

MIŠLJENJE 02/2026
(u skladu s člankom 322.
stavkom 1. UFEU-a)

HR

**o Prijedlogu uredbe
Europskog parlamenta
i Vijeća o uspostavi
Okvirnog programa za
istraživanja i inovacije
Obzor Europa za
razdoblje 2028. – 2034.,
o utvrđivanju pravila za
sudjelovanje i
diseminaciju rezultata te
o stavljanju izvan snage
Uredbe (EU) 2021/695
[COM(2025) 543 final]**



**EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD**



*Proračun EU-a
za razdoblje 2028. – 2034.*

Sadržaj

Odlomak

01 – 11 | **Uvod**

01 – 11 | **Zašto Sud iznosi ovo mišljenje**

01 – 03 | Pravna osnova

04 – 11 | Kontekst

12 – 56 | **Glavne poruke**

13 – 15 | **Dodana vrijednost EU-a**

16 – 24 | **Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a**

25 | **Fleksibilnost proračuna**

26 – 44 | **Pojednostavnjenje programa i postupaka**

26 – 28 | Jedinstvena pravila i druga postupovna pojednostavnjenja

29 – 30 | Programi rada

31 – 36 | Mehanizam financiranja

37 | Vrijeme do dodjele bespovratnih sredstava

38 – 40 | Javna nabava, uključujući pretkomercijalnu nabavu

41 – 43 | Izravno i neizravno upravljanje (uključujući partnerstva)

44 | Programski odbor

45 – 47 | **Okvir uspješnosti**

48 – 51 | **Usklađenost, dobro financijsko upravljanje, transparentnost, odgovornost i sljedivost rashoda**

52 – 56 | **Revizijske ovlasti Suda**

57 – 65 | **Posebne primjedbe**

Prilozi

Prilog I. – Popis publikacija Suda na koje se upućuje u ovom mišljenju

Prilog II. – Osnovne informacije

Prilog III. – Zajednička poduzeća i izvršne agencije u proračunskom razdoblju EU-a 2021. – 2027.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Uvod

Zašto Sud iznosi ovo mišljenje

Pravna osnova

- 01** Ovo je mišljenje objavljeno na temelju članka 322. stavka 1. točke (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije ([UFEU](#)), koji je pravna osnova za donošenje financijskih pravila EU-a, uključujući ona kojima se uređuje utvrđivanje i izvršenje proračuna EU-a.
- 02** Europska komisija donijela je 16. srpnja 2025. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa za razdoblje 2028. – 2034., o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i diseminaciju rezultata te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2021/695 ([COM\(2025\) 543 final](#)). Ispravak je objavljen 28. srpnja 2025. ([COM\(2025\) 543 final/2](#)). Vijeće je 25. rujna 2025. službeno zatražilo od Europskog revizorskog suda (Sud) da se očituje o navedenom prijedlogu, a Europski parlament to je učinio 6. studenoga 2025.
- 03** U skladu sa svojim institucijskim ovlastima Sud iznosi ovo mišljenje kako bi podupro zakonodavni proces opažanjima o strukturi, financijskoj provedbi, kontrolnom okruženju i potencijalnim rizicima predloženog programa. U [Prilogu I.](#) navedene su publikacije Suda na koje se upućuje u ovom mišljenju.

Kontekst

- 04** Konkurentnost, inovacije i istraživanja okosnica su budućeg blagostanja Europe. Za to su potrebna ulaganja u znanost, tehnologiju i industriju kako bi se poticao održiv rast, otvorila visokokvalitetna radna mjesta i jačao globalni položaj EU-a.
- 05** Obzor Europa glavni je program EU-a za potporu istraživanjima i inovacijama. Predloženom novom uredbom program Obzor Europa proširio bi se na sljedeće višegodišnje razdoblje (2028. – 2034.) kao Deseti okvirni program za istraživanja i inovacije (FP10). Njegov je opći cilj, koji je naveden u članku 3. prijedloga, jačati konkurentnost i znanstvenu i tehnološku bazu EU-a te na temelju izvrsnih istraživanja i inovacija pronaći rješenja za globalna pitanja. U skladu s članom 18. prijedloga cilj je **Europskog istraživačkog prostora** (EIP) „stvoriti jedinstveno tržište bez granica za istraživanja, inovacije i tehnologiju u cijeloj Uniji, na kojem će istraživači, znanstvene spoznaje i tehnologija slobodno cirkulirati”. Komisija smatra da je taj program „jedan od najvažnijih instrumenata za ostvarivanje političkih ambicija iz Komisijina prijedloga za sljedeći dugoročni proračun EU-a (2028. – 2034.) i političkih prioriteta za razdoblje 2024. – 2029., kako su utvrđeni u **smjernicama predsjednice von der Leyen**”.
- 06** U **Prilogu II.** nalaze se osnovne informacije o predloženom programu Obzor Europa, uključujući njegove stupove i povezane specifične ciljeve, proračunske omotnice i dodatne doprinose, način upravljanja i oblike financiranja koji će se u okviru tog programa nuditi.
- 07** Kako je prikazano na **slici 1.**, prijedlog se temelji na četiri stupa.

Slika 1. – Struktura novog programa Obzor Europa



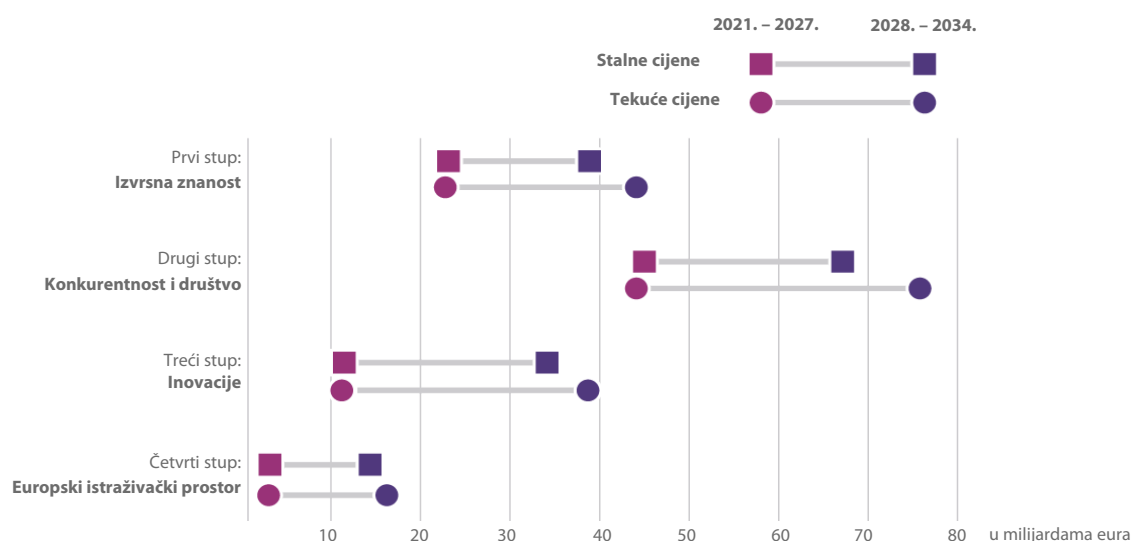
¹ U skladu s aktivnostima u okviru Europskog fonda za konkurentnost

Izvor: prezentacija GU-a BUDG. © Europska unija, 1995. – 2026.

