okviru 6.1.** (koja se odnosila na transformaciju centara za osposobljavanje u centre za digitalno osposobljavanje zbog pandemije bolesti COVID-19), Komisija se ne slaže s time što je Sud odbio (kao neprihvatljivu) informatičku opremu koju je korisnik stavio na raspolaganje centrima za osposobljavanje u količinama većima od onih koje je korisnik prvotno naveo u odgovoru na preliminarnu anketu korisnika, uz obrazloženje Suda da nije dokazano da su te povećane količine doista bile potrebne. Cilj operacije nije bio samo osigurati informatičku opremu za centre za osposobljavanje, već im i pomoći da utvrde svoje potrebe kako bi ih se u potpunosti opremilo za novi digitalni pristup osposobljavanju. Stoga su za neke centre konačne narudžbe opreme bile više nego što su sami centri prvotno procijenili, dok su za druge (i izvan poduzorka Suda i unutar njega) bile niže nego što je prvotno procijenjeno. Osim toga, Komisija smatra da je **redovitim preispitivanjima procijenjenih potreba** na globalnoj i pojedinačnoj razini koje je korisnik provodio tijekom provedbe operacije pod nadzorom upravljačkog tijela (u okviru četiri sastanka stručnjaka i pojedinačnih smjernica prilagođenih korisnicima svakog centra za osposobljavanje) osigurano i jednako postupanje prema svim centrima za osposobljavanje, kao i prilagodba njihovih iskazanih potreba. Stoga Komisija smatra da su naručene količine **bile u skladu s pravilima programa** jer su obuhvaćale potrebe koje je korisnik utvrdio na temelju anketa, pojedinačnih smjernica i svoje stručne prosudbe te primjene algoritma koji je osmislio i potvrdio u suradnji sa stručnjakom sa sveučilišta.

Dostupnost ključne popratne dokumentacije

U vezi s **odlomcima 6.26. i 6.29.** Komisija se slaže da je potrebna ključna dokumentacija 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. i do kraja **razdoblja čuvanja dokumenata**, jer se u protivnom ne može dokazati prihvatljivost operacije za koju je dodijeljena potpora. 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.

Međutim, 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, pozive dionika i trud koji Komisija ulaže u okviru svojeg plana pojednostavnjenja provedbe fondova EU-a. Komisija je 2019. s revizijskim tijelima **izradila dokument za razmatranje kako bi poboljšala revizijsku dokumentaciju** i pružila minimalne preporuke uz poštovanje proporcionalnosti administrativnih troškova. Sud je to naveo kao pozitivan korak u svojem godišnjem izvješću za 2019. (**okvir 5.8.**). Komisija upućuje i na svoje prethodne odgovore u vezi s **odlomkom 6.26.**

Komisija ulaže slične napore u dokumentiranje revizijskog traga i u drugim područjima. Na primjer, kad je riječ o rashodima fonda **ESF+**, s obzirom na ključnu važnost operacija dodijeljenih za potporu skupinama u nepovoljnom položaju i/ili ranjivim skupinama u okviru cilja socijalne uključenosti, Komisija je izdala i državama članicama dostavila **metodološku bilješku** o tome što smatra **proporcionalnim i uravnoteženim revizijskim pristupom** za tu ciljnu populaciju u okviru socijalne uključenosti. Zahtjevi za reviziju ne mogu biti isti kao i za druge vrste operacija te se njima mora uzeti u obzir poseban kontekst u kojem se takve operacije provode, pod vodstvom specijaliziranog i stručnog osoblja te uz potrebu poštovanja proporcionalnosti i dostojanstva ranjivih skupina ili pojedinaca na koje se takve mjere odnose. Osobne izjave koje su potvrdili nadležni socijalni radnici mogu biti dovoljan popratni dokument na razini provjera upravljanja (pod uvjetom da revizijska tijela provode dodatne provjere za potrebe svojih revizija reprezentativnih uzoraka operacija). Komisija smatra da u nekim pogreškama o kojima je izvijestio Sud zbog nedostatka ključne popratne dokumentacije takva **specifična situacija** i pouzdanost rada specijaliziranih socijalnih radnika koji su službeno zaduženi za takve skupine u predmetnim državama članicama nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir (vidjeti primjer fonda ESF+ u Švedskoj naveden u **okviru 6.3.**).

Međutim, Komisija će **nastaviti s informiranjem** upravljačkih tijela o tome **kako osigurati odgovarajući revizijski trag** o svim provjerama upravljanja koje provode, posebno kad je riječ o prihvatljivosti sudionika u određenom trenutku.

Usklađenost s pravilima unutarnjeg tržišta u pogledu javne nabave i državne potpore

Komisija napominje da su pravila o javnoj nabavi (**odlomci 6.30. – 6.36.**) i dalje izvor pogrešaka, kako je izvijestio Sud. Cijeni to što je **Europski revizorski sud uskladio svoj pristup** kvantifikaciji pogrešaka u javnoj nabavi sa smjernicama Komisije. To doprinosi **većoj dosljednosti i proporcionalnosti** u procjeni (**odlomak 1.36.** i **odlomak 1.37.** te **slika 1.14.**). Međutim, Komisija napominje da ove godine programi Ujedinjene Kraljevine znatno pridonose toj vrsti pogrešaka zbog Brexita (kako je prethodno objašnjeno u odjeljku „*Rezultati ispitivanja transakcija koje je proveo Europski revizorski sud*"). Komisija se ne slaže nužno s procjenom Suda za sve pogreške koje je Sud kvantificirao zbog neusklađenosti s pravilima EU-a ili nacionalnim pravilima o javnoj nabavi (na primjer u dinamičkom sustavu nabave koji se upotrebljava u Ujedinjenoj Kraljevini) ili smatra da je pri procjeni povrede potrebno uzeti u obzir **posebne okolnosti**, na primjer u primjeru opisanom u **okviru 6.4.** do produljenja ugovora došlo je 2018. zbog uistinu nepredvidivih okolnosti koje su nastale nakon dodjele ugovora u kontekstu neizvjesnosti koju je uzrokovao Brexit. To je produljenje omogućilo upotrebu preostalih sredstava iz ESF-a prije završetka programa Ujedinjene Kraljevine.

Kad je riječ o slučajevima prijavljenima u okviru izravnog upravljanja, Komisija se u najmanje dva slučaja (**odlomak 6.32.** – Češka i **odlomak 6.39.** – CINEA) ne slaže ni s time da je došlo do neusklađenosti s pravilima EU-a ili nacionalnim pravilima o javnoj nabavi u smislu znatnih izmjena izvornog ugovora. Komisija u oba slučaja nema dovoljnu pravnu osnovu za kvantificiranje izmjena kao pogreške, a povezani troškovi nikad nisu bili prijavljeni za sufinanciranje sredstvima EU-a.

Komisija napominje da neusklađenost s pravilima o državnim potporama ove godine nije bila izvor kvantificiranih pogrešaka.

Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova

Uredbom o zajedničkim odredbama predviđa se **mogućnost povećane upotrebe pojednostavnjenih programa financiranja koje nije povezano sa stvarnim troškovima**, kao što su pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova i programi financiranja koje nije povezano s troškovima (**odlomci 6.37. – 6.38.**). Na temelju iskustva i kako je Sud izvijestio u prethodnim izvješćima, takvi su programi manje skloni pogreškama i Komisija snažno potiče njihovu upotrebu (koja je čak obvezna za manje operacije u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama), potičući upravljačka i revizijska tijela da osmisle takve programe u okviru svojih programa.

Komisija priznaje da se i dalje mogu pojaviti pogreške povezane s upotrebom tih programa, kako je navedeno u njezinim revizijama ili revizijama koje su provela revizijska tijela (vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a EMPL za 2025. – Prilog 7.L). To pokazuje da je potrebno **kontinuirano pratiti** provedbu pojednostavnjenih programa.

Međutim, Komisija se ne slaže sa svim nalazima koje je Sud kvantificirao u vezi s metodama izračuna pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova. Kad je riječ o dva slučaja paušalnih stopa za neizravne troškove navedena u **okviru 6.6.**, Komisija ističe da je odobrila prijenos tih paušalnih stopa iz programskog razdoblja 2007. – 2013. u sljedeća programska razdoblja. Takva je mogućnost izričito predviđena u Uredbi o zajedničkim odredbama i uključena u smjernice Komisije o pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova. Ne postoji pravna obveza za programska tijela da ažuriraju prethodno odobrene metodologije ako uvjeti za njihovu primjenu ostaju nepromijenjeni, iako se Komisija slaže da su periodične prilagodbe doista dobra praksa (kako je preporučeno u njezinim smjernicama za takve pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova). U jednom je slučaju, nakon revizije koju je proveo Sud, upravljačko tijelo dostavilo popratnu dokumentaciju kako bi opravdalo metodu za razdoblje 2007. – 2013. i primjenu paušalne stope od 20 % za neizravne troškove. Usporedno tome, upravljačko tijelo pokrenulo je novu studiju 21 akreditiranog centra za osposobljavanje na temelju odobrenih financijskih izvještaja za 2023. i 2024., u kojoj se navodi da je 20 % i dalje zadovoljavajuća paušalna stopa za procjenu neizravnih troškova za akreditirane centre za osposobljavanje. Komisija smatra da **elementi** dostavljeni za taj predmet **ne potkrepljuju kvantificiranu nepravilnost**. U drugom slučaju Komisija se slaže sa Sudom da je standardna ljestvica jediničnog troška upotrijebljena u projektu i izračunana prije 12 godina na temelju više od 500 operacija provedenih u razdoblju 2007. – 2013. sadržavala netočnosti koje tada nisu bile otkrivene i koje su iznosile oko 4 %.

Otpornost i vrijednosti – pod upravljanjem Komisije

Kad je riječ o nalazima iz **odlomka 6.39.**, Komisija upućuje na svoje odgovore u odjeljku „Usklađenost s pravilima unutarnjeg tržišta u pogledu javne nabave i državne potpore" (**odlomci 6.30. – 6.36.**) za pogreške prijavljene u okviru projekata koje podupire *Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA)*.

Komisija se ne slaže s nalazom iz **okvira 6.7.** i skreće pozornost na svoje **smjernice** „***Kako upravljati bespovratnim sredstvima u obliku paušalnih iznosa***", u kojima se jasno navodi da „konzorcij slobodno raspolaže paušalnim iznosom prema vlastitoj procjeni, pod uvjetom da se projekt provodi u skladu s opisom iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava". Iako se Komisija može složiti da bi izmjena mogla predstavljati dobru praksu, ne smatra da je došlo do kršenja uvjeta prihvatljivosti iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

2. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Komisijina procjena za 2025.

Sustavi upravljanja i kontrole u državama članicama

Komisija je u **godišnjim izvješćima o radu GU-a EMPL i GU-a REGIO za 2025.** izvijestila da **sustavi upravljanja i kontrole** u državama članicama (**odlomci 6.40. – 6.41.**) **nisu dobro funkcionirali za gotovo 15 % programa** za programska razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027.

Za sve te programe Komisija provodi **pojačani** nadzor i **praćenje te blisko surađuje s programskim tijelima kako bi ublažila utvrđene rizike**. Ako su kriteriji za zadršku bili ispunjeni, **Komisija je** u skladu s tim u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu **iznijela uvjetne izjave o jamstvu za 2025**.

Zadrške se ukidaju tek nakon što programska tijela provedu dostatne korektivne mjere. Činjenica da je uklonjeno između 25 % (za GU REGIO) i 33 % (za GU EMPL) prošlogodišnjih zadrški pokazuje da su predmetne države članice već djelotvorno poduzele korektivne mjere, čime je poboljšana djelotvornost postojećih sustava i smanjen rizik od prijavljivanja nepravilnih rashoda za predmetne programe.

Razina nepravilnih rashoda u kohezijskoj računovodstvenoj dokumentaciji

Kad je riječ o opažanju Suda iznesenom u **odlomcima 6.42. – 6.49.**, ističe se da procjena za programsko razdoblje 2014. – 2020. odražava posebne okolnosti zaključenja programa, koje karakteriziraju **velika količina i vrijednost rashoda prijavljenih u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji** (**odlomak 6.16.**). Na temelju najnovijih **jamstvenih paketa** podnesenih za razdoblje 2014. – 2020. glavni direktori u svojim su godišnjim izvješćima o radu zaključili da i dalje postoje značajne nepravilnosti u rashodima potvrđenima Komisiji u računovodstvenoj dokumentaciji prihvaćenoj 2025., kao i prošle godine. Komisija je za utvrđivanje **rizika u trenutku plaćanja (ključni pokazatelj uspješnosti)** upotrijebila stope pogreške koje su prijavile države članice za koje je dosad obavila samo preglede dokumentacije, a ne „potvrđene" stope pogreške na temelju svojeg cjelokupnog revizijskog ciklusa, kao što je to učinila prethodnih godina. To je odraz činjenice da je otprilike 80 % jamstvenih paketa za posljednju obračunsku godinu razdoblja 2014. – 2020. zaprimljeno 2026. Omogućilo je i reprezentativnu procjenu povezanih rizika, među ostalim za 20 % zaključenja podnesenih 2025. U budućnosti će **Komisijin** sveobuhvatan **plan revizije za 2026.**, uključujući provjere na licu mjesta ako se to bude smatralo potrebnim, **omogućiti procjenu ključnog pokazatelja uspješnosti**, čime će se osigurati da se utvrde i otklone sva odstupanja. Tim **postupkom provjere valjanosti koji se sastoji od dva koraka** jača se povjerenje u integritet prijavljenih rashoda, a ujedno se omogućuju pravodobne prilagodbe na temelju detaljnih nalaza revizije.

Osim toga, **Komisija navodi** i procijenjenu razboritu **najveću razinu rizika u trenutku plaćanja** kako bi se uzeli u obzir mogući dodatni rizici, primjenom paušalnih stopa za neke pojedinačne programe ovisno o njihovoj specifičnoj situaciji. U skladu s preporukom Suda[5] ta 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

[5] Vidjeti tematsko izvješće 26/2021, točku (a) preporuke 3. i pregled 03/2024, zaključak, str. 23.

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.

Nakon takve procjene po programima Komisija je uspjela utvrditi koji programi (ili njihovi dijelovi) imaju **ozbiljne nedostatke** (vidjeti npr. priloge 7.F odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu) i **za koje su zatražene korektivne mjere, a izvijestila je** i o financijskim ispravcima primijenjenima radi uklanjanja nepravilnosti otkrivenih u prethodnim godinama.

S obzirom na nisku razinu prijavljenih transakcija, Komisija je za programsko razdoblje 2021. – 2027. donijela razboritu procjenu rizika u trenutku plaćanja od 2 %.

Procjena rizika za programe Interreg

U razdoblju 2021. – 2027. predmetna programska revizijska tijela provode reviziju programa Interreg (**odlomci 6.50. – 6.51.**) u okviru **jedinstvenog revizijskog uzorka** koji Komisija sastavlja za sve grupirane **programe europske teritorijalne suradnje**. To je **važno pojednostavnjenje** i smanjenje revizijskog opterećenja za programe Interreg koji tradicionalno predstavljaju manji rizik od općih programa, na temelju prijavljenih stopa pogreške po pojedinačnim programima Interreg tijekom razdoblja 2014. – 2020. Za računovodstvenu dokumentaciju za razdoblje 2024. – 2025. **ukupna stopa pogreške** za uzorak programa Interreg koji obuhvaća 48 programa **manja je od 1 %** (slično kao i za prethodnu godinu), što potvrđuje nizak profil rizičnosti tih programa i djelotvornost zajedničkog revizijskog pristupa.

Komisija prima na znanje pogreške koje je Sud utvrdio u tri programa Interreg koja je revidirao ove godine i poduzet će daljnje mjere ako to bude potrebno i pravno izvedivo. Komisija će nastaviti pratiti i procjenjivati mogući učinak problema utvrđenih u revizijama Suda i Komisije na svoj revizijski pristup za predmetne programe tijekom provedbe za razdoblje 2021. – 2027.

3. Zaključenje programa za razdoblje 2014. – 2020.

Suzakonodavci su produljili administrativne **rokove za zaključenje** do **veljače 2026.**[6] kako bi programska tijela mogla provesti sve postupke dužne pažnje i provjere prije prijavljivanja konačnih rashoda.

Zaključenje programa za razdoblje 2014. – 2020. **sastoji se od dva koraka** na razini Komisije: **prihvaćanja računovodstvene dokumentacije programa i povezanog završnog izvješća o provedbi**, zajedno s odgovarajućom financijskom transakcijom (plaćanje preostalog iznosa za posljednju obračunsku godinu ili povrat), nakon čega slijedi **pisana potvrda državi članici o tome jesu li sva pitanja zakonitosti i pravilnosti obrađena na odgovarajući način**. Tek se tada zaključenje smatra završenim.

Kako je utvrđeno u Uredbi (EU) br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020., Komisijino prihvaćanje računovodstvene dokumentacije mora biti odvojeno od procjene zakonitosti i pravilnosti. Stoga će Komisija nastaviti provoditi **temeljite provjere zakonitosti i pravilnosti za sve programe**, čak i nakon plaćanja preostalog iznosa (ili povrata) pri zaključenju. Time se osigurava da nijedno neriješeno revizijsko pitanje ne ostane neriješeno prije dovršetka postupka zaključenja. Komisija može konačno zaključiti program samo ako ima jamstvo da **procijenjena stopa preostale ukupne pogreške ne premašuje 2 %** za svaku obračunsku godinu predmetnog programskog razdoblja i da su programska tijela na odgovarajući način riješila sve utvrđene nepravilnosti i rizike.

---

[6] Uredba (EU) 2024/795 o uspostavi *Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP)*, koju su suzakonodavci donijeli 29. veljače 2024.

Komisija je u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2025. počela izvješćivati o napretku u zaključenju razdoblja 2014. – 2020. Do kraja svibnja 2025. zaključena su 73 programa GU-a REGIO i 56 programa GU-a EMPL, od kojih su 21 program (REGIO) i 13 programa (EMPL) „u potpunosti" zaključeni, što znači i sa stajališta zakonitosti i pravilnosti.

Kako bi provjerila stanje pripravnosti za zaključenje programskih tijela, Komisija je 2024. i 2025. provela **preventivne revizije** za uzorak programa koji se smatraju rizičnima, kako bi osigurala da predmetna tijela pravodobno provode sve potrebne provjere u skladu s Komisijinim smjernicama za zaključenje, među ostalim kako bi spriječila i ispravila preostale nepravilnosti te na odgovarajući način pratila sve prijavljene rezultate revizije do zaključenja. Više pojedinosti o tim revizijama navedeno je u prilozima 7.I godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL za 2024.

Zaključenje je ključna zaštitna mjera unutar jamstvenog okvira za kohezijsku politiku za zaštitu proračuna EU-a. Pri zaključenju u veljači 2026. države članice izvijestile su o rekordno visokim financijskim ispravcima u iznosu od 6,5 milijardi EUR, što je znatno više nego prethodnih godina. Ako prijavljene stope preostale pogreške i dalje premašuju 2 % (ili ako je Komisija ponovno izračunala te stope i utvrdila da su iznad 2 % nakon svoje procjene paketa za zaključenje ili kao rezultat svojih revizija), Komisija primjenjuje financijske ispravke kako bi rizici za sve programe ostali ispod praga značajnosti prije konačnog zaključenja programa. Time se osigurava da se preostali rizici smanje ispod praga značajnosti prije konačnog zaključenja programa te da se nepravilni rashodi propisno isključe iz proračuna EU-a.

4. Programsko razdoblje 2021. – 2027.

Komisija na više načina podupire države članice **u jačanju njihovih administrativnih kapaciteta**, **poboljšanju i ubrzanju provedbe te uklanjanju uskih grla** u ulaganjima. U posljednjih nekoliko godina podnijela je nekoliko prijedloga, uključujući nedavno doneseno **preispitivanje kohezijske politike u sredini programskog razdoblja**, čime im pomaže u provedbi novih prioriteta uz povećanje dostupnih fleksibilnih mogućnosti i uvođenje dodatnih mjera pojednostavnjenja. Budući da **razina odabira projekata** na terenu iznosi **oko 65 %** dostupnih omotnica za kohezijske programe za razdoblje 2021. – 2027., financijska provedba znatno se ubrzala 2025., a mnoge države članice podnijele su zahtjeve za plaćanje koji su znatno premašili njihov cilj opoziva obveze prema pravilu n + 3. Komisija smatra da promjene uvedene u osmišljavanje i uspostavu sustava upravljanja i kontrole u razdoblju 2021. – 2027. omogućuju **povećanje djelotvornosti kontrola** (**odlomak 6.12.**). Upravljačka tijela sad su dužna usmjeriti nastojanja i resurse na područja koja su najizloženija pogreškama pomoću **provjera upravljanja na temelju rizika**, nakon oprezne procjene rizika kojom se kontinuirano moraju uzimati u obzir rezultati svih provedenih provjera i revizija. U 2025. većina programa u državama članicama djelotvorno je primjenjivala takve provjere na temelju rizika, dok su se u drugim programima provjere i dalje provodile primjenom pristupa od 100 % u svrhu opreza. **Revizijama** (revizijskih tijela i Komisije) kontinuirano se provjerava procjenjuju li upravljačka tijela djelotvorno rizike u svojim programima i provode li te provjere upravljanja koje se temelje na riziku, ako je to relevantno, kako bi se **postigla veća učinkovitost i veći kapacitet za otkrivanje pogrešaka**. Nadalje, kako bi se smanjilo revizijsko opterećenje kada se praćenjem dokaže da sustavi dobro funkcioniraju, Uredbom se programima omogućuje primjena „**pojačanih proporcionalnih mehanizama**", koji pružaju niz fleksibilnosti i pojednostavnjenja u provjerama i revizijama. Ako dokazi upućuju na pogoršanje stanja, Komisija može zahtijevati od države članice da za predmetne programe ponovno uvede cjelovite kontrole.

Unatoč dosadašnjoj niskoj razini provedbe **višegodišnji korektivni kapacitet** već funkcionira za programe za razdoblje 2021. – 2027.: države članice već su povukle 1 milijardu EUR iz godišnje računovodstvene dokumentacije za razdoblje 2021. – 2027. Osim toga, pojednostavnjena je primjena neto financijskih ispravaka, koji djeluju kao poticaj za pouzdane postupke kontrole. Na temelju

preporuka Suda i odredbi Uredbe o zajedničkim odredbama Komisija sada bez odgode pokreće postupke u slučajevima u kojima se utvrdi da su rashodi u prihvaćenoj računovodstvenoj dokumentaciji nepravilni i da države članice to nisu otkrile i prijavile.

5. Zaključci izvješća Suda

Komisija je uvjerena da njezini izračuni **rizika u trenutku plaćanja**, uključujući najviši rizik, 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 posebne rizike utvrđene za svaki program.

Međutim, činjenica da je rizik u trenutku plaćanja koji je izračunala Komisija **i dalje bio iznad praga značajnosti** za razdoblje 2014. – 2020., iako ne na razini o kojoj je izvijestio Sud zbog razloga navedenih u odjeljku II.1., upućuje na **trajne probleme zakonitosti i pravilnosti za neke programe koji zahtijevaju pomno praćenje**.

Komisija je proteklih godina, uzimajući u obzir i zaključke i preporuke Suda, znatno **ojačala svoj sustav nadzora**, posebno pojačanim nadzorom programskih tijela u okviru ciljanog akcijskog plana koji je zajednički dogovoren krajem 2024. kako bi se uklonili nedostaci u kapacitetima za otkrivanje koje su utvrdili i Sud i Komisija. **Komisija je preispitala i svoju strategiju revizije** kako bi provela više revizija usklađenosti te ponovno provela rad revizijskih tijela ranije u programskom razdoblju, pri čemu će sva glavna revizijska tijela do kraja 2026. biti obuhvaćena barem jednom, te kako bi preventivno preispitala revizijske kontrolne popise koje revizijska tijela upotrebljavaju za razdoblje 2021. – 2027.

Na razini revizijskih tijela rezultati se počinju ostvarivati jer je **stopa pogreške** koju su **prijavila revizijska tijela** za sredstva GU-a EMPL iznosila 3,9 %, a za sredstva GU-a REGIO 3,7 %, što **pokazuje veću djelotvornost**. Osim toga, bilateralno dogovoreni akcijski planovi za poboljšanje kapaciteta programskih tijela za otkrivanje preispituju se svake godine sa svim državama članicama, čime se osigurava brzo rješavanje problema kako bi se pojednostavnila provedba. Komisija smatra da su potrebne dodatne mjere za pouzdanost i sljedivost provjera upravljanja na temelju rizika. Stoga je nedavno objavila i poziv na podnošenje ponuda za **izgradnju administrativnih kapaciteta za buduću kohezijsku politiku**: odgovor na pogreške, poteškoće u provedbi i nove potrebe za kapacitetima. Kako bi se zajamčilo da se radom na izgradnji kapaciteta ostvare konkretna poboljšanja, ključno je povezati službe za potporu s iskustvima stečenima tijekom provedbe i rezultatima revizije. Analizom temeljnih uzroka najčešćih pogrešaka, poteškoća u provedbi i njihovim pretvaranjem u prioritete izgradnje kapaciteta Komisija može prilagoditi i poboljšati svoju ponudu izgradnje kapaciteta. Taj **pristup utemeljen na dokazima** pomaže osigurati da alati, osposobljavanja i smjernice koje nudi Komisija izravno odgovaraju na praktične probleme s kojima se suočavaju programska tijela.

Komisija je sva ta **iskustva** i njihove rezultate uključila u **izradu programskog razdoblja nakon 2027.** te je predložila sustav plaćanja na temelju rezultata, pri čemu je stečena iskustva iskoristila za razvoj jednostavnijeg i pouzdanijeg modela jamstva kojim se osigurava kontinuirana snažna nadzorna uloga Komisije i usklađenost prijavljenih rashoda s primjenjivim pravom. Cilj je **dodatno smanjiti rizike od pogrešaka** uz održavanje dobrog financijskog upravljanja na svim razinama.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 6.1. – Potrebno je poboljšati odabiranje i obrazlaganje pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova

Komisija bi trebala:

(a) promicati to da upravljačka tijela upotrebljavaju gotove (standardne) pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova predviđene u Uredbi o zajedničkim odredbama i povezanim uredbama za pojedine fondove;

(b) podsjetiti upravljačka tijela na zahtjev u skladu s kojim trebaju čuvati dokumentaciju kojom se obrazlažu pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova iz prethodnih programskih razdoblja koje su i dalje na snazi te je na odgovarajući način ažurirati; i

(c) pomoći državama članicama da bolje razumiju pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova poticanjem razmjene primjera dobre prakse među upravljačkim tijelima kad je riječ o osmišljavanju i primjeni pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, s posebnim naglaskom na svođenju složenosti za korisnike i krajnje primatelje na što manju mjeru.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** točke (a), (b) i (c) preporuke 6.1.

Komisija kontinuirano podupire države članice u donošenju i upotrebi pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova brojnim inicijativama, među ostalim u okviru transnacionalnih mreža fonda ESF+ i GU-a REGIO za pojednostavnjenje, višedržavnih radionica i nacionalnih događanja. Komisija će na tim forumima i događanjima nastaviti promicati razmjenu znanja i informacija s predmetnim programskim tijelima država članica.

Konkretno, **Komisija će dodatno promicati pojednostavnjenje olakšavanjem razmjene primjera dobre prakse među državama članicama**. Pojednostavnjenje se može postići različitim metodama, ovisno o konkretnim potrebama države članice. Za programe koji imaju posebne potrebe i raspolažu većim znanjem i iskustvom, pojednostavnjenje se može postići izradom i provedbom posebnih metodologija za pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova, dok je za ostale jednostavnije koristiti gotove pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova predviđene Uredbom o zajedničkim odredbama i odgovarajućim uredbama za pojedine fondove te one koje je Komisija donijela u delegiranim uredbama. **Komisija će poticati države članice da prilagode primjenu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova potrebama programa**.

Kad je riječ o upotrebi pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova iz prethodnih programskih razdoblja, Komisija je objavila pitanja o tumačenju te teme i pojasnila uvjete pod kojima se to može učiniti u Smjernicama o upotrebi pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova C/2024/7467, odjeljak 3.2.6. Komisija nastavlja promicati i dobru praksu ažuriranja podataka koji se upotrebljavaju za starije metodologije. Informacije su dodatno podijeljene s državama članicama u kontekstu internetskog seminara o pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova koji su 26. ožujka 2026. organizirali GU EMPL, GU REGIO i zajednička uprava za reviziju u području kohezije (DAC) te sastanka stručne skupine za Uredbu o zajedničkim odredbama održanog 17. lipnja 2026.

Za programsko razdoblje 2021. – 2027. **Komisija će i dalje organizirati posebne sastanke o upotrebi pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova**, uključujući upotrebu iz prethodnih programskih razdoblja, s fokusom na pojednostavnjenju za korisnike na sljedećim sastancima transnacionalnih mreža za pojednostavnjenje, višedržavnim radionicama i nacionalnim događanjima.

Preporuka 6.2. – Potrebno je ažurirati procjenu rizika za programe Interreg

Komisija bi trebala procijeniti i prema potrebi ažurirati svoju procjenu rizika za programe Interreg uzimajući u obzir pogreške koje je Sud otkrio ove godine, kao i ishod svojih revizijskih aktivnosti, te u skladu s time provesti reviziju.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** preporuku 6.2.

Komisija će kontinuirano procjenjivati i prema potrebi ažurirati svoju procjenu rizika za programe Interreg za razdoblje 2021. – 2027., uzimajući u obzir otkrivene pogreške. Pratit će se rezultati revizija godišnjeg uzorka programa Interreg kako bi se utvrđeni rizici mogli na odgovarajući način ublažiti. Odabrani revizijski pristup za razdoblje 2021. – 2027., koji se temelji na pravnoj osnovi koju je dogovorio suzakonodavac, omogućuje da se uzmu u obzir posebni rizici koji se mogu utvrditi tijekom provedbe i poduzmu mjere ublažavanja (kao što je povećanje broja otkrivenih slučajeva u okviru specifičnih programa koji se smatraju rizičnijima).

Komisija će dodatno provjeravati rad obavljen u okviru uzorka programa Interreg. Nakon što primi rezultate sljedeće (i treće) procjene, **Komisija će ih razmotriti i odlučiti je li potrebna dodatna revizija**.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 7.: Prirodni resursi i okoliš

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

Naslov 3. višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Prirodni resursi i okoliš" obuhvaća rashode EU-a za (i) zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP), (ii) Fond za pravednu tranziciju, (iii) pomorsku i ribarstvenu politiku i (iv) program LIFE za okoliš i klimatsku politiku.

Ciljevi ZPP-a, kako su utvrđeni u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije i uredbama o ZPP-u, jesu (i) povećati poljoprivrednu produktivnost, (ii) osigurati primjeren životni standard poljoprivrednog stanovništva, (iii) stabilizirati tržišta, (iv) osigurati dostupnost opskrbe i (v) pobrinuti se da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama. Osim toga, u okviru ZPP-a podupiru se ulaganja u modernizaciju poljoprivrede, povećanje okolišne i klimatske održivosti te razvoj ruralnih područja.

ZPP za razdoblje 2023. – 2027. rezultirao je prelaskom s pristupa koji se temelji na usklađenosti na model koji se temelji na uspješnosti, što je državama članicama omogućilo veću fleksibilnost u osmišljavanju strateških planova u okviru ZPP-a s intervencijama prilagođenima vlastitim specifičnim potrebama. Komisija je u izvješću iz 2025.[1] o provedbi tih planova potvrdila da je 2024. u prosjeku premašena većina ključnih etapa u području okoliša i klime utvrđenih u tim strateškim planovima.

ZPP se provodi u okviru podijeljenog upravljanja i uz potporu sveobuhvatnog sustava upravljanja i kontrole. Taj pouzdani i višeslojni jamstveni okvir, koji uključuje kontrole na nacionalnoj razini, neovisne revizije i nadzor Komisije, kao i preglede uspješnosti svake dvije godine, omogućuje uspješnu zaštitu financijskih interesa EU-a.

Komisija je u prvom redu usmjerena na uspješnost i pravilno funkcioniranje sustava upravljanja država članica kako bi se pobrinula za kvalitetu postignutih rezultata te zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. U skladu s tim i za razliku od prethodnog programskog razdoblja ZPP-a 2014. – 2022. države članice više nisu obvezne dostavljati detaljne statističke podatke o kontrolama na razini korisnika, već moraju izvješćivati o uspješnosti politike na temelju pokazatelja ostvarenja i rezultata. Stoga Komisija više ne izračunava stopu pogreške ni rizik u trenutku plaćanja za rashode iz strateških planova u okviru ZPP-a[2].

Komisija pozdravlja relativno nižu procijenjenu stopu pogreške za izravna plaćanja (isključujući ekosheme), što potvrđuje važnu ulogu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, uključujući njegov sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela (ISAP), u sprečavanju i smanjenju rizika od pogreške.

---

[1] COM(2026)37 EUR-Lex – 52026DC0037 – HR – EUR-Lex

[2] 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 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.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Rezultati ispitivanja transakcija

U okviru ZPP-a primjenjuje se sustav planiranja, revizije i korekcije koji obuhvaća razdoblje od nekoliko godina. Pozdravljamo činjenicu da je Europski revizorski sud u **odlomku 7.18.** te **okvirima 7.2.** i **7.3.** potvrdio da je u šest slučajeva (koji obuhvaćaju raspolaganje zemljištem u Hrvatskoj (**okvir 7.3.**) i Francuskoj te neusklađenost sa zahtjevom za poljoprivrednu aktivnost u Grčkoj (**okvir 7.2.**)) Komisija utvrdila slične nalaze u tim državama članicama tijekom vlastitih revizija koje su provedene neovisno i prije revizija Suda. U tijeku su postupci potvrđivanja sukladnosti za te revizije, a rizik za fondove pokrit će se predloženim financijskim ispravkom, pri čemu će se potencijalni ozbiljni nedostaci potvrditi kao ishod postupka.

Tih šest slučajeva čini stopu pogreške od 1,1 % (kategorija „prijavljeno neprihvatljivo zemljište" na **slici 7.4.**), što znači da bi procijenjena stopa pogreške Europskog revizorskog suda bez njih bila manja za 1,1 postotni bod.

Ključni element kontrolnog okvira za intervencije koje se odnose na površinu i životinje u okviru ZPP-a integrirani je administrativni i kontrolni sustav, koji je 2025. obuhvaćao 66 % rashoda ZPP-a u okviru podijeljenog upravljanja te je stoga i dalje bio vrlo važan za financijski nadzor.

Kako je Europski revizorski sud naveo u **odlomku 7.20.** izvješća, u 19 slučajeva mjerljivih pogrešaka tijela država članica imala su potrebne informacije za sprečavanje ili ispravak pogreške, što je moglo smanjiti procijenjenu stopu pogreške za 2,4 postotna boda. Komisija aktivno podupire države članice u smanjenju pogrešaka tako što pojednostavnjuje pravila te promiče alate kao što su pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova i tehnologije kao što su podaci Sentinela iz programa Copernicus i sustav za nadzor površina (AMS). Sprečavanje i otkrivanje pogrešaka dodatno se jačaju dodatnim smjernicama, izgradnjom kapaciteta i razmjenom najboljih primjera iz prakse.

Komisija smatra da se otprilike polovina stope pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud može pripisati pogreškama povezanima s prijavljenim neprihvatljivim zemljištem, uključujući raspolaganje zemljištem, i nepoštovanju obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime te obveza u okviru ekoshema.

Komisija se ne slaže s procjenom Europskog revizorskog suda za dvije transakcije. Jedna od njih odnosi se na nepostojanje ključnih popratnih dokumenata, no Komisija smatra da to nije element prihvatljivosti za tu konkretnu transakciju.

Izravna plaćanja

Komisija pozdravlja zaključak Europskog revizorskog suda da je stopa pogreške bila niža za izravna plaćanja (isključujući ekosheme) (**odlomak 7.17.**).

Raspolaganje zemljištem

Poljoprivrednici moraju poštovati pravni uvjet raspolaganja zemljištem za primanje izravnih plaćanja. Provjera tog uvjeta važna je kako bi se spriječile nepravilnosti i zaštitili financijski interesi EU-a.

GU AGRI već je 2021. izdao bilješku[3] državama članicama na temelju Uredbe (EU) br. 1307/2013 i presude u predmetu C-216/19[4]. Taj se zahtjev nije promijenio u okviru Uredbe (EU) 2021/2115, a sudska praksa razrađena je presudom u predmetu C-434/24[5]. U smjernicama Komisije za države članice pojašnjavaju se četiri glavne točke navedene u nastavku.

- Poljoprivrednik mora zakonito i stvarno koristiti zemljište, a to korištenje mora biti utvrđeno na pravnoj osnovi u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom.
- Države članice trebale bi prihvatiti sve vrste sporazuma ili prava vlasništva na temelju kojih je korištenje zemljišta „zakonito" u skladu s njihovim nacionalnim pravom. Na primjer, ispunjavanje uvjeta „raspolaganje zemljištem" mogu temeljiti na činjeničnom odnosu koji su dogovorili korisnik i vlasnik zemljišta, kao što je usmeni sporazum, ili mogu zatražiti službeni ugovor o zakupu.
- Mogućnost pretpostavke da je zemljište na raspolaganju poljoprivredniku ako su ispunjeni određeni uvjeti također je u nadležnosti države članice.
- Države članice dužne su provoditi sustavne kontrole koje nisu ograničene na dvostruke zahtjeve. O opsegu tih kontrola mogu odlučiti prema vlastitim okolnostima i u skladu s načelom proporcionalnosti. Mogu odlučiti i o tome u kojem trenutku poljoprivrednici moraju dokazati da raspolažu zemljištem, primjerice u trenutku podnošenja zahtjeva, tijekom provjera na terenu, tijekom administrativnih kontrola itd.

Komisija i tijela za ovjeravanje u okviru revizija sustavno provjeravaju raspolaganje zemljištem. To uključuje ciljano ispitivanje sustava kontrole koje primjenjuju agencije za plaćanja kako bi se zajamčila usklađenost s tim uvjetom prihvatljivosti. Raspolaganje zemljištem izričito je utvrđeno u radnom dokumentu Komisije o ozbiljnim nedostacima[6] s obzirom na njegov potencijal da ugrozi financijske interese EU-a i ciljeve ZPP-a. Zbog toga se na njega primjenjuje niže dopušteno odstupanje za granicu pogrešnih prikazivanja u ispitivanju kontrola, što odražava njegovu kritičnu važnost.

Ako se utvrde nedostaci, Komisija djeluje u okviru postupka potvrđivanja sukladnosti i prema potrebi primjenjuje financijske ispravke kako bi zaštitila proračun. Osim toga, u skladu sa Smjernicom 2 (financijska godina 2025.)[7] tijela za ovjeravanje trebaju dati prednost testiranju kontrola povezanih s raspolaganjem zemljištem, zajedno s drugim visokorizičnim područjima kao što su sukobi interesa i dvostruko financiranje. Na taj se način provode pouzdan nadzor i korektivne mjere za ublažavanje sistemskih rizika.

Određene države članice

Komisija je svjesna dugotrajne situacije u Grčkoj i već je nekoliko godina prati. U prošlosti su primijenjeni znatni iznosi financijskih ispravaka, a trenutačno su u tijeku novi postupci potvrđivanja sukladnosti. Jedan od tih postupaka obuhvaća nedostatke u provjeri usklađenosti sa zahtjevom za poljoprivrednu aktivnost, na koji Sud upućuje u **okviru 7.2**.

Ekosheme i obveze u području poljoprivrede, okoliša i klime

Ekosheme i poljoprivredno-okolišno-klimatske mjere središnji su instrumenti ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027., a osmišljeni su radi usklađivanja poljoprivrednih praksi s okolišnim i klimatskim ciljevima EU-a. Ekosheme su uvedene kao dobrovoljni instrument u okviru izravnih plaćanja, a

[3] Napomena o zahtjevu za „prihvatljive hektare na raspolaganju poljoprivredniku".
[4] Land Berlin – ECLI:EU:C:2020:1046.
[5] APIA – Centrul Județean Bistrița-Năsăud – ECLI:EU:C:2026:247.
[6] Radni dokument o utvrđivanju potencijalnih ozbiljnih nedostataka za potrebe zadaće Glavne uprave AGRI i uprave za reviziju da pruža jamstva.
[7] Smjernica o godišnjoj reviziji za potrebe ovjeravanja rashoda EFJP-a/EPFRR-a, financijska godina 2025.

nagrađuju poljoprivrednike za primjenu održivih praksi (npr. raznolikost usjeva, poboljšanje zdravlja tla ili smanjeno korištenje kemijskih sredstava) koje povećavaju bioraznolikost, poboljšavaju učinkovitost resursa i potiču sekvestraciju ugljika. S druge strane, poljoprivredno-okolišno-klimatskim mjerama (u okviru ruralnog razvoja) podupiru se dugoročne agroekološke obveze kojima se rješavaju izazovi kao što su zaštita voda, očuvanje staništa i otpornost na klimatske promjene. Oba instrumenta utjelovljuju dvostruku predanost ZPP-a održivosti i produktivnosti kako bi poljoprivreda EU-a ostala konkurentna na globalnim tržištima i nastavila pružati javna dobra. Ambicije i prilagodljivost programa dovode do inherentne složenosti. Kako bi bili djelotvorni, pri njihovu osmišljavanju moraju se uzeti u obzir regionalni uvjeti, strukture poljoprivrednih gospodarstava i okolišni prioriteti, kao i jasna pravila o prihvatljivosti.

Komisija prima na znanje pogreške koje je Europski revizorski sud utvrdio u ekoshemama (**odlomak 7.22.**) i obvezama u području poljoprivrede, okoliša i klime (**odlomak 7.24.**). Te pogreške mogu se pripisati prethodno navedenoj inherentnoj složenosti tih programa. Naime, budući da su dobrovoljne i inovativne prirode, ti se programi moraju prilagoditi regionalnim uvjetima, detaljnim kriterijima prihvatljivosti i strukturama poljoprivrednih gospodarstava. Osim toga, ekosheme su novi instrument strateških planova u okviru ZPP-a, stoga su neki programi imali poteškoće u provedbi, posebno u državama članicama koje su uvele nove ili vrlo prilagođene mjere. Kao odgovor na to Komisija državama članicama pruža znatnu potporu, uključujući smjernice o najboljim primjerima iz prakse za obveze u području poljoprivrede, okoliša i klime te preporuke o tome kako poboljšati sustave kontrole. Nedavno pojednostavnjenje postupaka za izmjenu nacionalnih strateških planova u okviru ZPP-a ujedno omogućuje brže prilagodbe za veću privlačnost i usklađenost programa. Svi rizici za Fond i dalje se prate u okviru postupaka potvrđivanja sukladnosti, dok se s državama članicama kontinuirano surađuje radi dosljedne i učinkovite provedbe.

2. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Izvješća GU-a AGRI i GU-a MARE o pravilnosti rashoda

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 rashode u okviru ZPP-a (uključujući rashode koji se temelje na uspješnosti i usklađenosti) Komisija procjenjuje da je 64 % rashoda niskog rizika, 20 % srednjeg rizika i 16 % visokog rizika.

Ti rezultati nisu izravno usporedivi s procjenama stope pogreške Europskog revizorskog suda jer se Komisijina klasifikacija rizika temelji na procjenama funkcioniranja sustava upravljanja država članica, a ne na statističkim mjerenjima pogrešaka. Međutim, i dalje upućuju na visoku razinu jamstva, što ukazuje na djelotvornost sustava kontrole država članica zahvaljujući poboljšanim procjenama i ocjenama sustava koje provode tijela za ovjeravanje, s jedne strane, i mjerama Komisije za kontinuiranu zaštitu proračuna EU-a, s druge strane.

Smanjenje procijenjenih rashoda u segmentu niskog rizika za 2025. na 64 % (sa 77 % u 2024.) prvenstveno je rezultat veće kontrole tijela za ovjeravanje, posebno u područjima rashoda kao što su osnovna potpora dohotku, proizvodno vezana potpora dohotku i ekosheme, a ne stvarnog povećanja temeljnih rizika. Ta je prilagodba odraz poboljšanih sposobnosti otkrivanja i učinaka zaključenja programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022. u okviru kojih su države članice ubrzale potrošnju sredstava kako bi ih u najvećoj mogućoj mjeri iskoristile i izbjegle njihov opoziv. Svi ti čimbenici zajedno potvrđuju da sustavi kontrole funkcioniraju kako je predviđeno.

GU AGRI kontinuirano surađuje s državama članicama na uklanjanju glavnih izazova u provedbi ZPP-a tako što provodi razne mjere izgradnje kapaciteta i promiče najbolje primjere iz prakse. Prema potrebi se pokreću postupci potvrđivanja sukladnosti kako bi se iz financiranja EU-a isključili rashodi koji nisu nastali u skladu s pravilima EU-a, čime se proračun EU-a štiti od rashoda koji mu nisu trebali biti stavljeni na teret.

Pregled izvješća o uspješnosti u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.

Komisija prima na znanje opažanja Europskog revizorskog suda u okviru kojih se potvrđuje djelotvornost njezinih postupaka za jamčenje točnosti izvješćivanja o uspješnosti ZPP-a. Pozdravljamo činjenicu da je Europski revizorski sud potvrdio da je Komisija pravilno provela provjere i primijenila prilagodbe rashoda.

Kako primjećuje Europski revizorski sud, postupak poravnanja s obzirom na uspješnost prestao se provoditi 2025. zbog nerazmjernog odnosa između napora i rezultata tog postupka, kao i zbog nastojanja da se postupci pojednostave. Komisija je i dalje u potpunosti predana održavanju pouzdanih mehanizama jamstva u okviru ZPP-a.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 7.1. – suradnja s državama članicama na poboljšanju kontrola raspolaganja zemljištem

Komisija bi u kontekstu planiranja provedbe ZPP-a za razdoblje 2028. – 2034. trebala surađivati s državama članicama na poboljšanju njihovih sustava kontrole kako bi se zajamčilo da su prijavljena zemljišta zakonito na raspolaganju korisnicima.

Ciljni rok provedbe: 2027.

Komisija **prihvaća** preporuku.

Sustavi kontrole država članica moraju nadilaziti očite slučajeve, a Komisija podsjeća da je Sud potvrdio diskrecijsko pravo država članica u osmišljavanju razmjernih i učinkovitih kontrola prilagođenih njihovim nacionalnim posebnostima.

Kako bi podržala države članice, Komisija radi na razmjeni najboljih primjera iz prakse za postupanje u teškim situacijama (npr. ako ne postoji pisani sporazum o korištenju zemljišta), pri čemu naglašava da se kontrole moraju proširiti i obuhvatiti više od provjere dvostrukog zahtjeva kako bi se zajamčila djelotvornost bez nametanja nepotrebnih opterećenja poljoprivrednicima ili upravama.

Praćenje preporuka iz prethodnih godina

Komisija pozdravlja procjenu Europskog revizorskog suda (**odlomak 7.45., Prilog 7.2**.) da je preporuka 7.1. iz godišnjeg izvješća za 2023. (o ispitivanju djelotvornosti nacionalnih mehanizama za određivanje gornje granice, s rokom provedbe do kraja 2025.) provedena.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 8.: MIGRACIJE I UPRAVLJANJE GRANICAMA, SIGURNOST I OBRANA

I. SAŽETAK ODGOVORA KOMISIJE

Komisija će nastaviti raditi na smanjenju rizika od pogreške u budućnosti u područjima u kojima su utvrđeni nedostaci.

Komisija pozdravlja zaključke Europskog revizorskog suda da posjećena revizijska tijela (1) imaju i provode detaljne postupke kako bi mogla izvješćivati o svojem radu u godišnjem izvješću o kontroli i (2) općenito raspolažu detaljnim revizijskim programima i upotrebljavaju kontrolne popise kako bi potkrijepila svoje zaključke.

Komisija procjenjuje da je rizik u trenutku plaćanja ispod 2 % (**odlomak 8.20.**). Ta se procjena temelji na kontrolama i revizijama koje su provele Komisija i države članice, pri čemu su ispitane brojne transakcije.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Kad je riječ o ispitanim transakcijama u kojima su postojale pogreške (**odlomak 8.11.**), Komisija će nastojati riješiti utvrđene probleme i prema potrebi ojačati smjernice kako bi se u budućnosti smanjio broj pogrešaka.

Odgovor na okvir 8.1.

Primjeri nedostataka u postupcima dodjele bespovratnih sredstava

Komisija prima na znanje opažanja Europskog revizorskog suda i dodatno će ih istražiti zajedno s Francuskom.

Komisija želi napomenuti da su na temelju preporuka koje je Europski revizorski sud izdao 2023. i 2024. nacionalnim tijelima država članica na sjednici održanoj 27. listopada 2025. pružene dodatne smjernice o postupcima dodjele bespovratnih sredstava. Pritom su u prvom planu bila načela transparentnosti i jednakog postupanja u svim fazama postupka, a predstavljene su i najčešće pogreške koje je utvrdio Europski revizorski sud. Komisija očekuje da će to utjecati na buduće pozive koje organiziraju nacionalna tijela.

Primjer izmjena ugovora bez provedbe natječajnog postupka

Komisija prima na znanje opažanja Europskog revizorskog suda te će ih dodatno istražiti zajedno s Ujedinjenom Kraljevinom.

Primjer bitne izmjene ugovora o vojnoj pokretljivosti koja je utjecala na uvjete dodjele ugovora

Komisija prima na znanje opažanja Europskog revizorskog suda o izmjenama ugovora u okviru projekta za vojnu pokretljivost povezanom s prometom u okviru izravnog upravljanja u Latviji. Međutim, smatra da te izmjene ugovora nisu predstavljale povrede načela transparentnosti i jednakog postupanja.

Odgovor na okvir 8.2.

Primjer nedostatnog revizijskog traga

Komisija smatra da je revizijski trag koji održavaju nizozemska tijela u skladu s revizijskim tragom predviđenim smjernicama FAST-CARE i stoga dovoljan za donošenje zaključka o metodi izračuna. Osim toga, smatra da nije postojao rizik za proračun EU-a. Tim se pristupom zagovara proporcionalnost u izvješćivanju, evaluaciji, upravljanju i kontroli.

Primjeri nepostojanja dokumentacije o mjerama za sprečavanje sukoba interesa

Kad je riječ o dva projekta Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI) u okviru podijeljenog upravljanja s Francuskom, Komisija naglašava važnost pouzdanih postupovnih jamstava (uključujući mehanizam provjere koji se temelji na riziku) kako bi se očuvao integritet evaluacija poziva na podnošenje prijedloga. U tom je kontekstu u metodološkoj bilješci za procjenu sustava upravljanja i kontrole dala smjernice o sukobu interesa, pri čemu je razjasnila da je potrebno prijaviti sve moguće sukobe. Tu obvezu provjeravaju revizijska tijela u okviru svojih revizija sustava, kao i Komisija u okviru svojih revizija (prema potrebi).

Komisija prima na znanje opažanja Europskog revizorskog suda i dodatno će ih istražiti zajedno s Francuskom.

Primjer nedostatka u načinu na koji je Komisija osmislila jednokratna bespovratna sredstva

Uredba o podupiranju proizvodnje streljiva (ASAP) je kratkoročan instrument uspostavljen kao odgovor na izvanrednu situaciju uzrokovanu potpunom ruskom invazijom na Ukrajinu. Njezin je cilj pružiti potporu proizvođačima obrambenih proizvoda kako bi povećali kapacitete za proizvodnju streljiva u EU-u i kako bi se omogućila hitna prilagodba europske obrambene tehnološke i industrijske baze (EDTIB). Kako je navedeno u uvodnim izjavama te uredbe, suzakonodavci izričito zahtijevaju brzu provedbu programa. Ta je hitnost dovela do znatnog pritiska da se skrati vrijeme predviđeno za pripremu i podnošenje prijedloga te za pripremu i potpisivanje sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

Komisija smatra da je procijenjeni proračun bio dovoljno precizan. Dostavljene proračunske pojedinosti temeljile su se na informacijama koje su bile dostupne u trenutku podnošenja

prijedloga, kada je projekt zbog svoje složenosti još bio u ranoj fazi razvoja. Komisija je tijekom pripreme sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava provela procjenu kako bi prikupila dodatne pojedinosti o predloženom proračunu i temeljnim pretpostavkama te tako dobila razumno jamstvo o razini troškova potrebnih za obavljanje tih zadaća.

Komisija će dodatno ispitati detaljne primjedbe Europskog revizorskog suda o definiciji postignuća i izvući pouke za buduće projekte. Međutim, tijekom provedbe projekta dobila je dovoljno informacija i pristup relevantnim dokumentima u sigurnom okruženju, što joj je omogućilo da provjeri napredak u postizanju glavnih ciljeva povećanja proizvodnje utvrđenih u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava.

2. Ispitivanje sastavnica sustava unutarnje kontrole

Pregled rada revizijskih tijela

Odgovor na okvir 8.3.

Primjer nedostatka u radu jednog revizijskog tijela

Komisija prima na znanje mogući učinak[1] nedostatka utvrđenog u Češkoj, do kojeg nije došlo jer je revizijsko tijelo u konačnici provelo provjeru i od korisnika dobilo potpunu dokumentaciju.

Revizijsko tijelo prihvatilo je nalaz i prilagodit će interne kontrolne popise kako bi poboljšalo svoje postupke revizijske kontrole. Provjerit će cjelovitost računovodstvenih dokumenata.

Pregled Komisijinih mjera za zaključenje

Kad je riječ o upućivanju na nedostatak u zaključenju programskog razdoblja 2014. – 2020. za Ujedinjenu Kraljevinu (**odlomak 8.16.**), kako je objašnjeno u odgovoru Komisije na okvir 8.1. godišnjeg izvješća za 2023., ta država članica i Komisija smatraju (1) da su dostavljeni dostatni dokazi u vezi s predmetnim iznosima i (2) da iznos stoga nije isključen iz konačne odluke o poravnanju. Komisija smatra da nije bilo nedostataka u zaključenju.

3. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Komisija podsjeća da se u skladu s njezinim uputama i radi pouzdanosti izjave o jamstvu glavnih direktora temelje na ispitivanju informacija iz više izvora (npr. samoprocjena, *ex post* kontrole, izvješća Službe za unutarnju reviziju ili Europskog revizorskog suda) (**odlomak 8.19.**).

[1] Rizik od neotkrivanja neprihvatljivih rashoda.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 8.1. – bolja informiranost upravljačkih tijela država članica o njihovim obvezama

Komisija bi trebala poduzeti korake za informiranje upravljačkih tijela država članica o njihovim obvezama povezanima s dodjelom bespovratnih sredstava i ugovora o javnoj nabavi, posebno u pogledu:

(a) mjera potrebnih kako bi se zajamčilo nepostojanje sukoba interesa i pravilno dokumentiranje tih mjera;

(b) mogućih posljedica kršenja nacionalnih pravila ili pravila EU-a o izmjenama ugovora o javnoj nabavi;

(c) obveze korisnika da čuvaju dostatnu dokumentaciju kako bi potkrijepili prijavljene troškove.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** točke (a), (b) i (c) preporuke 8.1.

Preporuka 8.2. – preispitivanje provjera u svrhu potvrđivanja

Komisija bi za projekte kojima izravno upravlja trebala preispitati i, po potrebi, pojačati provjere kojima se potvrđuje:

(a) da su korisnici poduzeli mjere za utvrđivanje nepostojanja sukoba interesa i na odgovarajući način dokumentirali te mjere;

(b) da su korisnici poštovali nacionalna pravila i pravila EU-a o izmjenama ugovora o javnoj nabavi;

(c) da je dokumentacija koju korisnici čuvaju dostatna za potkrepljivanje prijavljenih troškova.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** točku (a) preporuke 8.2., pri čemu se podrazumijeva da se te provjere mogu provoditi i *ex post*.

Komisija **ne prihvaća** točku (b) preporuke 8.2. jer se ne slaže s nalazom koji se odnosi na bitne izmjene ugovora.

Komisija **prihvaća** točku (c) preporuke 8.2., pri čemu se podrazumijeva da se te provjere mogu provoditi i *ex post*.

Praćenje preporuka iz prethodnih godina

(**Odlomak 8.21.** i **Prilog 8.1.**)

Komisija pozdravlja analizu Europskog revizorskog suda i potvrdu potpune provedbe (1) jedne od dvije preporuke iz godišnjeg izvješća za 2023. i (2) jedne od tri preporuke iz godišnjeg izvješća za 2024. koja je trebala biti provedena do kraja 2025.

Komisija prima na znanje činjenično točnu primjedbu na **preporuku 2. iz 2023.**, koja je u određenoj mjeri provedena iako je Komisija nije prihvatila.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 9.: SUSJEDSTVO I SVIJET

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

U naslovu 6. „Susjedstvo i svijet” proračuna EU-a obuhvaćeno je nekoliko instrumenata financiranja, među kojima je najvažniji Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (NDICI – Globalna Europa), Instrument pretpristupne pomoći (IPA III), koji prati zemlje kandidatkinje na putu prema pristupanju, i proračun za humanitarnu pomoć (HUMA), kao i drugi ciljani programi (npr. Europski instrument za međunarodnu suradnju u području nuklearne sigurnosti). EU u okviru instrumenta NDICI – Globalna Europa namjerava surađivati s partnerskim zemljama 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 EU-a, pomoć može biti u obliku bespovratnih sredstava, ugovora o javnoj nabavi, proračunske potpore, proračunskih jamstava, operacija mješovitog financiranja i financijske pomoći. Proračun 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 naglašava da se provedba instrumenata NDICI i IPA III te proračuna za humanitarnu pomoć često odvija u rizičnim i složenim okolnostima koje se sve brže mijenjaju. Karakterizira je raznolikost:

- geografska raspršenost i udaljenost, jer NDICI i IPA III provode mnoge delegacije EU-a u cijelom svijetu;
- provedbeni subjekti i partnerske zemlje s različitim kapacitetima za upravljanje i kontrolu, od malih lokalnih nevladinih organizacija (NVO-i) do međunarodnih organizacija;
- Potpora EU-a korisnicima pruža se različitim metodama provedbe, od tradicionalnog projektnog pristupa do inovativnih oblika operacija mješovitog financiranja, doprinosa globalnim instrumentima i višesektorske humanitarne pomoći.

Komisija pozdravlja pozitivne rezultate o kojima je izvijestio Europski revizorski sud, a to potvrđuje i znatno smanjenje procijenjene stope pogreške za naslov 6. u odnosu na prošlu godinu, s 4,9 % na 2,5 % (**odlomak 9.11.**). To znatno smanjenje stope pogreške temelji se na poboljšanju pravilnosti povezanih transakcija i stalnom radu Komisije na ojačavanju sustava upravljanja i kontrole (kao što se vidi u detaljnom prikazu Europskog revizorskog suda na **slici 9.3.**) te poduzimanju mjera u skladu s preporukama Europskog revizorskog suda. Komisija sa zadovoljstvom primjećuje i poboljšanje o kojem je izvijestio Europski revizorski sud u pogledu pristupa dokumentima tijekom revizija transakcija s međunarodnim organizacijama. Komisija je posljednjih nekoliko godina pomno pratila slučajeve ograničenog pristupa dokumentima i poboljšala komunikaciju s korisnicima sredstava EU-a kako bi ublažila ograničenja koja je Europski revizorski sud uočio prijašnjih godina.

Komisija prima na znanje i nalaze Europskog revizorskog suda i obvezuje se da će provesti odgovarajuće korektivne mjere, uključujući, prema potrebi, povrat neprihvatljivih rashoda.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNE PRIMJEDBE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Komisija prima na znanje stopu pogreške od 2,5 % 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.

Kao odgovor na opažanja o pravilnosti transakcija obuhvaćenih revizijom Komisija objašnjava pogreške navedene u tom poglavlju godišnjeg izvješća.

Stope preostale pogreške koje su izračunali GU INTPA, GU ENEST, GU MENA, GU ECHO i Služba za instrumente vanjske politike ostale su 2025. 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 2025.

Europski revizorski sud godišnjom stopom pogreške, između ostalog, mjeri 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, za koje su već provedene sve kontrole, čime se utvrđuju pogreške koje možda nisu bile obuhvaćene prijašnjim kontrolama. Kad je riječ o toj metodološkoj razlici, stopa pogreške o kojoj je izvijestio Europski revizorski sud i stope preostale pogreške o kojima su 2025. izvijestili GU INTPA, GU ENEST, GU MENA, GU ECHO i Služba za instrumente vanjske politike, koje čine većinu rashoda za naslov 6., nisu usporedive.

Odgovor na okvir 9.1.

Primjer uključivanja neizravnih troškova u obračun plaća

Komisija priznaje da Europski revizorski sud može smatrati da su određeni troškovi za osoblje povezani s općim funkcioniranjem organizacije, a ne s određenom aktivnošću. Komisija se slaže da bi se troškovi za osoblje i drugi troškovi koji se jasno i isključivo mogu pripisati određenoj aktivnosti, koji su stvarni i pravilno evidentirani u računovodstvenoj dokumentaciji korisnika (uključujući ravnomjerno raspoređene troškove) i već nisu obuhvaćeni paušalnom stopom za neizravne troškove/naknadu, trebali smatrati izravnim prihvatljivim troškovima.

Odgovor na okvir 9.2.

Primjer netočnog izračunavanja troškova za osoblje

Komisija će nastaviti poduzimati mjere za informiranje nevladinih organizacija kako bi osigurala strogu primjenu dviju metoda izračuna troškova za osoblje na temelju jediničnih troškova utvrđenih u relevantnom sporazumu.

Primjer zaračunavanja razlika deviznog tečaja na teret projekta

Komisija će u svojim smjernicama pojasniti tumačenje primjenjivih pravila za gubitke nastale na temelju konverzije valuta kako bi se izbjeglo ponavljanje takve pogreške.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 9.1. – Potrebno je poboljšati postupak odabira stručnjaka

Komisija bi trebala zajamčiti da njezin postupak za odobravanje stručnjaka u okviru ugovora o pružanju usluga uključuje provjeru toga da je radno iskustvo tih stručnjaka u skladu s uvjetima u vezi s njegovim trajanjem i specifičnim područjem u kojem je stečeno.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** preporuku.

Postupak provjere profila ključnih stručnjaka utvrđen je u Praktičnom vodiču kroz procedure ugovaranja pomoći Europske unije trećim zemljama (PRAG). Kako bi se izbjeglo ponavljanje pogrešaka u tom području, Komisija će poboljšati informiranost o primjeni tog postupka. Komisija će provjeriti i obuhvaća li postupak za odobravanje stručnjaka koji nisu ključni odgovarajuću provjeru.

Preporuka 9.– Potrebno je ojačati kontrole za sprečavanje prihvaćanja neizravnih troškova kao izravnih troškova u obračunu plaća

Kako bi se smanjio rizik od toga da se troškovi koji se mogu pokriti naknadom nepravilno prihvate kao izravni troškovi u rashodima za plaće u okviru sporazuma o doprinosu, Komisija bi trebala pružiti dodatne smjernice kojima se pojašnjava sljedeće:

(a) razlika između izravnih troškova i naknade i

(b) potreba da se iz prihvatljivih rashoda isključe rashodi koji nisu izravni prihvatljivi troškovi, ali koji su možda već pokriveni naknadom.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** točke (a) i (b) preporuke 9.2.

Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Kad je riječ o praćenju provedbe prijašnjih preporuka upućenih Komisiji u ovom poglavlju (**9.32., Prilog 9.2.**), ocijenjeno je da su tri preporuke iz godišnjeg izvješća za 2022. u potpunosti provedene; Komisija nije prihvatila jednu od njih (preporuka 3.), pa nisu ni provedene odgovarajuće mjere.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ODGOVORI EUROPSKOG PARLAMENTA NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025.

POGLAVLJE 10.: EUROPSKA JAVNA UPRAVA

ODGOVORI PARLAMENTA NA OPAŽANJA

Pravilnost transakcija

10.6. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

Iako Parlament nema službeni sporazum ili memorandum o razumijevanju s udrugom za školski prijevoz Europskih škola ATSEE (*Association des transports scolaire des écoles européennes*), postoji jasan postupak kojim se osigurava odgovarajuća provjera svih podmirenih troškova.

ATSEE dostavlja popis učenika koji se koriste organiziranim školskim prijevozom i čiji su roditelji naveli da rade za Parlament. Služba Parlamenta zadužena za povrat troškova obrazovanja na temelju članka 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju provjerava je li roditelj član osoblja institucije te ima li pravo na povrat troškova obrazovanja za dijete navedeno na popisu. Eventualna odstupanja javljaju se ATSEE-u prije izdavanja računa. Postupak se ponavlja za svako tromjesečje školske godine.

Ako je zbog promjene u dosjeu člana osoblja potreban ispravak već izdanog računa, ATSEE izdaje knjižno odobrenje koje se prebija sa sljedećim računom. Za sada nije bilo sporova.

S obzirom na broj učenika koji pohađaju europsku školu tipa I, izravnim plaćanjem troškova prijevoza ostvaruju se znatne administrativne i proračunske uštede.

Kako bi odgovorio na bojazni koje je izrazio Revizorski sud, Parlament će poduzeti mjere za formalizaciju tog postupka u obliku pisanog memoranduma o razumijevanju s ATSEE-om.

10.7. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

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.

No, uprava Parlamenta nastavlja pomagati klubovima zastupnika u poboljšanju njihova unutarnjeg financijskog upravljanja te je u studenome 2025. provela novo osposobljavanje o javnoj nabavi, koje je obuhvatilo dobro financijsko upravljanje i sukobe interesa. Na zahtjev klubova zastupnika nadležne službe Parlamenta uvijek pružaju prilagođene savjete o općim pitanjima i pojedinačnim slučajevima. Uprava Parlamenta nastavit će klubovima zastupnika pružati smjernice i ciljana osposobljavanja.

10.8. 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 uvodno razdoblje 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 s 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 uvođenja i završno razdoblje predaje.

S obzirom na prethodno navedeno Parlament smatra da je trajanje okvirnog ugovora od maksimalno šest godina legitimno.

Međutim, Parlament se slaže da bi se opravdanja za produljeno trajanje tog okvirnog ugovora mogla poboljšati. Stoga će objašnjenja za eventualne buduće okvirne ugovore s trajanjem duljim od četiri godine biti detaljnija.

10.9. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda o ugovoru o najmu prostora za Predstavništvo Europske komisije u Madridu.

Parlament je nakon postupka revizije iz 2011. dodatno ojačao svoj unutarnji okvir kojim se uređuju ugovori u vezi s nekretninama dogovoreni nakon ispitivanja lokalnog tržišta.

Donesene su posebne pisane smjernice i pojačani zahtjevi u pogledu dokumentacije kako bi se osiguralo sustavnije evidentiranje različitih faza pregovaračkih postupaka koji se odnose na ugovore u vezi s nekretninama.

Parlament je i dalje u potpunosti predan osiguravanju usklađenosti s Financijskom uredbom i dobrog financijskog upravljanja sredstvima Unije.

10.26. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

Uprava Parlamenta smatra da je u skladu s postojećim regulatornim okvirom već jasno da su klubovi zastupnika odgovorni osigurati učinkovitu primjenu internih pravila i usklađenost s postupcima javne nabave. Uprava Parlamenta ponovno potvrđuje da je spremna poduprijeti dosljednu provedbu primjenjivog okvira, među ostalim u vidu smjernica, osposobljavanja i, prema potrebi, *ad hoc* pojašnjenja.

ODGOVOR VIJEĆA EUROPSKE UNIJE
NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025.
POGLAVLJE 10.: EUROPSKA JAVNA UPRAVA, TOČKA 10.10

Nakon tri neuspjela pokušaja zapošljavanja kandidata ili kandidatkinje specifičnog IT profila na temelju kaskadnog okvirnog ugovora, odlučeno je da se odustaje od jednog od prethodno utvrđenih kriterija koji se upotrebljava za izračun godina iskustva kako bi se zaposlilo četvrtog kandidata koji odgovara predviđenom višem profilu. Ta je odluka ekonomski povoljna za instituciju jer bi alternativni načini pronalaska kandidata iziskivali različit profil s većim troškovima. Odlukom je ujedno osigurano obavljanje hitnog i složenog posla, čime je prednost dana općenitijem načelu dobrog financijskog upravljanja i uspješnosti.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 10.: EUROPSKA JAVNA UPRAVA

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija prima na znanje zaključak Europskog revizorskog suda da procijenjena stopa pogreške u rashodima u okviru naslova 7. „Europska javna uprava” ostaje ispod praga značajnosti. Komisija smatra da su njezini nadzorni i kontrolni sustavi pružili razumno jamstvo o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija.

Nekoliko primjedbi odnosi se na postupovna pitanja u vezi s javnom nabavom koja ne uzrokuju stvarni financijski gubitak za proračun EU-a. Komisija u detaljnim odgovorima u nastavku navodi dodatni kontekst i objašnjenja.

Komisija i dalje ustraje na dobrom financijskom upravljanju i provodi mjere za jačanje upravljanja javnom nabavom, jačanje praćenja postupaka povezanih s mirovinama te daljnje poboljšanje svojih mehanizama unutarnje kontrole.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNE PRIMJEDBE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Kad je riječ o primjedbi o nepostojanju ugovornog okvira u pisanom obliku za isplatu troškova prijevoza u Luksemburgu (**§10.6.**), Komisija želi podsjetiti da primjenjuje Odluku C(2013)8971 o utvrđivanju općih provedbenih odredbi za dodjelu naknade za obrazovanje. U članku 4. stavku 2. te odluke utvrđeni su uvjeti za izračun troškova po učeniku.

Komisija želi posebno istaknuti dvije točke. Prvo, udruge roditelja odvojeno izdaju račune pojedinoj instituciji ili agenciji EU-a. Drugo, Komisijin Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) upravlja samo računima udruga roditelja koji se odnose na osoblje Komisije. Komisija provjerava jesu li popisi koje dostave udruge roditelja u skladu s njezinim internim izvorima podataka (Sysper) kako bi utvrdila prihvatljivost za naknade za obrazovanje. Nakon tih naknadnih kontrola slijede financijski ispravci u sljedećim računima koje dostave udruge roditelja (u Luxembourgu i Bruxellesu). Sustav je dosad funkcionirao dobro i bez ikakvih sporova. Komisija stoga smatra da se taj rizik koji je izložio Sud dosad nije ostvario. Unatoč tome, Komisija smatra da je korisno postupak formalizirati u pisanom memorandumu o razumijevanju s udruženjem Association Transports de l'École Européenne (ATSEE) te su u tijeku rasprave s institucijama, tijelima i agencijama Europske unije (EUIBA) sa sjedištem u Luxembourgu kako bi se osigurao usklađen pristup.

Kad je riječ o primjedbi o neopravdanom plaćanju naknade za preseljenje jednom umirovljeniku (**§10.13.**), Komisija priznaje pogrešku koju je Sud otkrio pri jednoj transakciji. Preventivne kontrole su otad pojačane informiranjem i boljim kontrolnim popisom.

Komisija nalaze o nepostojanju ključne dokumentacije (**§10.14.**) i o kriterijima za odabir i dodjelu (**§10.17.**) smatra postupovnim pitanjima. Želi istaknuti da se poduzimaju potrebne mjere za daljnje poboljšanje postupka javne nabave za zgrade. Standardnom obradom spisa o nekretninama sada se jamče dokumentirani koraci traženja, upravljanja i potvrđivanja. Treba istaknuti da ta postupovna pitanja ne dovode do stvarnog financijskog gubitka i ne uzrokuju nikakvu mjerljivu štetu za proračun EU-a.

Kad je riječ o primjedbi o transakciji povezanoj s postupkom javne nabave za zgrade koji je bio u nadležnosti Europskog parlamenta (**§10.9.** i **§10.19.**), Komisija smatra da je važno razlikovati ranije postupovne nedostatke i ocjenu zakonitosti i pravilnosti te konkretne isplate. Transakcija plaćanja za 2025. izvršena je u cijelosti u skladu s primjenjivim ugovorom o zakupu, ugovornim obvezama koje su na snazi i prevladavajućim tržišnim uvjetima.

Komisija nikad nije bila u poziciji da ispravi ili preispita nedostatke povezane s postupkom javne nabave, koji je bio izvan njezine nadležnosti i kontrole.

Komisijini sustavi unutarnje kontrole utvrdili su i razmotrili nalaz o upotrebi pregovaračkog postupka (**§10.15.**). Komisija je to utvrdila te o tome izvijestila neovisno od Suda i to uključila u godišnje izvješće o radu Komisijina Ureda za infrastrukturu za Bruxelles (OIB) za 2025. Činjenica da je problem prepoznat i interno riješen pokazuje da su Komisijini sustavi unutarnje kontrole bili djelotvorni. Kad je riječ o nalazu o reviziji cijena (**§10.16.**), Komisija smatra da je klauzula o reviziji cijena iz okvirnog ugovora bila objektivna, transparentna i provjerljiva, kako je propisano Financijskom uredbom. Komisija se zato ne slaže s procjenom Suda.