- 08** Za razdoblje 2028. – 2034. Komisija predlaže povećanje proračuna programa Obzor Europa na 175 milijardi eura (154,9 milijardi eura u cijenama iz 2025.) i jačanje usklađenosti tog programa s horizontalnim prioritetima EU-a kao što su klima, digitalna tranzicija i otvorena

znanost. To bi bilo znatno povećanje u usporedbi s iznosom od 87,7 milijardi eura (89,4 milijarde eura u cijenama iz 2025.) koji je dodijeljen za trenutačni program Obzor Europa. Četvrti stup (EIP) ostvario bi koristi od najvećeg postotnog povećanja – s oko 3,1 milijarde eura (3,2 milijarde eura u cijenama iz 2025.) na oko 16,3 milijarde eura (14,4 milijarde eura u cijenama iz 2025.), uključujući komponentu istraživačke i tehnološke infrastrukture koja je u trenutačnom programu dio prvog stupa. Prijedlogom se predviđa samo raščlamba financiranja za drugi stup, ali ne i za ostala tri stupa. Na [slici 2.](#) prikazana su dodijeljena proračunska sredstva za program Obzor Europa za razdoblje 2021. – 2027. u usporedbi s razdobljem 2028. – 2034., i to u tekućim i stalnim cijenama (2025.). Program Obzor Europa za razdoblje 2021. – 2027. obuhvaćao je i proračunska sredstva u iznosu od 6,4 milijarde eura (6,5 milijardi u cijenama iz 2025.) za rashode za horizontalnu potporu koja nisu bila dodijeljena po stupovima te 5,1 milijardu eura dodatne bespovratne potpore u okviru instrumenta NGEU.

Slika 2. – Proračunska sredstva dodijeljena za program Obzor Europa za razdoblje 2021. – 2027. u usporedbi s razdobljem 2028. – 2034.



Napomena: iznosi su u tekućim i stalnim cijenama (2025.). Iako je četvrti stup nov, EIP je bio obuhvaćen drugim proračunskim područjima u okviru Devetog okvirnog programa (FP9) i prethodnih okvirnih programa.

Izvor: dokument [COM\(2025\) 543 final/ 2](#), članak 6. i [Uredba \(EU\) 2021/695](#), članak 12.

- 09** Prijedlogom se nastoji na temelju jasnijih pravila i transparentnijih procedura omogućiti strateški usmjerenije iskorištavanje sredstava EU-a. Njime se namjeravaju poticati države članice, neprofitni sektor i privatni sektor da više ulažu i više se angažiraju oko cilja od ulaganja 3 % BDP-a EU-a u istraživanja i razvoj. Naposljetku, program Obzor Europa bio bi snažno usmjeren na odgovaranje na društvena pitanja, podupiranje strateških tehnologija i jačanje EIP-a. Cilj je prijedloga općenito zajamčiti kontinuitet programiranja u mjeri u kojoj bi se program Obzor Europa zadržao kao jedinstven „zasebni” program financiranja iako s

promjenama u njegovu upravljanju općenito, upravljanju na temelju uspješnosti i mehanizmima provedbe.

- 10** Prijedlog je usko povezan s Prijedlogom uredbe o uspostavi Europskog fonda za konkurentnost („ECF”), o kojem je Sud objavio zasebno mišljenje (vidjeti mišljenje 01/2026). Ta su dva prijedloga osmišljena „kako bi se olakšao protok od temeljnih pa primijenjenih istraživanja do *start-up* i *scale-up* poduzeća” (obrazloženje prijedloga). U tom bi pogledu mišljenja Suda o programu Obzor Europa i ECF-u trebalo čitati usporedno radi potpunog razumijevanja.
- 11** Ta dva zakonodavna prijedloga dopunila bi se jedinstvenim aktom o osnivanju svih zajedničkih poduzeća EU-a u kojem bi se pojasnila veza između zajedničkih poduzeća, programa Obzor Europa i ECF-a.

Glavne poruke

- 12** Sud je u ovom mišljenju utvrdio niz glavnih poruka koje su navedene u [okviru 1.](#) u nastavku i dodatno razrađene u sljedećim pododjeljcima.

Okvir 1.

Sažetak glavnih poruka

- **Dodana vrijednost EU-a:** Definicija dodane vrijednosti EU-a ne postoji ni u aktualnom zakonodavstvu EU-a ni u tekstu samog prijedloga. Sud ponavlja svoju poruku da bi za javnu raspravu i donošenje odluka bilo korisno da se primjenjuje zajednička definicija dodane vrijednosti EU-a za optimalnu upotrebu financijskih sredstava EU-a (odlomci [13](#) – [15](#)).
- **Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a:** Prijedlog sadržava brojna izravna i neizravna upućivanja na međusektorske prioritete EU-a, za koje ni Komisija ni države članice nemaju sveobuhvatne i pouzdane podatke o upotrebi financijskih sredstava EU-a te se prijedlogom ne uklanja taj znatni nedostatak. Prijedlogom bi trebalo dodatno pojasniti kako bi se načelo izvrsnosti primjenjivalo u sva četiri stupa, posebno s obzirom na činjenicu da to nije izričito navedeno u okviru drugog i trećeg stupa, za koje je zajedno namijenjeno oko 114,7 milijardi eura, odnosno oko 65 % ukupnog proračuna (odlomci [16](#) – [24](#)).
- **Pojednostavnjenje programa i postupaka:** U prijedlogu bi se trebao pojasniti način na koji će korisnici koji provode istraživačke i inovacijske projekte koji se financiraju sredstvima EU-a imati koristi od pojednostavnjenja. Za prijedlog bi bilo korisno i da se dodatno pojasne koje bi mogućnosti obračuna troškova bile prikladnije s obzirom na vrstu aktivnosti. Sud ističe i da su potrebne Komisijine smjernice o pretkomercijalnoj nabavi (odlomci [26](#) – [44](#)).
- **Okvir uspješnosti:** Sud napominje da se većina pokazatelja utvrđenih u Prilogu I. predloženom okviru uspješnosti odnosi na ostvarenja, a ne na rezultate ili učinke

te stoga ti pokazatelji nisu dovoljni za evaluaciju uspješnosti. Sud utvrđuje i da se predloženim pokazateljima ne bi lako omogućilo prikupljanje podataka specifičnih za korisnika. Povrh toga, kao što je Sud upozorio u [godišnjem izvješću za 2023.](#), važno je posvetiti posebnu pozornost pouzdanosti podataka. Naposljetku, Sud predlaže da se Komisijine obveze u pogledu izrade izvješća o provedbi tijekom programskog razdoblja i *ex post* evaluacije kodificiraju u uredbi (odlomci [45 – 47](#)).

- **Usklađenost, transparentnost, odgovornost i sljedivost:** Istraživanje je visokorizično rashodovno područje i unatoč uvedenim mjerama pojednostavnjenja stope pogreške ostale su visoke. Iako je financiranje jednokratnim iznosima možda više usmjereno na rezultate uz smanjenje administrativnog opterećenja, važno je zajamčiti zadovoljavajuću razinu usklađenosti, dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti, odgovornosti i sljedivosti u načinu na koji se sredstva troše (odlomci [48 – 51](#)).
- **Revizijske ovlasti Suda:** Program Obzor Europa provodi se u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja. Stoga Sud ima puno pravo provesti reviziju svih oblika financiranja u području istraživanja i inovacija. Sud traži od Komisije da zaštiti njegove revizijske ovlasti u svim sporazumima sklopljenim između korisnika i trećih strana (odlomci [52 – 56](#)).

Dodana vrijednost EU-a

- 13** Koncept dodane vrijednosti EU-a spominje se samo u obrazloženju prijedloga, u točki 1.5.2. izvještaja o financijskim i digitalnim aspektima zakonodavnog prijedloga te u dvjema uvodnim izjavama (uvodne izjave 2. i 30.) predložene uredbe. Taj se koncept primarno odnosi na kapacitet EU-a za postizanje rezultata koje države članice ne mogu postići same, i to povećanim opsegom, prekograničnom suradnjom i strateškim promišljanjem.
- 14** Kao što je već naveo u [pregledu 03/2025](#), Sud smatra da bi sve institucije EU-a koncept dodane vrijednosti EU-a trebale razumjeti na isti način kako bi bio u potpunosti djelotvoran te da bi taj koncept trebao biti jasno formuliran u odgovarajućoj političkoj izjavi ili zakonodavstvu EU-a. Drugim riječima, dodana vrijednost EU-a može se mjeriti djelotvorno samo ako je jasno definirana i ako se dosljedno primjenjuje. U veljači 2025. Komisija je u komunikaciji o putu prema sljedećem višegodišnjem financijskom okviru (VFO) navela da budući proračun EU-a treba biti usmjeren na zajedničke izazove za koje potrošnja na europskoj razini donosi najveću dodanu vrijednost EU-a. Međutim, Sud napominje da se ni u trenutačnom pravnom okviru EU-a ni u Komisijinim prijedlozima za sljedeći VFO ne pruža definicija koncepta dodane vrijednosti EU-a. Sud podsjeća i na to da je u [pregledu 03/2025](#) utvrdio da Komisija još nije provela procjenu dodane vrijednosti EU-a za aktualne programe za razdoblje 2021. – 2027.