Nalaz iz **§10.18.** proizlazi iz ispitivanja transakcije koje je izvršio Sud. Odnosi se na duljinu produljenog trajanja povezanog okvirnog ugovora kojim upravlja Komisija. Za taj okvirni ugovor već je upućena ista primjedba u godišnjem izvješću Suda za 2024. (u **§10.16.**). Komisija ponovno ističe da je pravni standard (utvrđen Financijskom uredbom) za prekoračenje četverogodišnjeg ograničenja bio propisno opravdan te u potpunosti i očito ispunjen. Obrazloženje u nabavnoj dokumentaciji za produljenje trajanja četverogodišnjeg okvirnog ugovora sveobuhvatno je, promišljeno i razmjerno. Dulje trajanje ugovora bilo je namijenjeno stvaranju uvjeta koji potiču djelotvorno tržišno natjecanje, kako dokazuju odredbe natječajne dokumentacije i ishod postupka, te osiguravanju kontinuiteta kritičnih infrastruktura. Financijskom uredbom propisano je obrazloženje za okvirne ugovore koji traju dulje od četiri godine, no ne zahtijeva se obrazloženje za svaku dodatnu godinu koja prelazi prag od četiri godine. Kvantificirani postotak pogreške ne odražava stvarni financijski gubitak i ne mjeri stvarnu štetu.

2. Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

Kad je riječ o primjedbi o utvrđivanju osjetljivih radnih mjesta u PMO-u (**§10.22. točka (a)**), osjetljiva radna mjesta utvrđena su u svim jedinicama PMO-a. Ipak, procjenu je potrebno preispitati, posebno s obzirom na tehnološki razvoj i ugrađene kontrole. Ta je revizija već završena za jednu jedinicu, a druga je jedinica blizu završetka tog postupka. To je stalan proces kojim će biti obuhvaćene sve jedinice u PMO-u.

Kad je riječ o primjedbi o strategiji za borbu protiv prijevara i s tim povezanim akcijskim planom (**§10.22. točka (b)**), u nacrt strategije za borbu protiv prijevara uključene su napomene i preporuke primljene od OLAF-a te je istorazinska ocjena u tijeku

Kad je riječ o primjedbama o automatiziranim provjerama prava umirovljenika na nastavak primanja mirovine, uključujući praćenje evidencije o potvrdama o životu i obradu izjava o životu (**§10.23.**), Komisija ponovno potvrđuje svoju obvezu da će jačati postupke za osiguranje usklađenosti i postupke praćenja u PMO-u. U tijeku je opsežan postupak (koji obuhvaća gotovo 600 umirovljenika) za provjeru

i praćenje evidencija o potvrdama o životu koje nedostaju. Trenutačno je u izradi službeni postupak za obradu izjava o životu i provjeru identiteta umirovljenika. Za informaciju, postupak preispitivanja prava pristupa je završen, nadležne službe će ga provoditi jednom godišnje.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 10.1. – Potrebno je poboljšati provjere kojima se potvrđuje da postoji pravo umirovljenika na nastavak primanja mirovine

PMO bi trebao:

(a) pojačati svoje procese praćenja kako bi se utvrdili umirovljenici za koje ne postoji dokaz o životu i naknadno postupilo s tim u vezi; i

(b) utvrditi službene postupke za obradu izjava o životu u svojem IT sustavu i provjeru identiteta umirovljenika.

Ciljni rok provedbe: sredina 2027.

Komisija **prihvaća** preporuku 10.1. točku (a). Komisija jača postupke za osiguranje usklađenosti i postupke praćenja u PMO-u. U tijeku je opsežan postupak (koji obuhvaća gotovo 600 umirovljenika) za provjeru i praćenje evidencija o potvrdama o životu koje nedostaju.

Komisija **prihvaća** preporuku 10.1. točku (b). U tijeku je izrada službenog postupka za obradu izjava o životu i provjeru identiteta umirovljenika.

Te su mjere dio širih nastojanja Komisije da ojača postupke za osiguranje usklađenosti i postupke praćenja u PMO-u.

ODGOVORI SUDA EUROPSKE UNIJE NA
GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025.
POGLAVLJE 10.: EUROPSKA JAVNA UPRAVA

10.6.

Kad je riječ o navodu prema kojem ne postoji pisani ugovorni okvir za plaćanje putnih troškova u Luksemburgu (odlomak 10.6.), Sud Europske unije podsjeća na to da se postojeći opći okvir za Sud EU-a, koji se nije mijenjao posljednjih 20 godina, temelji na odluci Upravnog odbora Suda EU-a od 12. svibnja 2004. o općim provedbenim odredbama za članak 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju (u daljnjem tekstu: Odluka).

Člankom 4. stavkom 2. Odluke uređuje se poseban slučaj školskog prijevoza koji organizira udruga roditelja (ATSEE) te ga uprava Suda EU-a oduvijek smatra pravnom osnovom za plaćanja. Prema našim saznanjima, ta je situacija jednaka i kad je riječ o drugim institucijama Unije, koje su donijele slične provedbene odluke.

Postojeći postupak temelji se na pragmatičnom mehanizmu u kojem uprave institucija Unije djeluju kao posrednici između svojeg osoblja, s jedne strane, i udruge ATSEE, s druge strane. U sustavu koji je trenutačno na snazi svaka institucija obavlja plaćanja ATSEE-u u ime svojeg osoblja na temelju potvrda o školovanju koje je to osoblje podnijelo. Drugim riječima, prema našem mišljenju, plaćanja Suda EU-a ATSEE-u samo su (neizravna) plaćanja roditeljima na temelju članka 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju.

Sud EU-a uspoređuje popise koje dostavlja ATSEE sa svojim internim izvorima podataka (Sysper), kako bi utvrdio pravo na naknadu za obrazovanje. Te naknadne provjere dovode do financijskih ispravaka u naknadnim računima koje podnese ATSEE. Premda ne postoji formalni sporazum s ATSEE-om, Sud EU-a dosad nije imao nikakvih sporova ni poteškoća u rješavanju pogrešaka prilikom izdavanja računa.

Bez obzira na to, Sud EU-a smatra da bi bilo korisno formalizirati postupak u obliku pisanog memoranduma o razumijevanju s ATSEE-om, kako bi se bolje utvrdile odgovornosti svih dionika; u tijeku su rasprave s drugim institucijama Unije sa sjedištem u Luxembourgu kako bi se osigurao usklađeni pristup.

ODGOVORI EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025.

POGLAVLJE 10.: EUROPSKA JAVNA UPRAVA

Odlomci 10.5., 10.18. i 10.20.

Uprava Suda nije upravljala postupkom javne nabave za taj okvirni ugovor.

Navedeni ugovor obuhvaća opremu i profesionalne usluge kojima se podupire ključna infrastruktura IKT-a Suda, za što su bitni kontinuitet, stabilnost i dugoročna podrška. Predmetne tehnologije nisu standardni proizvodi široke potrošnje, nego je riječ o komponentama koje su ključne za funkcioniranje najvažnijih sustava za rad Suda, čija zamjena ili migracija podrazumijeva znatne tehničke, operativne i financijske rizike.

U tom bi kontekstu zamjena takvih tehnologija svake četiri godine mogla biti nerazmjerna. Sud ne raspolaže dovoljnim proračunskim ili ljudskim resursima za redovito uvođenje opsežnih tehnoloških modernizacija takve prirode. Takvim bi se pristupom stvorili znatni troškovi tranzicije, povećali operativni rizici i potencijalno ugrozio kontinuitet osnovnih usluga.

Isto vrijedi i za profesionalne usluge obuhvaćene ugovorom. Budući da je na Sudu zaposlen ograničen broj internog pomoćnog osoblja, od ključne je važnosti održavanje kontinuiteta stručnosti i poznavanja tehničkog okružja. Česte promjene ugovaratelja dovele bi do gubitka znanja, dodatnih napora povezanih s uvođenjem novih zaposlenika u posao i njihovim osposobljavanjem te povećanog operativnog rizika.

U obzir se mora uzeti i struktura tržišta za predmetna rješenja. Produljenim trajanjem može se postići dovoljan interes na tržištu i zajamčiti odgovarajuće sudjelovanje. Bez toga moglo bi doći do smanjene dostupnosti tehničkih rješenja i specijaliziranih usluga podrške potrebnih za održavanje ključne infrastrukture.

Nadalje, okvirnim ugovorom nije se jamčilo dodjeljivanje poslova za bilo kojeg ugovaratelja jer se za većinu nabava i dalje moralo ponovno otvoriti nadmetanje. Stoga produljeno trajanje nije stvorilo ekskluzivan tržišni položaj ni za jednog dobavljača, već se njime zajamčio kontinuitet konkurentnih postupaka javne nabave.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 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 (RRF).

Komisija je 2025. procijenila 37 zahtjeva za plaćanje koji obuhvaćaju 1174 ključne etape i ciljne vrijednosti, od kojih je za 11 utvrđeno da nisu ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri. Isplaćeno je 87,3 milijarde EUR u bespovratnim sredstvima i zajmovima na temelju 1163 ključne etape i ciljne vrijednosti koje su ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri, uključujući tri za koje su ukinute prethodne suspenzije iz 2025. Sud je ispitao 420 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za sve isplate bespovratnih sredstava. Utvrdio je nalaze „s financijskim učinkom” za samo 16 od tih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, i to za devet plaćanja u okviru RRF-a za devet država članica. Za preostale 404 ispitane ključne etape i ciljne vrijednosti, koje čine 96 % skupa obuhvaćenog revizijom, Sud nije utvrdio nikakve financijske probleme.

U pogledu usklađenosti s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti Komisija napominje da 16 nalaza Suda s financijskim učinkom (**odlomak 11.11.**) obuhvaća samo 1,5 % ukupnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s bespovratnim sredstvima koje je Komisija ocijenila 2025.

Deset nalaza Suda u kojima se ne slaže s Komisijinom procjenom „zadovoljavajućeg ostvarenja ključnih etapa i ciljnih 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 ti zahtjevi ispunjeni. Komisija je detaljno ocijenila analize i zaključke Suda za svaki pojedinačni slučaj i ostala pri svojem stajalištu da su ključne etape i ciljne vrijednosti ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri u gotovo svim slučajevima koje je pozitivno ocijenila 2025. Kad je riječ o jednoj ključnoj etapi, Komisija je na temelju činjenica koje je utvrdio Sud predmetnoj državi članici poslala nacrt izvješća o preispitivanju u kojem je zatražila dodatne informacije i dokaze o zadovoljavajućem ostvarenju te ključne etape, u skladu s člankom 12. Sporazuma o financiranju u okviru RRF-a. Komisija na temelju dodatnih dokaza koje je dostavila država članica smatra da je ključna etapa u zadovoljavajućoj mjeri ostvarena. S tim u vezi Komisija zahvaljuje Sudu na temeljitoj analizi. Komisija nadalje napominje da bi, da se složila s nalazima Suda, u nekim slučajevima drukčije primijenila svoju objavljenu metodologiju za suspenzije[1] kako bi u potpunosti uzela u obzir napredak u provedbi i/ili važnost mjere.

Preostala četiri nalaza Suda povezana s razdobljem prihvatljivosti za financiranje iz RRF-a i dva nalaza o „dvostrukom financiranju” temelje se na razlikama u tumačenju pravnih odredbi Uredbe o RRF-u. Te su razlike u tumačenju i prethodnih godina dovele do sličnih nalaza Suda i očekuje se da će se to nastaviti tijekom cijelog trajanja RRF-a. Komisija je na temelju preporuka Suda objavila smjernice o dvostrukom financiranju i prihvatljivosti[2]. Međutim, Sud oba pitanja (dvostruko financiranje i prihvatljivost) tumači drukčije od Komisije i država članica. Komisija smatra da je njezino tumačenje pravnih odredbi u potpunosti u skladu s primjenjivim pravnim okvirom i napominje da ne

[1] COM(2023) 99 final od 21.2.2023.: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost: Jedinstveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a.
[2] COM(2024) 474, 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*.

može ukloniti razlike u ovoj fazi provedbe s obzirom na istek RRF-a u prosincu 2026. Osim toga, Komisija podsjeća da, prema njezinu mišljenju, nalazi o pitanjima prihvatljivosti ne utječu na zakonitost i pravilnost plaćanja u okviru RRF-a. Kako je navedeno u odgovoru Komisije na godišnja izvješća Suda za 2022., 2023. i 2024., nakon što Komisija ocijeni prihvatljivost mjera u okviru ocjene planova za oporavak i otpornost, Vijeće provedbenom odlukom Vijeća odlučuje je li mjera prihvatljiva. Komisija ne može u fazi plaćanja poništiti odluku Vijeća o prihvatljivosti mjere. Komisija podsjeća da provjerava jesu li dokazi u skladu s konceptom datuma početka prihvatljivosti koji primjenjuju i ona i države članice, ali potvrđuje da ne provjerava usklađenost s tumačenjem Suda.

Kao i prethodnih godina, Sud izvješćuje o nalazima o „nedostacima" u vezi s preliminarnom ocjenom Komisije (**odlomak 11.22.**), dokumentacijom država članica pri podnošenju zahtjeva za plaćanje (**odlomak 11.38.**) i strukturom mjera u provedbenoj odluci Vijeća (**odlomak 11.51.**). Komisija napominje da Sud u mnogim slučajevima izvješćuje o više nalaza koji se temelje na jednom slučaju. To se, na primjer, odnosi na nalaz da ciljna vrijednost nije ostvarena u zadovoljavajućoj mjeri i, s obzirom na to da je Komisija donijela drukčiji zaključak, Sud izvješćuje i o „nedostatku u procjeni Komisije". Komisija nadalje napominje da za više od polovine ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti za koje Sud utvrdi probleme navodi dva ili više nalaza. Komisija stoga smatra da je broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za koje Sud utvrdi nalaze točniji pokazatelj broja različitih problema od ukupnog broja nalaza jer se nekoliko nalaza može odnositi na istu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost.

Komisija pozdravlja činjenicu da je Sud prepoznao napredak postignut u provedbi revizijskih preporuka. Taj je rezultat postignut jasno definiranom metodologijom, kontinuiranom i bliskom suradnjom s državama članicama te strogim daljnjim postupanjem Komisije. Završna faza i zaključenje RRF-a ne označavaju kraj praćenja provedbe revizijskih preporuka. Naprotiv, Komisija će zadržati strogi nadzor nad njihovom provedbom tijekom tog razdoblja jer je najavila da će svoj revizijski rad na RRF-u nastaviti 2027. i nakon toga.

Kad je riječ o sustavima kontrola država članica za osiguravanje usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama, Komisija prima na znanje da je Sud otkrio pojedinačne nepravilnosti u postupcima javne nabave i državnih potpora. Komisija će utvrditi odgovarajuće daljnje postupanje na temelju tih nalaza o predmetnim državama članicama. Međutim, te nepravilnosti ne dovode u pitanje zakonitost i pravilnost plaćanja jer se isplata plaćanja državama članicama na razini EU-a temelji isključivo na zadovoljavajućem ostvarenju relevantnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Konkretno, kad je riječ o državnim potporama, Komisija se ne slaže s tumačenjem Suda da je u Danskoj prekršena uredba *de minimis*. Kad je riječ o drugoj državi članici (Francuska), Komisija shvaća da su nalazi Suda postupovne prirode (npr. nedostatak revizijskog traga) (**odlomak 11.37.**). Općenitije gledano, Komisija podsjeća da su, kad je riječ o državnim potporama, države članice i dalje odgovorne za osiguravanje usklađenosti s primjenjivim pravilima te bi trebale obavijestiti Komisiju o svim mjerama državne potpore koje nisu obuhvaćene uredbama o izuzeću od državnih potpora.

Sud izvješćuje i o novom području rada za analizu izmjena provedbenih odluka Vijeća. Uredbom o RRF-u predviđa se mogućnost da države članice zatraže izmjenu provedbenih odluka Vijeća „[a]ko zbog objektivnih okolnosti dotična država članica više ne može djelomično ili u cijelosti provesti plan za oporavak i otpornost, uključujući relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti"[3], tj. kako bi se riješili problemi u provedbi. Komisija ocjenjuje svaki zahtjev na temelju detaljne analize u skladu s kriterijima utvrđenima u Uredbi o RRF-u[4]. U slučaju pozitivne ocjene Komisija objavljuje prijedlog nove provedbene odluke na razmatranje Vijeću, koje donosi konačnu odluku. U skladu sa zakonodavnom namjerom da ključne etape i ciljne vrijednosti budu ostvarive, države članice mogu, na primjer, zatražiti smanjenje opsega mjere i razmjerno smanjenje njezine procjene troškova (sve dok ukupni procijenjeni troškovi i dalje odgovaraju dodjeli) ili uklanjanje nepotrebnih privremenih ključnih etapa

[3] Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost („Uredba o RRF-u"), članak 21. stavak 1.
[4] Uredba o RRF-u, članak 22. i Prilog V.

kako bi se smanjilo administrativno opterećenje. Iako prima na znanje zabrinutost Suda u pogledu internog vođenja evidencije, Komisija smatra da su sve izmjene provedene u skladu s pravnom osnovom.

Komisija napominje da Sud ne izdaje dodatne preporuke o RRF-u s obzirom na njegov istek u prosincu 2026. (**odlomak 11.62.**) i pozdravlja taj pragmatičan pristup. Kad je riječ o preporukama iz godišnjih izvješća Suda za 2022., 2023. i 2024., Komisija smatra da su sve preporuke provedene u mjeri u kojoj su prihvaćene u njezinim početnim odgovorima.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA SUDA

1. Procjena usklađenosti s uvjetima za plaćanje i uvjetima prihvatljivosti

Ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

Da bi ostvarila pravo na plaćanje u okviru RRF-a, 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. Uredbom o RRF-u od Komisije se zahtijeva da procijeni je li svaka ključna etapa i ciljna vrijednost „ostvarena u zadovoljavajućoj mjeri". Komisija je u veljači 2023. objavila okvir u kojem se opisuje kako provodi procjenu toga je li ključna etapa ili ciljna vrijednost u zadovoljavajućoj mjeri ostvarena 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 i mišljenje posebnog odbora stručnjaka iz država članica o preliminarnoj procjeni[7]. Stoga, kad je riječ o **odlomcima od 11.13.** do **11.14.**, Komisija smatra da je svaka odluka o plaćanju donesena transparentno i pod strogim nadzorom.

Od 420 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nad kojima je proveo reviziju, Sud je u 10 slučajeva zauzeo drukčije stajalište nego Komisija. U svim tim slučajevima to je stajalište, kao i prethodnih godina, proizašlo iz različitog tumačenja zahtjeva ili različitog tumačenja pitanja potvrđuju li dostavljeni dokazi da su ti zahtjevi ispunjeni.

Kad je riječ o ostvarenju poljske ključne etape B5G „Stupanje na snagu uredbe o utvrđivanju standarda kvalitete za kruta goriva iz biomase" (**okvir 11.1.**), Komisija je smatrala da se ključnom etapom B5G zahtijeva stupanje na snagu uredbe o utvrđivanju standarda kvalitete za drvene pelete i drvene brikete (a ne za svu biomasu namijenjenu upotrebi u kućanstvu; isključujući, među ostalim, i propise o zaštiti od smoga). Takvo tumačenje potkrijepljeno je, među ostalim čimbenicima, opisom

[5] COM(2023)99, 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.

[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.

mjere u provedbenoj odluci Vijeća, dokazima koji su prethodili donošenju izvornog plana za oporavak i otpornost, kao i činjenicom da u trenutku izrade plana za oporavak i otpornost poljski pravni okvir nije imao odgovarajuće standarde kvalitete za drvene pelete. S druge strane, već su postojali odgovarajući standardi kvalitete za druge vrste krutih goriva iz biomase, uključujući posebno regionalne propise o zaštiti od smoga. Na temelju toga Komisija se ne slaže sa stajalištem Suda da ključna etapa nije ostvarena u zadovoljavajućoj mjeri. Osim toga, Komisija napominje da bi se mjera smatrala neprihvatljivom za potporu iz RRF-a umjesto nezadovoljavajuće ostvarenom ako bi se prihvatilo tumačenje Suda u pogledu zahtjeva za ključnu etapu (prema kojem bi ostvarenje ključne etape trebalo obuhvaćati druge vrste krute biomase, kao što je drvo za ogrjev). To je zato što su takvi standardi kvalitete doneseni i provedeni u Poljskoj prije 1. veljače 2020.

Kad je riječ o dvije ključne etape u području pravosuđa u Poljskoj (**odlomak 11.14.**), Komisija ostaje pri svojim odgovorima na godišnje izvješće Suda za 2024[8]. Komisija napominje da je već 2024. isplatila sredstva za te ključne etape. Sud u godišnjem izvješću za 2025. iznosi najnovije informacije o tom slučaju iz 2024., ali i dalje ne donosi zaključak na temelju informacija kojima raspolaže. Komisija napominje da Sud čeka buduće presude Suda Europske unije prije donošenja zaključka. Komisija napominje da je 2024. morala utvrditi neovisnost i nepristranost poljskog Vijeća za profesionalnu odgovornost na temelju postojeće sudske prakse u trenutku procjene te da pri utvrđivanju jesu li ključne etape ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri nije mogla primijeniti presude donesene nekoliko godina poslije. Komisija ostaje pri svojoj procjeni ključnih etapa, kako je objašnjeno u relevantnoj preliminarnoj procjeni[9].

Razdoblje prihvatljivosti RRF-a

Kad je riječ o četiri nalaza o razdoblju prihvatljivosti RRF-a, kako je naveo i Sud (**odlomci od 11.15.** do **11.17.**), Komisija i države članice s jedne strane i Sud s druge strane i dalje različito tumače „početak" mjere. U tom pogledu Komisija upućuje na svoje odgovore na godišnja izvješća Suda za 2023. i 2024[10].

Kao odgovor na prethodnu preporuku Suda[11] Komisija je u listopadu 2024. objavila dodatne smjernice[12] u kojima su navedena dva pitanja za osiguravanje dosljednosti pristupa: 1. „Je li provedba predložene mjere započela tek 1. veljače 2020. ili nakon tog datuma?"; i 2. „Jesu li troškovi za tu provedbu započeli tek 1. veljače 2020. 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.

Dvostruko financiranje

Kako je navedeno u odgovoru na godišnja izvješća Suda za 2022. i 2024.[13] i u odgovoru na njegovo tematsko izvješće 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 dvaput prijave ista postignuća,

[8] Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2024., str. 485.–486.
[9] Vidjeti Pozitivna preliminarna procjena zadovoljavajućeg ostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s prvim zahtjevom za plaćanje koji je Poljska podnijela 15. prosinca 2023., a Europska komisija dostavila Gospodarskom i financijskom odboru (52bd45c7-da37-4ba0-b623-95da8cdad7f9_en).
[10] Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2023., str. 485.
[11] Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2023., str. 491.
[12] COM(2024)474, Prilog II.: „Prihvatljivost mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost – datum početka prihvatljivih mjera".
[13] Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2022., str. 453. Odgovori Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2024., str. 486.

pa se stoga i financiraju dvaput" (**odlomak 11.19.**). S druge strane, Komisija primjenjuje koncept dvostrukog financiranja utvrđen u Uredbi o RRF-u 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 EU-a 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 RRF-u koncept dvostrukog financiranja povezan s troškovima. Komisija je dala smjernice[14] u kojima se objašnjava kako primijeniti koncept dvostrukog financiranja koji se temelji na troškovima u logici provedbe RRF-a 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 izričito predviđeno, pa čak i propisano Uredbom o RRF-u. U više uvodnih izjava Uredbe o RRF-u navode se moguće mjere reformi za koje nije vjerojatno da će imati izravne troškove, kao što su reforme za jačanje socijalnog dijaloga ili smanjenje administrativnog opterećenja, čime se jasno daje do znanja da su Parlament i Vijeće 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 RRF-a smatraju se „financiranima" ili „dvostruko financiranima" ako se primaju doprinosi iz drugih fondova EU-a.

Nalaz o „dvostrukom financiranju", o kojem Sud izvješćuje u vezi s latvijskom ključnom etapom 144 „Donošenje mapiranja ljudskih resursa u zdravstvenoj skrbi" (**okvir 11.2.**), pokazuje taj problem. Iako Sud navodi da je „mapiranje ljudskih resursa u zdravstvenoj skrbi već u potpunosti financirano u okviru Instrumenta EU-a za tehničku potporu", Komisija smatra da u ovom slučaju po definiciji ne može doći do dvostrukog financiranja jer država članica nije predložila nikakve troškove u vezi s tom ključnom etapom. Nadalje, Instrumentom za tehničku potporu (TSI) ne osiguravaju se financijska sredstva za državu članicu, nego se od nje zahtijeva da stavi na raspolaganje osoblje i resurse za potporu provedbi projekta. RRF stoga nije mogao pokriti iste troškove kao TSI. Nadalje, Komisija napominje da se, neovisno o bilo kakvoj pruženoj potpori, samim TSI-jem ne može osigurati „donošenje" takve strategije, koja ovisi o mjerama i potpori nacionalnih tijela.

2. Ispitivanje odabranih sustava praćenja i kontrole

Nedostaci povezani s procjenom zahtjeva za plaćanje

Sud ističe 40 slučajeva „nedostataka u procjeni Komisije" (**odlomak 11.22.**). Oni se odnose na niz nalaza koji obuhvaćaju, na primjer, nedostatak određenih dokumenata ili činjenicu da Komisija nije preispitala element za koji Sud smatra da ga je trebalo provjeriti. Komisija prima na znanje neke od tih nalaza, ali se ne slaže s većinom njih.

Komisija prima na znanje da je Sud utvrdio 12 prijavljenih „nedostataka u Komisijinoj procjeni" (**odlomak 11.22.**) povezanih s nalazima s financijskim učinkom. U slučajevima u kojima Sud smatra da ključna etapa ili ciljna vrijednost nije ostvarena i u kojima je Komisija donijela drukčiji zaključak, Sud taj zaključak navodi i kao „nedostatak". Komisija napominje i da Sud u nekim slučajevima za jednu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost izvješćuje o nekoliko nedostataka bez financijskog učinka (npr. „nejasno definirana ključna etapa ili ciljna vrijednost" (**odlomak 11.53.**) uz „nedostatak u Komisijinoj procjeni"). Komisija stoga smatra da je broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za koje Sud utvrdi nalaze točniji pokazatelj broja različitih problema od ukupnog broja nalaza.

[14] COM(2024)474, Prilog IV. „Koncept dvostrukog financiranja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost".

Kad je riječ o primjeru ciparske ciljne vrijednosti 193 „Smanjenje broja neriješenih predmeta za izdavanje vlasničkih listova izdavanjem vlasničkih listova ili odbijanjem predmeta” (**okvir 11.3.**), Sud smatra da je Komisija trebala provesti dodatne provjere. Međutim, Komisija primjećuje da je njezina procjena bila primjerena i napominje da je Sud zatražio i pregledao primarne dokaze na temelju uzorka te nije utvrdio nikakva odstupanja, što potvrđuje procjenu zadovoljavajućeg ostvarenja.

Sud izvješćuje i o četiri „nedostatka u zahtjevima za plaćanje” jer smatra da izjave o upravljanju sadržavaju djelomično netočne informacije (**odlomak 11.38.**). Komisija prima na znanje nalaze, ali se ne slaže sa svim slučajevima i podsjeća da nacionalna tijela podnose izjavu o upravljanju na temelju vlastite prosudbe i informacija dostupnih u trenutku podnošenja. Komisija podsjeća da je izjava o upravljanju popraćena opsežnom dokumentacijom i da stoga ne mora sadržavati svaku informaciju te da postupak procjene pruža dovoljno mogućnosti upravljačkim tijelima da dostave, a Komisiji da zatraži dodatne informacije ili pojašnjenja. Komisija smatra da su u svim slučajevima koje je utvrdio Sud relevantne informacije koje nisu bile navedene u zadrškama u izjavi o upravljanju bile stavljene na raspolaganje u potpunoj dokumentaciji zahtjeva za plaćanje.

Komisijine revizijske preporuke

Sud prima na znanje napredak Komisije u provedbi revizijskih preporuka (**odlomak 11.26.**), ali napominje da su neke „ključne” i „vrlo važne” preporuke ostale otvorene tijekom posljednje godine provedbe RRF-a.

Od početka primjene Mehanizma Komisija je izdala više od 2700 revizijskih preporuka u svih 27 država članica. Do 28. svibnja 2026. velika većina njih (91 %) već je bila zaključena ili je Komisija preliminarno procijenila da je zaključena. Taj je rezultat postignut jasno definiranom metodologijom. Komisija primjenjuje konzervativan pristup i zaključuje revizijske preporuke samo ako država članica dostavi dostatne, pouzdane i odgovarajuće dokaze o provedbi. Taj rezultat isto tako ukazuje na kontinuiranu i blisku suradnju s državama članicama te strogo praćenje koje provodi Komisija. To pokazuje konkretan napredak postignut u sustavima unutarnje kontrole država članica.

Komisija će nastaviti pomno pratiti provedbu svojih preporuka izdanih nakon 31. prosinca 2026. i preporuka izdanih prije tog datuma koje su i dalje otvorene[15]. Nastavit će ostvarivati i svoja prava na sudjelovanje u povratu sredstava u slučajevima utvrđenima u okviru za „smanjenja i povrate u okviru RRF-a”[16]. Sud iznosi podatke o broju otvorenih „ključnih” i „vrlo važnih” preporuka za 37 odabranih završnih revizijskih izvješća objavljenih od početka primjene Mehanizma do krajnjeg roka 11. svibnja 2026. (**slika 11.4.**). U tom pogledu Komisija ističe da je od ukupno 448 preporuka povezanih s „ključnim” i „vrlo važnim” nalazima iz tih završnih izvješća o reviziji iz uzorka i dalje „otvoreno” samo njih 25, što je 5,6 % ukupnog broja. Od toga za devet preporuka rok za odgovor države članice još nije istekao. Za preostale slučajeve dostavljeni su odgovori država članica. Za 12 preporuka slučajevi su ocijenjeni zaključenima i u pripremi su dopisi o daljnjem postupanju. Kad je riječ o preostale četiri preporuke, Komisija pomno prati odgovarajuće slučajeve kako bi osigurala provedbu korektivnih mjera.

Kad je riječ o dvije revizijske preporuke za koje Sud smatra da su zaključene bez dostatnih dokaza (**odlomak 11.28.**), zaključak Suda ne odražava puni opseg dokazne osnove Komisije upotrijebljene za zaključenje tih dviju revizijskih preporuka. Komisija podsjeća da se zaključenje preporuke ne temelji samo na dokazima koje je država članica dostavila u službenom postupku daljnjeg postupanja; u

[15] C(2026) 2647, „Smjernice za države članice o operativnim aspektima povezanima sa završnom fazom i zaključenjem Mehanizma za oporavak i otpornost” (odjeljak 6.3.).
[16] C/2024/4990 Obavijest Komisije – Smjernice za planove za oporavak i otpornost, Prilog IV.

skladu sa standardnom revizijskom praksom Komisija uzima u obzir i informacije iz drugih revizija, sažetke revizija i podatke dostupne putem informatičkih alata kao što je Arachne.

Djelotvornost sustava kontrole država članica

Komisija pozdravlja činjenicu da je Sud priznao revizijske i kontrolne ključne etape kao pozitivan korak prema jačanju sustava kontrole u državama članicama. Međutim, ne slaže se s izjavom da „Nedostaci u sustavima kontrole u državama članicama čije je drugo ili bilo koje naknadno plaćanje bilo uvjetovano ostvarenjem 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" (**odlomak 11.31.**). Komisija sustavno ponovno procjenjuje primjerenost predloženih sustava kontrole država članica u odnosu na kriterij 2.10. iz Priloga V. Uredbi o RRF-u svaki put kad države članice podnesu zahtjeve za reviziju svojih planova za oporavak i otpornost. U skladu s logikom dinamičnog praćenja to se provodi na temelju informacija koje su dostavile države članice, dopunjenih dodatnim dokazima koje je prikupila Komisija, uključujući nalaze revizije. Komisija smatra da su uslijed povećanja broja njezinih revizija otkriveni konkretni nedostaci koji se mogu ispraviti dodavanjem revizijske i kontrolne ključne etape, a da se pritom ne dovede u pitanje primjerenost sustava kontrole država članica. U tom je kontekstu naglasak revizijske i kontrolne ključne etape na mehanizmima koje država članica treba uspostaviti kako bi odgovorila na relevantne nalaze revizije. Zahvaljujući tome države članice poboljšale su svoje nacionalne sustave kontrole i tako dodatno povećale razinu jamstva. Stoga uvođenje revizijske i kontrolne ključne etape ne bi trebalo tumačiti kao znak da sustavi kontrole država članica dotad nisu bili prikladni za provedbu RRF-a. Osim toga, Komisija podsjeća da se pravilnost rashoda u okviru RRF-a utvrđuje isključivo na temelju zadovoljavajućeg ostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, koje se provjerava *ex ante* i *ex post* kontrolama.

Sud izvješćuje o „trajnim nedostacima" u sustavima kontrole četiriju država članica tijekom razdoblja u kojem su posebne revizijske preporuke Komisije izdane tim državama članicama ostale otvorene (**odlomak 11.32.**). Komisija napominje da se prijavljeni revizijski nalazi i preporuke odnose na nedostatke u provedbi kontrola, a ne na strukturu sustava unutarnje kontrole države članice. Države članice propisno su prihvatile te nalaze i Komisija je u međuvremenu procijenila da su sve preporuke pravilno provedene u okviru daljnjeg postupanja na temelju revizije. Komisija smatra da nijedan od tih nalaza revizije nije doveo u pitanje opće zaštitne mjere predviđene sustavima kontrole tih država članica i stoga nije opravdao uvođenje revizijske i kontrolne ključne etape. Slijedom toga, Komisija tvrdi da su plaćanja tim državama članicama izvršena uz odgovarajuće mehanizme kontrole.

Komisija prima na znanje da je Sud u okviru revizija utvrdio niz mogućih nepravilnosti u postupcima javne nabave u dvije države članice i moguće nepravilnosti u postupcima dodjele državnih potpora u tri države članice. Komisija će utvrditi odgovarajuće daljnje postupanje na temelju tih nalaza o predmetnim državama članicama. Međutim, ti slučajevi ne utječu na zakonitost ni pravilnost povezanih plaćanja jer se isplata sredstava temelji isključivo na zadovoljavajućem ostvarenju relevantnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Komisija je nakon godišnjeg izvješća Suda za 2023. proširila opseg revizije i ažurirala svoju revizijsku strategiju kako bi u svim vrstama revizija sustavno provjerila ispunjavaju li države članice svoju obvezu iz članka 22. stavka 2. točke (a) Uredbe o RRF-u. To uključuje provjeru, prema potrebi, da države članice redovito provjeravaju upotrebljavaju li se dodijeljena financijska sredstva pravilno u skladu sa svim primjenjivim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima, posebno u područjima javne nabave i državnih potpora, uključujući djelotvornost takvih provjera. Te su provjere provedene pomoću poboljšanog paketa instrumenata Komisije, uključujući sveobuhvatne kontrolne popise.

3. Izmjene provedbene odluke Vijeća

Kao posebno područje rada u okviru ovogodišnjeg postupka davanja izjave o jamstvu Sud je analizirao izmjene provedbene odluke Vijeća i pregledao 32 izmjene ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u osam

država članica (**odlomak 11.9.**). Komisija podsjeća da se Uredbom o RRF-u svakoj državi članici omogućuje da zatraži izmjenu ili zamjenu provedbene odluke Vijeća kojom se odobrava nacionalni plan za oporavak i otpornost „[a]ko zbog objektivnih okolnosti dotična država članica više ne može djelomično ili u cijelosti provesti plan za oporavak i otpornost, uključujući relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti”[17]. S obzirom na to da samo Sud odlučuje o opsegu revizije, Komisija napominje da su opsegom revizije obuhvaćene samo izmjene ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za koje je izvršeno plaćanje. Opsegom revizije stoga nisu obuhvaćeni slučajevi u kojima Komisija nije predložila da Vijeće izmijeni provedbenu odluku Vijeća, iako su takvi slučajevi jednako relevantni za sve zaključke o interakciji između izmjena provedbene odluke Vijeća i zahtjeva za plaćanje. Zaključci koji iz toga proizlaze, a posebno izjava da se time „smanjuje […] djelotvornost financijske poluge EU-a i šalje […] poruka da se nedostizanje tih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri može izbjeći izmjenom povezane provedbene odluke Vijeća kako bi se omogućila isplata” (**odlomak 11.42.**), proizlaze iz tog opsega revizije. Komisija se ne slaže s tim stajalištem i ističe izričitu pravnu odredbu kojom se opravdava revizija ako se ključna etapa ili ciljna vrijednost „više ne može ostvariti”. Komisija stoga napominje da su suzakonodavci izričito odlučili dopustiti reviziju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ako objektivne okolnosti sprečavaju njihov dovršetak, pod uvjetom da plan za oporavak i otpornost i dalje općenito ispunjava sve druge kriterije.

Kad je riječ o nalazima Suda o obrazloženju i dokazima za objektivne okolnosti (**odlomci 11.43.** i **11.44.**), Sud napominje da je Komisija pružila smjernice o izmjenama 2023., 2024. (**odlomak 11.43.**) i 2025. (**odlomak 11.39.**). Iako takve smjernice pružaju okvir, i dalje je potrebno provesti procjenu na pojedinačnoj osnovi zbog raznolikosti mogućih objektivnih okolnosti koje bi mogle zahtijevati reviziju. Budući da njezine procjene uključuju kvalitativne prosudbe, Komisija priznaje da Sud može zauzeti drukčije stajalište o obrazloženjima i dokazima koje su dostavile države članice. Međutim, Komisija smatra da su njezine procjene bile pouzdane i utemeljene na dokumentaciji, kao i na detaljnim raspravama s državama članicama. Komisija je transparentno utvrdila razloge za svoja stajališta u prijedlozima za izmjenu provedbenih odluka Vijeća.

Komisija prima na znanje opažanje Suda da su nekim izmjenama dijelovi određenih faza mjere uklonjeni iz plana za oporavak i otpornost (**odlomak 11.45.**), ali napominje da su takve izmjene dopuštene Uredbom o RRF-u, kako je prethodno objašnjeno. Komisija napominje da ocjenjuje je li revidirani plan za oporavak i otpornost u skladu s kriterijima za ocjenjivanje predviđenima u Uredbi i kodificira tu ocjenu u svojim prijedlozima za izmjenu provedbene odluke Vijeća. Taj transparentan pristup pokazuje kako Komisija osigurava provedbu svih izmjena uz poštovanje Uredbe o RRF-u. Ako se zbog promjena opsega mjere ukupni procijenjeni trošak plana za oporavak i otpornost smanji ispod iznosa financijskih sredstava dodijeljenih državi članici, Komisija zahtijeva od države članice da razmjerno proširi drugu mjeru ili smanji iznos zatraženih financijskih sredstava. U skladu sa smjernicama Komisije da „ako se promjena odnosi samo na opseg mjere, revizija procijenjenih troškova trebala bi se provesti razmjerno tomu”, za takvu promjenu nije potrebno novo obrazloženje procijenjenih troškova[18].

Ako države članice u svoj plan za oporavak i otpornost uključe reformu s procjenom troškova od nula eura, time se ne povećavaju niti smanjuju dodijeljena financijska sredstva. Stoga Komisija potvrđuje nalaz Suda (**odlomak 11.48.**) da promjena takve mjere nema izravne financijske posljedice, što proizlazi iz pravne osnove RRF-a. Međutim, Komisija razmatra učinak takve promjene na plan za oporavak i otpornost općenito, posebno na usklađenost sa svim zakonski utvrđenim kriterijima za ocjenjivanje. U tom pogledu Komisija odlučno odbacuje izjavu Suda da izmjene mjera bez troškova „mogu oslabiti poticaje za zadržavanje početnog opsega i ambicije reformi”, s obzirom na to da su Uredbom o RRF-u uspostavljene čvrste zaštitne mjere, koje Komisija i Vijeće primjenjuju na

[17] Uredba o RRF-u, članak 21. stavak 1.
[18] C/2024/4618, odjeljak II.IV.

transparentan i javno dostupan način, kako bi se osiguralo da svi planovi za oporavak i otpornost, uključujući njihove reforme, u svakom trenutku poštuju pravni okvir RRF-a.

Primjer irske reforme 2.7. „Rješavanje problema digitalnog jaza i poboljšanje digitalnih vještina" (**okvir 11.5.**) to u potpunosti ilustrira. Kao jedan od četiri elementa reforme, koja je u potpunosti financirana i provedena nacionalnim sredstvima, Irska se obvezala poduzeti mjere kojima bi se povećao broj osoba s diplomom u području IKT-a te je prvotno predložila cilj za mjerenje *učinka* te mjere. S obzirom na to da je ta ciljna vrijednost bila dio reforme bez troškova koja nije bila ključna, Irska je pitala može li izmijeniti ciljnu vrijednost kako bi se uvela bolja alternativa kojom bi se omogućilo smanjenje administrativnog opterećenja, a istodobno ostvarili ciljevi odgovarajuće mjere. Komisija je predložila izmjenu provedbene odluke Vijeća u skladu sa zahtjevom Irske, a Vijeće se složilo. Iako je tom izmjenom smanjena ciljna vrijednost kojom se mjeri učinak reforme (za 12 %), njome se ne mijenja cilj politike ni njegova provedba u državi članici, tj. provedba reformi u području digitalnih vještina. Prije i nakon revizije svi polaznici i dalje se u potpunosti financiraju nacionalnim sredstvima te stoga ta promjena nije utjecala na financijska sredstva dodijeljena u okviru RRF-a.

4. Osmišljavanje mjera, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

Kao i prethodnih godina[19], Sud navodi da bi ključnim etapama i ciljnim vrijednostima trebali biti „obuhvaćeni svi glavni elementi povezane reforme ili ulaganja, posebice njihovo dovršenje" (**odlomak 11.50.**). 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. Međutim, podsjeća da Uredba o RRF-u izričito definira ključne etape i ciljne vrijednosti kao „sredstva za mjerenje napretka"[20].

Kad je riječ o primjeru švedske revizijske i kontrolne ključne etape 41 „M 1: Vladine odluke kojima se osigurava djelotvorna i učinkovita provedba plana za oporavak i otpornost, uključujući strukturu za reviziju i kontrolu" (**okvir 11.6.**), Komisija podsjeća da su revizijske i kontrolne ključne etape namijenjene uklanjanju nedostataka u osmišljavanju mehanizama kontrole utvrđenih u planovima za oporavak i otpornost kako bi se osigurala usklađenost s člankom 22. Uredbe o RRF-u. Komisija je uvela tu ključnu etapu, usmjerenu na osmišljavanje i provedbu potrebnog sustava kontrole na nacionalnoj razini u Švedskoj, koja je ujedno uključivala zahtjev da se uspostavi jasan okvir za nametanje pravnih obveza svim provedbenim tijelima u švedskom nacionalnom sustavu kontrole. Pitanja povezana s provedbom takvih mehanizama na razini pojedinačnih provedbenih tijela, koja ni na koji način ne dovode u pitanje cjelokupni sustav kontrole u zemlji, zatim se prate i ispituju u okviru detaljne Komisijine revizije, uključujući provjere na terenu. Zaštitu financijskih interesa odozgo prema dolje pružaju revizijske i kontrolne ključne etape, a odozdo prema gore detaljne provjere pojedinačnih provedbenih tijela, čime se osigurava učinkovit i sveobuhvatan pristup zaštiti financijskih interesa Unije, za razliku od vremenski ograničenog postupka podnošenja zahtjeva za plaćanje na temelju dokumenata.

[19] Godišnje izvješće Europskog revizorskog suda za 2024., odlomak 11.51., Godišnje izvješće Europskog revizorskog suda za 2023., odlomak 11.45.

[20] Uredba o RRF-u, članak 2. točka 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". Vidjeti i odgovore Komisije na poglavlje 11. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2024., str. 493.

5. Godišnja izvješća o radu i godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti

U godišnjem izvješću o radu GU-a ECFIN (**odlomci od 11.54.** do **11.59.**) navodi se kako je Komisija postigla jamstvo o (i) zakonitosti i pravilnosti plaćanja; (ii) sustavima država članica povezanima s javnom nabavom i državnim potporama i (iii) ispravcima u skladu s člankom 22. stavkom 5. Uredbe o RRF-u, uz istodobno transparentno navođenje razine rizika predviđene za svako od tih pitanja po državi članici. Komisija je tijekom 2025. provela veći broj *ex ante* i *ex post* kontrola povezanih s plaćanjima u okviru RRF-a nego ijedne prethodne godine. Rezultati tih kontrola uzimaju se u obzir zajedno s radom Suda i OLAF-a pri utvrđivanju odgovarajuće razine rizika.

Provodeći prethodne preporuke Suda Komisija je ažurirala svoju metodologiju procjene rizika u pogledu značajnosti tijekom cijelog trajanja RRF-a[21]. Pritom je uzela u obzir kratka izvješća iz revizija prije dovršetka rada i pozdravlja potvrdu Suda da joj taj pristup omogućuje da uzme u obzir sve dostupne informacije (**odlomak 11.56.**). Komisija smatra da uzimanje u obzir najnovijih dostupnih informacija povećava transparentnost u pogledu rizika te da te prednosti nadmašuju moguće nedostatke takvog pristupa.

Komisija smatra da rezultati koji proizlaze iz revidirane metodologije procjene rizika pružaju razumno jamstvo u pogledu razine rizika dodijeljene svakoj državi članici. Stoga se, kao ni prethodnih godina, ne slaže s mišljenjem Suda da će taj pristup vjerojatno dovesti do podcjenjivanja razine rizika.

6. Preporuke

Tijekom provedbe RRF-a Komisija je zadržala konstruktivan i proaktivan pristup u suradnji sa Sudom. Prihvatila je većinu preporuka Suda u revizijama povezanima s RRF-om te će nastaviti jačati svoj okvir kontrola oslanjajući se na nalaze i preporuke Suda do zaključenja RRF-a. Komisija napominje da Sud ne izdaje dodatne preporuke s obzirom na završetak provedbe RRF-a u prosincu 2026. (**odlomak 11.62.**) i pozdravlja taj pragmatičan pristup. Prijedlozi Komisije za višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2028. – 2034. temelje se na iskustvima stečenima iz programa provedenih u okviru aktualnog VFO-a, kao i na preporukama Suda. Komisija je primila na znanje mišljenja Suda o njezinim prijedlozima.

Od devet preporuka iz godišnjih izvješća Suda za 2022., 2023. i 2024. Komisija je prihvatila ili djelomično prihvatila njih sedam. Komisija smatra da je u potpunosti provela prihvaćene elemente svih sedam preporuka u skladu sa svojim početnim odgovorima.

Napominje da Sud ocjenjuje razinu provedbe u odnosu na preporuku koju je sastavio, neovisno o tome je li Komisija u potpunosti prihvatila tu preporuku. S druge strane, Komisija procjenjuje razinu provedbe u odnosu na obvezu koju je preuzela u odgovorima na tematska izvješća. Stoga Sud u nekim slučajevima smatra da su preporuke samo djelomično provedene, dok ih Komisija smatra u potpunosti provedenima.

Komisija prima na znanje procjenu Suda u pogledu preporuke br. 3. u njegovu godišnjem izvješću za 2023. Međutim, Komisija smatra da je poduzet sveobuhvatan skup mjera kako bi se osiguralo da države članice poduzmu hitne korektivne mjere za uklanjanje preostalih nedostataka u sustavima kontrole, među ostalim u području javne nabave i državnih potpora. Te mjere uključuju sveobuhvatne provjere svih vrsta revizija, uvođenje revizijskih i kontrolnih ključnih etapa ako se utvrde sistemski nedostaci te strogo praćenje daljnjeg postupanja na temelju revizijskih preporuka.

[21] Vidjeti Prilog 5. godišnjem izvješću o radu GU-a ECFIN za 2024. i 2025.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ODGOVORI EUROPSKOG PARLAMENTA NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025.

POGLAVLJE 12.: MJERE PODUZETE U VEZI S PREPORUKAMA IZ TEMATSKIH IZVJEŠĆA IZ 2022.

ODGOVORI PARLAMENTA NA MJERE PODUZETE NA TEMELJU TEMATSKOG IZVJEŠĆA 18/2022:

„Institucije EU-a i COVID-19 – Odgovor je bio brz, no i dalje predstoje izazovi da se inovacije i fleksibilnost proizašle iz krize iskoriste na najbolji mogući način”

Prilog 12.2. – Mjere u vezi s preporukama iz tematskog izvješća iz 2022. – Ostali subjekti revizije

Parlament prima na znanje analizu napretka postignutog u provedbi preporuka Revizorskog suda.

Nakon pandemije bolesti COVID-19 Parlament nije uveo sveobuhvatan novi način rada koji utječe na njegovu politiku upravljanja nekretninama. Umjesto toga, ojačao je postojeću strategiju uz istodobno održavanje postojećeg fonda zgrada. Tim se modelom daje prednost općoj optimizaciji postojeće imovine te se stoga ne stvara nikakav poseban proračunski učinak na politiku upravljanja nekretninama.

Od presudne je važnosti da Parlament pruža izravnu, osobnu i trajnu potporu zastupnicima u Europskom parlamentu pri obavljanju njihovih svakodnevnih dužnosti. Za to su potrebni stalna pomoć na licu mjesta, usluge u blizini, sigurni prostori za sastanke i operativni kontinuitet, što su sve čimbenici koji utječu na pristup Parlamenta upravljanju uredskim zgradama potrebnima njegovu osoblju i koji određuju njegove infrastrukturne potrebe. Proračunski dobici stoga su ograničeni, dok su učinci rada na daljinu na okoliš znatni.

Stoga Parlament smatra da preporuka 3. točka (c) nije primjenjiva.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 12.: Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima Europskog revizorskog suda iz 2022.

Komisija pridaje iznimnu važnost provedbi svih prihvaćenih preporuka koje joj je uputio Europski revizorski sud (**odlomci 12.6. – 12.10.**) i prati mjere koje se obvezala provesti u okviru svojeg mandata. Europski revizorski sud (dalje u tekstu: Sud) procjenjuje razinu provedbe u odnosu na preporuku koju je donio, neovisno o tome je li Komisija u potpunosti prihvatila tu preporuku. S druge strane, Komisija procjenjuje razinu provedbe u odnosu na obvezu koju je preuzela u odgovorima na tematska izvješća. Stoga Sud u pojedinim slučajevima smatra da su preporuke provedene samo djelomično, dok Komisija smatra da su u cijelosti provedene.

U tom kontekstu Komisija prima na znanje procjenu Suda prema kojoj je **razina provedbe preporuka upućenih Komisiji dosegnula** 74 % preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri (što je neznatno smanjenje u odnosu na 77 % utvrđenih u okviru praćenja provedbe preporuka Suda iz 2021.) (**odlomak 12.6.**). Komisija potvrđuje da mogu postojati razlike u procjeni stupnja provedbe preporuka (**odlomak 12.8.**). Iako Komisija utvrđuje kad je određena preporuka u potpunosti provedena, i dalje je predana osiguravanju djelotvornog ostvarivanja temeljnih ciljeva svih preporuka.

Općenito, kad je riječ o razini prihvaćanja preporuka, udio preporuka koje nisu prihvaćene 2022. blago se povećao u odnosu na 2021. (oko 4 % preporuka iz 2022. u odnosu na 2 % iz 2021.). Komisija je 2022. djelomično prihvatila 9 % preporuka Suda. **Do neprihvaćanja ili djelomičnog prihvaćanja preporuka** može doći zbog nekoliko razloga, na primjer: (i) ograničenja nametnutih postojećim regulatornim okvirom i/ili poteškoća u prejudiciranju budućeg zakonodavstva EU-a, (ii) nadležnosti i uloga (uključujući mehanizme odgovornosti i pouzdanosti) različitih institucija, tijela, država članica i dionika EU-a, (iii) komplementarnosti s politikama, zakonodavstvom i programima, (iv) Komisijine procjene izvedivosti preporuka i/ili posljedica koje one imaju za potrebne resurse i vremenske okvire.

Kad je riječ o **pravodobnoj provedbi preporuka** (**odlomak 12.18.**), Komisija pozdravlja zaključak Suda da se udio preporuka koje je Komisija provela na vrijeme ove godine nastavio povećavati. Komisija u tom kontekstu napominje da bi pravodobnost daljnjih mjera trebalo razmatrati zajedno s razinom prihvaćanja preporuka. Komisija je i dalje u potpunosti predana provedbi svih prihvaćenih preporuka u rokovima utvrđenima u tematskim izvješćima Suda. Međutim, to se ne odnosi na preporuke koje Komisija nije prihvatila zbog razloga navedenih u objavljenim odgovorima na predmetno tematsko izvješće.

U nekim slučajevima daljnje mjere mogu zahtijevati 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 dovršetka ne znači da se ta preporuka neće naknadno provesti. Promjenjive okolnosti ili promjene u politici ili političkom kontekstu obično mogu dovesti do ponovnog određivanja prioriteta mjera.

U Prilogu su prikazani odgovori Komisije na 53 preporuke koje su, prema procjeni Suda, provedene u određenoj mjeri ili još nisu provedene. Od toga Komisija nije prihvatila 7 preporuka, smatra da je provela 33 preporuke i nastavlja pratiti provedbu 13 preporuka koje su krajem svibnja 2026. još bile u tijeku.

Prilog – Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća iz 2022. – Europska komisija

Tematsko izvješće 01/2022: Potpora EU-a vladavini prava na zapadnom Balkanu: unatoč nastojanjima temeljni problemi ostaju neriješeni.

Odgovor na točku (b) preporuke 2., odlomak 75. Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) djelomično su prihvatile točku (b) preporuke 2. i smatraju da je provedena u odnosu na elemente koji su prihvaćeni.

Komisija smatra da je financiranje projekata najprikladniji oblik financiranja organizacija civilnog društva s obzirom na to da je organizacijska ili osnovna potpora sama po sebi rizična jer stvara ovisnost. U aktivnostima u području vladavine prava u obzir se uzima financiranje organizacija civilnog društva. U programskom okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) III potpora civilnom društvu i medijima smatra se jednim od prioriteta za poboljšanje demokracije i vladavine prava. Komisija smatra da je ključni čimbenik za postizanje napretka u području vladavine prava kod ciljanih korisnika instrumenta IPA potpora aktivnoj ulozi organizacija civilnog društva u oblikovanju politika i donošenju odluka, promicanju dobrog upravljanja, borbi protiv korupcije, rodno osviještenoj politici, zaštiti ljudskih prava i njihovoj ulozi nadzornika. Na primjer, Komisija dodjeljuje financijsku potporu projektima koje provode organizacije civilnog društva koje djeluju u području borbe protiv korupcije. Ta potpora trenutačno uključuje projekte za izgradnju regionalnih alata za utvrđivanje referentnih vrijednosti za otkrivanje korupcije. U skladu s preporukama Suda višedržavni program civilnog društva pružio je znatnu potporu razvoju civilnog društva u regiji (218,5 milijuna EUR u razdoblju 2021. – 2023.). U okviru programa IPA III u travnju 2022. pokrenut je regionalni poziv na podnošenje prijedloga za civilno društvo, s posebnom grupom za dobro upravljanje, vladavinu prava i borbu protiv korupcije. Još jedan poziv objavljen je 2024., a također je bio usmjeren na relevantne teme, kao što su sloboda medija i sloboda izražavanja, okruženja koja omogućuju rad organizacija civilnog društva i građansko sudjelovanje te dobro upravljanje i gospodarski razvoj. Nakon opsežnog savjetovanja s civilnim društvom na zapadnom Balkanu Komisija je u lipnju 2022. revidirala svoje „Smjernice za potporu EU-a civilnom društvu u regiji proširenja". Smjernice se temelje na čvrstom skupu standarda, posebno na pravnoj stečevini EU-a u području vladavine prava (poglavlje 23. „Pravosuđe i temeljna prava" i poglavlje 24. „Pravda, sloboda i sigurnost"). Nadalje, usklađene su s preporukama, mišljenjima i smjernicama koje su donijele međunarodne organizacije i međuvladini forumi.

Financiranje organizacija civilnog društva i medijskih organizacija znatno se povećalo u okviru programa IPA III. Komisija je poduzela korake za osiguravanje „temeljnog financiranja" u slučajevima u kojima je ono utvrđeno kao relevantno i moguće. Očekuje se daljnji napredak u tom smjeru. Komisija u okviru strateških partnerstava istražuje načine za osiguravanje kontinuiteta i dugoročne perspektive za aktivnosti neovisnih organizacija civilnog društva, medijskih mreža i organizacija u regiji, posebno u zemljama u kojima se prostor za građansko djelovanje pogoršava. Osim toga, Komisija trenutačno usklađuje svoju potporu organizacijama civilnog društva sa Strategijom EU-a za civilno društvo. Naposljetku, Komisija nastavlja jačati svoju ulogu koordinatora donatora kako bi usmjerila pomoć prema organizacijama civilnog društva i medijima radi otklanjanja prijetnje sužavanja prostora za građansko djelovanje.

Iako ESVD ne sudjeluje u procesu programiranja, provedbe ili praćenja rezultata financijske potpore u okviru IPA-e koja je predmet izvješća Suda, ESVD pruža: (a) potporu putem političkih poruka o važnosti civilnog društva i medija u rješavanju pitanja povezanih s vladavinom prava, (b) potporu organizacijama civilnog društva i medijima u borbi protiv dezinformiranja (u skladu s Akcijskim planom EU-a za borbu protiv dezinformiranja i Akcijskim planom za europsku demokraciju) i (c) informiranje organizacija civilnog društva i medija na zapadnom Balkanu o angažmanu EU-a, među ostalim o procesu integracije EU-a.

Tematsko izvješće 02/2022: Energetska učinkovitost u poduzećima – Neke su uštede energije ostvarene, ali u planiranju i odabiru projekata utvrđeni su nedostatci

Odgovor na točku (a) preporuke 1., odlomak 125. Komisija nije prihvatila preporuku.

Komisija je u svojoj procjeni programa za razdoblje 2021. – 2027. razmotrila može li se planiranim financijskim sredstvima za energetsku učinkovitost postići najveća moguća dodana vrijednost, u skladu s ciljevima i prioritetima EU-a te nacionalnim, regionalnim i lokalnim potrebama i ograničenjima. Ocijenila je i ispunjavanje „uvjeta koji omogućuje provedbu" koji se odnosi na nacionalne energetske i klimatske planove.

Tematsko izvješće 03/2022: Uvođenje 5G mreža u EU-u: bilježe se kašnjenja u uvođenju mreža, a određena sigurnosna pitanja i dalje nisu riješena

Odgovor na točku (a) preporuke 1., odlomak 83. Nakon javnog savjetovanja o drugom nacrtu metodologije za mapiranje kvalitete usluga u 5G mrežama Komisija je znatno unaprijedila razvoj zajedničke metodologije EU-a za potporu budućoj provedbi i izvješćivanju o novim ključnim pokazateljima uspješnosti za kvalitetu usluga 5G mreža u okviru digitalnog desetljeća. Na temelju rezultata postupka javnog savjetovanja i razmjene mišljenja s Tijelom europskih regulatora za elektroničke komunikacije i državama članicama, rad je od početka 2026. usmjeren na tehnička savjetovanja s relevantnim dobavljačima radijske opreme i alata za planiranje mreže kako bi se osiguralo da se metodologija može primjenjivati u praksi upotrebom postojećih alata operatora, uz očuvanje usporedivosti, proporcionalnosti i mogućnosti revizije u svim državama članicama. Cilj je da se pri procjeni više ne uzima u obzir samo pokrivenost signalom tako da se u budućnosti omogući izvješćivanje o usklađenim pokazateljima kvalitete usluge 5G mreža u okviru zajedničke metodologije. Konkretno, okvir koji se razvija strukturiran je oko pokazatelja koji se temelje na pragovima, a izvedeni su iz usklađenih rezultata dobivenih primjenom zajedničkog referentnog scenarija vršnog opterećenja i referentnog profila korisničke opreme, kako bi se mogli dosljedno objedinjavati, prijavljivati i provjeravati na nacionalnoj razini i razini EU-a, izbjegavajući pritom nerazmjerno opterećenje u pogledu izvješćivanja, umjetne pretpostavke pri modeliranju i nepotrebno objavljivanje poslovno osjetljivih podataka.

Odgovor na točku (c) preporuke 2., odlomak 91. Skupina za suradnju u području mrežnih i informacijskih sustava raspravljala je o potrebi za utvrđivanjem provedivih zahtjeva. Nalazi su uključeni u drugo izvješće o napretku država članica u provedbi paketa instrumenata EU-a za kibernetičku sigurnost 5G mreža u odjeljku 4. „Provedba preporuka Europskog revizorskog suda" (str. 21–22). Osim toga, Komisija je u Komunikaciji od 15. lipnja 2023. o provedbi paketa instrumenata (C(2023) 4049 final) najavila da će u okviru svoje korporativne politike kibernetičke sigurnosti i u skladu s paketom instrumenata EU-a poduzeti mjere kako bi izbjegla izlaganje svojih korporativnih komunikacija mobilnim mrežama zbog visokorizičnih dobavljača. Te mjere uključuju suzdržavanje od nabave novih usluga povezivosti koje se oslanjaju na opremu tih dobavljača, u skladu s relevantnim sigurnosnim uvjetima. Komisija tu odluku, u skladu sa svojim nadležnostima na temelju odgovarajućih pravila upravljanja, provodi i u svim relevantnim programima i instrumentima EU-a za financiranje.

Komisija je predložila i zakonodavni okvir za sigurnost lanaca opskrbe informacijskim i komunikacijskim tehnologijama (IKT), među ostalim za 5G mreže, u skladu s preporukom Suda o predlaganju zakonodavstva o kibernetičkoj sigurnosti 5G mreža. Predloženim Aktom o kibernetičkoj sigurnosti 2, objavljenim 20. siječnja 2026., utvrđuje se okvir pouzdanog lanca opskrbe IKT-om za uklanjanje strateških, netehničkih rizika u lancima opskrbe IKT-om. Konkretno, kad je riječ o 5G

mrežama, predloženim Aktom o kibernetičkoj sigurnosti 2 predviđa se zabrana upotrebe komponenti IKT-a koje pružaju visokorizični dobavljači u ključnoj IKT imovini. Nakon stupanja na snagu Akta o kibernetičkoj sigurnosti i relevantnog provedbenog akta kojim se određuju treće zemlje koje predstavljaju zabrinutost u području kibernetičke sigurnosti te utvrđuje popis visokorizičnih dobavljača, operatori pokretnih mreža imali bi 36 mjeseci za postupno ukidanje opreme visokorizičnih dobavljača ključne IKT imovine. Prijedlogom Komisije preporuka iz paketa instrumenata za 5G mreže o visokorizičnim dobavljačima pretvorila bi se u obvezujući zahtjev. Provedbeni akti donosili bi se nakon što Akt o kibernetičkoj sigurnosti 2 stupi na snagu.

Odgovor na točku (a) preporuke 3., odlomak 93. Preporuka je uzeta u obzir u drugom izvješću o napretku u provedbi paketa instrumenata za 5G mreže, objavljenom 15. lipnja 2023. Paket instrumenata sadržava informacije o tome kako države članice postupaju s troškovima operatora pokretnih mreža za zamjenu 5G opreme kupljene od visokorizičnih dobavljača, u odjeljku 2.1.3. o ograničenjima za visokorizične dobavljače. U njemu se navodi da se u 12 država članica u donesenim ili predloženim pravnim okvirima utvrđuju prijelazna razdoblja određivanjem konkretnih datuma (npr. 2025.) ili broja godina od stupanja mjera na snagu, čime se operatorima pokretnih mreža omogućuje dovoljno vremena za zamjenu opreme visokorizičnih dobavljača.

U procjeni učinka izmijenjenog Akta o kibernetičkoj sigurnosti navedene su informacije o gospodarskim troškovima zamjene 5G opreme visokorizičnih dobavljača za operatore pokretnih mreža. Procjena učinka bavi se i strateškim rizicima koji proizlaze iz prisutnosti visokorizičnih dobavljača, a koji stvaraju troškove za sigurnost EU-a.

Tematsko izvješće 04/2022: Investicijski fondovi: mjerama EU-a još nije uspostavljeno istinsko jedinstveno tržište koje bi donosilo koristi ulagačima

Odgovor na točku (a) preporuke 1., odlomak 129. Komisija nije prihvatila točku (a) preporuke 1.

Komisija smatra da je opći pravni okvir EU-a za upravljanje imovinom prikladan i učinkovit za postizanje željenih ciljeva za djelotvorno unutarnje tržište. Redovito se revidira kako bi se utvrdili i otklonili nedostaci. Od 2022. do 2023. provedeno je preispitivanje Direktive o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova (Direktiva o UAIF-ima) i Uredbe o europskim fondovima za dugoročna ulaganja kako bi ih se uskladilo s kretanjima na tržištu i industrijskim praksama, u skladu s dogovorom Parlamenta i Vijeća. Izmjene su stupile na snagu te su donesene potrebne provedbene mjere. Učinke predloženih zakonodavnih izmjena potrebno je promatrati i evaluirati u skladu s načelima bolje regulative. Komisija smatra da će sljedeću evaluaciju tih izmjena okvira EU-a za upravljanje imovinom biti moguće i primjereno provesti najranije pet godina nakon dovršetka njihova prenošenja.

Nadalje, Komisija je 4. prosinca 2025. donijela prijedlog za poboljšanje funkcioniranja sektora upravljanja imovinom i njegove integracije na razini tržišta EU-a (prijedlog o paketu za integraciju tržišta i nadzor u okviru unije štednje i ulaganja) uklanjanjem prepreka koje proizlaze iz prava EU-a i nacionalnog prava izmjenama Direktive o subjektima za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire, Direktive o UAIF-ima i Uredbe o prekograničnoj distribuciji fondova. Prijedlogom se pojednostavnjuje prekogranično pružanje sredstava, olakšava poslovanje upraviteljima imovine, uvodi putovnicu za depozitare, a Europskom nadzornom tijelu za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) dodjeljuju proširene ovlasti za promicanje konvergencije. Komisija smatra da su u prijedlogu, s obzirom na opsežno i ambiciozno uklanjanje prepreka, uzeti u obzir strukturni pokretači koncentracije sjedišta i da se njime jačaju ovlasti ESMA-e u području konvergencije nadzora. O njemu se trenutačno pregovara s Parlamentom i Vijećem.

Naposljetku, Komisija trenutačno radi na donošenju inicijative EU-a za fondove poduzetničkog kapitala i kapitala za rast. Tom se inicijativom nastoje poboljšati uvjeti poslovanja za upravitelje fondova poduzetničkog kapitala i kapitala za rast u EU-u te povećati njihova konkurentnost, što bi bila dodatna potpora gospodarstvu EU-a i inovativnim poduzećima. Inicijativa bi mogla dovesti do pojednostavnjenog, proporcionalnijeg i troškovno učinkovitijeg skupa pravila kako bi se upraviteljima fondova poduzetničkog kapitala i kapitala za rast u EU-u olakšalo poslovanje i daljnji rast, što bi pridonijelo povećanju financiranja dostupnog u EU-u. Ovisno o ishodu tekućeg rada na oblikovanju politika, procjeni učinka i drugim čimbenicima, reforma može dovesti do tehničkih izmjena Direktive o UAIF-ima, posebno u pogledu poslovanja upravitelja alternativnih investicijskih fondova ispod praga te malih i srednjih UAIF-a kojima je odobrenje izdano na temelju Direktive o UAIF-ima, kao i do tehničkih poboljšanja Uredbe o europskim fondovima poduzetničkog kapitala.

Odgovor na točku (b) preporuke 1., odlomak 129. Komisija je djelomično prihvatila točku (b) preporuke 1. i provela nekoliko relevantnih mjera kako bi postupila u skladu s preporukom Suda.

Kako je istaknuto u odgovoru na točku (a) preporuke 1., Komisija je 4. prosinca 2025. donijela prijedlog o paketu za integraciju tržišta i nadzor u okviru unije štednje i ulaganja (SIU MISP). Aktivnosti mjerenja i praćenja uspješnosti nadilaze nužno ograničen skup pokazatelja iz plana upravljanja GU-a FISMA. Komisija svake godine objavljuje popis pokazatelja za praćenje razvoja tržišta kapitala i napretka u ostvarivanju ciljeva unije tržišta kapitala, koji među ostalim uključuje pokazatelje o investicijskim fondovima. Nadalje, izmjenama Direktive o UAIF-ima i pravila o nadzornom izvješćivanju za subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire na temelju Direktive (EU) 2024/927 poboljšat će se, počevši od 2027., dostupnost i kvaliteta podataka o investicijskim fondovima i njihovim upraviteljima, čime će se olakšati praćenje uspješnosti tih sudionika na tržištu.

Nadalje, ESMA provodi kontinuirane procjene rizika i prati rizike za sektor investicijskih fondova, a rezultate objavljuje u nizu izvješća, kao što su izvješća o trendovima, rizicima i ranjivostima, prikaz rizika i niz izvješća o tržištu. U tom kontekstu ESMA razvija strukturne tržišne pokazatelje trendova, rizika i ranjivosti, koji sadržavaju strukturne pokazatelje za investicijske fondove za Europski gospodarski prostor, Europsku uniju i pojedine države članice te uključuju podatke iz registara koje vodi ESMA. Nakon preispitivanja okvira Komisija stoga smatra da trenutačni skup pokazatelja i kanali za objavljivanje čine odgovarajući okvir.

Odgovor na točku (a) preporuke 3., odlomak 134. Komisija je djelomično prihvatila točku (a) preporuke 3. i smatra da je provedena u odnosu na aspekte koji su prihvaćeni. Komisija je 24. svibnja 2023. objavila prijedlog strategije ulaganja za male ulagatelje radi jačanja njihove uloge te osiguravanja njihove odgovarajuće zaštite i poticanja na ulaganje na tržištima kapitala. Strategija obuhvaća širok raspon tema, uključujući rješavanje mogućih sukoba interesa financijskih posrednika koji proizlaze iz poticaja. Parlament i Vijeće postigli su privremeni politički dogovor 18. prosinca 2025.

Dogovorom se uvode mjere kojima se želi potaknuti veće povjerenje malih ulagatelja i poboljšanje njihove interakcije s financijskim tržištima, posebno:

- pooštravanje propisa o dizajnu proizvoda kako bi se osiguralo da se malim ulagateljima ne nude niti prodaju proizvodi čiji troškovi nisu opravdani koristima koje nude,
- pomoć u ublažavanju mogućih sukoba interesa pri distribuciji investicijskih proizvoda uvođenjem strožih zaštitnih mjera i veće transparentnosti u slučajevima u kojima su poticaji dopušteni, među ostalim ispitivanjem poticaja,
- olakšavanje pristupa malih ulagatelja jednostavnim, široko diversificiranim i troškovno učinkovitim proizvodima,
- pružanje jasnih i standardiziranih informacija malim ulagateljima o investicijskim proizvodima i ažuriranje pravila o objavljivanju za potrebe digitalnog doba,
- promicanje upotrebe standardne terminologije i prikaza troškova radi njihove transparentnosti i usporedivosti, čime se ulagateljima olakšava procjena vrijednosti proizvoda,

- osiguravanje da svi mali ulagatelji jednom godišnje prime sažetak uspješnosti ulaganja svojeg portfelja,
- zaštita malih ulagatelja od obmanjujućeg marketinga osiguravanjem da su društva u potpunosti odgovorna za promidžbene sadržaje, uključujući one koji se šire preko društvenih mreža, slavnih osoba ili ostalih trećih strana koje društva plaćaju ili potiču,
- smanjenje administrativnog opterećenja i poboljšanje dostupnosti proizvoda i usluga za sofisticirane male ulagatelje povećanjem proporcionalnosti kriterija za stjecanje statusa profesionalnog ulagatelja,
- jačanje suradnje u području nadzora između EU-a i nacionalnih tijela kako bi se omogućila pravilna i učinkovita primjena pravila u cijelom EU-u te suzbile prijevare i zloupotrebe.

Nakon što su Parlament i Vijeće službeno donijeli privremeni dogovor, očekuje se da će strategija ulaganja za male ulagatelje ojačati zaštitu malih ulagatelja i poboljšati njihov pristup tržištima kapitala.

Tematsko izvješće 06/2022: Prava intelektualnog vlasništva u EU-u – Zaštita koja nije u potpunosti pouzdana

Odgovor na točku (b) preporuke 1., odlomak 96. Komisija je provela nekoliko mjera za provedbu preporuke Suda. Preinačena Direktiva (EU) 2024/2823 od 23. listopada 2024. o pravnoj zaštiti dizajna i Uredba (EU) 2024/2822 od 23. listopada 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 6/2002 o dizajnu Zajednice i stavljanju izvan snage Uredbe Komisije (EZ) br. 2246/2002 o pristojbama koje se plaćaju Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo stupile su na snagu 9. prosinca 2024.

Kad je riječ o zakonodavstvu EU-a o žigovima, člankom 16. stavkom 3. preinačene Direktive i novim člankom 19. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 6/2002 o dizajnu EU-a, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2024/2822, proširuje se područje primjene prava koja proizlaze iz registriranih dizajna radi suzbijanja krivotvorene robe u provozu kroz EU ili robe koja se stavlja u drugu carinsku situaciju. Iako države članice preinačenu Direktivu tek trebaju prenijeti do 9. prosinca 2027., odredba iz novog članka 19. stavka 3. Uredbe o dizajnu EU-a, kako je izmijenjena, primjenjuje se već od 1. svibnja 2025. Kad je riječ o pragu za intervenciju i definiciji malih pošiljaka, Komisija je u rujnu 2022., nakon temeljite analize, podnijela prijedlog za preispitivanje definicije malih pošiljaka (putem delegiranog akta kako je predviđeno Uredbom (EU) br. 608/2013) carinskim tijelima država članica, nositeljima prava i predstavnicima radi njihova mišljenja. S obzirom na zabrinutost i sumnje koje su carinska tijela država članica i nositelji prava izrazili u vezi s podizanjem pragova, Komisija je odlučila povući taj prijedlog. Neke države članice zalagale su se za radikalniju promjenu postupka za male pošiljke od samog povećanja pragova za količine. Postupak za male pošiljke dio je tekuće evaluacije Uredbe (EU) br. 608/2013. Pragovi za intervenciju nisu predviđeni postojećom Uredbom, ali su dio prethodno navedene evaluacije.