- 15** Općenito i kao što je već napomenuo u [informativnom dokumentu iz 2018.](#), pripremljenom prije početka VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., Sud smatra da bi za javnu raspravu i donošenje odluka o sljedećem VFO-u bilo korisno da se dogovorila definicija dodane vrijednosti EU-a i da se ta definicija primjenjuje dosljedno. Takva definicija još ne postoji, pa je primjena tog koncepta i dalje izazov te stoga Sud ponovno ističe tu točku kad je riječ o trenutačnom prijedlogu.

Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a

- 16** U obrazloženju prijedloga navode se [ključni prioriteti EU-a](#) koji čine okvir za proračunski i politički kontekst u kojem se prijedlog iznosi. Jedan od tih prioriteta odnosi se na snažnije istraživanje i inovacije.
- 17** Prioritetno područje „Prosperitetna i konkurentna Europa” odgovara i jednom od prioriteta strateškog programa EU-a za razdoblje 2024. – 2029., koji uključuje „stvaranje okružja pogodnog za inovacije i poslovanje” i „jačanje konkurentnosti EU-a” u skladu s trećim stupom i „zajednički napredak” u skladu s četvrtim stupom prijedloga.
- 18** S tim u vezi, kako je navedeno u članku 3. stavku 2. prijedloga, jedan od specifičnih ciljeva je uskladiti prioritete EU-a i nacionalne i regionalne prioritete kako bi se stvorio paneuropski ekosustav istraživanja i inovacija. Drugi specifičan cilj je smanjiti nacionalne i regionalne razlike u istraživačkim i inovacijskim kapacitetima, vještinama i talentima, čime se jačaju inovacijski ekosustavi.
- 19** Paneuropski cilj uglavnom je obuhvaćen četvrtim stupom, koji bi prvi put bio uveden za programsko razdoblje Desetog okvirnog programa (program Obzor Europa trenutačno ima strukturu koja se temelji na tri stupa). Četvrti stup usmjeren je na EIP, tj. koncept uveden 2000. radi uspostave jedinstvenog prostora bez granica za istraživanja, inovacije i tehnologiju u Europskoj uniji. Konkretno, u prijedlogu se navodi da bi se „trebale provoditi konkretne mjere za potporu izgradnji kapaciteta u zemljama širenja i jačanju suradničkih veza u cijeloj Uniji, čime bi se ojačali istraživački i inovacijski kapaciteti u zemljama širenja i tranzicije” (uvodna izjava 20.). Od 16,3 milijarde eura dodijelilo bi se oko 5,5 milijardi eura za širenje sudjelovanja i izvrsnosti (članak 6.).
- 20** Sud je u [tematskom izvješću 15/2022](#) preporučio Komisiji da „pomno prati razine sudjelovanja u mjerama širenja u okviru programa Obzor Europa i, u slučaju pojave kontinuirane i znatne neravnoteže, uvede mjere kako bi se postiglo šire sudjelovanje”. Time

bi se doprinijelo promicanju uravnoteženijeg sudjelovanja u istraživanjima i inovacijama te bi se tako ispunio cilj programa Obzor Europa u pogledu poticanja izvrsnosti u cijeloj Uniji.

- 21** Sud napominje da bi od 2030. potpora zemljama širenja bila uvjetovana godišnjim povećanjem nacionalnih javnih rashoda za istraživanja i razvoj (članak 19. stavak 7.) zbog toga što je jedan od specifičnih ciljeva prijedloga da sve države članice troše 3 % BDP-a na istraživanja i razvoj, čime se ponovno potvrđuje [cilj ulaganja](#) EU-a u istraživanje i razvoj koji je uveden sa stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona. Ulaganja i reforme država članica u području istraživanja i inovacija zatim bi se ocjenjivali u okviru postupka europskog semestra, tj. okvira za koordinaciju ekonomskih, proračunskih i socijalnih politika EU-a te njegovih politika zapošljavanja.
- 22** Sud smatra da bi se prijedlogom trebalo dodatno pojasniti kako bi se tim mehanizmom postiglo održivo povećanje javnog financiranja istraživanja i izgradnje institucionalnih kapaciteta u državama članicama koje ne ostvaruju cilj od 3 %. Komisija bi trebala navesti i kako će za te zemlje širenja procijeniti da će pristup mjerama za izgradnju kapaciteta od 2030. imati samo one „koje su povećale svoje stvarne rashode za javna ulaganja” (članak 19. stavak 7.). U tom smislu Komisija može dodatno definirati pojam „javna ulaganja”.
- 23** Nadalje, prijedlog sadržava brojna izravna i neizravna upućivanja na međusektorske prioritete EU-a, kao što su klima, bioraznolikost, rodna ravnopravnost i ciljevi održivog razvoja (vidjeti, na primjer, uvodne izjave 4., 24. i 25.). Njih bi trebalo sustavno uzimati u obzir pri osmišljavanju, pripremi, provedbi i evaluaciji svakog programa potrošnje. Međutim, kao što je Sud prethodno izvijestio, među ostalim u [tematskom izvješću 25/2024](#), ni Komisija ni države članice nemaju sveobuhvatne i pouzdane podatke o upotrebi financijskih sredstava EU-a za specifične ciljeve. Sud smatra da se prijedlogom ne uklanja taj znatni nedostatak.
- 24** U prijedlogu se pojašnjava da će se financiranje istraživanja i inovacija u EU-u temeljiti na načelu izvrsnosti (članak 3. stavak 1.). Pri kriterijima za dodjelu u obzir se također uzimaju mogući učinak i učinkovitost provedbenih aspekata (članak 25.). U prijedlogu bi se trebalo izričitije navesti da će se financiranje programa Obzor Europa temeljiti na sljedećim načelima: izvrsnost ili kvaliteta predloženih mjera, njihov očekivani učinak (na primjer, potencijal za društvene koristi te opseg i održivost predloženih mjera) i razmatranja povezana s njihovom provedbom. Trebalo bi se dodatno pojasniti i kako bi se zajamčila primjena načela izvrsnosti u sva četiri stupa, posebno s obzirom na činjenicu da, u skladu s člankom 6., to ne bi bilo izričito navedeno u okviru drugog i trećeg stupa, za koje je zajedno namijenjeno oko 114,66 milijardi eura, odnosno oko 65 % ukupnog proračuna.

Fleksibilnost proračuna

- 25** Cilj je Komisijina prijedloga povećati proračunsku fleksibilnost utvrđivanjem proračuna za program Obzor Europa u cjelini, ali pritom bi se utvrdile samo okvirne omotnice za svaki od stupova (članak 6. prijedloga). Ta bi se dodijeljena sredstva zatim trebala prilagoditi u okviru godišnjeg proračunskog postupka i programa rada tijekom provedbe programa. To je u skladu s procjenom učinka koju je Komisija provela u vezi s prijedlozima o ECF-u i programu Obzor Europa.

Pojednostavnjenje programa i postupaka

Jedinstvena pravila i druga postupovna pojednostavnjenja

- 26** Predloženom uredbom uspostavila bi se jedinstvena pravila za program Obzor Europa i ECF koja uključuju standardizirana pravila za dodjelu bespovratnih sredstava i financijske instrumente (jamstva, zajmove, vlasnički kapital, mješovito financiranje itd.) te jedinstvena platforma za sudionike u svim rashodovnim područjima VFO-a. To ima potencijal za pojednostavnjenje i sinergije te je odgovor na prijedloge Suda u tom pogledu iz [tematskog izvješća 23/2022](#).
- 27** Međutim, Sud želi naglasiti da je za djelotvorno pojednostavnjenje potrebno više od samo zajedničkih pravila; za to su potrebni i usklađeni ili standardizirani i stabilni postupci te upotreba zajedničkih korporativnih IT sustava.
- 28** Nadalje, kao što je Sud istaknuo i u [tematskom izvješću 28/2018](#), korisnici često smatraju da česte izmjene pravila i smjernica mogu izazvati nedoumice i nesigurnost te stoga mogu biti u suprotnosti s neometanom provedbom programa i ciljem pojednostavnjenja. Sud stoga poziva na stabilnost pravila tijekom provedbe navedenog programa.

Programi rada

- 29** U skladu sa zahtjevima Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća ([Financijska uredba](#)) u člancima od 21. do 25. prijedloga navodi se da bi se u programima rada utvrdili ključni aspekti provedbe programa, kao što su teme i ciljevi poziva na podnošenje prijedloga, kriteriji prihvatljivosti, raspoloživi proračun i proces evaluacije.
- 30** U skladu s člankom 8. financijska sredstva iz programa Obzor Europa mogla bi se kombinirati s potporom EU-a iz drugih programa. Budući da je ECF usko povezan s programom Obzor Europa, izradit će se integrirani programi rada. Iako taj aranžman pruža

potencijal za sinergije, u prijedlogu bi se trebalo dodatno pojasniti kako bi svaki fond doprinio programima rada i što bi to značilo za korisnike koji provode istraživačke i inovacijske projekte koji se financiraju sredstvima EU (vidjeti i mišljenje 01/2026, odlomak 50).

Mehanizam financiranja

- 31** U članku 10. stavku 4. predviđa se da se financiranje u obliku bespovratnih sredstava pruža, kako je utvrđeno u članku 125. [Financijske uredbe](#), bilo kao financiranje koje nije povezano s troškovima bilo kao pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova, posebno u obliku jednokratnih iznosa i jediničnih troškova za osoblje. Te bi se mogućnosti usvojile kao standardni model financiranja. U ograničenom broju slučajeva financiranje bi se moglo pružiti u obliku naknade za stvarno nastale troškove. Komisijin je cilj ograničiti administrativno opterećenje i za Komisiju i za korisnike te smanjiti rizik od pogreške u pogledu zakonitosti i pravilnosti prijavljenih troškova. Međutim, kao što je prethodno izvijestio u [tematskom izvješću 13/2025](#), Sud smatra da pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova ili financiranje koje nije povezano s troškovima nisu najprikladniji mehanizmi financiranja u svim slučajevima. Na primjer, u slučaju financiranja projekata niže razine tehnološke spremnosti može biti složeno povezati to s dosegnutim ključnim etapama.
- 32** Sud je u [mišljenju 01/2006](#) o predloženoj uredbi o Sedmom okvirnom programu (2007. – 2013.) naveo da su „jednokratni iznosi prikladni za jasno definirane radne pakete u okviru svakog projekta”, ali da bi „u provedbi takvog programa nastale poteškoće u situacijama u kojima dolazi do kašnjenja u vezi s radnim paketima odnosno u kojima su ti paketi samo djelomično dovršeni ili su zamijenjeni drugim aktivnostima”. U [tematskom izvješću 20/2018](#) o mjerama pojednostavnjenja u okviru programa Obzor 2020. Sud je preporučio Komisiji da intenzivnije provodi ispitivanje jednokratnih iznosa i pokrene nove pokusne inicijative „kako bi se utvrdile najprikladnije vrste projekata, procijenili mogući nedostatci i osmislile prikladne korektivne mjere”. Sud napominje da do kraja 2024. Komisija još nije počela provoditi *ex post* tehničko preispitivanje primjene bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa.
- 33** U slučaju financiranja jednokratnim iznosima jednokratni iznos mora se utvrditi prije potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. To se može postići utvrđivanjem standardnog iznosa za sva bespovratna sredstva u okviru poziva na podnošenje prijedloga (npr. na temelju postojećih podataka koji pružaju pouzdanu približnu vrijednost) ili utvrđivanjem zasebnog jednokratnog iznosa za svaku dodjelu bespovratnih sredstava (na temelju unaprijed provedenih detaljnih procjena troškova za svaku kategoriju troškova po korisniku i radnom paketu). Kao što je Sud naveo u [godišnjem izvješću za 2024.](#), prije

sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava stručnjaci koje je angažirala i poduprla Komisija primjenjuju smjernice, referentne vrijednosti i preglednike podataka kako bi razmotrili te procjene troškova u odnosu na predložene aktivnosti kako bi se zajamčilo da su te procjene razumne i da nisu prekomjerne.

- 34** Komisija je u srpnju 2024. objavila [procjenu](#) izvršavanja financiranja jednokratnim iznosima u okviru programa Obzor 2020. i Obzor Europa. Prema njezinim ključnim nalazima korisnici smatraju da se tim oblikom financiranja naglasak preusmjerava s troškova na znanstveni sadržaj projekata te da se smanjuje administrativno opterećenje povezano s upravljanjem bespovratnim sredstvima i prijavljivanjem troškova. Komisija u svojoj procjeni ističe zabrinutost koju su izrazile skupine dionika, na primjer u pogledu financijskih rizika i smanjenog sudjelovanja novih sudionika na tržištu te malih i srednjih poduzeća (MSP-ova), ali je napomenula da se ta strahovanja nisu ostvarila.
- 35** Kao što je Sud naveo u godišnjem [izvješću za 2024.](#), do kraja tekućeg razdoblja Komisija namjerava izvršiti najmanje 50 % proračuna u okviru programa Obzor Europa u obliku financiranja jednokratnim iznosom. Međutim, financiranje jednokratnim iznosima dosad se nije upotrebljavalo u velikoj mjeri. Sud podsjeća i na to da dobro financijsko upravljanje i stvarni učinak sustava financiranja u obliku jednokratnih iznosa ovise o njegovoj izradi i provedbi.
- 36** Međutim, za razliku od pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, financiranje koje nije povezano s troškovima dosad se vrlo malo upotrebljavalo u području istraživanja, a kad se i upotrebljavalo u tom području, ono se uglavnom primjenjivalo na stručnjake i konferencije. Uzimajući u obzir revizijske nalaze Suda o RRF-u iz [pregleda 02/2025](#) i [03/2025](#) Sud predlaže Komisiji da procijeni je li ta opcija financiranja prikladna za većinu predloženih rashoda za istraživanja i inovacije.

Vrijeme do dodjele bespovratnih sredstava

- 37** Vrijeme do dodjele bespovratnih sredstava predloženo u članku 26. kraće je od razdoblja predviđenog u članku 197. stavku 2. [Financijske uredbe](#): podnositelji zahtjeva za bespovratna sredstva bili bi obaviješteni o ishodu evaluacija projekata najkasnije pet mjeseci nakon podnošenja prijedloga, a sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava bili bi potpisani najkasnije sedam mjeseci nakon tog datuma. Trenutačno su ta razdoblja šest i devet mjeseci. Skraćivanjem razdoblja, tj. vremena za dodjelu bespovratnih sredstava, mogle bi se povećati učinkovitost i predvidljivost u procesu financiranja. Omogućivanjem ranijeg pokretanja projekata mogla bi se povećati privlačnost financiranja sredstvima EU-a i poduprijeti brža provedba inovativnih projekata ili projekata s velikim učinkom.