Odgovor na preporuku 2., odlomak 97. Komisija je provela nekoliko mjera kako bi postupila u skladu s preporukom Suda i smatra da je provedba te preporuke u tijeku. Komisija je 2022. pokrenula postupak evaluacije na temelju članka 210. Uredbe o žigu Europske unije. Vanjski ugovorni suradnik dostavio je studiju za potporu evaluaciji, koju je Komisija prihvatila 17. studenog 2024. do donošenja odluke o objavi studije. Studija je usmjerena na evaluaciju promjena uvedenih Uredbom o žigu EU-a od 2017., kao i na ukupnu djelotvornost i troškovnu učinkovitost postupka dodjele žiga EU-a. U okviru tog postupka provodi se i analitički rad na kojem se temelji procjena mehanizama upravljanja i značajki povezanih s okvirom za naknade. Komisija trenutačno sastavlja radni dokument službi Komisije o evaluaciji Uredbe o žigu EU-a, kako je propisano člankom 210. te uredbe, a popratna studija temelj je za procjenu. Osim toga, zbog povratnih informacija korisnika sustava žigova i država članica Komisija će vjerojatno razmotriti uključivanje određenih bitnih odredaba Uredbe o žigu EU-a u evaluaciju. To je u skladu s ciljem

pojednostavnjenja kako bi se ishodom evaluacije obuhvatili svi mogući aspekti eventualnog preispitivanja Uredbe o žigu EU-a.

Odgovor na točku (a) preporuke 5., odlomak 101. Komisija smatra da je ta preporuka u potpunosti provedena.

Komisija je zajedno s devet država članica koje su se dobrovoljno javile osnovala podskupinu carinske stručne skupine za carinske provjere i upravljanje rizicima kako bi razvila zajedničke kriterije rizika za prava intelektualnog vlasništva te provjerila mogu li se oni učinkovito i djelotvorno provesti. Podskupina je pripremila nacrt pravnog teksta (Provedbena odluka Komisije i relevantni prilozi) te ga ispitala u dva pilot-projekta, od kojih se jedan temeljio na povijesnim podacima, a drugi na podacima u stvarnom vremenu, pri čemu su se kontrole temeljile na rezultatima dobivenima na temelju predloženih pokazatelja rizika iz nacrta zajedničkih kriterija rizika. Međutim, rezultati tih dvaju pilot-projekata, osobito onog s carinskim provjerama uvoznih deklaracija u stvarnom vremenu, bili su razočaravajući i nisu doveli do većeg broja zadržavanja robe. Jedan od razloga koje su navele države članice bio je taj što se valjanost pokazatelja rizika utvrđenih za prava intelektualnog vlasništva nije mogla potvrditi, što je značilo da ti pokazatelji rizika nisu bili dovoljno razvijeni da ih se uključi u obvezujuće zajedničke kriterije rizika.

Na temelju rezultata dosadašnjeg rada podskupina je zaključila da bi zasada bilo prerano nastaviti s uvođenjem obvezujućih zajedničkih kriterija rizika. Međutim, države članice prepoznale su potrebu za poboljšanjem upravljanja rizicima na europskoj razini. Stoga je predloženo da se ispita upotreba objedinjenih popisa podataka povezanih s rizikom u području prava intelektualnog vlasništva tako da se državama članicama omogući prikupljanje i uključivanje tih popisa u njihove sustave upravljanja rizikom (npr. operatori za koje je poznato da predstavljaju nepovoljan rizik), bez stvaranja obveze za države članice da te popise upotrebljavaju za provedbu kontrola. Te bi popise trebalo uključiti u zajednički sustav upravljanja rizikom (CRMS 2). Svaka država članica pridonijet će popunjavanju popisa, dok će Komisija biti odgovorna za objedinjavanje ulaznih podataka u zajednički popis za sve države članice. To će rješenje biti privremena mjera do provedbe poboljšanog zajedničkog pristupa upravljanju rizikom u okviru paketa carinske reforme koji je u tijeku, posebno putem centra za carinske podatke.

Odgovor na točku (c) preporuke 5., odlomak 101. Komisija smatra da je ta preporuka u potpunosti provedena.

U okviru carinske stručne skupine Komisija podsjeća države članice da moraju registrirati svoje podatke o zadržavanju robe zbog sumnje na povredu prava intelektualnog vlasništva u informacijskom sustavu za sprečavanje krivotvorenja i piratstva (baza podataka COPIS) u određenom roku, ističući pritom potrebnu kvalitetu izvješćivanja o podacima.

Komisija je krajem 2024. naručila vanjsku studiju za potporu evaluaciji Uredbe br. 608/2013, koja je nedavno dovršena. U studiji se spominje pitanje vremenskog okvira za izvješćivanje. Ta će se tema razmotriti i u okviru Komisijine evaluacije provedbe Uredbe (EU) br. 608/2013 kako bi se procijenilo bi li obvezni rok za izvješćivanje rezultirao boljom kvalitetom i vremenskim okvirom izvješćivanja.

Tematsko izvješće 07/2022: Instrumenti za internacionalizaciju malih i srednjih poduzeća: uveden je velik broj mjera potpore, ali one nisu u potpunosti usklađene i koordinirane

Odgovor na točku (a) preporuke 3., odlomak 90. Za projekte u okviru inicijative *Startup Europe* kojima upravlja Europsko vijeće za inovacije (EIC) i koji su izravno povezani s digitalnom politikom GU-a Connect razvijeni su pokazatelji za:

- broj *start-up* poduzeća koja primaju potporu ekosustava uspostavljenog projektom,

- broj otvorenih radnih mjesta koja su otvorila *start-up* poduzeća koja primaju potporu ekosustava *Startup Europe*,
- aktivnosti uspostavljene tijekom trajanja projekta s ciljem njihova nastavka nakon završetka projekta.

Nadalje, Komisija surađuje s EIC-om radi potpore njegovu radu na praćenju projekata u okviru inicijative *Startup Europe*. To uključuje izvješćivanje o projektima, rezultatima, praćenju ključnih pokazatelja uspješnosti te privremenim i završnim preispitivanjima koja organizira EIC.

Odgovor na točku (c) preporuke 3., odlomak 90. U kriterijima za evaluaciju i odabir programa Obzor Europa prednost se daje projektima koji najbolje ispunjavaju tri relevantna kriterija za dodjelu: izvrsnost, učinak te kvaliteta i učinkovitost provedbe (u skladu s člankom 28. stavkom 1. Uredbe o Obzoru Europa). Ta tri kriterija za dodjelu omogućuju da projekti pridonose sljedećim aspektima i imaju najveći učinak na: (i) povećanje tržišnog otiska europskih *start-up* poduzeća u području strateških digitalnih tehnologija i inovacija u području duboke tehnologije, (ii) povezivanje *start-up* poduzeća s lokalnim i europskim ekosustavima, zajednicama i potencijalnim novim tržištima i (iii) povećanje kapaciteta za usklađivanje tehnoloških rješenja i *start-up* poduzeća u području duboke tehnologije s mogućnostima za ulaganje i rast. Time će se osigurati da financirani projekti okupljaju ona *start-up* poduzeća koja najviše pridonose rastu i otvaranju radnih mjesta. U pozivima na podnošenje prijedloga koji se odnose na inicijativu *Startup Europe* Komisija ističe da je važno da se u prijedlogu projekta opiše način na koji će se *start-up* poduzećima pomoći da u potpunosti iskoriste i razviju svoj potencijal i konkurentnost.

Tematsko izvješće 08/2022: Potpora iz EFRR-a za konkurentnost malih i srednjih poduzeća – Nedostatci u načinu na koji je potpora osmišljena umanjuju djelotvornost financiranja

Odgovor na točku (a) preporuke 2., odlomak 80. Komisija nije prihvatila točku (a) preporuke 2.

Komisija se slaže da bi kriteriji odabira trebali biti dovoljno zahtjevni, ali ne smatra da su konkurentni pozivi uvijek odgovarajuća zadana opcija za potporu malim i srednjim poduzećima. Pravna osnova ostavlja upravljačkim tijelima slobodu izbora bilo kojeg postupka odabira koji smatraju najprikladnijim za maksimalno povećanje doprinosa financiranja EU-a u odnosu na svaku pojedinu situaciju, program ili njihovu uobičajenu administrativnu praksu. Upravljačka tijela mogu birati između konkurentnih i nekonkurentnih poziva na podnošenje prijedloga (vidjeti uvodnu izjavu 60. Uredbe (EU) 2021/1060) na pojedinačnoj osnovi, uzimajući u obzir prednosti i nedostatke svake metode.

Tematsko izvješće 09/2022: Potrošnja sredstava u području klime u okviru proračuna EU-a za razdoblje 2014. – 2020. – Prijavljeni iznos veći je od stvarnoga

Odgovor na preporuku 1., odlomak 58. Komisija dosljedno nastoji mjeriti doprinose zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) na najpouzdaniji, znanstveno utemeljen način, pri čemu uzima u obzir i to da metodologija treba biti jednostavna i da bi se trebalo izbjeći nepotrebno administrativno opterećenje. Komisija je u siječnju 2026. objavila studiju o proračunskom praćenju doprinosa zajedničke poljoprivredne politike ublažavanju klimatskim promjenama. Postojećom metodologijom praćenja procjenjuje se pozitivan doprinos klimi koji je uglavnom u skladu s ponderima utvrđenima u članku 100. Uredbe (EU) 2021/2115, posebno za izravna plaćanja i područja s prirodnim ili drugim ograničenjima specifičnima za određeno područje.

Za sljedeće programsko razdoblje koeficijenti od 40 % i 100 % koji se trenutačno planiraju upotrebljavati za područja intervencije povezana s poljoprivredom koeficijenti su koji su najusklađeniji

s pozitivnim doprinosima rashoda ZPP-a utvrđenima primjenom nove metodologije iz studije. Rezultati studije u velikoj mjeri podupiru novu metodologiju opisanu u predloženoj uredbi o uspješnosti.

Odgovor na točku (a) preporuke 2., odlomak 60. Komisija nije prihvatila ovu preporuku.

Svim temeljnim aktima programa financiranih iz proračuna EU-a propisuje se usklađenost s primjerenom i prilagođenom verzijom načela „nenanošenja bitne štete", a u Europskom zakonu o klimi zahtijeva se da Komisija prije donošenja bilo kakvih nacrta mjera ili zakonodavnih prijedloga (uključujući prijedloge proračuna) procijeni njihovu usklađenost s ciljem postizanja klimatske neutralnosti EU-a do 2050. i klimatskim ciljevima EU-a za 2030. i 2040. Komisija stoga smatra da ne bi bilo relevantno proširiti metodologiju uključivanja klimatskih pitanja tako da se obuhvate negativni učinci, kako je predložio Sud, među ostalim s obzirom na dodatno opterećenje koje bi zbog toga nastalo za sve relevantne dionike.

Odgovor na preporuku 3., odlomak 63. Komisija smatra da je ta preporuka u potpunosti provedena.

Komisija je provela nekoliko koraka kako bi izvijestila o učinku proračuna EU-a na klimatske ciljeve u godišnjim izvješćima o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR) za 2023. i 2024. Za te se godine u AMPR-ovima izvješćuje o godišnjim uštedama ostvarenima energetskom učinkovitošću u privatnim i javnim zgradama, godišnje izbjegnutim emisijama CO_2 te instaliranim kapacitetima energije iz obnovljivih izvora, pri čemu se objedinjuju rezultati različitih programa financiranih iz proračuna EU-a. Međutim, zbog nepostojanja usklađenih, objedinjenih pokazatelja za sve proračunske programe Komisija ne može proširiti opseg tog praćenja učinka.

Prijedlogom uredbe o uspješnosti za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2028. – 2034. utvrđuje se okvir uspješnosti za praćenje rashoda i uspješnosti u svim programima i aktivnostima koji se financiraju iz proračuna EU-a. Taj okvir uključuje zajednički popis područja intervencije i pokazatelje koeficijenata kako bi se omogućilo praćenje rashoda i uspješnosti povezanih s ublažavanjem klimatskih promjena i prilagodbom tim promjenama. Za ublažavanje klimatskih promjena jedan su od ključnih pokazatelja izbjegnute emisije stakleničkih plinova, koje su uključene u relevantna područja intervencije i koje će omogućiti objedinjavanje tog važnog rezultata na razini cjelokupnog proračuna EU-a.

Tematsko izvješće 10/2022: Programom LEADER i lokalnim razvojem pod vodstvom zajednice potiče se lokalna angažiranost, ali još uvijek nema dovoljno dokaza koji bi potvrdili njihove dodatne koristi

Odgovor na točku (e) preporuke 1., odlomak 84. Komisija je djelomično prihvatila preporuku, pod uvjetom da je izvediva u smislu prikupljanja podataka i da postoji zajednička definicija zakonom propisanih zadaća.

Komisija je sa svojim ugovornim suradnikom istražila mogućnost procjene upotrebe sredstava programa LEADER za financiranje zakonom propisanih zadaća tijela EU-a te nacionalnih, regionalnih ili lokalnih tijela u okviru popratne studije za evaluaciju troškova i koristi provedbe programa LEADER, objavljene 9. studenog 2023. Istraživanje je pokazalo da analiza zakonom propisanih zadaća nije izvediva zbog nedostatka zajedničke definicije i razumijevanja onoga što je obuhvaćeno zakonom propisanim zadaćama, kao i zbog nedostupnosti podataka za takvu analizu. Komisija stoga smatra da je na odgovarajući način postupila u skladu s preporukom u dijelu koji je prihvatila jer je ispitala izvedivost provedbe takve analize prije nego što je zaključila da ona nije izvediva.

Odgovor na preporuku 2., odlomak 84. Komisija je provela nekoliko mjera za provedbu preporuke Suda.

Ex post evaluacijom Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda za programsko razdoblje 2014. – 2020. (radni dokument službi Komisije i sažetak) pronađeni su dokazi o tome da su upravljačka tijela prilagodila mjere lokalnom kontekstu te da je potpora u velikoj mjeri bila relevantna za zadovoljavanje kontinuiranih i novih potreba korisnika tijekom cijelog programskog razdoblja. Utvrđeno je da su integrirani teritorijalni instrumenti, kao što su integrirana teritorijalna ulaganja i lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (CLLD), općenito djelotvorni u primjeni teritorijalne perspektive pri usmjeravanju sredstava EFRR-a te u promicanju višerazinskog upravljanja i integriranog, višesektorskog pristupa razvoju teritorijalnih strategija.

Studija o teritorijalnim instrumentima koja pridonosi *ex post* evaluaciji programa kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. koji se financiraju iz EFRR-a trebala je biti objavljena 2025. Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice temelji se na pristupu programa LEADER ruralnom razvoju, u kojem lokalne akcijske skupine (LAG-ovi) vode lokalni razvoj pristupom „odozdo prema gore”. Iako je primjena pristupa LEADER, koji se financira iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, obvezna za sve države članice, upotreba drugih fondova, uključujući fondove kohezijske politike, dobrovoljna je. Velika većina LAG-ova u okviru lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (574) bila je ruralna i svi su već djelovali kao LAG-ovi u okviru programa LEADER tijekom najmanje jednog prethodnog programskog razdoblja.

Jedan od najvažnijih čimbenika koji su motivirali na primjenu lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice bilo je prethodno pozitivno iskustvo s pristupom LEADER u razdoblju 2007. – 2013., koje je uključivalo postojanje djelotvornih provedbenih struktura i iskusnih timova koji su željeli nastaviti s radom. Usklađenost je u slučaju razvoja pod vodstvom zajednice u ruralnim područjima olakšana jer su se LAG-ovi mogli osloniti na svoje iskustvo u izradi strateških okvira za pristup LEADER iz ranijih programskih razdoblja (Inforegio – Evaluacije programskog razdoblja 2014. – 2020.).

U radnom dokumentu službi Komisije o *ex post* evaluaciji Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) za programsko razdoblje 2014. – 2020. utvrđeno je da lokalni razvoj pod vodstvom zajednice koji se financira iz EFPR-a učinkovito uključuje lokalne dionike preko lokalnih akcijskih skupina u ribarstvu, čime se potiče uključiv razvoj i izgradnja lokalnih kapaciteta. Unatoč relativno skromnim proračunima on je pružio potporu za više od 14 000 projekata, čime su otvorena radna mjesta, osnovana poduzeća i uspostavljena partnerstva, uz promicanje održivosti i inovacija. Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice ojačao je ulogu ribarstva u lokalnim gospodarstvima i pridonio približavanju politika EU-a obalnim zajednicama. Radni dokument službi Komisije o evaluaciji bit će objavljen u drugom tromjesečju 2026., pa je očekivani datum dovršetka revidiran u skladu s time.

Tematsko izvješće 11/2022: Zaštita proračuna EU-a – Potrebno je poboljšati upotrebu „crne liste”

Odgovor na točku (2) preporuke 2., odlomak 93. Komisija je u okviru korporativnog upravnog odbora pokrenula korporativni nadzor nad učinkovitim funkcioniranjem EU-ova sustava ranog otkrivanja i isključenja (EDES). To je posebno uključivalo mjere poduzete na temelju izvješća i preporuka Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) u vezi s ranim otkrivanjem ili isključenjem te mjere poduzete na temelju preporuka povjerenstva.

Komisija predviđa i korporativni nadzor nad istragama koje su u tijeku, a provode ih Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)[1], uz potpuno poštovanje mogućih zahtjeva u pogledu povjerljivosti. Uloge odgovornog dužnosnika za ovjeravanje (RAO) i povjerenstva EDES-a u usklađivanju odgovora na situacije za isključenje moraju ostati nepromijenjene.

Kad je riječ o upotrebi dostupnih izvora podataka za utvrđivanje slučajeva isključenja, Komisija će istražiti mogućnost nadzora rada odgovornog dužnosnika za ovjeravanje kad se informacije o mogućim slučajevima isključenja evidentiraju u relevantnim bazama podataka. Kad je riječ o podacima iz sustava za upravljanje nepravilnostima, evidencija se stavlja na raspolaganje kad odgovorni dužnosnik za ovjeravanje pronađe podudaranje u sustavu i zatraži dodatne informacije.

Komisija napominje i da, za razliku od izvješća OLAF-a ili obavijesti EPPO-a, u kojima se često preporučuje uvođenje mjere iz sustava EDES, drugi navedeni izvori podataka (sustav za upravljanje nepravilnostima, konačni rezultati revizije, odluke o tržišnom natjecanju i obavijesti provedbenih partnera) po svojoj prirodi ne preporučuju donošenje takve mjere te stoga ne zahtijevaju praćenje na korporativnoj razini. U skladu s decentraliziranom prirodom proračuna EU-a odgovorni dužnosnik za ovjeravanje mora provjeriti predstavlja li relevantni subjekt rizik za proračun EU-a i opravdava li taj rizik mjeru iz sustava EDES. Komisija kontinuirano nadzire provedbu preporuka povjerenstva EDES-a.

Odgovor na točku (3) preporuke 2., odlomak 93. Komisija je djelomično prihvatila točku (3) preporuke 2. i smatra da je provedena u odnosu na dijelove koji su prihvaćeni.

Komisija se ne oslanja samo na izjave o časti. Osim provjere tih izjava Komisija predviđa i neke *ex post* zaštitne mjere. Konkretno, Komisija od odgovornog dužnosnika za ovjeravanje zahtijeva da provjerava bazu podataka EDES-a u svim fazama postupaka prije potpisivanja ugovora. *Ex post* provjere osiguravaju se i upozorenjima o blokiranju u sustavu ABAC povezanima s isključenim subjektima prije izvršenja plaćanja. Sustav će također upozoriti odgovorne dužnosnike za ovjeravanje ako je u EDES uneseno rano otkrivanje. Na taj način dužnosnici za ovjeravanje tijekom provedbe ugovora mogu dobiti informacije o drugim ugovornim stranama iz EU-a s kojima imaju ugovorni odnos.

Međutim, Komisija će istražiti mogućnost uspostave jedinstvene kontaktne točke za tijela država članica kako bi se upotrebom relevantnih dostupnih podataka iz EDES-a i sustava Arachne te onih povezanih sa sustavom SUMMA (aplikacija koja zamjenjuje ABAC kao središnji financijski informacijski sustav) osigurala maksimalna zaštita proračuna EU-a zahvaljujući međusobnoj povezanosti, unakrsnom unošenju podataka te alatima i tehnikama koji se temelje na umjetnoj inteligenciji. Komisija je u tu svrhu razvila internetsku uslugu kako bi sustavima vanjskih organizacija, kao što su sustavi provedbenih partnera i država članica, olakšala pristup bazi podataka EDES-a. To pokazuje da se razvija međupovezanost s drugim sustavima te da će se postupno proširiti na više alata i platformi. Nadalje, Komisija planira buduće povezivanje s alatom Arachne+, čime će se dodatno poboljšati kapaciteti sustava.

Odgovor na točku (4) preporuke 2., odlomak 93. Komisija nastavlja ažurirati svoje korporativne smjernice o EDES-u te je izradila *ad hoc* smjernice za konkretne situacije (tj. upotreba izvješća OLAF-a, učinak odluka o isključenju na postojeće pravne obveze) kako bi se maksimalno povećala djelotvornost postupaka EDES-a, a izradit će i dodatne smjernice o upotrebi EDES-a.

[1] Upućivanje na „istrage OLAF-a u tijeku" trebalo bi tumačiti kao upućivanje na administrativne mjere predostrožnosti radi zaštite financijskih interesa Unije kako je opisano u članku 7. stavku 6. Uredbe 883/2013 (Uredba o OLAF-u).

Odgovor na točku (5) preporuke 2., odlomak 93. Komisija će nastaviti promicati informiranje o EDES-u, među ostalim u okviru drugih institucija i tijela EU-a, tijela država članica i provedbenih partnera. Komisija nastoji poboljšati informiranost o EDES-u različitim mjerama, uključujući organizaciju jednodnevne radionice za sve službe Komisije, komunikaciju s uredima, tijelima i agencijama drugih institucija, članke na intranetu Komisije i *ad hoc* osposobljavanje za različitu publiku. Tijela država članica pravodobno će proći osposobljavanje o primjeni sustava na podijeljeno upravljanje namijenjeno za fondove i programe koji se financiraju od siječnja 2028. Kad je riječ o suradnji s provedbenim partnerima, Komisija želi istaknuti da postojeći aranžmani već pružaju visoku razinu zaštite proračuna EU-a bez obvezne upotrebe EDES-a. U skladu s člankom 157. Financijske uredbe provedbeni partneri dužni su osigurati jednaku razinu zaštite.

Stoga Komisija smatra da je ta preporuka provedena.

Odgovor na preporuku 3., odlomak 95. Komisija smatra da je ta preporuka provedena i da se ne oslanja isključivo na administrativnu autonomiju partnera.

Iako se neizravno upravljanje temelji na oslanjanju na sustave, pravila i postupke provedbenih partnera, tim se partnerima sredstva povjeravaju tek nakon što se *ex ante* procjenom potvrdi da njihovi sustavi mogu otkriti i riješiti situacije za isključenje (u skladu s člankom 138. Financijske uredbe), nepravilnosti i prijevare. Ako su sustavi djelomično usklađeni, Komisija primjenjuje ciljane nadzorne mjere kako bi zaštitila financijske interese EU-a. Nadalje, predložak sporazuma o doprinosu dodatno uključuje provedive odredbe o isključenju iz pristupa financiranju (članak 20. općih uvjeta sporazuma o doprinosu) te opće obveze izvješćivanja. Te obveze uključuju obavješćivanje Komisije bez odgode o slučajevima utvrđene prijevare i nepravilnosti te o daljnjem postupanju u vezi s njima, kao i o svim informacijama o slučajevima u kojima se sumnja na prijevaru, korupciju ili bilo koju drugu nezakonitu aktivnost koja utječe na financijske interese EU-a (članak 2.6. općih uvjeta sporazuma o doprinosu). Europska komisija može upotrebljavati te informacije za EDES. Osim toga, u skladu s člancima 11. i 12. općih uvjeta sporazuma o doprinosu Komisija zadržava pravo obustaviti rok za plaćanje / sporazum o doprinosu ili raskinuti sporazum o doprinosu u slučaju kršenja bitnih obveza (kao što su obveze iz članaka 2. i 20.), čime se osiguravaju odgovornost i praćenje. Stoga se okvir temelji na dva ključna elementa: prvo, na oslanjanju na prethodno procijenjene sustave koji se ocjenjuju u okviru ocjene na temelju stupova i drugo, na strogim ugovornim obvezama i provedbenim mehanizmima. Za djelovanja u području humanitarne pomoći upućivanja na posebne članke sporazuma o doprinosu odgovaraju jednakovrijednim odredbama sporazuma o doprinosu za humanitarnu pomoć.

Odgovor na točku (3) preporuke 5., odlomak 97. Komisija će nastaviti razvijati integrirani informacijski sustav za alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika (Arachne), koji je stavila na raspolaganje tijelima država članica koja izvršavaju proračun EU-a. Taj će razvoj uključivati nove značajke i funkcije kao što su *ex ante* modul, kretanja u okviru ZPP-a i novi pokazatelji rizika kako bi se uzeli u obzir podaci o stvarnom vlasništvu.

Komisija će također nastojati poboljšati pristupačnost sustava za korisnike i, u mjeri u kojoj države članice stavljaju na raspolaganje nacionalne podatke, njegovu interoperabilnost s drugim izvorima podataka na razini EU-a i na nacionalnoj razini koji su relevantni za izvršenje proračuna EU-a. Uredbom (EU, Euratom) 2024/2509 od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka) stvara se pravna osnova i uvode sveobuhvatne mjere za modernizirani alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika („Arachne+”) radi bolje zaštite financijskih interesa EU-a od 2028. (na temelju iskustva s postojećim alatom „Arachne”). Novi alat primjenjivat će se na sve načine upravljanja i temeljit će se na modernoj IT strukturi, koja će posebno imati koristi od interoperabilnosti i umjetne inteligencije. Iako je upotreba budućeg alata trenutačno dobrovoljna, institucije i tijela EU-a, države članice te subjekti koji izvršavaju proračun EU-a od 2028. bit će obvezni unositi relevantne podatke u alat. U Zajedničkoj izjavi od 7. prosinca 2023. Komisija, Vijeće i Parlament obvezali su se ispitati i ponovno raspraviti o obveznoj upotrebi alata za

višegodišnje financijske okvire za razdoblje nakon 2027., na temelju Komisijine procjene spremnosti alata do kraja 2027.

Odgovor na točku (4) preporuke 5., odlomak 97. Komisija je odgovorna za stavljanje na raspolaganje odluka EU-a o isključenju u bazu podataka EDES-a i nastoji promicati taj alat u što većoj mjeri. Komisija i dalje promiče upotrebu integriranog informacijskog sustava za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika Arachne+ u okviru namjenskih tečajeva osposobljavanja, prisutnosti na konferencijama, preko radne skupine Komisije i stručne skupine država članica. Komisijina stručna skupina osnovana je Odlukom Komisije C(2024) 7889 od 20. studenog 2024. kako bi se uspostavila bliska i kontinuirana suradnja između Komisije i država članica, s težištem na četiri glavna kriterija za procjenu spremnosti, tj. na pokazateljima rizika, interoperabilnosti, zaštiti podataka i umjetnoj inteligenciji. Skupina se sastoji od predstavnika država članica iz područja financija, revizije, upravljanja podacima ili razvoja IT-a. Predstavnici Suda djeluju kao promatrači.

Odgovor na točku (5) preporuke 5., odlomak 97. Komisija je iznijela prijedlog u skladu s tom konkretnom potpreporukom u kontekstu preinake Financijske uredbe. Stoga se, kad je riječ o podacima EU-a, može smatrati da je potpreporuka provedena od datuma na koji je preinaka Financijske uredbe stupila na snagu (30. rujna 2024.).

Tematsko izvješće 12/2022: Trajnost projekata ruralnog razvoja – Većina projekata ostaje u funkciji tijekom propisanog razdoblja, no mogli bi se postići i dugotrajniji rezultati

Odgovor na točku (a) preporuke 3., odlomak 70. Komisija smatra da je ta preporuka provedena.

Komisija je 14. prosinca 2023. organizirala radionicu EU-a o trajnosti ulaganja u okviru mreže ZPP-a | Mreža ZPP-a EU-a za države članice, korisnike i ocjenjivače. Cilj radionice bio je, među ostalim, utvrditi relevantne pristupe i izvore informacija o procjeni nastavka provedbe projekata financiranih sredstvima EU-a.

Izvješća o glavnim događajima dostupna su na posebnoj internetskoj stranici: Izvješće o glavnim postignućima – Radionica o trajnosti ulaganja. Komisija je predstavila ishod radionice, uključujući primjere dobre prakse država članica, na sastanku stručne skupine za provedbu Uredbe o strateškim planovima u okviru ZPP-a 28. lipnja 2024. Nakon sastanka stručne skupine Komisija je 4. prosinca 2024. državama članicama dostavila bilješku sa sažetkom ishoda radionice EU-a o trajnosti ulaganja u okviru mreže ZPP-a održane 14. prosinca 2023. te pisanih doprinosa država članica o pitanjima za raspravu.

Odgovor na točku (b) preporuke 3., odlomak 70. Komisija smatra da je preporuka provedena.

Na temelju ishoda radionice EU-a o trajnosti ulaganja u okviru mreže ZPP-a, koja je održana 14. prosinca 2023. (Izvješće o glavnim postignućima – Radionica o trajnosti ulaganja | Mreža ZPP-a EU-a), Komisija je utvrdila poteškoće i čimbenike rizika povezane s trajnošću ulaganja te je rezultate radionice podijelila s državama članicama na sastanku stručne skupine za provedbu Uredbe o strateškim planovima u okviru ZPP-a održanom 28. lipnja 2024. Nakon sastanka stručne skupine Komisija je 4. prosinca 2024. državama članicama dostavila bilješku sa sažetkom ishoda radionice EU-a o trajnosti ulaganja u okviru mreže ZPP-a održane 14. prosinca 2023., uključujući čimbenike rizika, te pisanih doprinosa država članica o pitanjima za raspravu.

Tematsko izvješće 13/2022: Slobodno kretanje u EU-u tijekom pandemije bolesti COVID-19 – Ograničen nadzor kontrola na unutarnjim granicama i nekoordinirano djelovanje država članica

Odgovor na točku (e) preporuke 1., odlomak 80. Komisija nije prihvatila točku (e) preporuke 1.

Komisija nastoji poboljšati postojeće propise predlaganjem opsežnih izmjena Zakonika o schengenskim granicama, koje su stupile na snagu u srpnju 2024. Revidirani Zakonik o schengenskim granicama uključuje, među ostalim, prag koji države članice moraju dosegnuti pri dokazivanju proporcionalnosti i nužnosti nadzora unutarnjih granica, a koji se povećava što taj nadzor dulje traje, kao i predloške za obavijesti i *ex post* izvješće, čime je već poboljšana njihova kvaliteta. Doneseni su potrebni provedbeni akti kojima se utvrđuje jedinstveni format obavijesti i *ex post* izvješća.

Točka (e) preporuke 1. nije prihvaćena jer se njome Komisiji preporučuje da pokrene mjere izvršenja. Time se zadire u diskrecijsko pravo Komisije u pogledu njezine politike izvršenja te odluke o tome hoće li i kada pokrenuti postupke zbog povrede prava ili uputiti predmet Sudu. To je detaljnije objašnjeno i u Komunikaciji „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata".

Tematsko izvješće 14/2022: Odgovor Komisije na prijevare u području zajedničke poljoprivredne politike – Vrijeme je za dubinska rješenja

Odgovor na točku (c) preporuke 2., odlomak 112. Komisija smatra da je ta preporuka provedena.

Komisija je od 25 država članica prikupila informacije o novim tehnologijama, uključujući umjetnu inteligenciju, i njihovoj upotrebi u operacijama za borbu protiv prijevara. To je učinila u okviru upitnika koji je bio dio studije koju je proveo vanjski ugovorni suradnik radi prilagodbe horizontalne procjene rizika od prijevara u okviru ZPP-a. Anonimiziranom analizom odgovora utvrđena je raširena upotreba alata Arachne, sustava za identifikaciju zemljišnih čestica i sustava za nadzor površina kao ključnih alata za borbu protiv prijevara. U odgovorima je spomenut i softver koji se temelji na umjetnoj inteligenciji i upotrebljava za prepoznavanje i analizu fotografija s lokacijskim označivanjem te pilot-projekt softvera umjetne inteligencije koji se upotrebljava za početnu procjenu prijava.

Sažetak odgovora država članica predstavljen je na 18. konferenciji agencija za plaćanja u Bruxellesu 7. listopada 2025. Na toj je prezentaciji omogućena rasprava i potaknuta razmjena primjera dobre prakse o upotrebi alata umjetne inteligencije u sprečavanju prijevara.

U kontekstu mjere 12. Komisijine strategije za borbu protiv prijevara, program EU-a za borbu protiv prijevara kojim upravlja OLAF pomaže tijelima država članica u izradi i poboljšanju alata koji se temelje na umjetnoj inteligenciji ili su s njom povezani. Na primjer, u pozivu na podnošenje prijedloga za tehničku pomoć za 2024. tijelima država članica u nekoliko su slučajeva dodijeljena bespovratna sredstva za kupnju softvera za razvoj obavještajnih podataka i za sustave za analizu podataka koji se temelje na umjetnoj inteligenciji. Osim toga, OLAF je s državama članicama sudjelovao u tehničkoj inicijativi koja obuhvaća i preventivne i istražne aspekte borbe protiv prijevara sa strateškim ciljem stvaranja „digitalnog paketa instrumenata za borbu protiv prijevara". Inicijativa je bila usmjerena na tri glavna područja rada:

- korištenje umjetne inteligencije u istražne svrhe,
- analitičke metode za proaktivno otkrivanje prijevara na temelju podataka, i
- povezivanje različitih izvora podataka.

U svibnju 2025., na kraju trodnevne radionice, sudionici iz država članica i dionici u borbi protiv prijevara u Europskoj komisiji osmislili su tri mandata s rezultatima (rješenja kao što su alati i upiti, tj. promptovi umjetne inteligencije koji će biti obuhvaćeni paketom instrumenata). U lipnju 2026. države članice i dionici EU-a u borbi protiv prijevara sastaju se na drugoj radionici o digitalnim alatima

za borbu protiv prijevara kako bi preispitali napredak u provedbi mandata donesenih u svibnju 2025. i raspravljali o novim projektima.

Tematsko izvješće 15/2022: Mjere za širenje sudjelovanja u programu Obzor 2020. dobro su osmišljene, ali postizanje održivih promjena uglavnom će ovisiti o naporima nacionalnih tijela

Odgovor na preporuku 3., odlomak 94. Komisija smatra da je ta preporuka provedena. Komisija je donijela Obavijest o sinergijama između programa EFRR-a i Obzora Europa, koja je 4. studenog 2022. objavljena u Službenom listu (EUR-Lex – 52022XC1104(02) – HR – EUR-Lex).

Odgovor na točku (c) preporuke 4., odlomak 96. Komisija smatra da je ta preporuka provedena.

Svi korisnici projekta obvezni su izvješćivati o svojim postignućima i rezultatima projekta, a te su informacije zatim svima lako dostupne na platformi Europske komisije pod nazivom „Služba Zajednice za informiranje u području istraživanja i razvoja" (CORDIS). Osim toga, u okviru programa rada Obzora Europa za razdoblje 2023. – 2024. objavljen je poseban novi poziv usmjeren na mjere širenja, Instrument za potporu diseminaciji i iskorištavanju rezultata (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05) (str. 37). Poziv je zaključen 28. rujna 2023. Odabrani podnositelj među devet prihvatljivih prijedloga pomoći će korisnicima mjera širenja da svoje rezultate učine dostupnima široj publici. U okviru druge aktivnosti, koja je u pripremi u suradnji s Izvršnom agencijom za istraživanje, priče o uspjehu moći će se predstavljati raznovrsnije i sadržajnije te će ih se moći bolje prilagoditi ciljanoj publici. Tekući projekti analizirat će se kako bi se odabrale prvenstveno priče o uspjehu koje će se zatim priopćiti na različite, manje uobičajene načine (tj. izjave dionika, prezentacije korisnika projekta, ali i članova društva ili uprave) kako bi se široj publici pokazala njihova postignuća i utjecaj na društvo.