Javna nabava, uključujući pretkomercijalnu nabavu

- 38** U članku 33. Komisija predlaže pojednostavnjenje postupaka javne nabave za inovativna rješenja kako bi se pojednostavnila i ubrzala provedba projekata u području istraživanja i inovacija. Tu nabavu provodili bi javni ili privatni korisnici bespovratnih sredstava odnosno Komisija i/ili druga provedbena tijela, i to samostalno ili zajedno s javnim naručiteljima u državama članicama i pridruženim zemljama. Sud je u [tematskom izvješću 28/2023](#) utvrdio niz nedostataka u upotrebi javne nabave u cijelom EU-u. Pravila o javnoj nabavi koja se primjenjuju na korisnike utvrđuju se na nacionalnoj razini na temelju direktiva EU-a ili kad je riječ o javnoj nabavi koju provode tijela EU-a, u [Financijskoj uredbi](#); stoga ta pravila nisu svojstvena samo za pojedinačne fondove kao što je Obzor Europa. U tom pogledu Komisija možda želi pojasniti opseg smjernica koje namjerava pružiti korisnicima financijskih sredstava EU-a.
- 39** Na temelju prijedloga povećala bi se uloga pretkomercijalne nabave u okviru programa Obzor Europa. Postupak pretkomercijalne nabave mogao bi se provoditi u dvije umjesto tri faze i uključivati kupnju vrlo inovativnih prvih rješenja svoje vrste. Mogli bi se primjenjivati i posebni uvjeti „za mjesto izvršenja nabavljenih usluga, robe ili radova i za vlasništvo i pristup rezultatima”. U tom pogledu Sud skreće pozornost na činjenicu da pretkomercijalna nabava može sa sobom donijeti posebne rizike zbog toga što neki naručitelji nemaju iskustva s inovativnim rješenjima. Stoga mogu biti potrebne posebne smjernice Komisije, na primjer u vezi s izbjegavanjem sukoba interesa, dobrim iskorištavanjem kupljene robe ili usluga ili upravljanjem pravima intelektualnog vlasništva.
- 40** Naposljetku, Sud želi naglasiti da javni naručitelji i korisnici financijskih sredstava EU-a moraju poštovati temeljna načela javne nabave, kao što su transparentnost, nediskriminacija, jednako postupanje i nepostojanje sukoba interesa.

Izravno i neizravno upravljanje (uključujući partnerstva)

- 41** Program Obzor Europa provodio bi se u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja (odjeljak 2.2. izvještaja o financijskim i digitalnim aspektima zakonodavnog prijedloga i članak 10. stavak 1. prijedloga).
- 42** Kako je navedeno u članku 11. stavku 3., zajednička poduzeća oblik su partnerstva osnovanog na temelju članka 187. [UFEU-a \(Prilog III.\)](#). Zajednička poduzeća osnivaju se jedinstvenim aktom o osnivanju kako bi se osigurala usklađenost pravila. Predloženom uredbom više se ne predviđaju doprinosi partnera u naravi (članak 11. stavak 6.). Zato Komisija namjerava podmiriti administrativne troškove zajedničkih poduzeća u cijelosti iz proračuna EU-a. Time bi se zajamčila neovisnost tih poduzeća i izbjegli mogući sukobi

interesa. Mogao bi se pojednostavniti i proces izrade proračuna izbjegavanjem složenih mehanizama za podjelu troškova.

- 43** Sud pozdravlja i prijedlog jedinstvenog akta o osnivanju svih zajedničkih poduzeća na koja bi se primjenjivala usklađena pravila (članak 11. stavak 4.). Prema mišljenju Suda struktura zajedničkih poduzeća mogla bi se ponovno procijeniti radi poboljšanja koordinacije i sinergija, smanjenja administrativnih troškova i jamčenja optimiziranog upravljanja.

Programski odbor

- 44** Zahvaljujući činjenici da postoje dva odvojena prijedloga (program Obzor Europa i ECF) omogućuju se jasniji mandati i povećana fleksibilnost jer se svakim instrumentom nastoje ostvariti različiti ciljevi s pomoću prilagođenog financiranja. Međutim, to bi sa sobom moglo donijeti i rizike od fragmentacije, preklapanja inicijativa i povećane administrativne složenosti, što bi moglo utjecati na koordinaciju i smanjiti sinergije između istraživačkih, inovacijskih i industrijskih politika u okviru EU-a. Kako bi se ti rizici ublažili, Sud smatra da je ključno uspostaviti dobro osmišljenu strukturu odbora za program Obzor Europa i instrument za konkurentnost u okviru drugog stupa koji je predviđen u programu rada ECF-a kako bi se zajamčile usklađenost politika, odgovarajuća koordinacija i redovita razmjena informacija (vidjeti i mišljenje 01/2026, odlomak 59).

Okvir uspješnosti

- 45** Izvješćivanje, praćenje i evaluacija predloženog novog programa provodili bi se u skladu s okvirom uspješnosti za proračun za razdoblje nakon 2027. Ti su aspekti obuhvaćeni Komisijinim Prijedlogom uredbe o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih horizontalnih pravila za programe i aktivnosti Unije ([Uredba o uspješnosti](#)), o kojem Sud iznosi zasebno mišljenje. Temeljio bi se na zajedničkom skup pokazatelja.
- 46** Za potrebe ovog mišljenja Sud već može napomenuti da se za istraživanja i inovacije većina pokazatelja utvrđenih u Prilogu I. predloženom okviru uspješnosti odnosi na ostvarenja (npr. broj poduzeća kojima je pružena potpora), a ne na rezultate ili učinke te stoga ti pokazatelji nisu dovoljni za evaluaciju uspješnosti. Sud utvrđuje i da se predloženim pokazateljima ne bi lako omogućilo prikupljanje podataka specifičnih za poduzeće/korisnika. Povrh toga, kao što je Sud naveo u [godišnjem izvješću za 2023.](#), važno je posvetiti posebnu pozornost pouzdanosti dostavljenih podataka.

- 47** Naposljetku, Sud napominje da bi se u skladu s člankom 34. stavkom 3. [Financijske uredbe](#) tijekom provedbe programa trebalo izraditi privremeno izvješće i provesti *ex post* evaluacija (uvodna izjava 36., odjeljak 5. obrazloženja, odjeljak 2. izvještaja o financijskim i digitalnim aspektima zakonodavnog prijedloga te članak 10. predložene [Uredbe o uspješnosti](#)). Međutim, te obveze Komisije nisu kodificirane u člancima predložene uredbe o programu Obzor Europa te Sud predlaže da se uključe u prijedlog.

Usklađenost, dobro financijsko upravljanje, transparentnost, odgovornost i sljedivost rashoda

- 48** U svojim godišnjim izvješćima, koja obuhvaćaju rashode u sklopu Sedmog okvirnog programa, programa Obzor 2020. i programa Obzor Europa, Sud je kontinuirano izvješćivao o tome da je istraživanje visokorizično rashodovno područje u kojem su u vezi s bespovratnim sredstvima za stvarno nastale troškove utvrđene značajne pogreške. U [godišnjem izvješću za 2024.](#) Sud je „od 99 transakcija u području istraživanja nad kojima je proveo reviziju, koje su bile dio njegova reprezentativnog uzorka, utvrdio mjerljive pogreške u njih 26 (26 %)”. Glavni čimbenik koji doprinosi pogreškama neprihvatljivi su ili pogrešno prijavljeni troškovi za osoblje.
- 49** Unatoč mjerama pojednostavnjenja koje su s vremenom uvedene u pravnu osnovu i Komisijinim smjernicama za korisnike stope pogreške ostale su visoke. Sud je 2024. utvrdio da znatan broj korisnika i dalje ima poteškoće u pravilnoj primjeni pravila, što vrijedi i za program Obzor 2020. i za program Obzor Europa. Slično tome, kao što je utvrdio u [godišnjem izvješću za 2024.](#) za jednokratne iznose trebale bi postojati zaštitne mjere kako bi se izbjegla prekomjerna naknada za opremu koja zapravo nije bila kupljena iako je bila uključena u proračun jednokratnih iznosa. Radi rješavanja tih poteškoća Sud predlaže da se već u predloženoj uredbi navedu jasni zahtjevi kako bi se zajamčila predvidljivosti i za korisnike.
- 50** Komisija smatra da se predloženim sustavima financiranja, posebno financiranjem jednokratnim iznosima, može zajamčiti veća usmjerenost na rezultate i istodobno ograničiti administrativno opterećenje i za Komisiju i za korisnike. Sud je u [godišnjem izvješću za 2022.](#) preporučio Komisiji da utvrdi jasnije zahtjeve za primjenu takvih bespovratnih sredstava, posebno za definiranje radnih paketa u projektima. Ta preporuka još nije provedena u potpunosti. To je ključna točka koju je Sud prethodno utvrdio u [mišljenju 01/2006](#) i [tematskom izvješću 28/2018.](#)
- 51** Neovisno o tome koje će se mogućnosti financiranja u konačnici upotrebljavati, Sud želi naglasiti da je važno zajamčiti zadovoljavajuću razinu usklađenosti, dobrog financijskog

upravljanja, transparentnosti, odgovornosti i sljedivosti u načinu na koji se sredstva troše. Kao što je Sud već naveo u [pregledu 03/2025](#), Komisija namjerava pojednostavniti financijsko upravljanje EU-om, ali to se pojednostavnjenje ne bi trebalo provoditi nauštrb odgovornosti, djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti.

Revizijske ovlasti Suda

- 52** Predložena uredba uređena je [UFEU-om](#) i [Financijskom uredbom](#), kojima se Sudu daju sveobuhvatne ovlasti za reviziju pravilnosti svih prihoda i rashoda EU-a, kao i dobrog financijskog upravljanja svim politikama i programima EU-a. Iako ovlasti Suda nisu izričito navedene u prijedlogu, one implicitno proizlaze iz članka 10. stavka 1. prijedloga, u kojem se navodi da se program Obzor Europa provodi u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja. Stoga Sud ima puno pravo provesti reviziju svih oblika financiranja u području istraživanja i inovacija.
- 53** Kad je riječ o tome kako Grupa Europske investicijske banke (EIB) upotrebljava financijske instrumente za program Obzor Europa, Sud ponavlja opažanja o dostupnosti podataka iz [tematskog izvješća 07/2025](#) o Europskom fondu za strateška ulaganja (EFSU). U tom izvješću Sud je pokazao da EIB, iako u svojoj bazi podataka mora voditi zasebnu evidenciju u vezi s operacijama za koje se pruža jamstvo iz EFSU-a, te podatke zapravo pohranjuje u fragmentiranim skupovima podataka, bez sveobuhvatnog dokumenta s metapodacima. Nadalje, većina podataka koje je EIB dostavio Sudu bila je nepotpuna ili nejasna u ključnim područjima kao što su nazivi krajnjih korisnika, njihove adrese, broj zaposlenika i iznosi potpore iz EFSU-a. Stoga je Sud [preporučio](#) Komisiji da poboljša provjere izvješćivanja o EFSU-u kako bi se povećale dosljednost, točnost i potpunost podataka koji se razmjenjuju s dionicima.
- 54** U okviru svojih istraživačkih i inovacijskih programa Komisija sklapa sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava s korisnicima koji mogu djelovati kao „provedbena tijela” tako što dodjeljuju bespovratna sredstva trećim stranama. Sud bi želio iskoristiti ovu priliku za to da skrene pozornost na praktične probleme s kojima se susreo pri ostvarivanju svojih revizijskih ovlasti u slučajevima financijske potpore za treće strane.
- 55** Iako korisnici moraju zajamčiti da treće strane poštuju posebne obveze (uključujući poštovanje revizijskih ovlasti Suda), Sud je utvrdio da to nije uvijek slučaj. U [godišnjem izvješću za 2024](#). Sud razmatra situaciju u kojoj je treća strana dovela u pitanje revizijske ovlasti Suda te je pristup dokazima potrebnim za reviziju Sud uspio dobiti tek nakon opsežne komunikacije. Sud stoga preporučuje Komisiji da zahtijeva da se obveze koje proizlaze iz sporazuma EU-a o dodjeli bespovratnih sredstava odražavaju i u svim

sporazumima koje korisnici sklapaju s trećim stranama ili barem u pravilima koja priopćavaju trećim stranama.

- 56** Navedena situacija može se odnositi i na nove oblike financijske potpore u koje su uključene treće strane te stoga Sud predlaže da Komisija pri uspostavi sustava za upravljanje tim vrstama potpore u obzir uzme navedenu zabrinutost Suda. Nedavni primjer mogla bi biti nova inicijativa „[pouzdanih ulagača](#)” u okviru Fonda Europskog vijeća za inovacije, kojom se nastoji mobilizirati kapital za sektor duboke tehnologije u suradnji s glavnim institucijskim ulagačima.

Posebne primjedbe

- 57 Članak 2.:** Koncept iskorištavanja koji se trenutačno primjenjuje („upotreba rezultata u daljnjim istraživačkim i inovacijskim aktivnostima, pored onih koje su obuhvaćene dotičnim djelovanjem, uključujući među ostalim komercijalno iskorištavanje poput razvoja, stvaranja, proizvodnje i stavljanja na tržište proizvoda ili procesa, stvaranja i pružanja usluge, ili u aktivnostima normizacije”)¹ zamijenjen je konceptom valorizacije („korištenje rezultata u daljnjim aktivnostima koje nisu obuhvaćene predmetnom aktivnošću, uključujući komercijalno uvođenje”). Iako bi se korisnici mogli prilagoditi različitim promjenama, za te izmjene potrebne su smjernice kako bi se izbjegle nejasnoće i nesigurnost. Stoga bi Komisija trebala jasnije komunicirati o tom aspektu jer su širenje (poznato i kao diseminacija) i iskorištavanje bili ključni koncepti prethodnih okvirnih programa.
- 58 Članak 9. stavak 3.:** Sud predlaže dodavanje riječi „Komisiji, OLAF-u i Europskom revizorskom sudu” nakon riječi „Za potrebe [...] točke (d) treća zemlja daje potrebna prava i pristup u skladu s Uredbom (EU, Euratom) 2024/2509 i Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013” kako bi se dodatno pojasnila i potvrdila prava pristupa Suda, među ostalim klasificiranim podacima.
- 59 Članak 9. stavak 4.:** Kriteriji za pridruživanje treće zemlje, kao što su oni da te zemlje „imaju dobre kapacitete u području znanosti, tehnologije i inovacija” i „zalažu se za otvoreno tržišno gospodarstvo utemeljeno na pravilima”, prilično su široki. Kako bi se zajamčilo da ih Komisija dosljedno primjenjuje, trebalo bi ih pojasniti u predloženoj uredbi.
- 60 Članak 24.:** Provjera financijske sposobnosti podnositelja prijedloga potrebna je samo ako je doprinos EU-a za zatražen za aktivnost 1 milijun eura ili više, što je dvostruko više od

¹ Članak 2. Uredbe (EU) 2021/695.

trenutačnog praga². Točno je da bi se tom promjenom mogao smanjiti Komisijin rad na preliminarnim provjerama, ali Komisija ne pokazuje kako bi se njome ublažio povezani financijski rizik, posebno mogućnost neispunjenja obveza. U prijedlogu, i to u njegovu obrazloženju, trebala bi se obrazložiti osnova za povećanje praga.

- 61 Članak 31.:** Iz postojeće Uredbe o programu Obzor Europa³ uklonjena je klauzula o prijenosu i licenciranju. Članak 31. stavak 4. prijedloga o vlasništvu nad rezultatima glasi kako slijedi: „Na prijenos vlasništva mogu se primjenjivati uvjeti utvrđeni u programu rada, uvjetima poziva ili sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava, uključujući zahtjev za prenošenje svih obveza u vezi s rezultatima.” Prijenosom i licenciranjem podupire se suradnja tako što se nudi strukturirani okvir za dijeljenje i iskorištavanje rezultata istraživanja. Od korisnika se često zahtijeva da izrade plan za diseminaciju i iskorištavanje i ti alati imaju ključnu ulogu u ispunjavanju te obveze i njima se jamči da javno financirana istraživanja donose vrijednost za društvo. U tom pogledu Sud potiče Komisiju da zajamči da se ta točka na odgovarajući način odražava u dokumentima na koje se upućuje u članku 31. stavku 4.
- 62 Članci od 35. do 37.:** Sud predlaže da Komisija doda treći naslov „Prijelazne i završne odredbe” jer su trenutačno posljednja tri članka (stavljanje izvan snage, prijelazne odredbe i stupanje na snagu) navedena u glavi II. (Pravila za sudjelovanje) u poglavlju 3. (Europsko vijeće za inovacije).
- 63** Za razliku od postojeće Uredbe o programu Obzor Europa, prijedlog ne sadržava odredbe o pravima pristupa. To su zakonska prava na upotrebu rezultata ili postojećeg intelektualnog vlasništva druge strane pri provedbi projekta ili iskorištavanju rezultata. U tom pogledu Sud potiče Komisiju da zajamči da se ta točka na odgovarajući način odražava u programima rada, uvjetima poziva ili sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava, ako ne i u samoj predloženoj uredbi.
- 64** Sud napominje da se u prijedlogu ne spominje budućnost Europskog instituta za inovacije i tehnologiju (EIT) i njegovih zajednica znanja i inovacija (ZZI). To je u suprotnosti s Uredbom o programu Obzor Europa za VFO za razdoblje 2021. – 2027., u kojoj se u članku 1. stavku 2. točki (b) i članku 10. izričito navode doprinosi EIT-u u okviru aktivnosti koje se financiraju iz programa, te sa ZZI-jima EIT-a kao oblikom europskih partnerstava putem kojih bi se program mogao provoditi. Sud predlaže da se u prijedlogu pojasni kako bi u tom slučaju EIT i njegovi ZZI-jevi trebali nastaviti funkcionirati u okviru VFO-a za razdoblje 2028. – 2034.