Odgovor na točku (a) preporuke 5., odlomak 99. Komisija smatra da je točka (a) preporuke 5. o poboljšanju praćenja mjera širenja provedena.

Kad je riječ o udruživanju, ključnoj mjeri kojom se izgradnja kapaciteta podupire dopunskim financiranjem iz drugih izvora, od koordinatora se traži da dokumentiraju napredak u skladu s nizom ključnih pokazatelja uspješnosti koji su sažeti u izvješću Izvršne agencije za istraživanje o provedbi projekata udruživanja. Za ostale instrumente širenja ključni pokazatelji uspješnosti utvrđuju se na razini sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava kako bi se uzele u obzir značajke različitih mjera.

Odgovor na točku (b) preporuke 5., odlomak 99. Komisija i Izvršna agencija za istraživanje prate statističke podatke (npr. koliko je projekata širenja imalo koristi od drugih mjera širenja), nastavljaju s godišnjim anketama (koje uključuju i projekte koji su završili) i objavljuju priče o uspjehu u kojima se ističu završeni projekti. Osim toga, u dijelu programa rada Obzora Europa za razdoblje 2026. – 2027. koji se odnosi na širenje (WIDERA) uvodi se novi poziv – udruživanje za sinergije – kao sinergijsko djelovanje za postojeće centre izvrsnosti u okviru projekata udruživanja financirane prethodnim pozivima za projekt udruživanja. Naposljetku, u slučaju udruživanja koordinatori svih dovršenih i tekućih projekata udruživanja sudjeluju u klubu sudionika projekata udruživanja kako bi razmijenili primjere dobre prakse i iskustva.

Tematsko izvješće 19/2022: Nabava cjepiva protiv bolesti COVID-19 u EU-u – Nakon početnih izazova osigurano je dovoljno doza, no uspješnost samog procesa nije dostatno procijenjena

Odgovor na točku (a) preporuke 2., odlomak 81. Okvirnom uredbom za hitne slučajeve donesenom 2022. osigurava se pravni okvir za nabavu medicinskih protumjera na europskoj razini u slučaju izvanrednog javnozdravstvenog stanja. Preispitivanje Uredbe, predviđeno člankom 16. Okvirne uredbe za hitne slučajeve, nije provedeno jer Uredba još nije aktivirana. Međutim, Komisija je s vremenom procijenila rizike povezane s pristupom javnoj nabavi i trenutačno izrađuje poseban dokument sa sažetkom koraka poduzetih za procjenu rizika pristupa javnoj nabavi. Komisija je dovršila taj dokument 27. svibnja 2026. te stoga smatra da je preporuka provedena.

Odgovor na točku (b) preporuke 2., odlomak 81. Očekivani datum dovršetka te preporuke revidiran je do 31. prosinca 2026. jer je za testiranje otpornosti na stres smjernica za javnu nabavu u kriznim situacijama potrebno prvo izraditi i odobriti te smjernice, što je trenutačno planirano za kraj prve polovine 2026.

Komisija će moći učinkovito pripremiti testiranje otpornosti na stres tek nakon što se donesu konačne smjernice. Treba napomenuti i da je, u skladu sa smjernicama i ugovornim obvezama, obično potrebno najmanje šest mjeseci za osmišljavanje, planiranje i provedbu takvih vježbi. Komisija je trenutačno provela sve potrebne pripremne radnje kako bi osigurala pravodobnu organizaciju testiranja otpornosti na stres. Ta je vježba uključena u Komisijino planiranje postupka. Potpisan je ugovor kako bi se osigurala potrebna vanjska potpora za razvoj i logistiku vježbe.

Tematsko izvješće 20/2022: Mjere EU-a za suzbijanje nezakonitog ribolova – Uvedeni su sustavi kontrole, ali njihova je djelotvornost smanjena jer države članice neujednačeno provode kontrole i primjenjuju sankcije

Odgovor na točku (b) preporuke 1., odlomak 98. Izmjene Uredbe Komisije (EZ) br. 1010/2009 o nezakonitom, neprijavljenom i nereguliranom ribolovu, donesene 22. studenog 2023., uključivale su obveznu primjenu kriterija rizika utvrđenih na razini EU-a.

Komisija u suradnji s državama članicama i Europskom agencijom za kontrolu ribarstva nastavlja raditi na utvrđivanju automatiziranih upozorenja o rizicima i informacijskih rješenja povezanih s tim upozorenjima te na automatizaciji određenih provjera u okviru sustava CATCH (informacijski sustav CATCH za potvrde o ulovu). Revidirani kriteriji rizika uzeti su u obzir u Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2025/1522, čime su postali obvezni za države članice. Komisija trenutačno radi na izradi novih smjernica za provjere i kontrole koje će se 2026. podijeliti s državama članicama.

Kad je riječ o dvogodišnjim izvješćima država članica o provedbi Uredbe Komisije (EZ) br. 1010/2009 (članak 55. Uredbe Vijeća (EZ) 1005/2008), Komisija je analizirala kako je gotovo svih 27 država članica primjenjivalo kriterije rizika u razdoblju 2018. – 2021. te je izdala preporuke (u dopisima o daljnjim mjerama) državama članicama. Analiza za razdoblje 2022. – 2023. trenutačno je u tijeku i bit će dovršena 2026. Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2025/1522 mijenja se i članak 32. Uredbe Komisije (EZ) br. 1010/2009, koji sadržava obveze izvješćivanja i evaluacije, koje među ostalim uključuju rizike utvrđene primjenom kriterija Unije i ishode aktivnosti provjere provedenih radi uklanjanja tih rizika. O tome se mora izvješćivati svake dvije godine u dvogodišnjim izvješćima država članica. Stoga će samostalno izvješćivanje država članica u dvogodišnjim izvješćima koja je potrebno dostaviti 2028. (za razdoblje 2026. – 2027.) omogućiti Komisiji da prati jesu li provjere i kontrole usmjerene na revidirane kriterije rizika. Međutim, ciljane kontrole primjene provjere u slučaju upozorenja na temelju pokazatelja rizika mogle bi se prema potrebi provesti prije 2028. u sustavu CATCH.

Odgovor na točku (c) preporuke 1., odlomak 98. Komisija je djelomično prihvatila točku (c) preporuke 1.

Kad je riječ o dvogodišnjim izvješćima država članica o provedbi Uredbe Komisije (EZ) br. 1010/2009 (članak 55. Uredbe Vijeća (EZ) 1005/2008), Komisija je analizirala kako je gotovo svih 27 država

članica primjenjivalo kontrole i provjere u razdoblju 2018. – 2021. te je poslala dopise o daljnjim mjerama. Analiza za razdoblje 2022. – 2023. trenutačno je u tijeku i bit će dovršena 2026. Protiv jedne države članice 2025. pokrenut je postupak zbog povrede zbog neprovođenja obveznih provjera pošiljaka proizvoda ribarstva iz trećih zemalja. Komisija trenutačno analizira dodatne informacije koje je dostavila predmetna država članica i odlučit će o sljedećim koracima.

Tematsko izvješće 21/2022: Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – Cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe

Odgovor na točku (a) preporuke 1., odlomak 113. Od prihvaćanja preporuke za poboljšanje postupaka ocjenjivanja nacionalnih planova za oporavak i otpornost Komisija je ažurirala svoje smjernice za države članice i svoju internu dokumentaciju. Njima se osigurava dosljedan skup kriterija za ocjenu planova i njihovih revizija. Komisija priznaje da, s obzirom na razlike među planovima u smislu sadržaja, opsega i specifičnosti, ocjena nužno ima izraženu kvalitativnu dimenziju, ovisno o specifičnom kontekstu i vremenskom okviru svake revizije, te se ne može u potpunosti standardizirati. Dosljednost i dobar postupak osiguravaju se internim smjernicama o postupku i razmatranjima za svaki kriterij ocjene, horizontalnim pravnim preispitivanjima i preispitivanjima politika te temeljitim postupkom savjetovanja unutar Komisije.

Komisija podsjeća i na to da konačnu odluku o donošenju revidiranog plana donosi Vijeće. Komisija stoga smatra da je provela preporuku kako je predviđeno i osigurala standardiziran i najpravedniji mogući postupak.

Odgovor na točku (b) preporuke 1., odlomak 113. Komisija vodi temeljitu evidenciju o svojim procjenama nacionalnih planova te je posljednjih godina kontinuirano poboljšavala svoje interno vođenje evidencije, smjernice i osposobljavanje. Kako bi se osigurala transparentnost postupka, Komisija objavljuje svoju analizu u radnim dokumentima službi i u uvodnim izjavama svojih prijedloga provedbenih odluka Vijeća kojima se odobrava ocjena planova za oporavak i otpornost kad god podnese takav prijedlog.

Komisija podsjeća da je svih 27 planova za oporavak i otpornost jedinstveno i da je svaka revizija vrlo specifična, od manjih tehničkih ispravaka do velikih promjena u sadržaju. Vođenje evidencije i precizan postupak stoga se nužno donekle razlikuju. Međutim, Komisija tvrdi da je njezin postupak strukturiran, temeljit i dobro dokumentiran te smatra da je dosad uvijek mogla dokazati razloge za svoje ocjene. Komisija stoga smatra da je propisno provela preporuku u mjeri u kojoj je to izvedivo.

Odgovor na točku (b) preporuke 3., odlomak 116. Komisija pozdravlja potvrdu Suda da države članice u svojim godišnjim izvješćima o napretku izvješćuju o doprinosu mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost provedbi preporuka za pojedine zemlje te da Komisija takve informacije uključuje i u izvješća za pojedine zemlje koja se objavljuju za europski semestar. Komisija podsjeća da europski semestar nije alat za praćenje ili provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost, već neovisni instrument politike s preciznom pravnom svrhom. Konkretno, izvješća za pojedine zemlje u okviru europskog semestra prilagođena su kako bi se pružila analiza specifičnih gospodarskih okolnosti svake države članice i načina na koji su provedene preporuke za pojedine zemlje. Komisija je radila na usklađivanju tih dvaju procesa standardiziranim izvješćivanjem i usklađivanjem rokova za izvješćivanje te osigurava da se u dokumentima europskog semestra upućuje i na doprinos mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost u opsegu u kojem je to relevantno i izvedivo. Međutim, Komisija podsjeća da su referentna točka za izvješćivanje u okviru europskog semestra posebni ciljevi europskog semestra, a time i preporuke za pojedine zemlje, a ne mjere u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Razina detaljnosti upućivanja na mjere u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost stoga ovisi o širem kontekstu politike i ulaganja u predmetnim državama članicama.

Odgovor na točku (b) preporuke 5., odlomak 119. Komisija podsjeća da nacionalne planove za oporavak i otpornost podnose države članice, a donosi Vijeće te pozdravlja činjenicu da je Sud prepoznao njezina nastojanja da poboljša i dodatno pojasni ključne etape i ciljne vrijednosti.

Komisija potvrđuje da sustavno preispituje jasnoću i izradu nacrta ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su predmet revizije, ali napominje da to ovisi o tome je li određena ključna etapa ili ciljna vrijednost revidirana. Nadalje, Komisija napominje da je 26 država članica temeljito revidiralo svoje planove za oporavak i otpornost krajem 2025. i početkom 2026. kako bi osigurale pravodobnu provedbu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti 2026., posljednje godine provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost. U tom je kontekstu Komisija primijenila još stroži pristup i preispitala sve ključne etape i ciljne vrijednosti koje tek treba ocijeniti te je surađivala s državama članicama kako bi dodatno pojasnila izradu i dosljednost planova za oporavak i otpornost, u mjeri u kojoj je to moguće i relevantno s obzirom na raznolikost nacionalnih planova za oporavak i otpornost, specifičnih reformi i ulaganja te nacionalnih administrativnih praksi i ustaljenih postupaka.

Tematsko izvješće 22/2022: Potpora EU-a rudarskim regijama – Ograničena usmjerenost na socioekonomsku i energetsku tranziciju

Odgovor na preporuku 2., odlomak 63. Komisija smatra da je ta preporuka provedena.

Uredba (EU) 2024/1787 o smanjenju emisija metana u energetskom sektoru (Uredba EU-a o metanu) objavljena je 15. srpnja 2024., a stupila je na snagu 4. kolovoza 2024. Odjeljak III. poglavlja 4. obuhvaća emisije metana iz zatvorenih podzemnih ugljenokopa i napuštenih podzemnih ugljenokopa.

Kad je riječ o izvješćivanju i mjerenju, člankom 25. državama članicama nalaže se da do 5. kolovoza 2025. uspostave i objave popis svih zatvorenih podzemnih ugljenokopa i napuštenih podzemnih ugljenokopa koji se nalaze na njihovu državnom području ili pod njihovom jurisdikcijom, a u kojima su radovi obustavljeni nakon 3. kolovoza 1954. Zahtijeva se i da operatori rudnika ili države članice od 5. svibnja 2026. podnose godišnja izvješća koja sadržavaju emisije metana na razini izvora iz prethodne kalendarske godine za sve zatvorene i napuštene podzemne ugljenokope uvrštene na popis. Nadležna tijela moraju ta izvješća staviti na raspolaganje javnosti i Europskoj komisiji.

Kad je riječ o ublažavanju, člankom 26. državama članicama nalaže se da izrade i provedu plan ublažavanja emisija metana iz zatvorenih i napuštenih podzemnih ugljenokopa koji su prestali s radom nakon 3. kolovoza 1954. Plan ublažavanja mora se dostaviti nadležnim tijelima do 5. veljače 2027. Članak 26. sadržava i odredbe kojima se zabranjuje odzračivanje i spaljivanje na baklji od 2030., uz iznimke dopuštene u slučajevima u kojima iskorištavanje ili ublažavanje metana nije tehnički izvedivo ili bi moglo ugroziti okoliš te sigurnost ili zdravlje ljudi. U takvim slučajevima odgovorne strane imaju obvezu obavijestiti nadležna tijela o potrebi odzračivanja ili spaljivanja na baklji i dostaviti im dokaze o tome. Članak 26. sadržava i odredbe o alternativnoj upotrebi zatvorenih i napuštenih podzemnih ugljenokopa, uključujući poseban postupak izdavanja dozvola kojim se zahtijeva praćenje i izbjegavanje emisija metana.

Kad je riječ o prikupljanju i razmjeni primjera dobre prakse, Komisija u skladu s člankom 5. stavkom 3. ima obvezu uspostaviti mrežu nadležnih tijela s potrebnim aranžmanima za razmjenu informacija, posebno o praćenju, reguliranju i usklađenosti te najboljim primjerima iz prakse, kako bi se potaknula suradnja i omogućila savjetovanja.

Komisija je osnovala posebnu stručnu skupinu. Od travnja 2025. do travnja 2026. održano je pet plenarnih sjednica i nekoliko sastanaka radne skupine s državama članicama i nadležnim tijelima. Prikupljanje i razmjena primjera dobre prakse, uključujući one povezane s mjerenjem i upravljanjem emisijama metana iz zatvorenih ili napuštenih ugljenokopa, prikupljat će se i provoditi u praksi u okviru rada stručne skupine. Komisija je predstavila tematsko izvješće Suda 22/2022, s fokusom na „preporuci 2." i povezanom odgovoru Komisije, koji su važni za Uredbu o metanu i rad stručne skupine. Komisija je opisala i postupak daljnjeg preispitivanja te predstavila odgovor Komisije (25. lipnja 2025.) i preliminarne nalaze Suda. Stručna skupina zatim se složila s prijedlogom Komisije da se na budućem sastanku mreže nadležnih tijela uvede točka dnevnog reda o razmjeni primjera dobre prakse povezanih s mjerenjem i upravljanjem emisijama metana iz zatvorenih ili napuštenih ugljenokopa. Datum takvog sastanka utvrdit će se u skladu sa zahtjevima iz članka 26. Uredbe EU-a o metanu.

Tematsko izvješće 23/2022: Sinergije između programa Obzor 2020. i europskih strukturnih i investicijskih fondova – Još nije iskorišten puni potencijal

Odgovor na točku (b) preporuke 2., odlomak 83. Komisija smatra da je preporuka u potpunosti provedena. Provedbu podupire Zajednica prakse za pečat izvrsnosti, koja okuplja nacionalna/regionalna tijela i tijela za financiranje radi razmjene iskustava, dobivanja smjernica od službi Komisije i jačanja uzajamnog učenja. Djeluje u okviru sastanaka kojima predsjeda Komisija, internetskih stranica i platforme za pojašnjenje primjenjivih pravila i razmjenu primjera dobre prakse, a dnevni redovi sastanaka obuhvaćaju i šire teme politika povezane sa sinergijom.

U razdoblju 2023. – 2024. došlo je do dva velika napretka u razmjeni podataka o projektima kojima je dodijeljen pečat izvrsnosti. Prvi je bio preglednik za pečat izvrsnosti Europskog vijeća za inovacije (EIC) za ovlaštene vanjske korisnike, koji je pokrenut u prosincu 2023. Drugi modul preglednika, pokrenut 25. studenog 2024., omogućuje korisnicima da pružaju povratne informacije o nacionalnoj/regionalnoj financijskoj potpori namijenjenoj projektima EIC-a kojima je dodijeljen pečat izvrsnosti, čime se omogućuje praćenje provedbe u državama članicama. Potrebno je povećati njegovu primjenu kako bi se omogućilo smisleno praćenje; trenutačno je registrirano 100 korisnika iz 22 zemlje.

Preglednik podataka za program Obzor Europa poboljšan je objedinjenim podacima za druge programe slične pečatu izvornosti (npr. MSCA-PF[2], ERC-PoC[3]) koje je moguće pretraživati prema državama članicama i regijama, kako bi se tijelima koja dodjeljuju financijska sredstva pomoglo u osmišljavanju programa potpore. Podskupina Foruma europskog istraživačkog prostora (EIP) za „Pristup izvrsnosti" (mjera 16. EIP-a), koja je podržana anketom i stručnim izvješćem objavljenim početkom 2025., olakšala je sinergije između tijela za istraživanje i inovacije i kohezijskih tijela te između programa Obzor Europa i EFRR-a. Alat CORTEX[4] sad obuhvaća 37 programa eGrants, čime se omogućuje utvrđivanje tematskih sinergija rudarenjem teksta u više tematskih područja. Komisija je koristila i mehanizam za poticanje iskorištavanja rezultata (*Results Booster*) programa Obzor kako bi

[2] https://marie-sklodowska-curie-actions.ec.europa.eu/actions/postdoctoral-fellowships.

[3] https://erc.europa.eu/apply-grant/proof-concept.

[4] Alat za rudarenje teksta CORTEX interna je platforma za analizu podataka koju je razvio Zajednički istraživački centar (JRC) Europske komisije. Osmišljen je kao potpora oblikovanju politika, a služi se obradom prirodnog jezika za izdvajanje podataka iz prijedloga za dodjelu bespovratnih sredstava EU-a i istraživačkih prijedloga kako bi se analitičarima pomoglo u praćenju učinaka politika.

analizirala sinergijske mjere koje su prijavili podnositelji zahtjeva te je izradila izvješće i skupove podataka.

Odgovor na točku (c) preporuke 3., odlomak 89. Komisija smatra da je preporuka pravodobno i u potpunosti provedena.

Kako bi poboljšala sinergije u fazi primjene, Komisija je osmislila niz komplementarnih inicijativa.

Prvo, Komisija proširuje područje primjene platforme za rezultate programa Obzor (portal EU-a za financiranje i natječaje / SEDIA: jedinstveno područje elektroničke razmjene podataka) kako bi se obuhvatili ključni iskoristivi rezultati koji proizlaze iz projekata okvirnog programa za istraživanja i inovacije, ne samo iz Sedmog okvirnog programa, nego i iz programa Obzor 2020. i trenutačnog programa Obzor Europa (uključujući zajednice znanja i inovacija EIT-a), Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu, Istraživačkog fonda za ugljen i čelik te nedavno iz Inovacijskog fonda. Ti „profili" iskoristivih rezultata pružaju mnoštvo informacija o samom rezultatu na kojem se temelje i potrebama onih koji ga posjeduju. Mogu se pretraživati po regijama (oznaka NUTS2) na platformi za rezultate programa Obzor. Korisnici EFRR-a stoga mogu brzo utvrditi rezultate projekata u svojoj regiji i izravno stupiti u kontakt s osobama koje pridonose rezultatima kako bi istražili mogućnosti suradnje.

Drugo, objavljen je poziv na podnošenje prijedloga za Instrument za potporu diseminaciji i iskorištavanju rezultata (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05-01) u okviru dijela programa rada Obzora Europa za razdoblje 2023. – 2024. koji se odnosi na širenje, s okvirnim proračunom od 5 milijuna EUR. Zaključen je 28. rujna 2023. i trenutačno je u postupku evaluacije. Glavni su ciljevi tog instrumenta za potporu diseminaciji i iskorištavanju rezultata osigurati:

- pojačano širenje i iskorištavanje kapaciteta, među ostalim boljim razumijevanjem Komisijine strategije za širenje i iskorištavanje rezultata te mogućnosti koje ona može ponuditi korisnicima kojima su potrebne mjere širenja,
- potporu korisnicima u širenju i iskorištavanju rezultata pomoću tržišno usmjerenog pristupa,
- poboljšane vještine i znanje u području širenja i iskorištavanja, prijenosa znanja i upravljanja intelektualnim vlasništvom kako bi se istraživačima i upravljačkom osoblju korisnika mjera širenja omogućilo da ispune svoje obveze iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa i nakon završetka projekta.

To bi trebalo pomoći korisnicima da bolje razumiju kako ispuniti obveze širenja i iskorištavanja rezultata u okviru programa Obzor Europa i Obzor 2020. te da traže mogućnosti iz drugih programa financiranja EU-a, posebno u okviru kohezijske politike (npr. EFRR, ESF+) i Mehanizma za oporavak i otpornost. Mjerom bi se trebalo povećati znanje korisnika o alatima za razvoj njihovih aktivnosti u području širenja i iskorištavanja (uključujući alate koje Komisija nudi za potporu širenju i iskorištavanju, npr. platforma za rezultate programa Obzor, mehanizam za poticanje iskorištavanja rezultata programa Obzor), ali i pomoći korisnicima da se učinkovito koriste društvenim mrežama i inovativnim komunikacijskim kanalima, pravima intelektualnog vlasništva (npr. Služba za pomoć u području intelektualnog vlasništva, analiza intelektualnog vlasništva (engl. *IP scan*), vaučer za intelektualno vlasništvo, Odbor za zdravstvena istraživanja itd.) i otvorenim podacima.

Tematsko izvješće 24/2022: Mjere e-uprave usmjerene na poduzeća – Komisijine su mjere provedene, no dostupnost usluga i dalje nije ujednačena diljem EU-a

Odgovor na preporuku 2., odlomak 97. Akt o interoperabilnoj Europi stupio je na snagu 11. travnja 2024., čime su postavljeni temelji za neometane prekogranične digitalne javne usluge. Zakonodavstvom se također nastoji poboljšati koordinacija eksperimentiranja i inovacija u javnom sektoru te se potiče razmjena i ponovna upotreba interoperabilnih rješenja.

Digitalizacija javnih usluga obuhvaćena je izvješćima o stanju digitalnog desetljeća za 2023. i 2024., u kojima se koriste različiti izvori podataka, uključujući referentnu vrijednost za e-upravu, kojom se pratila digitalizacija javnih usluga u Europi 2023. U izvješću za 2024. preporučuje se „poticanje širenja digitalnih tehnologija u društvu i regijama, posebno razvojem suradnje među europskim dionicima na lokalnoj razini". U tu je svrhu ključan rad europskih centara za digitalne inovacije. Posebna radna skupina europskog centra za digitalne inovacije AI4PA dosad je održala više od 12 internetskih seminara i 2 sastanka uživo kako bi razmijenila primjere dobre prakse o upotrebi umjetne inteligencije u javnom sektoru. Komisija podupire i inkubator GovTech4All, koji okuplja 29 organizacija iz 20 zemalja radi inovacija i poboljšanja digitalnih javnih usluga pilot-projektima. Osim toga, Komisija je u prosincu 2024. primila službeni zahtjev za osnivanje Konzorcija za europsku digitalnu infrastrukturu (EDIC) za inovativne masovne povezane usluge za transformaciju javne uprave, koji će razvijati, promicati i uvoditi rješenja za digitalnu upravu. Taj EDIC vodi Grčka, a u početku su mu se pridružile Hrvatska, Mađarska i Poljska. U okviru 12-mjesečne aktivnosti koordinacije i potpore uključit će dodatne države članice te će primiti dodatnu potporu kao višedržavni projekt (MCP) u okviru programa rada programa Digitalna Europa (DIGITAL) za razdoblje 2025. – 2027. (proračunska linija za interoperabilnost (IOP), 6 milijuna EUR).

Naposljetku, Komisija aktivno promiče primjere i rješenja u području digitalne uprave u okviru svojih raznih internetskih seminara i godišnjeg vodećeg događaja SEMIC, kao i promatračkih skupina i povezanih zajednica kao što su promatračnica otvorenog koda (*Open Source Observatory*) i opservatorij za praćenje tehnologije u javnom sektoru (*Public Sector Tech Watch*).

Pokrenut je portal Interoperabilna Europa. Na njemu se nalazi Akademija za interoperabilnu Europu, koja već nudi 33 besplatna e-tečaja za poboljšanje znanja zaposlenika u javnom sektoru o digitalnoj upravi. Na portalu se nalaze i interoperabilna rješenja, a taj će se katalog u budućnosti dodatno proširiti. Komisija trenutačno radi na osnivanju Zajednice za interoperabilnu Europu. Na internetskim seminarima i sastancima radne skupine europskog centra za digitalne inovacije (AI4PA) predstavljene su informacije o zakonodavstvu EU-a i rješenjima za digitalnu upravu te je promicano odgovarajuće osposobljavanje.

Tematsko izvješće 25/2022: Provjera podataka o bruto nacionalnom dohotku za financiranje proračuna EU-a. O rizicima u području sastavljanja podataka općenito se vodi računa, ali ima prostora da se dodatno poradi na utvrđivanju prioritetnih mjera

Odgovor na točku (a) preporuke 1., odlomak 106. Za ciklus provjere bruto nacionalnog dohotka (BND) za razdoblje 2025. – 2029. Eurostat je utvrdio sljedeća transverzalna pitanja koja bi trebalo provjeriti usporedbom među zemljama u svim državama članicama:

- način zapošljavanja – usporedbe podataka o zaposlenosti prema demografskim izvorima i zaposlenosti na kojoj se temelje procjene bruto domaćeg proizvoda (BDP) / BND-a,
- uravnoteženje BDP-a u tablicama ponude i upotrebe,
- nenaplaćeni porez na dodanu vrijednost (PDV) i teoretski izračuni PDV-a.

Eurostat smatra da su ta transverzalna pitanja automatski visokorizična u svim zemljama. Eurostat je analizirao je li potrebno dati prednost radu. Zbog složenosti i važnosti svih triju područja utvrđenih za usporedbe među zemljama Eurostat smatra da nijednom od tih pitanja ne bi trebalo dati prednost (u smislu planiranog redoslijeda provjera) u odnosu na druga dva. To znači da bi se tri usporedbe među zemljama trebale provoditi usporedno (kako je zaključeno u dokumentu „Pregled modela provjere BND-a za potrebe vlastitih sredstava"). Transverzalna pitanja utvrđena za ciklus provjere BND-a za razdoblje 2025. – 2029. (kao i zaključci o određivanju prioriteta) dio su sljedećih okvirnih dokumenata za taj ciklus:

- pregled modela provjere BND-a za potrebe vlastitih sredstava,

- model procjene rizika za provjeru BND-a za potrebe vlastitih sredstava.

Stručna skupina za BND te je dokumente predstavila i odobrila u travnju 2025. Treba napomenuti da je Eurostat proveo 16 usporedbi među zemljama u ciklusu 2016. – 2019. i 2 usporedbe među zemljama u ciklusu 2020. – 2024.

Odgovor na točku (b) preporuke 2., odlomak 107. Eurostat je nastavio pružati odgovarajuća objašnjenja za razdoblja obuhvaćena zadrškama, prema potrebi. Zadrške koje proizlaze iz ciklusa provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024. općenito se primjenjuju na godine od 2018. nadalje. U ograničenim slučajevima u kojima se zadrške primjenjuju na kraće razdoblje to se objašnjava okolnostima navedenima u prilogu o odgovarajućim zadrškama koji je priložen dopisu kojim se te zadrške uvode. Eurostat će nastaviti primjenjivati taj pristup tijekom ciklusa 2025. – 2029.

Tematsko izvješće 26/2022: Europska statistika – Potencijal za daljnje poboljšanje kvalitete

Odgovor na preporuku 1., odlomak 92. Komisija smatra da je preporuka djelomično provedena, u skladu s odgovorom Komisije na tematsko izvješće.
Komisija je u svojem odgovoru pristala razmotriti, u suradnji s Europskim savjetodavnim odborom za statistiku (ESAC), aktivnosti ESAC-a i načine rada kako bi se povećala uključivost ESAC-a. Nakon toga Komisija je s ESAC-om raspravljala o načinima povećanja njegove uključivosti kako bi se bolje zadovoljile potrebe korisnika. Stoga je zajednički pristup s ESAC-om organizirati redovite radionice na kojima će se okupiti članovi Europskog statističkog sustava (ESS), ESAC, nacionalna vijeća korisnika i drugi dionici. ESAC podupire taj pristup, koji je započeo u studenom 2023. i koji jača uključenost korisnika.

S druge strane, Komisija nije prihvatila dio preporuke u kojem se navodi da zastupljenost svih korisnika u ESAC-u nije dovoljno uravnotežena ili djelotvorna te Komisija smatra da je trenutačni postupak odabira članova ESAC-a primjeren. Sastav ESAC-a i postupak imenovanja članova ESAC-a uređeni su Odlukom br. 234/2008/EZ Europskog parlamenta i Vijeća. Prvo, u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Odluke, 11 od 24 člana izravno imenuju institucije i tijela kojima ti članovi pripadaju, kako je navedeno u tom članku, uključujući Europski parlament, te oni zastupaju te institucije i tijela. Već se time osigurava široka zastupljenost korisnika. Drugo, u skladu s postupkom utvrđenim u članku 4. stavku 1. točki (a) Komisija nastoji odabrati 12 visokokvalificiranih osoba koje na temelju svojih kvalifikacija mogu razumjeti, sažeti i prenijeti potrebe za statističkim informacijama različitih kategorija korisnika, ispitanika i drugih dionika (uključujući znanstvenu zajednicu, socijalne partnere i civilno društvo) tijekom rasprava u ESAC-u i izrade mišljenja ESAC-a. S obzirom na to da su te kategorije dionika manje strukturirane od, na primjer, institucija i tijela navedenih u članku 4. stavku 1. točki (b), 12 članova može prenijeti te potrebe za statističkim informacijama samo u svoje ime, a ne na temelju nekog oblika mandata.

Odgovor na točku (a) preporuke 4., odlomak 100. Komisija nije prihvatila točku (a) preporuke 4. jer je Eurostatova praksa pristupa podacima prije njihova objavljivanja u skladu s Kodeksom prakse i nastavit će se provoditi.

Odgovor na preporuku 5., odlomak 103. Komisija nije prihvatila preporuku 5.

U skladu s Odlukom br. 235/2008/EZ o uspostavljanju Europskog savjetodavnog odbora za upravljanje statističkim podacima (ESGAB), svrha je ESGAB-a pružiti neovisan pregled Europskog statističkog sustava u pogledu provedbe Kodeksa prakse europske statistike. U stručnim pregledima upotrebljava se transparentna metodologija za procjenu usklađenosti Eurostata i Europskog

statističkog sustava s Kodeksom prakse. Komisija smatra da ESGAB ima široke ovlasti za djelovanje i izražavanje stajališta o stručnim pregledima.

ODGOVORI EUROPSKOG NADZORNOG TIJELA ZA VRIJEDNOSNE PAPIRE I TRŽIŠTA KAPITALA NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., POGLAVLJE 12.: PRAĆENJE PREPORUKA IZ NAŠIH POSEBNIH IZVJEŠĆA IZ 2022.

Odgovori na izvješće SR 04/2022: „Investicijski fondovi: mjerama EU-a još nije uspostavljeno istinsko jedinstveno tržište koje bi donosilo koristi ulagačima”

Odgovor na preporuku 2(c):

ESMA pozdravlja priznavanje svojih znatnih napora uloženih u unaprjeđenje ključnih pokazatelja uspješnosti usmjerenih na postignute rezultate u ublažavanju rizika diljem EU-a, kao i u mapiranje nadzornih praksi te nalaza u sklopu svojih ključnih alata za konvergenciju, čime se ESMA-i omogućuje stjecanje dubinskih uvida u učinkovitost i dosljednost nadzornih aktivnosti nacionalnih nadležnih tijela u vezi s ključnim temama investicijskih fondova.

Ti su napori u skladu s predanošću ESMA-e da odgovori na preporuke Revizorskog suda primjenom pristupa temeljenog na riziku kako bi se osigurala učinkovita uporaba resursa, uzimajući u obzir organizacijske mandate ESMA-e, zakonodavnu i operativnu nadležnost te ono što se unutar tih granica može realno postići.

Davanjem prednosti konvergencijskim aktivnostima i praćenjem nadzornih rizika s najvećim potencijalnim učinkom na zaštitu ulagatelja, uređena tržišta i financijsku stabilnost, a ne na bilo koji element mogućih razlika, ESMA nastoji promicati učinkovit nadzor s dosljedno visokokvalitetnim ishodima (što se može postići različitim pristupima prilagođenima kontekstu svakog tijela).

Nadovezujući se na dosad razvijene sustave, ESMA će nastaviti tražiti nove načine za daljnji nadzor različitih praksi i oporavka u pogledu šireg skupa tema i alata. U tom pogledu ESMA pozdravlja da se od zakonodavnih prijedloga Europske komisije u okviru unije štednje i ulaganja doista očekuje poticanje strukturnih promjena u uspostavi konvergencije u području investicijskih fondova i povezanih alata dostupnih ESMA-i. To

će omogućiti razvijanje informiranijih uvida u nadzorne prakse i odluke nacionalnih nadležnih tijela na terenu te bolje mapiranje, praćenje i smanjenje stvarne divergencije primjenom pristupa utemeljenog na riziku, npr. pojačanim nadzorom najvećih prekograničnih društava.

Odgovor na preporuku 3(c):

Mandat za razvoj alata za usporedbu troškova u nadležnosti je zakonodavaca.

Odgovor na 4. preporuku:

ESMA pozdravlja priznanje njezina mjerljivog napretka prema izgradnji usklađene arhitekture testiranja otpornosti na stres u cijelom sektoru investicijskih fondova, kao i napore usmjerene na druge aktivnosti financijske stabilnosti, kao što su ograničenja financijske poluge iz članka 25. Direktive AIFMD i poluga u Direktivi o UCITS-ima.

Kako je potvrdio Revizorski sud, daljnji razvoj okvira za testiranje otpornosti na stres na razini cijelog sustava dio je savjetovanja Komisije o makrobonitetnom okviru za nebankarske financijske institucije. ESMA u međuvremenu doprinosi radu ESRB-a na testiranju otpornosti na stres na razini cijelog sustava. ESMA također rješava probleme fragmentacije podataka radeći na integriranom izvještavanju u okviru revizije Direktive AIFMD / Direktive o UCITS-ima. Rad se odvija u skladu s vremenskim okvirima koje je odredila Europska komisija.

Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2025.

Sadržaj

Stranica

Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2025. 563.

Odgovori Europske komisije 600.

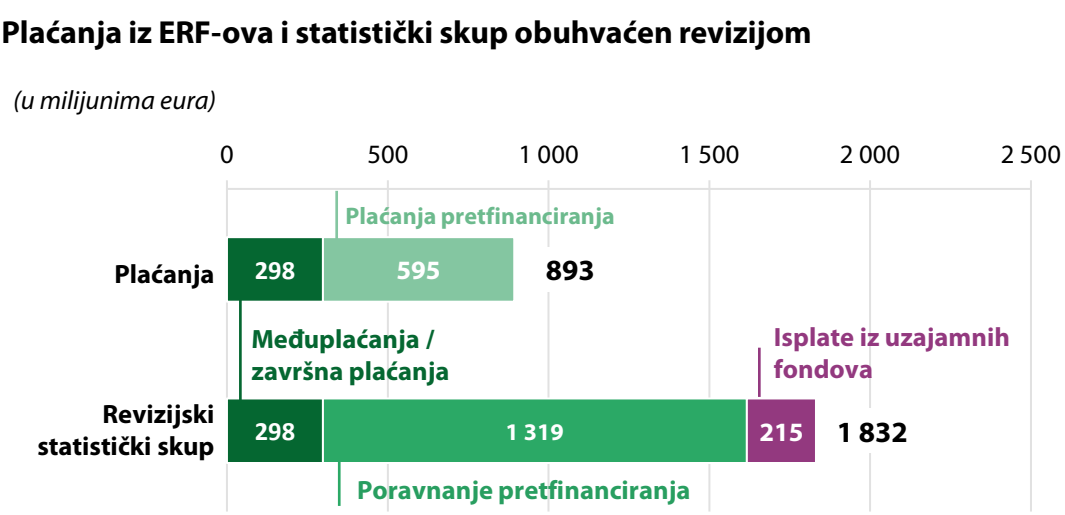
Sadržaj

	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. – 40.
Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu	10. – 14.
Opseg revizije i revizijski pristup	10. – 14.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	15. – 17.
Pravilnost transakcija	18. – 40.
Prihodi	18.
Rashodi	19. – 33.
Preispitivanje godišnjeg izvješća o radu GU-a INTPA za 2025.	34. – 35.
Studija o stopi preostale pogreške za 2025.	36. – 40.
Procjena postignuća u okviru projekata tijekom revizijskih posjeta koje je obavio Sud	41. – 42.
Zaključak i preporuke	43. – 46.
Zaključak	43. – 44.
Preporuke	45. – 46.
Prilozi	
Prilog I. – Plaćanja iz ERF-a glavnim zemljama korisnicama: 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 aktivnosti i potrošnje sredstava u tom području za 2025. Revizijski statistički skup Suda za 2025. (1 832 milijuna eura) odgovara više nego dvostruko većem iznosu plaćanja izvršenih tijekom te godine (893 milijuna eura), uglavnom zbog poravnanih iznosa pretfinanciranja.

Slika 1. – Europski razvojni fondovi: financijski pregled za 2025.



Izvor: Sud, na temelju godišnje računovodstvene dokumentacije 9., 10. i 11. ERF-a za 2025.

Kratak opis

02. Europski razvojni fondovi, koji su uvedeni 1959., bili su do kraja 2020. glavni instrumenti kojima je Europska unija 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).

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*. Zbog toga Sud u vezi s njima provodi zasebnu reviziju i sastavlja zasebno izvješće.

04. ERF-ovi se upotrebljavaju 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. Imaju sljedeća posebna obilježja:

(a) Financiraju se izravno doprinosima država članica i Ujedinjene Kraljevine. Ti se doprinosi temelje na kvotama, odnosno „ključevima 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. Ipak, Europski parlament tijelo je nadležno za davanje *razrješnice*, osim za Investicijski instrument, kojim upravlja Europska investicijska banka.

(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 sporazumi o uspostavi ERF-ova[1] 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 (1 % za 2025.) plaćanja u okviru ERF-ova upravljala je Glavna uprava 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*, *procjene programa, sporazumi o delegiranju/doprinosu* sklopljeni sa subjektima koji se *ocjenjuju na temelju stupova* (npr. međunarodnim organizacijama i državnim agencijama država članica EU-a) i *proračunska potpora*.

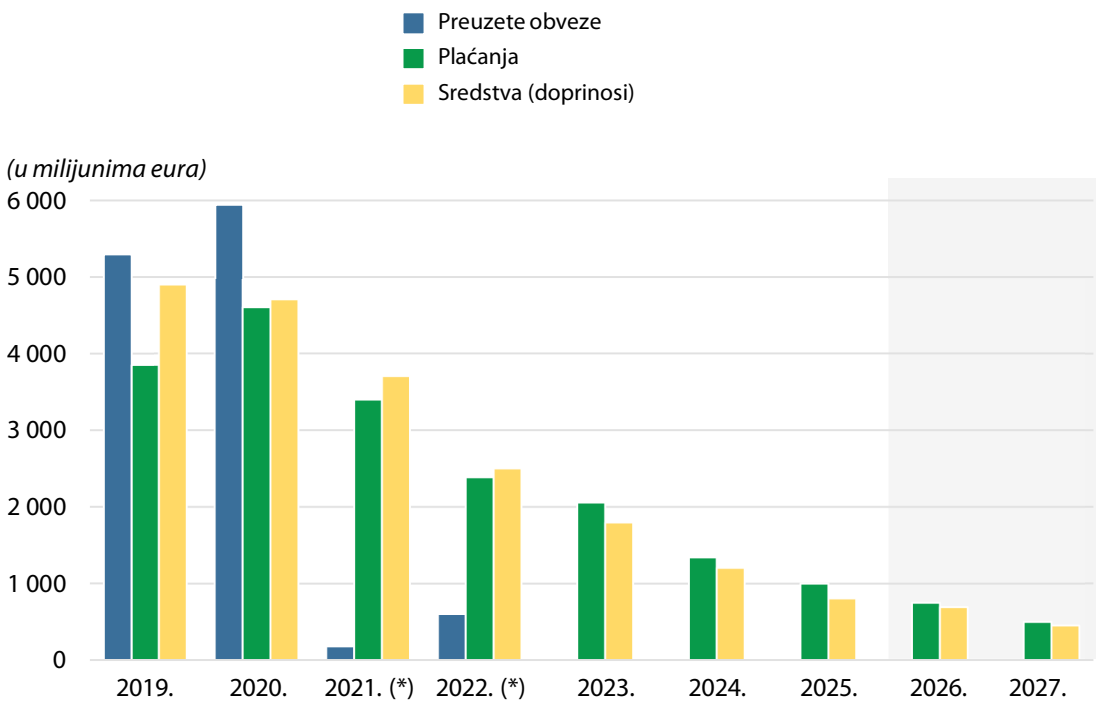
[1] Članak 14. stavak 3. unutarnjeg sporazuma o uspostavi 11. ERF-a, članak 13. stavak 3. unutarnjeg sporazuma o uspostavi 10. ERF-a i članak 35. stavak 3. unutarnjeg sporazuma o uspostavi 9. ERF-a.

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. 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-ova (doprinosi država članica EU-a i Ujedinjene Kraljevine) postupno se smanjuju od 2019., kao i plaćanja od 2020., te od 2023. nisu preuzete nove obveze. Očekuje se da će se plaćanja nastaviti smanjivati i da bi 2027. mogla pasti na samo 0,5 milijardi eura (***slika 2.***).

Slika 2. – Kretanje preuzetih obveza, plaćanja i sredstava (doprinosa) u okviru ERF-ova, uključujući prognoze za 2026. i 2027.



(*) Od isteka klauzule o vremenskom ograničenju valjanosti 11. ERF-a 31. prosinca 2020. nisu preuzete nove obveze, uz određene iznimke 2021. i 2022. 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: na temelju godišnjih izvješća Suda za godine 2020. – 2024., Odluke Vijeća (EU) 2022/1223 i komunikacije COM(2025) 563 final.

09. Na ***slici 3.*** prikazana je uporaba sredstava iz ERF-ova tijekom 2025. i kumulativno za 9., 10. i 11. ERF.

Slika 3.– Uporaba sredstava iz ERF-ova prema stanju na dan 31. prosinca 2025.

(u milijunima eura)

	Stanje na kraju 2024.		*Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2025.* (neto obveze nakon opoziva / neto plaćanja nakon povrata)				*Stanje na kraju 2025.*				
	Ukupni iznos (zaokruženo)	Stopa izvršenja (% sredstava)	*9. ERF*[3]	*10. ERF*	*11. ERF*	*Ukupni iznos (zaokruženo)*	*9. ERF*	*10. ERF*	*11. ERF*	*Ukupni iznos (zaokruženo)*	*Stopa izvršenja (% sredstava)*
A – SREDSTVA[1, 2]	**65 943**		***0***	***– 95***	***75***	***– 20***	***15 238***	***20 959***	***29 726***	***65 923***	
B – UPORABA											
1. Ukupne obveze (odluke o financiranju)	***65 053***	**98,7 %**	***– 1***	***– 69***	***– 285***	***– 354***	***15 237***	***20 937***	***28 525***	***64 699***	**98,1 %**
2. Pojedinačne obveze (pojedinačni ugovori)	***64 646***	**98,0 %**	***0***	***– 62***	***– 160***	***– 223***	***15 237***	***20 902***	***28 284***	***64 423***	**97,7 %**
3. Plaćanja	***60 834***	**92,3 %**	***0***	***65***	***828***	***893***	***15 221***	***20 705***	***25 800***	***61 726***	**93,6 %**
C – Nepodmirene obveze (B1 – B3)	**4 219**	**6,4 %**					***16***	***231***	***2 724***	***2 972***	**4,5 %**
D – Raspoloživi saldo (A – B1)[3]	**890**	**1,3 %**					***1***	***22***	***1 201***	***1 224***	**1,9 %**

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. sredstva koja se ne mogu upotrijebiti bez jednoglasne odluke Vijeća).

Izvor: Sud, na temelju godišnje računovodstvene dokumentacije 9., 10. i 11. ERF-a za 2025. 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 – Izvješće neovisnog revizora

Mišljenje

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

(a) godišnje računovodstvene dokumentacije 9., 10. i 11. ERF-a, odobrene 22. lipnja 2026., 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 2025.;

(b) zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija za čije je financijsko upravljanje odgovorna Komisija[2].

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 2025. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova na dan 31. prosinca 2025. 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.

[2] 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 2025. 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 prihvaćenima u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2025. 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 podrobnije 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 2025. iznosi 10,5 %. 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 2025. prihvatljivi rashodi koji su nastali, ali koje korisnici još nisu prijavili, iznosili 3 195 milijuna eura (kraj 2024.: 3 885 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 20 pojedinačnih plaćanja pretfinanciranja i 19 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.

Ostala pitanja

Izmjena metodologije za kvantificiranje pogrešaka u javnoj nabavi

X. Sud od predmetne godine primjenjuje izmijenjenu metodologiju za kvantificiranje učinka pogrešaka povezanih s javnom nabavom. Taj ažurirani pristup usklađen je s metodologijom koju Komisija primjenjuje u kontekstu programa potrošnje u okviru općeg proračuna na koje se primjenjuje podijeljeno upravljanje. Sud iznosi procijenjeni učinak te izmjene u odlomku 33. ovog godišnjeg izvješća.

Odgovornosti uprave (Komisija)

XI. 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 prijevare ili pogreške. Uprava snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom ERF-ova.

XII. 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.

XIII. Uprava je odgovorna za nadgledanje procesa financijskog izvještavanja za ERF-ove.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije računovodstvene dokumentacije ERF-ova i povezanih transakcija

XIV. 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.

XV. Kad je riječ o prihodima, Sud ispituje sve doprinose država članica, kao i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija.

XVI. 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 u narednim godinama.

XVII. 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, neovisno o tome jesu li oni uzrokovani prijevarom ili pogreškom. 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 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.

XVIII. Sud obavještava upravu o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije te važnim nalazima revizije, uključujući nalaze u vezi sa svim znatnim nedostatcima u unutarnjoj kontroli.

XIX. 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 bi povezane nepovoljne posljedice bile veće od koristi za javni interes.

2. srpnja 2026.

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 2025. te se primjenjuju i na reviziju ERF-ova.

11. Opažanja Suda o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije ERF-ova odnose se na financijske izvještaje[3] 9., 10. i 11. ERF-a koje je odobrila Komisija[4] i izjavu računovodstvenog službenika koju je Sud zaprimio 18. lipnja 2026. 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. Svih 85 transakcija odnosilo se na GU INTPA. Uzorak se sastojao od 14 transakcija povezanih s *Kriznim uzajamnim fondom za Afriku*, 56 transakcija koje je odobrilo 15 delegacija EU-a[5] i 15 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 nedostatci. 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.

---

[3] Članak 39. Uredbe (EU) 2018/1877.

[4] Članak 38. Uredbe (EU) 2018/1877.

[5] Afrička unija, Kamerun, Čad, Demokratska Republika Kongo, Etiopija, Madagaskar, Mali, Mauricijus, Mozambik, Nigerija, Ruanda, Sijera Leone, Togo, Uganda, Zambija.

13. Sud je za 2025. 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. 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 2025., odnosno 18 godina nakon što je 2007. uvedena klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti zbog koje Komisija ne može preuzeti nove obveze, još nije bilo došlo do zaključenja računovodstvene dokumentacije 9. ERF-a (2000. – 2007.). Iz toga su vidljivi složenost i dugo trajanje *programa* u okviru ERF-ova. Četiri ugovora u okviru 9. ERF-a i dalje su u tijeku.

17. Kao i prethodnih godina, Sud je utvrdio da su neka plaćanja pretfinanciranja dugo ostala neporavnana. Iznos od 448 milijuna eura ostao je neporavnan više od 10 godina. Ta su se plaćanja pretfinanciranja uglavnom odnosila na dva dugoročna ugovora u okviru Zaklade EU-a za afričku infrastrukturu (EU-AITF) koja će ostati na snazi do 2030. te se svake godine poravna samo mali dio starog pretfinanciranja iz te zaklade.

Pravilnost transakcija

Prihodi

18. U prihodovnim transakcijama nije postojala značajna stopa pogreške.

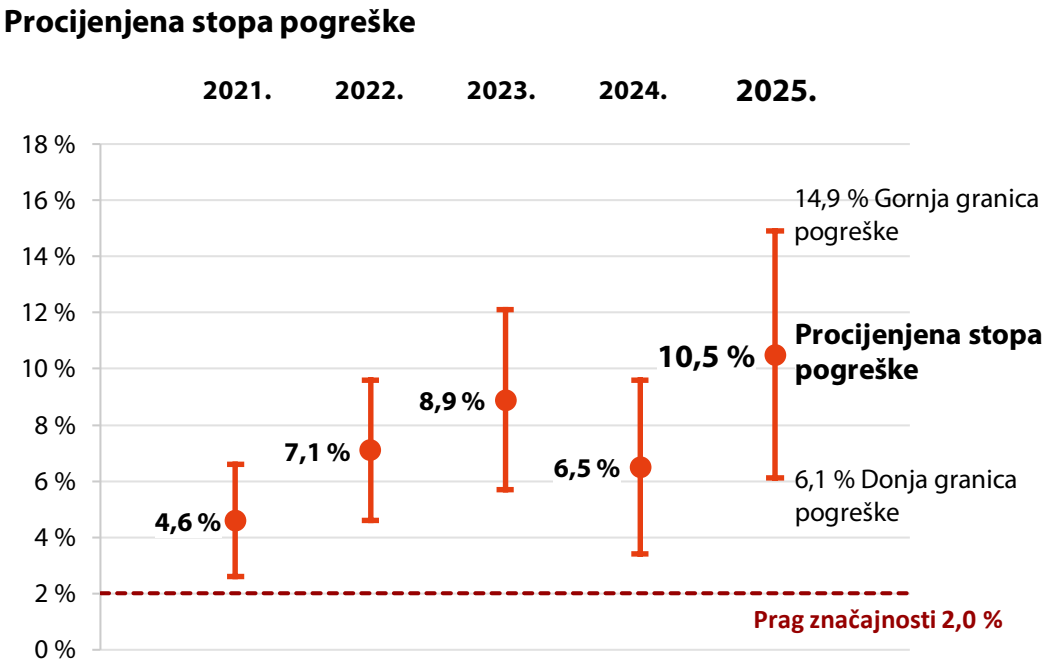
Rashodi

19. Od 85 ispitanih transakcija u njih 47 (55,3 %) postojale su pogreške. Na temelju 39 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 10,5 % (***slika 4.***). Prošle je godine u uzorku iste veličine (85 transakcija) pogreške sadržavalo njih 34 (40,0 %) te je Sud kvantificirao 27 pogrešaka.

20. Sud je ove godine utvrdio da je došlo do znatnog povećanja broja pogrešaka povezanih s nepostojanjem popratne dokumentacije, koje su zauzimale najveći udio u *procijenjenoj stopi pogreške* i na koje su otpadala 3,4 postotna boda. Do tih pogrešaka dolazi u slučajevima u kojima se popratna dokumentacija za prijavljene rashode ne može dostaviti tijekom obavljanja revizije. Zbog dugog razdoblja provedbe programa u okviru ERF-ova, kao i kašnjenja u zaključenju ugovora, postoji veća vjerojatnost od toga da popratna dokumentacija s vremenom više neće biti lako dostupna.

21. Osim toga, budući da se provedba ERF-ova bliži kraju, preostali rashodi sve se češće sastoje od rashoda koje Komisija još nije poravnala, u slučaju kojih je vjerojatnije da će se pojaviti kašnjenja, složeni elementi ili neriješena pitanja, a samim time i da će sadržavati pogreške.

Slika 4. – Rezultati ispitivanja transakcija



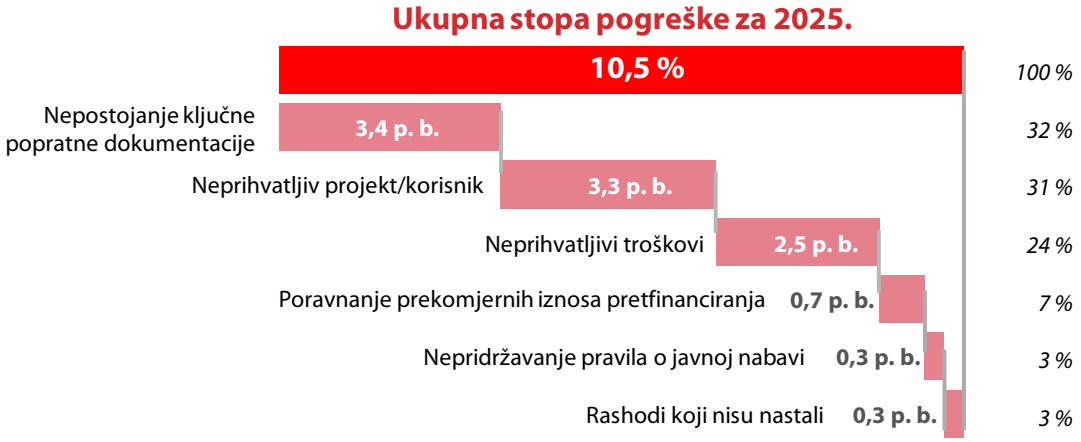
Veličina uzorka (transakcije)

2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
140	140	140	85	85

Izvor: Sud.

22. Na ***slici 5.*** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2025. po vrstama pogreške.

Slika 5. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogreške



p. b.: postotni bodovi

Izvor: Sud.

23. Kad je riječ o neprihvatljivim projektima i korisnicima, Sud je utvrdio i pogreške povezane s postupnim ukidanjem ERF-ova. U dvama slučajevima Komisija je upotrijebila sporazume o financiranju kako bi financirala aktivnosti koje nisu bile predviđene tim sporazumima. To se dogodilo u kontekstu u kojem zbog klauzule o vremenskom ograničenju valjanosti koja se primjenjuje na ERF-ove nije bilo moguće niti uvesti izmjene niti preuzeti nove obveze u okviru relevantnih sporazuma o financiranju.

24. „Kaskadno” prikazivanje neizravnih troškova za koje se tereti EU (tj. prijavljivanje neizravnih troškova organizacija kojima je povjerena provedba kao dijela *izravnih troškova* korisnika, povrh neizravnih troškova koje je taj korisnik već naplatio) jedna je od glavnih utvrđenih vrsta neprihvatljivih troškova. Sud je ove godine utvrdio tri takva slučaja te su oni činili 0,2 postotna boda u procijenjenoj stopi pogreške. Sud je iznio preporuku o kaskadnoj strukturi provedbe u poglavlju 9. godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna EU-a za 2024.

25. U ***okviru 1.*** izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao.

Okvir 1.

Primjer nepostojanja ključne popratne dokumentacije

Komisija je potpisala sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s Ministarstvom zdravstva u jednoj sjevernoafričkoj zemlji s ciljem pružanja potpore za osmišljavanje i provedbu ispita za izdavanje dozvola za zdravstvene djelatnike. Ukupni prihvatljivi troškovi te aktivnosti iznosili su 0,7 milijuna eura, pri čemu je doprinos EU-a iznosio 0,6 milijuna eura.

Sud je proveo reviziju plaćanja izvršenih stručnjacima koji su sudjelovali u utvrđivanju normi za navedene ispite te osmišljavanju i nadzoru tih ispita. Stručnjaci su bili angažirani na temelju ugovora o pružanju usluga u kojima su bili utvrđeni ukupno razdoblje njihova angažmana, njihove dužnosti i njihova naknada.

Sud nije primio popratne dokaze kojima bi se potvrdilo da su ti stručnjaci ispunili svoje ugovorne obveze tijekom razdoblja za koja su primili naknadu. Konkretno, Sud nije primio ključne dokumente kao što su dokumenti s postignućima koja je bilo potrebno ostvariti na temelju ugovora.

Budući da Sud nije mogao dobiti jamstvo da su ti troškovi potkrijepljeni i opravdani na primjeren način, smatrao ih je neprihvatljivima.

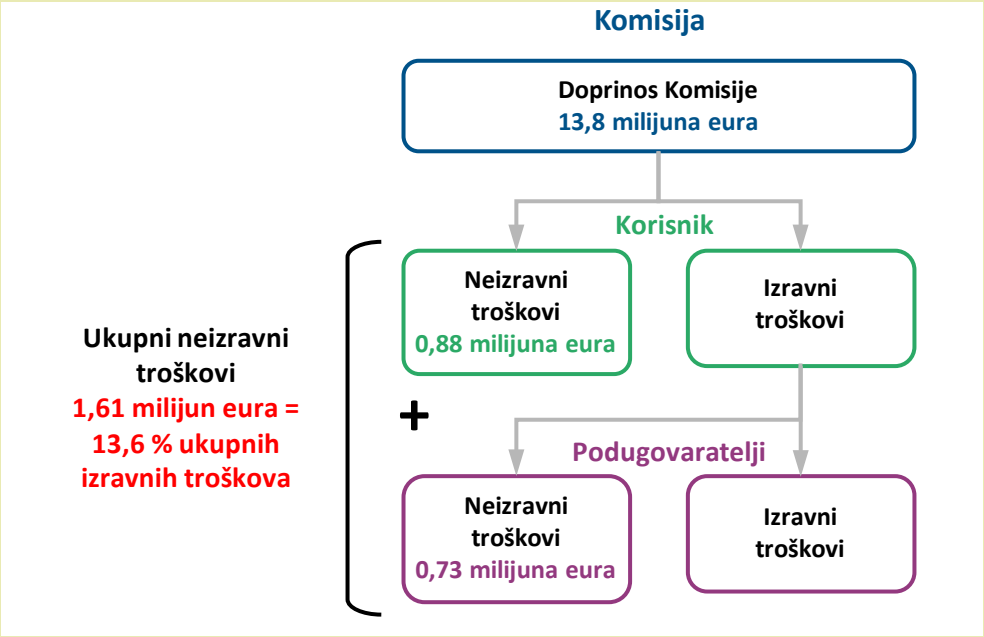
Primjer prijavljivanja neprihvatljivih neizravnih troškova kao izravnih troškova – „kaskadno” prikazivanje troškova

Sud je proveo reviziju jednog plaćanja izvršenog na temelju sporazuma o doprinosu sklopljenog s razvojnom agencijom jedne države članice EU-a, koji se provodio u okviru *neizravnog upravljanja*. Ukupni rashodi za tu aktivnost iznosili su 13,8 milijuna eura i u cijelosti su financirani sredstvima EU-a.

Transakcija obuhvaćena revizijom temeljila se na konačnom financijskom izvještaju koji je obuhvaćao cijelo razdoblje provedbe, konkretno od rujna 2019. do lipnja 2023.

Navedena agencija prijavila je neizravne troškove u iznosu od 0,88 milijuna eura, izračunanom po ugovorno dogovorenoj najvišoj paušalnoj stopi od 7 % izravnih troškova. Međutim, Sud je u okviru revizije utvrdio da je došlo i do „kaskadnog” prikazivanja neizravnih troškova. Predmetna razvojna agencija podugovorila je provedbu dijelova te aktivnosti s drugim organizacijama i uključila neizravne troškove tih organizacija u svoje prijavljene izravne troškove.

U financijskom izvještaju koji je podnijela Komisiji razvojna agencija konsolidirala je financijske izvještaje tih organizacija i sve njihove rashode prijavila kao izravne troškove. Međutim, izvještaji samih tih organizacija uključivali su neizravne troškove u iznosu od 0,73 milijuna eura. Kad se taj iznos pridoda spomenutom iznosu od 0,88 milijuna eura, ukupni neizravni troškovi iznose 1,61 milijun eura (13,6 % izravnih troškova), što je znatno više od ugovorno dogovorenog ograničenja od 7 %. Sud je troškove koji su bili prekomjerni smatrao neprihvatljivima.



Primjer ozbiljnog nepridržavanja pravila o *javnoj nabavi*: neopravdana izravna dodjela ugovora o pružanju konzultantskih usluga

Komisija je sklopila sporazum o doprinosu s jednom organizacijom koja se ocjenjuje na temelju stupova pri čemu je cilj bio pružiti potporu za provedbu jednog programa namijenjenog učvršćivanju demokracije u jednoj afričkoj zemlji. Ukupni prihvatljivi troškovi te aktivnosti iznosili su 1,5 milijuna eura i u cijelosti su financirani sredstvima EU-a.

Sud je u okviru revizije ispitao jedan ugovor o pružanju konzultantskih usluga za proizvodnju audiovizualnog sadržaja i upotrebu imena i lika konzultanta u komunikacijskim aktivnostima povezanim s regionalnim izborima 2023. Vrijednost tog ugovora iznosila je 0,01 milijun eura, a dodijeljen je izravnom dodjelom umjesto natječajnim postupkom koji bi uključivao najmanje tri ponude, kako se zahtijevalo primjenjivim pravilima o javnoj nabavi.

U iznesenom opravdanju za primjenu postupka izravne dodjele nije zadovoljavajuće bilo dokazano da je te usluge mogao pružiti samo jedan ugovaratelj. Osim toga, predmetna organizacija koja se ocjenjuje na temelju stupova odobrila je primjenu postupka izravne dodjele nakon što je ugovor već bio dodijeljen.

Budući da taj postupak javne nabave nije bio u skladu s primjenjivim pravilima, Sud smatra da povezani rashodi nisu prihvatljivi.

Primjer zaračunavanja neprihvatljivih troškova za osoblje na teret projekta

Komisija je potpisala sporazum o doprinosu s jednom međunarodnom organizacijom s ciljem provedbe aktivnosti za razvoj upotrebe digitalnih financijskih usluga (kao što su elektronički platni sustavi). Aktivnost se provodila u okviru neizravnog upravljanja, uz doprinos EU-a od najviše 14,4 milijuna eura.

Sud je u okviru revizije ispitao rashode koji su u sklopu privremenog financijskog izvještaja bili prijavljeni kao izravni troškovi za osoblje. Osim osnovne plaće i prihvatljivih naknada, troškovi obuhvaćeni revizijom uključivali su troškove za niz sastavnica povezanih s obračunom plaća kao što su osposobljavanje, IT usluge, naknade za sigurnost i administrativne naknade za obračun plaća.

Te su sastavnice povezane s općim funkcioniranjem navedene organizacije, a ne provedbom predmetne aktivnosti. Takvi se troškovi smatraju ili neizravnim troškovima ili *rezervacijama* i nisu prihvatljivi kao izravni troškovi.

Sud je stoga te troškove smatrao neprihvatljivima.

26. Od 31 transakcije povezane s ugovorima u okviru neizravnog upravljanja sa subjektima koji se ocjenjuju na temelju stupova (međunarodne organizacije i državne agencije) u njih 17 postojale su *mjerljive pogreške*, koje čine 3,0 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. Rashode u okviru takvih ugovora Komisija prihvaća na temelju financijskog izvještaja i izjave o upravljanju. Potonje je osobna izjava subjekta koji se ocjenjuje na temelju stupova u kojoj se potvrđuje da su dostavljene financijske informacije pravilno prikazane, potpune i točne te da su u skladu s obvezama utvrđenim u ugovoru.

27. Ove su godine međunarodne organizacije Sudu omogućile puni pristup dokumentaciji kojom su raspolagale za potkrepljivanje transakcija obuhvaćenih revizijom. To je poboljšanje u odnosu na prethodne godine, tijekom kojih je pristup bio ograničen na privremeno elektroničko pretraživanje u okruženju u kojem je moguć isključivo pregled, bez prosljeđivanja dokumenata, što je otežalo planiranje, provedbu i kontrolu kvalitete revizije. Prošle godine Sud je preporučio Komisiji da poduzme 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, a konkretno da zajamči 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[6]. Sud će i dalje pratiti to pitanje i izvješćivati o njemu.

28. Sud je utvrdio da su se financijski izvještaji koje su sastavile međunarodne organizacije i državne agencije razlikovali kad je riječ o razini detaljnosti i kvaliteti. U njima se nije uvijek pružilo dovoljno informacija da bi Komisija mogla otkriti neprihvatljive rashode ili pogreške u trenutku poravnanja. Jedan je od razloga za to činjenica da proračuni utvrđeni u povezanim sporazumima o doprinosu i *sporazumima o delegiranju* nisu bili dovoljno detaljni da bi se omogućilo djelotvorno praćenje rashoda.

29. Sud je utvrdio da je u jednoj transakciji došlo do poravnanja prekomjernog iznosa pretfinanciranja isplaćenog jednom subjektu koji se ocjenjuje na temelju stupova. Ta transakcija čini 0,7 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. U tom je slučaju Komisija prihvatila financijski izvještaj koji je uključivao predujmove, koji nisu činili nastale troškove i stoga nisu bili prihvatljivi. Sud je u godišnjem izvješću za 2023. preporučio Komisiji da provodi dostatne kontrole kako bi se ublažio rizik od poravnavanja neprihvatljivih iznosa isplaćenih subjektima koji se ocjenjuju na temelju stupova. Komisija je pristala provesti tu preporuku do kraja 2025. Sud smatra da je ta preporuka provedena u većoj mjeri (***Prilog II.***).

30. Od 39 pogrešaka koje je Sud kvantificirao Komisija je u 15 slučajeva 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 6,1 postotni bod.

---

[6] Odlomak 8.13. godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna EU-a za 2024. i preporuka 8.1. iz tog izvješća.

31. Sud je utvrdio i 13 slučajeva neusklađenosti s pravnim i financijskim *odredbama* koji nisu imali izravan financijski *učinak* na proračun EU-a. Te pogreške, koje nisu bile mjerljive, odnosile su se na pitanja kao što je neusklađenost s ugovornim obvezama u pogledu provjere rashoda (***okvir 2.***).

Okvir 2.

Primjer izvješća o provjeri rashoda koje nije bilo u skladu sa zahtjevima u pogledu kvalitete

Sud je proveo reviziju jednog plaćanja izvršenog na temelju ugovora o pružanju usluga koji je sklopila Komisija i čija je ukupna vrijednost iznosila 0,2 milijuna eura. Kako bi ugovaratelj mogao zatražiti plaćanje, na temelju tog ugovora od njega se zahtijevalo da Komisiji dostavi izvješće o provjeri rashoda koje je pripremilo vanjsko revizorsko društvo. U tom izvješću zaključeno je da su prijavljeni rashodi zakoniti i pravilni.

Međutim, u okviru revizije koju je proveo Sud utvrđeno je da izvješće o provjeri rashoda nije bilo u skladu sa zahtjevima u pogledu kvalitete koje je Komisija utvrdila u opisu poslova. Konkretno, Sud je utvrdio da je na pouzdanost izvješća utjecao niz nedostataka: utvrdio je nedosljednosti u obavljenim provjerama, netočne ukupne iznose i brojčane podatke te upućivanja na pretfinanciranje iako u tom slučaju pretfinanciranje nije bilo odobreno. Osim toga, izvješće je sadržavalo netočne podatke u prilozima i niz pogrešaka povezanih s izvještajnim razdobljem.

Riječ je o znatnim nedostatcima koji izazivaju zabrinutost u pogledu točnosti provedenih postupaka i pouzdanosti zaključaka koje su donijeli vanjski revizori. Komisija je prihvatila to izvješće o provjeri unatoč navedenim nedostatcima.

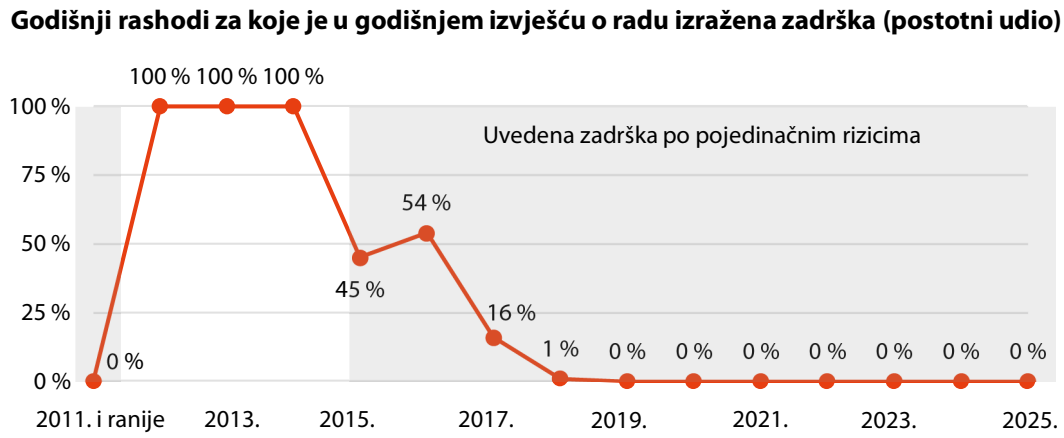
32. Sud je tijekom godina kontinuirano nailazio na manje pogrešaka u dvama rashodovnim područjima zbog njihovih specifičnih uvjeta plaćanja. Riječ je o sljedećim područjima: (i) proračunska potpora i (ii) projekti na koje se primjenjuje tzv. *teoretski pristup*. Sud je za 2025. proveo reviziju triju transakcija na koje se primjenjuje *teoretski pristup*. Njegov uzorak nije uključivao nijednu transakciju proračunske potpore.
U odlomcima ***9.20.*** i ***9.21. poglavlja 9.*** godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna EU-a za 2025. navedeno je više pojedinosti o proračunskoj potpori i teoretskom pristupu.

33. Sud je za godine od 2025. nadalje uskladio svoju metodologiju za kvantificiranje pogrešaka u području javne nabave s metodologijom koju Komisija upotrebljava u područjima politike u okviru podijeljenog upravljanja (vidjeti odlomak ***1.36.*** godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna za 2025. i odlomak ***(30)*** njegova ***Priloga 1.1.***). Da je Sud primijenio svoju prethodnu metodologiju, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 0,1 postotni bod.

Preispitivanje godišnjeg izvješća o radu GU-a INTPA za 2025.

34. *Izjava o jamstvu* glavnog direktora u godišnjem izvješću o radu GU-a INTPA za 2025. ne sadržava nijednu *zadršku*. Na ***slici 6.*** prikazan je opseg zadrški koje su izražene u godišnjim izvješćima o radu tijekom razdoblja 2011. – 2025. Od 2019. nije izražena nijedna zadrška.

Slika 6. – Zadrške u godišnjim izvješćima o radu GU-a INTPA u razdoblju 2011. – 2025.



Izvor: Sud, na temelju podataka iz godišnjih izvješća o radu GU-a INTPA za razdoblje 2011. – 2025.

35. GU INTPA procjenjuje ukupni *rizični iznos u trenutku plaćanja* na 69,2 milijuna eura (1,12 % rashoda za 2025.), a ukupni rizični iznos u trenutku zaključenja na 60,2 milijuna eura (0,97 % rashoda za 2025.). Na temelju srednje vrijednosti povijesnih podataka GU INTPA procjenjuje da će se od rizičnog iznosa u trenutku plaćanja iznos od 9,0 milijuna eura (13,0 %) ispraviti provjerama koje će provesti narednih godina (taj je iznos poznat kao *korektivni kapacitet*). Komisija je prijavila da stvarni povrat izvršen za 2025. iznosi 15,7 milijuna eura. Nakon što je ispitao 78,3 % tog iznosa (12,3 milijuna eura), Sud je utvrdio da 0,4 milijuna eura nisu trebala biti prijavljena kao izvršeni korektivni kapacitet.

Studija o stopi preostale pogreške za 2025.

36. Tijekom 2025. za potrebe GU-a INTPA vanjski izvođač proveo je 14. studiju o stopi preostale pogreške. Izrada te studije temelji se na metodologiji i priručniku koje je pripremio GU INTPA. 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.

37. Sud je u prethodnim godišnjim izvješćima[7] o ERF-ovima opisao ograničenja u tim studijama koja su potencijalno doprinijela 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. Za potrebe studije o stopi preostale pogreške za 2025. GU INTPA upotrijebio je uzorak od 190 transakcija, od kojih je 14 pregledano na terenu (5,79 %). U studiji je ukupna stopa preostale pogreške procijenjena na 0,56 %. Stopa preostale pogreške desetu je godinu zaredom bila niža od *praga značajnosti* od 2 % koji je odredila Komisija.

38. Komisija je 2025. prvi put primijenila novu metodologiju za izračun stope preostale pogreške. Tom novom metodologijom uvode se izmjene kako bi se, među ostalim, pojasnio način na koji se postupa sa stavkama visoke vrijednosti i ograničila mogućnost potpunog oslanjanja na rezultate upravljačkih provjera i aktivnosti drugih revizora, i to na 10 % ispitanih transakcija. Revizijom koju je proveo Sud potvrđena je primjena tih izmjena: tijekom 2025. samo 10 % ispitanih transakcija provjereno je na temelju aktivnosti drugih revizora te su stavke visoke vrijednosti pravilno ekstrapolirane. Međutim, i dalje su prisutni određeni nedostatci, koje Sud opisuje u nastavku.

39. Nova metodologija, poznata kao „optimalna raspodjela”, uključuje smanjenje veličine uzorka s 480 na 190 transakcija te za njezinu primjenu moraju biti dostupni pouzdani podatci o prethodnim pogreškama u statističkom skupu. Uzimajući u obzir ograničenja studija o stopi preostale pogreške o kojima je Sud izvijestio proteklih godina, postoji rizik od toga da taj preduvjet nije u potpunosti ispunjen. Ako dostupni podatci nisu dovoljno pouzdani, to se može odraziti u uzorku, što sa sobom nosi rizik od toga da se rizičnija područja ne obuhvate u dovoljnoj mjeri. Time bi se smanjila djelotvornost procesa revizije kad je riječ o otkrivanju pogrešaka.

---

[7] Godišnja izvješća o ERF-ovima za 2017., 2018., 2019. i 2020.

40. Kao i prethodnih godina, studija o stopi preostale pogreške usmjerena je samo na zaključene ugovore, no većina plaćanja GU-a INTPA (i većina transakcija koje Sud obuhvaća revizijom) odnosi se na tekuće ugovore. To doprinosi razlikama u izračunu procijenjene stope pogreške u usporedbi s izračunima Suda. U godišnjem izvješću o izvršenju proračuna EU-a za 2024. Sud je naveo razne razloge zbog kojih su Komisijine stope pogreške općenito niže od stopa pogreške koje je procijenio Sud. Konkretno, Sud 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.

Procjena postignuća u okviru projekata tijekom revizijskih posjeta koje je obavio Sud

41. 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 pregled pokazatelja *ostvarenja* i ishoda, kao i rezultate projekata.

42. Rezultati provjera koje je Sud obavio bili su raznoliki. Sud je utvrdio slučajeve u kojima su financijska sredstva upotrijebljena djelotvorno i njima se doprinijelo postizanju ciljeva projekta (***okvir 3.***). Međutim, kao i prethodnih godina[8], Sud je utvrdio i slučajeve u kojima projektima EU-a nisu ostvareni željeni rezultati (***okvir 4.***). Konkretno, Sud je utvrdio kašnjenja u provedbi, nedostatke u planiranju i osmišljavanju te nedostatke u kvaliteti radova, uključujući znakove prijevremenog propadanja. Ta pitanja izazivaju zabrinutost u pogledu djelotvornosti i održivosti potpore EU-a, kao i kvalitete nadzora projekata.

[8] Godišnja izvješća o ERF-ovima za 2022., 2023. i 2024.

Okvir 3.

Primjer uspješne provedbe projekta

Komisija je pružila potporu za jedan projekt u sjeverozapadnoj Africi čiji su ciljevi bili učiniti ruralni sektor jednim od ključnih pokretača lokalnog gospodarstva, otvarati dostojanstvena radna mjesta, stvarati bogatstvo i promicati održivo upravljanje prirodnim resursima. Projekt je dovršen 2025.

Revizija koju je proveo Sud uključivala je posjete osnovnim školama, pristupnim cestama u ruralnim područjima, branama i mostovima koji su izgrađeni ili obnovljeni u okviru tog projekta. Škole koje je Sud posjetio bile su potpuno operativne te su nastavnici i učenici sudjelovali u nastavnim aktivnostima. Obnovljene ceste u ruralnim područjima upotrebljavale su se za motocikle i vozila za prijevoz poljoprivrednih i komercijalnih proizvoda. Brane i mostovi koje je Sud posjetio doveli su do boljeg pristupa selima u kojima je prethodno često dolazilo do poplava.

Cjelokupno gledajući, projektom su postignuta planirana ostvarenja, što je doprinijelo poboljšanju lokalne infrastrukture i povećanju kapaciteta lokalnih tijela za djelotvorno upravljanje projektnim aktivnostima.

Fotografija 1. – Posjet obnovljenoj pristupnoj cesti u ruralnom području



Izvor: Sud.

Okvir 4.

Primjer radova na cestama u ruralnim područjima u kojima je došlo do kašnjenja i na kojima su prisutni znakovi prijevremenog propadanja

Sud je proveo reviziju jednog tekućeg projekta za izgradnju cesta u ruralnim područjima u jugoistočnoj Africi koji je prvotno trebao biti dovršen sredinom 2025.

Sud je obavio fizičku inspekciju nekoliko cestovnih dionica i utvrdio da neki dijelovi kolnika nisu bili u skladu s utvrđenim specifikacijama u pogledu debljine i širine te da su na nekim dijelovima sustava odvodnje već bili vidljivi znakovi prijevremenog propadanja i da su bili zatrpani pijeskom.

U provedbi projekta došlo je do znatnih kašnjenja, kao i do nedostataka u planiranju i osmišljavanju. Ti nedostatci u projektu utječu i na kvalitetu radova i na mogućnost toga da dovršena infrastruktura dovede do održivih koristi za njezine korisnike.

Fotografija 2. – Terensko ispitivanje bušenjem u okviru kojeg su utvrđene neusklađenosti između stvarne debljine kolnika i tehničkih specifikacija



Izvor: Sud.

Zaključak i preporuke

Zaključak

43. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2025. 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.

44. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2025. 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 (odlomci ***19***. – ***29***.). Na temelju provedenog ispitivanja transakcija Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 10,5 %.

Preporuke

45. U ***Prilogu II.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojim prethodnim godišnjim izvješćima. Sud je provjerio provedbu šest preporuka koje je iznio u godišnjem izvješću za 2022. Komisija je tri preporuke provela u potpunosti, a tri u većoj mjeri.

46. Sud je ujedno provjerio provedbu triju preporuka iz svojeg godišnjeg izvješća za 2023. koje je trebalo provesti do kraja 2024. ili 2025. Komisija je jednu od tih preporuka provela u potpunosti, a dvije u većoj mjeri (***Prilog II.***). Na temelju navedene provjere te nalaza i zaključaka za 2025. Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 1. – Potrebno je dovršiti zaključenje 9. ERF-a

Komisija bi trebala poduzeti potrebne mjere kako bi zajamčila dovršetak procesa zaključenja 9. ERF-a, uključujući finalizaciju preostalih ugovora i poravnanje povezanih računovodstvenih salda.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Preporuka 2. – Potrebno je zajamčiti kvalitetu ugovorno predviđenih izvješća o provjeri rashoda

Komisija bi trebala zajamčiti da se ugovorno predviđene provjere rashoda provode s očekivanom razinom kvalitete, na dosljedan način i u skladu s primjenjivim smjernicama. Kako bi se to postiglo, Komisija bi trebala:

(a) poboljšati svoje praćenje ugovorno angažiranih vanjskih revizora i izvješća o provjeri rashoda koja oni izrađuju; i

(b) pravodobno poduzimati odgovarajuće korektivne mjere u slučajevima u kojima se utvrde nedostatci.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Preporuka 3. – Potrebno je ojačati zahtjeve u pogledu financijskog izvještavanja za subjekte koji se ocjenjuju na temelju stupova

Kako bi se poboljšalo financijsko izvještavanje koje obavljaju subjekti koji se ocjenjuju na temelju stupova, Komisija bi trebala:

(a) zajamčiti da detaljan prikaz proračuna u sporazumima o doprinosu i sporazumima o delegiranju sklopljenim sa subjektima koji se ocjenjuju na temelju stupova sadržava dovoljno pojedinosti kako bi se omogućilo djelotvorno praćenje rashoda; i

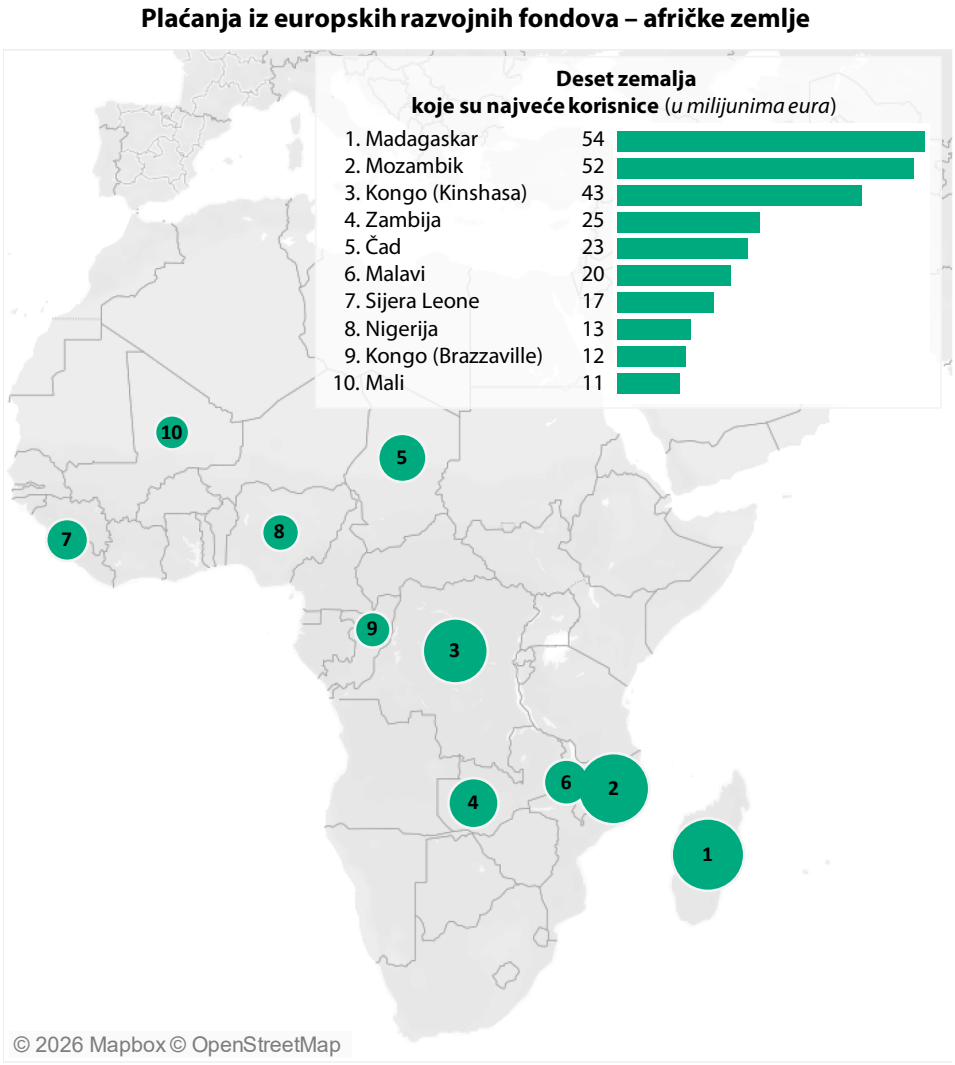
(b) utvrditi minimalne zahtjeve u pogledu financijskog izvještavanja kako bi se prije poravnanja pružile odgovarajuće informacije za provjeru rashoda.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Prilozi

Prilog I. – Plaćanja iz ERF-a glavnim zemljama korisnicama: afričke, pacifičke i karipske zemlje

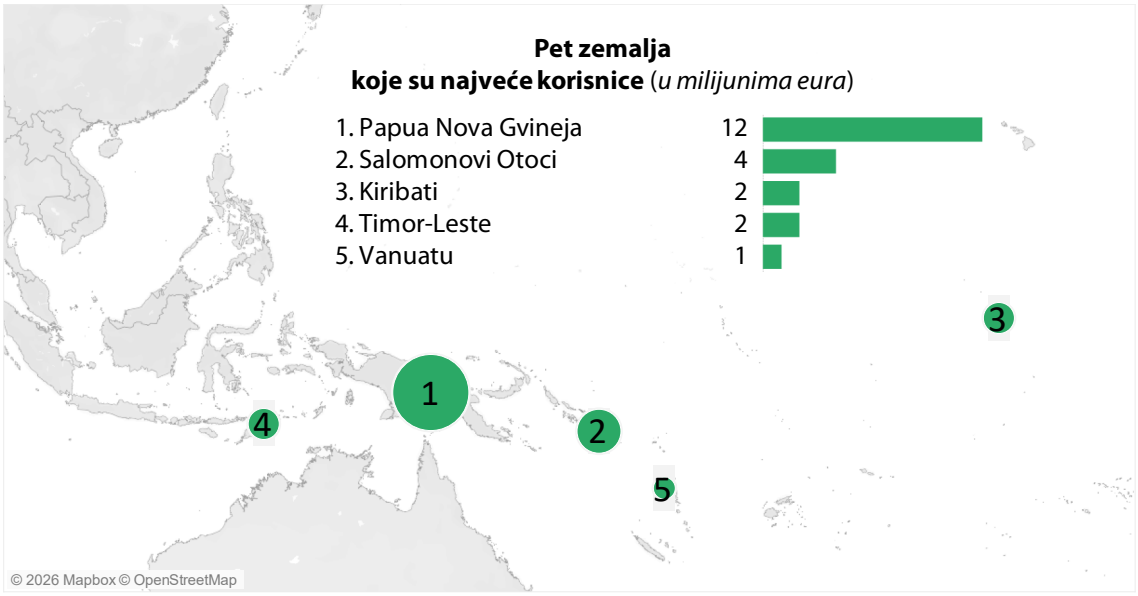
Plaćanja iz *europskih razvojnih fondova* 2025. – afričke zemlje



Izvor: pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

2020.		*2021.*		*2022.*		*2023.*		*2024.*	
Senegal	141	Somalija	219	Mozambik	104	Mozambik	80	Eritreja	90
Burkina Faso	141	Kongo (Kinshasa)	109	Sudan	100	Madagaskar	73	Mozambik	64
Benin	116	Tanzanija	101	Uganda	60	Tanzanija	67	Zambija	61
Mozambik	114	Uganda	84	Kongo (Kinshasa)	57	Kongo (Kinshasa)	57	Kongo (Kinshasa)	55
Nigerija	104	Niger	81	Zambija	56	Kenija	57	Madagaskar	40
Niger	104	Malavi	79	Malavi	51	Srednjoafrička Republika	55	Tanzanija	34
Gana	100	Mozambik	74	Čad	48	Zambija	55	Malavi	29
Čad	95	Sudan	70	Tanzanija	48	Niger	53	Kenija	24
Kongo (Kinshasa)	93	Nigerija	66	Burundi	48	Uganda	43	Čad	24
Uganda	90	Kenija	65	Kenija	48	Eritreja	40	Angola	21

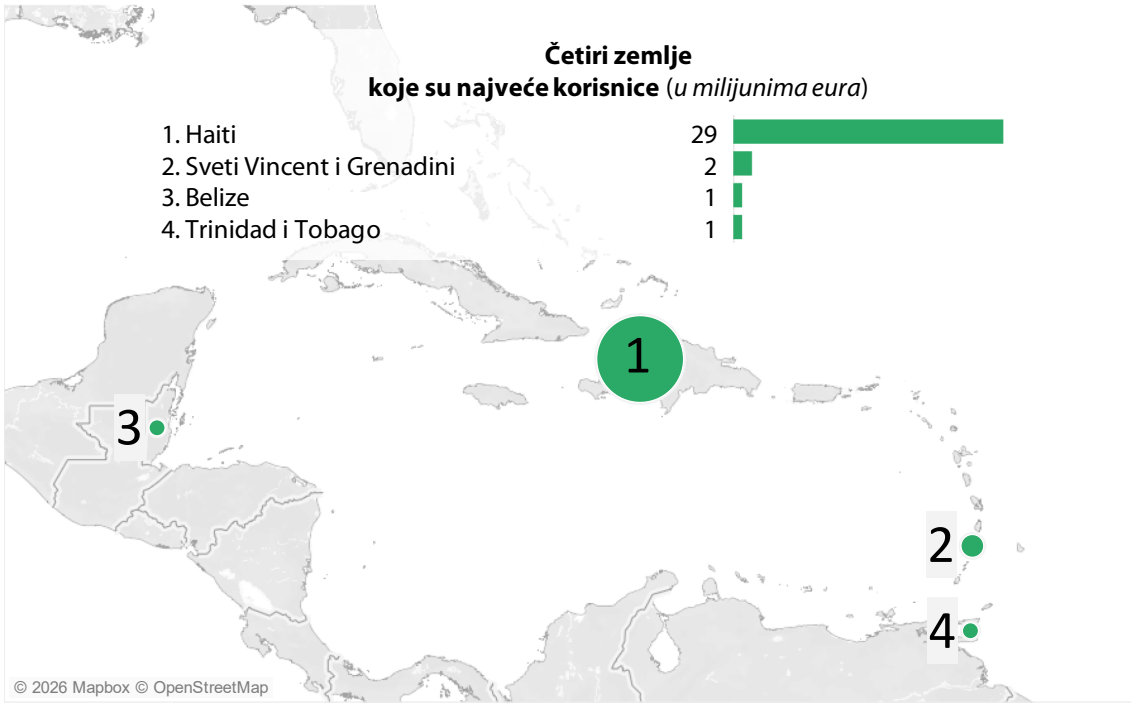
Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – pacifičke zemlje



Izvor: pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

2020.		*2021.*		*2022.*		*2023.*		*2024.*	
Timor-Leste	19	Papua Nova Gvineja	29	Papua Nova Gvineja	23	Papua Nova Gvineja	24	Papua Nova Gvineja	13
Vanuatu	12	Timor-Leste	9	Timor-Leste	11	Timor-Leste	7	Vanuatu	3
Fidži	11	Vanuatu	6	Fidži	5	Fidži	7	Kiribati	2
Papua Nova Gvineja	10	Fidži	5	Vanuatu	4	Vanuatu	5	Mikronezija	2
Salomonovi Otoci	8	Maršalovi Otoci	3	Kiribati	4	Kiribati	3	Timor-Leste	2

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).

2020.		*2021.*		*2022.*		*2023.*		*2024.*	
Haiti	76	Haiti	47	Haiti	18	Haiti	19	Haiti	20
Jamajka	23	Jamajka	11	Jamajka	7	Surinam	6	Jamajka	4
Dominikanska Republika	15	Gvajana	8	Dominikanska Republika	6	Belize	4	Trinidad i Tobago	3
Gvajana	10	Belize	7	Belize	3	Dominikanska Republika	4	Belize	1
Surinam	3	Dominikanska Republika	6	Dominika	3	Jamajka	3	Dominikanska Republika	1

Prilog II. – Praćenje provedbe 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	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
2022.	**Preporuka 1.:** Potrebno je provjeriti jesu li sva računovodstvena salda za zaključene ERF-ove pravodobno poravnana i jesu li informacije u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji pravodobno ažurirane. Ciljni rok provedbe: na vrijeme za pripremu računovodstvene dokumentacije za 2023.			
	Preporuka 2.: Potrebno je provjeriti jesu li pretfinanciranje i računi pravodobno poravnani. Ciljni rok provedbe: kraj 2024.			GU INTPA proveo je 2024. analizu proračunskih rizika i iznio upute za dodatno smanjenje iznosa starog pretfinanciranja koje još nije poravnano. Iako je riječ o mjerama kojima se pokazuje jasna namjera provedbe preporuke, Sud je utvrdio da su neka plaćanja pretfinanciranja dugo ostala neporavnana. Iznos od 448 milijuna eura ostao je neporavnan više od 10 godina.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	Preporuka 3.: 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. Ciljni rok provedbe: kraj 2024.	✓		Komisija trenutačno preispituje svoju strategiju kontrole. Jedan su od očekivanih ishoda poboljšane smjernice o financijskom izvještavanju, ali i poboljšane *ex ante* kontrole, kako bi se bolje sprečavale pogreške (uključujući poravnavanje prekomjernih iznosa). Međutim, akcijski plan koji je Komisija osmislila radi uklanjanja nedostataka u pogledu poravnanja prekomjernih iznosa pretfinanciranja još uvijek je u tijeku te je rok za njegov dovršetak prosinac 2026.
	Preporuka 4.: 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. Ciljni rok provedbe: kraj 2024.	✓		
	Preporuka 5.: Potrebno je uzeti u obzir sve dostupne tehničke i financijske informacije kako bi se prije prihvaćanja rashoda spriječile ili otkrile i ispravile pogreške. Ciljni rok provedbe: kraj 2024.	✓		Komisija trenutačno preispituje svoju strategiju kontrole te je 2024. uz pomoć konzultantskog društva pokrenula provedbu studije kako bi se istražile *učinkovitost* i djelotvornost trenutačnih kontrola, kao i načini za njihovo poboljšanje. GU INTPA sada primjenjuje na strukturiran sustav za prepoznavanje i praćenje sistemskih revizijskih nalaza na razini provedbenih partnera, ali opetovani nalazi upućuju na to da je rješavanje tih problema još u tijeku.

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	Preporuka 6.: 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. Ciljni rok provedbe: kraj 2024.	⊗		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 nova metodologija za izračun stope preostale pogreške stupila je na snagu 2025. Otad se stavke visoke vrijednosti pravilno ekstrapoliraju.
2023.	**Preporuka 1.:** 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. Ciljni rok provedbe: od izrade godišnje računovodstvene dokumentacije za 2024. nadalje	✓		

Godina	Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Procjena koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
			Razina provedbe	Primjedbe
	Preporuka 2.: Potrebno je provesti temeljitije provjere kako bi se izbjegle pogreške povezane s prijavljivanjem predujmova kao nastalih troškova, kao i prijavljivanjem neizravnih troškova kao izravnih troškova te neprihvatljivim PDV-om. Ciljni rok provedbe: kraj 2025.			Komisija je ostvarila znatan napredak u jačanju regulatornog i proceduralnog okvira kako bi se spriječile pogreške povezane s neprihvatljivim PDV-om i pogrešnom kategorizacijom troškova. Međutim, još uvijek nije zajamčila dosljednu primjenu izmijenjenog kontrolnog popisa za međuporavnanje u svim službama. Isto tako, nije zajamčila da se projektni službenici odgovarajuće osposobljavaju o novim zahtjevima za prihvatljivost troškova u okviru paketa pravila „brza rješenja”.
	Preporuka 3.: Pri poravnanju pretfinanciranja isplaćenog organizacijama koje se ocjenjuju na temelju stupova potrebno je pojačati kontrole kako bi se utvrdilo i isključilo pretfinanciranje prijavljeno u financijskim izvještajima kao nastali rashodi. Ciljni rok provedbe: kraj 2025.			Komisija je poduzela hvalevrijedne napore kako bi subjekte koji se ocjenjuju na temelju stupova upoznala s rizicima u vezi s poravnavanjem pretfinanciranja na temelju rashoda za koje su preuzete obveze. Međutim, opetovani nalazi upućuju na to da je rješavanje tih problema još u tijeku.

Izvor: Sud.

Odgovori Europske komisije na godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2025.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2025., IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA U OKVIRU 9., 10. I 11. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA ZA FINANCIJSKU GODINU 2025.

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija pozdravlja izvješće Europskog revizorskog suda (Sud), prima na znanje njegove nalaze i nastojat će provesti primjerene korektivne mjere gdje je to potrebno. Prima na znanje zaključak Suda da računovodstvena dokumentacija europskih razvojnih fondova (ERF-ovi) u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje njihovo financijsko stanje i da u prihodima nema značajnih pogrešaka. Kad je riječ o procijenjenoj stopi pogreške, Komisija naglašava da se ne slaže sa svim nalazima Suda, posebno u vezi s poravnanjem prekomjernih iznosa i „kaskadnim" prikazivanjem neizravnih troškova. Komisija nastoji riješiti ta pitanja i dodatno smanjiti razinu pogreške u budućnosti, među ostalim jačanjem smjernica i nadzora partnera u provedbi te poboljšanjem pravodobne dostupnosti dokumentacije. Naglašava da ustraje u tome da što prije zaključi ERF-ove.

Komisija pozdravlja činjenicu da je Sud prepoznao pozitivna kretanja, kao što su bolji pristup popratnim dokumentima međunarodnih organizacija i napredak postignut u provedbi preporuka iz prethodnih godišnjih izvješća. Prima na znanje i primjere iz izvješća Suda o uspješnim projektima financiranima u okviru ERF-ova te nastavlja pomno pratiti provedbu projekata financiranih sredstvima EU-a. Spremna je poduzeti korektivne mjere ako partneri u provedbi ne ispune svoje obveze i izvući pouke iz slučajeva u kojima rezultati nisu u potpunosti ispunili očekivanja.

Komisija naglašava da se provedba ERF-ova odvija u rizičnim i složenim okolnostima koje se sve brže mijenjaju, uključujući eskalaciju globalnih sukoba i nestabilnosti. Karakterizira je raznolikost u smislu:

- geografske raspodjele jer obuhvaća mnoge delegacije EU-a u cijelom svijetu,
- provedbenih subjekata i partnerskih zemalja s različitim kapacitetima za upravljanje i kontrolu, od malih lokalnih NVO-a do međunarodnih organizacija i državnih agencija, i
- 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 uzima, među ostalim, rezultate izjave o jamstvu Suda i njegove preporuke o preventivnim i korektivnim kontrolama. Naime, Glavna uprava Komisije za međunarodna partnerstva (GU INTPA) dovršila je preispitivanje svoje strategije kontrole i počela provoditi ključne preporuke, posebno razvoj pregleda za profiliranje rizika za mjerenje usklađenosti partnera s financijskim i operativnim standardima, pristup dokumentima i jačanje *ex post* kontrola.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Kad je riječ o opažanju Suda o 9. ERF-u iz **odlomka 16.**, Komisija pojašnjava da će on biti zaključen do kraja 2026., u skladu s preporukom 1. koju je prihvatila.

2. Pravilnost transakcija

Rashodi

Komisija prima na znanje nalaz Suda o upotrebi dvaju sporazuma o financiranju u trenutku postupnog ukidanja ERF-a, spomenutih u **odlomku 23.** izvješća, kad zbog klauzule o vremenskom ograničenju valjanosti nije bilo moguće uvesti izmjene ni preuzeti nove obveze. Međutim, Komisija naglašava da su temeljne aktivnosti praćenja i opskrbe vodom provedene kako je planirano. Izvući će pouke iz tog slučaja kako bi ojačala upravljanje budućim razdobljima postupnog ukidanja.

Komisija je svjesna problema na koji je upozorio Sud u vezi s „kaskadnim" prikazivanjem neizravnih troškova (vidjeti okvir 1. i **odlomak 24.** izvješća). Međutim, tu situaciju ne smatra pogreškom jer je postupanje s neizravnim troškovima u skladu s odredbama Priručnika Komisije o sporazumu o doprinosu. S obzirom na zajedničko stajalište koje se primjenjuje u svim službama Komisije, Komisija stoga nije prihvatila povezanu preporuku iz poglavlja 9. godišnjeg izvješća Suda za 2024.

Kad je riječ o **odlomku 28.**, Komisija ističe da su, u kontekstu preispitivanja strategije kontrole GU-a INTPA, različite glavne uprave za vanjske odnose (RELEX) izradile prijedloge o poboljšanim smjernicama i standardizaciji kako bi se osiguralo da proračuni budu dovoljno detaljni te o njima provele raspravu. GU INTPA u skladu s time provodi pilot-projekt o primjeni standardiziranog oblika proračuna koji je zajednički dogovoren na razini pojedinačnog subjekta, uz dodatne zahtjeve za pružanje dodatnih proračunskih pojedinosti u Prilogu I. sporazumu o doprinosu. Pilot-projekt poslužit će kao osnova za proširenje pojašnjenja i standardizacije očekivanja na druge subjekte koji rade u okviru neizravnog upravljanja.

Komisija smatra da su pogreške zbog poravnanja prekomjernih iznosa (vidjeti **odlomak 29.** izvješća) (praksa prema kojoj se rashodi koji nisu nastali uključuju u računovodstvenu dokumentaciju kao nastali rashodi) privremene jer u načelu više neće postojati nakon završnog poravnanja. Nadalje, napominje da je, kako bi smanjila te privremene pogreške, od svojih partnera zatražila da preispitaju svoje predloške za izvješćivanje kako bi se olakšalo utvrđivanje nastalih rashoda. Komisija priznaje utvrđene pogreške. Međutim, ističe da se, u usporedbi s prethodnim godinama, udio te vrste pogrešaka znatno smanjio (s 40 % u 2023., zatim 14 % u 2024. na samo 6 % u 2025.) zbog uvođenja dodatnih kontrola.

Komisija ističe da se većina pogrešaka iz **odlomka 30.** događa na razini korisnika sredstava EU-a, posebno onih koji djeluju u okviru neizravnog upravljanja. Komisija ne može lako otkriti takve pogreške. Tim se pitanjima bavi na redovitim sastancima sa svojim partnerima.

Odgovor na okvir 1.

Primjer prijavljivanja neprihvatljivih neizravnih troškova kao izravnih troškova – „kaskadno” prikazivanje troškova

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.

Primjer zaračunavanja neprihvatljivih troškova na teret projekta

Komisija priznaje da Sud može smatrati da su određeni troškovi koji se odnose na osoblje povezani s općim funkcioniranjem organizacije, a ne s određenom aktivnošću. Slaže se da bi se troškovi osoblja i drugi troškovi koji se jasno i isključivo mogu pripisati određenoj aktivnosti, koji su stvarno nastali i pravilno su evidentirani u računovodstvenoj dokumentaciji korisnika (uključujući primjereno raspodijeljene troškove) i koji već nisu pokriveni paušalnom stopom za neizravne troškove / naknadu trebali smatrati izravnim prihvatljivim troškovima.

Studija o stopi preostale pogreške za 2025.

Komisija podsjeća da se procijenjenom stopom pogreške Suda mjere, među ostalim, pogreške u ugovorima koji i dalje mogu biti predmet kontrola i ispravaka Komisije u narednim obračunskim godinama. U okviru studije o stopi preostale pogreške, koja se temelji na reprezentativnom uzorku zaključenih ugovora, Komisija je procijenila da ukupna stopa preostale pogreške za 2025. iznosi 0,56 %, što je ispod praga značajnosti od 2 % desetu godinu zaredom, i da rizični iznos u trenutku zaključenja iznosi 0,97 % rashoda. Procijenjena stopa pogreške Suda i stopa preostale pogreške koju je utvrdila Komisija za rashode ERF-ova stoga nisu izravno usporedive, djelomično zbog metodoloških razlika i činjenice da je stopa preostale pogreške usmjerena na zaključene ugovore do čijeg su zaključenja mnoga pitanja riješena. Komisija će nastaviti upotrebljavati oba skupa rezultata kako bi dodatno ojačala svoje sustave kontrole i korektivne kapacitete.

Studija o stopi preostale pogreške važna je osnova 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 aspekti kontrolnog okvira služe kao temelji za jamstvo GU-a INTPA, o kojem se izvješćuje u njegovu godišnjem izvješću o radu. Potonje izvješće osnova je za informacije o pravilnosti uvrštene u godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj 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. Kako je potvrdio Sud, Komisija nastoji poboljšati metodologiju za izračun stope preostale pogreške kako bi odgovorila na neke primjedbe koje je Sud prethodno iznio, posebno o postupanju sa stavkama visoke vrijednosti i ograničavanju oslanjanja na prethodne aktivnosti kontrole.

3. Procjena postignuća u okviru projekata tijekom revizijskih posjeta koje je obavio Sud

Komisija pozdravlja primjer uspješne provedbe projekta naveden u okviru 3. izvješća. Ujedno prima na znanje opažanje Suda iz okvira 4. izvješća o lokalnom odstupanju debljine i širine šljunka. Naknadne provjere Komisije potvrdile su da su ostali dijelovi cjelokupnih radova bili u skladu s projektom. Priznaje i da su se lokalne razlike koje je utvrdio Sud trebale bolje odražavati u dokumentaciji o potvrdama o međuplaćanju te je poduzela korake kako bi osigurala da se u budućim potvrdama o napretku jasno evidentiraju i opravdavaju takva odstupanja specifična za određenu lokaciju.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 1. – Potrebno je dovršiti zaključenje 9. ERF-a

Komisija bi trebala poduzeti potrebne mjere kako bi zajamčila dovršetak procesa zaključenja 9. ERF-a, uključujući finalizaciju preostalih ugovora i poravnanje povezanih računovodstvenih salda.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Komisija **prihvaća** preporuku 1.

Preporuka 2. – Potrebno je zajamčiti kvalitetu ugovorno predviđenih izvješća o provjeri rashoda

Komisija bi trebala zajamčiti da se ugovorno predviđene provjere rashoda provode s očekivanom razinom kvalitete, na dosljedan način i u skladu s važećim smjernicama. Kako bi se to postiglo, Komisija bi trebala:

(a) poboljšati svoje praćenje ugovorno angažiranih vanjskih revizora i izvješća o provjeri rashoda koja oni izrađuju; i

(b) pravodobno poduzimati odgovarajuće korektivne mjere u slučajevima u kojima se utvrde nedostaci.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** točke (a) i (b) preporuke 2.

Komisija već poduzima mjere kako bi zajamčila očekivanu kvalitetu ugovorno predviđenih izvješća o provjeri rashoda i, prema potrebi, provodi korektivne mjere.

Preporuka 3. – Potrebno je ojačati zahtjeve u pogledu financijskog izvještavanja za subjekte koji se ocjenjuju na temelju stupova

Kako bi se poboljšalo financijsko izvještavanje subjekata koji se ocjenjuju na temelju stupova, Komisija bi trebala:

(a) **zajamčiti da raščlamba u vezi s proračunom u sporazumima o doprinosu i sporazumima o delegiranju sklopljenima sa subjektima koji se ocjenjuju na temelju stupova sadržava dovoljno pojedinosti kako bi se omogućilo djelotvorno praćenje rashoda; i**

(b) **utvrditi minimalne zahtjeve za financijsko izvještavanje kako bi se prije poravnanja pružile odgovarajuće informacije za provjeru rashoda.**

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

Komisija **prihvaća** točke (a) i (b) 3. preporuke.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

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 2.:

- slika 2.17.:
  izradio Sud s pomoću alata © „RAWGraphs: A Visualisation Platform to Create Open Outputs.” Sva prava pridržana.
- slika 2.18.:
  za izradu slike upotrijebljene su ikone dostupne na stranici Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Poglavlje 3.:

- slike 3.3., 3.4., 3.5., 3.6. i 3.7. te Prilog 3.1.:
  za izradu slika upotrijebljene su ikone dostupne na stranici Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Poglavlje 4.:

- slika 4.4.:
  izradio Eurostat i prilagodio Sud.
  Administrativne granice: © EuroGeographics © OpenStreetMap, koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA)
  Izrada zemljovida: Eurostat – IMAGE, ožujak 2026.

Poglavlje 6.:

- slika 6.2.:
  za izradu slike upotrijebljene su ikone dostupne na stranici Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- slika 6.5.:
  za izradu slike upotrijebljene su ikone dostupne na stranici Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- Zemljovid u Prilogu 6.1.:
  izradio Sud s pomoću alata „Tableau” © 2026 Salesforce, Inc. i njegovi davatelji licence. Sva prava pridržana.

Poglavlje 7.:

- slike 7.2. i 7.5.:
  za izradu slike upotrijebljene su ikone dostupne na stranici Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- Zemljovid u okviru 7.3.:
  izradio Eurostat i prilagodio Sud.
  Administrativne granice: © EuroGeographics © OpenStreetMap, koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA)
  Izrada zemljovida: Eurostat – GISCO, lipanj 2026.

Poglavlje 9.:

- Prilog 9.1.:
  pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap, koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Poglavlje 11.:

- Prilog 11.1., slika 11.1.:

  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
- Prilog 11.2.:

  za izradu slike upotrijebljene su ikone  i  dostupne na stranici Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Poglavlje 12.:

- fotografija u okviru 12.1.: © Proxima Studio, stock.adobe.com.
- fotografija u okviru 12.2.: © WrightStudio, stock.adobe.com.

Europski razvojni fondovi:

- Prilog I.:
  pozadina zemljovida © Mapbox i © OpenStreetMap, koji ima 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.

PDF	ISBN 978-92-849-7812-0	ISSN 2600-1624	doi:10.2865/9156122	QJ-01-26-030-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, godišnja izvješća za 2025. o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2025. i o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2025., Ured za publikacije Europske unije, 2026.

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