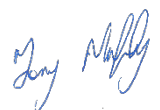
² Članak 27. Uredbe (EU) 2021/695.

³ Članak 40. Uredbe (EU) 2021/695.

- 65** Naposljetku, obrazloženje prijedloga sadrži popis mogućih „projekata budućnosti”, a jedan od njih je „Cilj je svladati znanstvene, inženjerske i tehnološke prepreke kako bi Europa bila prva koja će do 2034. u elektroenergetskoj mreži imati struju iz fuzije”. Taj specifičan cilj je u suprotnosti s nalazima Suda iz [godišnjeg izvješća o zajedničkim poduzećima za 2024.](#) u vezi sa znatnim rizicima za Zajedničko poduzeće „Fuzija za energiju” (F4E) koji proizlaze iz činjenice da se trenutačno provode velike izmjene u tehničkom opsegu projekta međunarodnog termonuklearnog eksperimentalnog reaktora (ITER) i određivanju ključnih etapa tog projekta. Zbog toga je kraj cijelog projekta fuzije pomaknut na 2059. (17 godina nakon prvobitno utvrđenog datuma).

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg
11. prosinca 2025.

Za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Popis publikacija Suda na koje se upućuje u ovom mišljenju

Godišnja izvješća o izvršenju proračuna EU-a za financijske godine 2020. – 2024.

Godišnja izvješća o agencijama EU-a za financijske godine 2020. – 2024.

Godišnja izvješća o zajedničkim poduzećima EU-a za financijske godine 2020. – 2024.

Tematsko izvješće 28/2018 „Većinom mjera pojednostavnjenja uvedenih u okviru programa Obzor 2020. olakšano je djelovanje korisnika, no još ima prostora za poboljšanja”

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”

Tematsko izvješće 23/2022 „Sinergije između programa Obzor 2020. i europskih strukturnih i investicijskih fondova”

Tematsko izvješće 28/2023 „Javna nabava u EU-u – Manje tržišnog natjecanja za ugovore dodijeljene za radove, robu i usluge u desetogodišnjem razdoblju do 2021.”

Tematsko izvješće 25/2024 „Digitalizacija zdravstvene skrbi – Potpora EU-a za države članice općenito je djelotvorna, ali postoje poteškoće u upotrebi financijskih sredstava EU-a”.

Tematsko izvješće 07/2025 „Europski fond za strateška ulaganja – Znatno je doprinio smanjenju manjka sredstva za ulaganja, ali nije u cijelosti dosegnuta ciljna vrijednost ulaganja 500 milijardi eura u realno gospodarstvo do kraja 2022.”

Tematsko izvješće 13/2025 „Potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost za digitalnu tranziciju u državama članicama EU-a – Propuštena prilika za stratešku usmjerenost na ispunjavanje potreba u području digitalizacije”

Mišljenje 01/2006 o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila za sudjelovanje poduzeća, istraživačkih centara i sveučilišta u aktivnostima u okviru Sedmog okvirnog programa te za širenje rezultata istraživanja

Pregled 02/2025 „Odgovornost, transparentnost i usmjerenost na uspješnost – pouke koje treba izvući iz nedostataka Mehanizma za oporavak i otpornost”

Pregled 03/2025 „Prilike za višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2027.”

Informativni dokument br. 1/2018 (veljača 2018.) „Budućnost financija EU-a – Reforma načina na koji funkcionira proračun EU-a”

Informativni dokument br. 6/2018 (srpanj 2018.) „Prijedlog Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.”

Prilog II. – Osnovne informacije

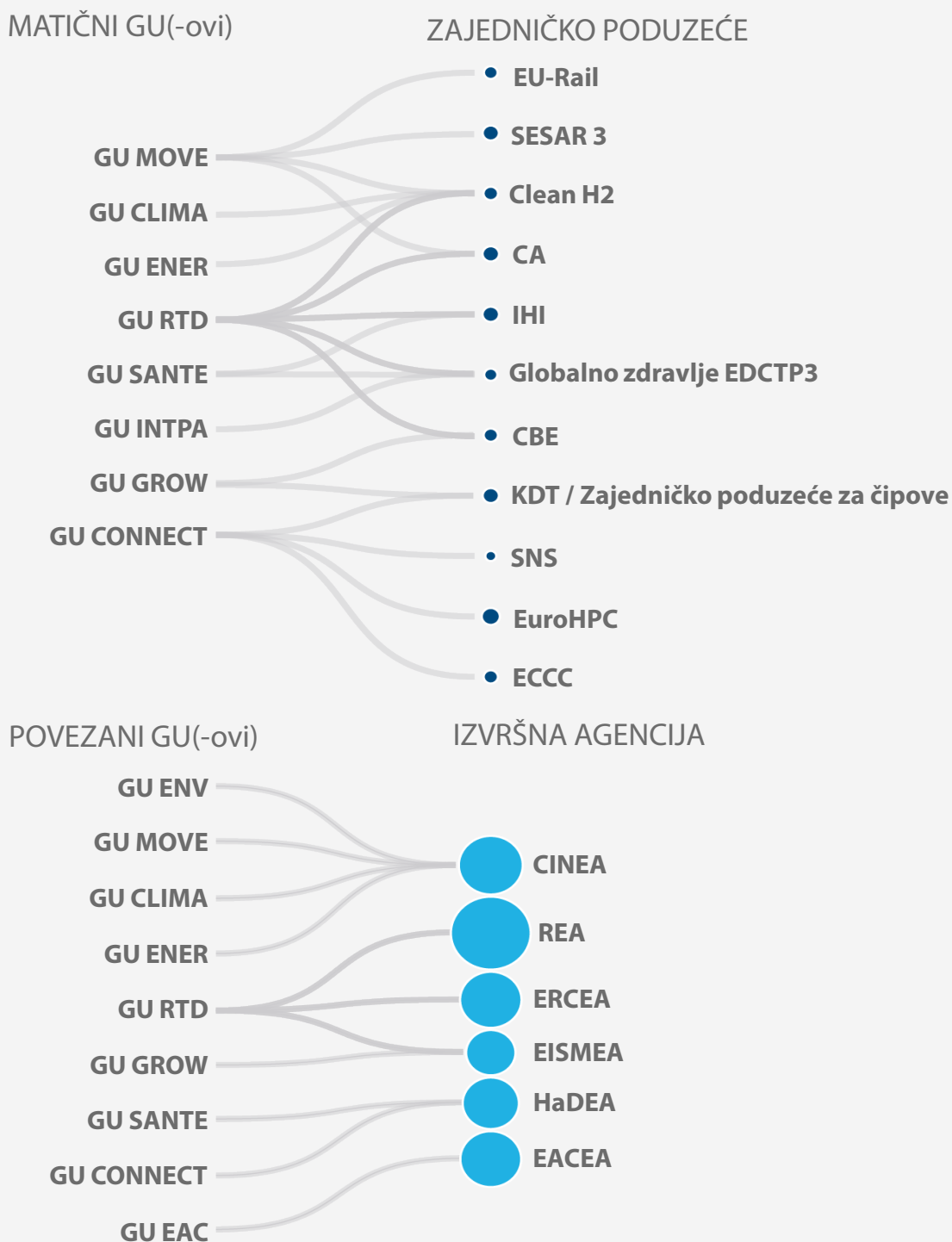
01 Predloženi novi program Obzor Europa (FP10) temelji se na četiri stupa.

- (a) *Prvi stup, „Izvrсна znanost”*, koncipiran je za jačanje znanstvene baze EU-a, privlačenje vrhunskih talenata, promicanje izvrsnih istraživanja u Europi i pružanje najboljih znanstvenih dokaza za oblikovanje politika EU-a. Uključuje Europsko istraživačko vijeće, aktivnosti Marie Skłodowska-Curie i znanost za politike EU-a (nenuklearne izravne aktivnosti Zajedničkog istraživačkog centra). Ukupan okvirni proračun: 44,1 milijarda eura (39 milijardi eura u cijenama iz 2025.).
- (b) *Drugi stup, „Konkurentnost i društvo”*, ima za cilj podupirati suradnička istraživanja i inovacije u područjima s velikim društvenim učinkom, posebno radi odgovora na globalna društvena pitanja i jačanja konkurentnosti EU-a. Ima sličnu strukturu kao područja intervencija u ECF-u i funkcionira u sinergiji s ECF-om. Ukupan okvirni proračun: 75,9 milijardi eura (67,2 milijarde eura u cijenama iz 2025.).
- (c) *Treći stup, „Inovacije”*, ima za cilj podupirati inovacije u Europi, i to posebno tako da se promiče razvoj novih proizvoda, usluga i poslovnih modela. Uključuje Europsko vijeće za inovacije i inovacijske ekosustave. Predviđena je bliska suradnja s drugim stupom kako bi se ojačala potražnja za *start-up* i *scale-up* poduzećima njihovim povezivanjem s velikim europskim poduzećima i olakšavanjem provedbe inovativnih mjera javne nabave na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Ukupan okvirni proračun: 38,8 milijardi eura (34,3 milijarde eura u cijenama iz 2025.).
- (d) *Četvrti stup, „Europski istraživački prostor”*, ima svrhu poduprijeti razvoj jedinstvenog EIP-a, posebno vodeći računa o promicanju izvrsnosti, uključivosti i učinka. Uključuje tri komponente: politiku Europskog istraživačkog prostora (EIP), istraživačku i tehnološku infrastrukturu te širenje sudjelovanja i izvrsnosti. Ukupan okvirni proračun: 16,3 milijarde eura (14,4 milijarde eura u cijenama iz 2025.).

02 Taj novi program mogao bi imati koristi od dodatnih financijskih i nefinancijskih doprinosa država članica, institucija i tijela EU-a (uključujući agencije i zajednička poduzeća), zemalja koje nisu članice EU-a, međunarodnih organizacija, međunarodnih financijskih institucija i ostalih trećih strana. Provodio bi se u sinergiji s ostalim programima EU-a i mogao bi biti otvoren za sudjelovanje zemalja koje nisu članice EU-a (članice Europskog udruženja slobodne trgovine u Europskom gospodarskom prostoru, europske mikrodržave, države pristupnice, zemlje kandidatkinje, potencijalni kandidati, zemlje obuhvaćene Europskom politikom susjedstva i ostale).

03 Program bi se provodio u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja (prema potrebi, putem europskih partnerstava te bi se pritom zadaće izvršenja proračuna povjerile tijelima EU-a kao što su zajednička poduzeća), a financiranje sredstvima EU-a bilo bi uglavnom u obliku bespovratnih sredstava, nagrada, nabave, nefinancijskih donacija i financijskih instrumenata. Ako se upotrebljava Instrument ECF InvestEU, program bi osiguravao rezervacije za proračunsko jamstvo i financiranje financijskim instrumentima. Financiranje sredstvima EU-a u obliku bespovratnih sredstava pružilo bi se kao financiranje koje nije povezano s troškovima ili pojednostavnjeno financiranje troškova, posebno u obliku jednokratnih iznosa i jediničnih troškova za osoblje.

Prilog III. – Zajednička poduzeća i izvršne agencije u proračunskom razdoblju EU-a 2021. – 2027.



Napomena: veličina kruga odgovara broju članova osoblja subjekata tijekom financijske godine 2024.

Izvor: Uredba (EU) 2021/2085; Uredba (EU) 2021/887; Uredba (EU) 2023/1782 i Sud.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
ECF	Europski fond za konkurentnost
EFSU	Europski fond za strateška ulaganja
EIB	Europska investicijska banka
EIP	Europski istraživački prostor
EIT	Europski institut za inovacije i tehnologiju
FP10	Deseti okvirni program
RRF	Mehanizam za oporavak i otpornost
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
VFO	Višegodišnji financijski okvir

Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
Dobro financijsko upravljanje	Upravljanje sredstvima u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.
Dodana vrijednost EU-a	Dodatna vrijednost ostvarena provedbom određene mjere EU-a u usporedbi sa samostalnim djelovanjem države članice.
Europska investicijska banka	Banka na razini EU-a u vlasništvu država članica koja osigurava financiranje projekata kojima se podupire politika EU-a, i to uglavnom u EU-u, ali i izvan njega.
Europski fond za konkurentnost (ECF)	Predloženi fond EU-a koji uključuje poseban program za istraživačke i inovacijske aktivnosti u području obrane.
Europski fond za strateška ulaganja	Mehanizam za potporu koji su Europska investicijska banka i Komisija uvele u sklopu Plana ulaganja za Europu, i to s ciljem privlačenja privatnih ulaganja u projekte koji su strateški važni za EU.
Europski semestar	Godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika država članica EU-a i praćenje napretka.
Fleksibilnost proračuna	Mehanizam kojim se Komisiji omogućuje preraspodjela odobrenih sredstava među programima, sastavnicama politika ili godinama u okviru gornjih granica VFO-a kako bi se odgovorilo na promjene prioriteta.
Korisnik	Fizička ili pravna osoba koja prima bespovratna sredstva ili zajam iz proračuna EU-a radi provedbe određenog projekta ili programa.
Mehanizam za oporavak i otpornost	Mehanizam EU-a za financijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19, poticanju oporavka i pružanju odgovora na izazove u zelenijoj i digitalnijoj budućnosti.
Radni paket	Skupina povezanih zadaća koje zajedno doprinose ostvarivosti, cilju ili ključnoj etapi velikog projekta.
Uspješnost	Mjerilo koje pokazuje u kojem su stupnju određenom mjerom, projektom ili programom financiranim sredstvima EU-a ispunjeni postavljeni ciljevi i u kojoj je mjeri ostvarena odgovarajuća vrijednost za uloženi novac.
Višegodišnji financijski okvir	Plan potrošnje EU-a u kojem su (na temelju ciljeva politika) utvrđeni prioriteti i gornje granice, obično na razdoblje od sedam godina. Tim planom pruža se struktura unutar koje se utvrđuju godišnji proračuni EU-a te se u njemu određuju granice rashoda za svaku rashodovnu kategoriju.
Zajedničko poduzeće	Tijelo EU-a osnovano s javnim i/ili privatnim partnerima radi provedbe projekta ili aktivnosti u području istraživanja i tehnologije.

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.

Naslovna stranica: © butenkow / stock.adobe.com.

Slika 1., © Europska unija, 1995. – 2026.

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

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

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-6308-9	ISSN 2812-2968	doi:10.2865/5878005	QJ-01-25-063-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6309-6	ISSN 2812-2968	doi:10.2865/4989289	QJ-01-25-063-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [mišljenje 02/2026](#) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa za razdoblje 2028. – 2034., o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i diseminaciju rezultata te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2021/695 [COM(2025) 543 final], Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Ovo mišljenje, objavljeno na temelju članka 322. stavka 1.) UFEU-a, kojim se predviđa savjetovanje s Europskim revizorskim sudom o prijedlozima povezanim s financijskim pravilima i instrumentima EU-a, odnosi se na prijedlog nove uredbe o programu Obzor Europa, koji je Europska komisija predstavila 16. srpnja 2025.

Svrha je ovog mišljenja iznijeti opažanja o strukturi prijedloga, njegovu upravljačkom okviru i okviru uspješnosti te mehanizmima financijske kontrole. Njime se nastoji doprinijeti tome da se budućim programom promiču dobro financijsko upravljanje, odgovornost i europska dodana vrijednost u politici EU-a u području istraživanja i inovacija.

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



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije