

MIŠLJENJE 08/2026

(u skladu s člankom 322.
stavkom 1. UFEU-a)

HR

**o Prijedlogu uredbe
Europskog parlamenta i
Vijeća o uspostavi
Programa za jedinstveno
tržište i carinu za
razdoblje 2028. – 2034. i
stavljanju izvan snage
uredaba (EU) 2021/444,
(EU) 2021/690,
(EU) 2021/785,
(EU) 2021/847 i
(EU) 2021/1077**

(COM(2025) 590 final)



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



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 12 | **Uvod**

01 – 12 | **Zašto Sud iznosi ovo mišljenje**

01 – 04 | Pravna osnova

05 – 12 | Kontekst

13 – 58 | **Glavne poruke**

14 – 18 | **Dodana vrijednost EU-a**

19 – 30 | **Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a**

19 – 21 | Ciljevi i prioriteti EU-a

22 – 24 | Programiranje i usklađivanje

25 – 30 | Usklađenost i određivanje prioriteta

31 – 37 | **Fleksibilnost proračuna**

38 – 45 | **Pojednostavnjenje programa i postupaka**

38 – 40 | Jedinstvena pravila i drugi oblici pojednostavnjenja postupaka

41 | Načini upravljanja

42 – 43 | Mehanizmi financiranja

44 | Javna nabava

45 | Upravljanje Programom

46 – 51 | **Okvir uspješnosti**

52 – 56 | **Usklađenost, dobro financijsko upravljanje, transparentnost, odgovornost i sljedivost rashoda**

57 – 58 | **Revizijske ovlasti Suda**

59 – 63 | Posebne primjedbe

Prilozi

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

Prilog II. – Osnovne informacije

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Uvod

Zašto Sud iznosi ovo mišljenje

Pravna osnova

- 01** Ovo mišljenje objavljuje se na temelju [članka 322. stavka 1.](#) 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 Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa za jedinstveno tržište i carinu za razdoblje 2028. – 2034. ([COM \(2025\) 590 final](#)) 3. rujna 2025. Vijeće Europske unije službeno je uputilo zahtjev Europskom revizorskom sudu (Sud) za očitovanje o tom zakonodavnom prijedlogu 21. listopada 2025., a Europski parlament to je učinio 6. studenoga 2025.
- 03** U skladu sa svojim institucijskim ovlastima Sud iznosi ovo mišljenje kako bi zakonodavnom postupku doprinio opažanjima koja se odnose na način na koji je predloženi program osmišljen te njegovoj financijskoj provedbi, kontrolnom okruženju i potencijalnim rizicima. U [Prilogu I.](#) dostupan je popis publikacija Suda na koje se upućuje u ovom mišljenju.
- 04** Sud je pri sastavljanju ovog mišljenja uzeo u obzir relevantne odredbe Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća ([Financijska uredba](#)), Komisijinu [procjenu učinka](#) Programa za jedinstveno tržište i carinu (u daljnjem tekstu [Program](#)) priloženu predloženoj novoj uredbi i nalaze iz svojih prethodnih revizijskih aktivnosti.

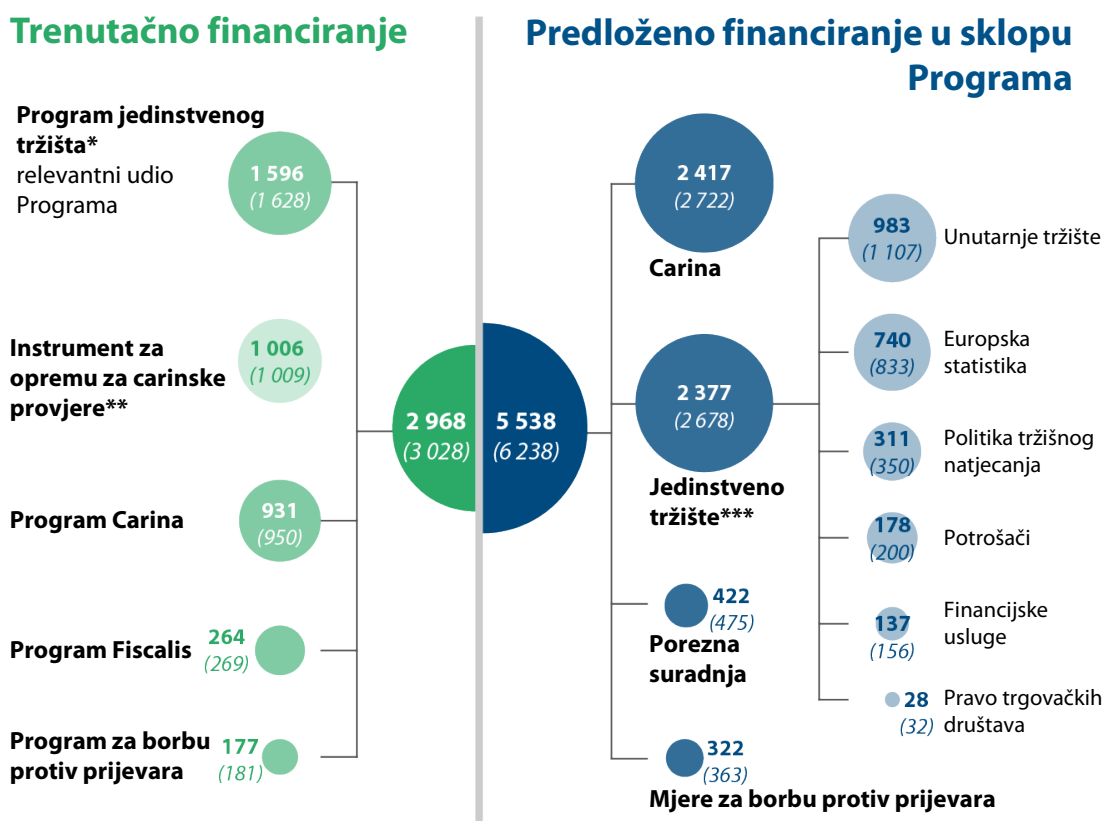
Kontekst

- 05** Komisija predlaže jedinstveni [Program](#) za razdoblje 2028. – 2034., kojim bi se konsolidirali sljedeći potprogrami iz pet postojećih instrumenata (uvodne izjave od 8. do 11.):
- dijelovi Programa jedinstvenog tržišta uspostavljenog [Uredbom \(EU\) 2021/690](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o uspostavi programa za unutarnje tržište, konkurentnost poduzeća, uključujući mala i srednja poduzeća, područje bilja, životinja, hrane i hrane za životinje te europsku statistiku (Program jedinstvenog tržišta) i o stavljanju izvan snage uredaba [\(EU\) br. 99/2013](#), [\(EU\) br. 1287/2013](#), [\(EU\) br. 254/2014](#) i [\(EU\) br. 652/2014](#);
 - program Carina uspostavljen [Uredbom \(EU\) 2021/444](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2021. o uspostavi programa Carina za suradnju u području carine i stavljanju izvan snage [Uredbe \(EU\) br. 1294/2013](#);
 - instrument za opremu za carinske provjere uspostavljen u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama [Uredbom \(EU\) 2021/1077](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, instrumenta za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere;
 - program Fiscalis uspostavljen [Uredbom \(EU\) 2021/847](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2021. o uspostavi Programa za suradnju u području oporezivanja „Fiscalis” i stavljanju izvan snage [Uredbe \(EU\) br. 1286/2013](#); i
 - program Unije za borbu protiv prijevара uspostavljen [Uredbom \(EU\) 2021/785](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevара i stavljanju izvan snage [Uredbe \(EU\) br. 250/2014](#).
- 06** Planira se da će proračun [Programa](#) za razdoblje 2028. – 2034. iznositi 6,2 milijarde eura (5,5 milijardi eura u cijenama iz 2025.) (članak 4.). Riječ je o oko 0,31 % ukupnog predloženog proračuna višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2028. – 2034., koji iznosi 1 984 milijarde eura (1 763 milijarde eura u cijenama iz 2025.). U skladu s člankom 5. prijedloga države članice, institucije, tijela i agencije EU-a, zemlje izvan EU-a, međunarodne organizacije, međunarodne financijske institucije i ostale treće strane mogu dati dodatne financijske ili nefinancijske doprinose Programu. Ta je odredba zajednička svim predloženim temeljnim aktima za programe financiranja unutarnje politike u sklopu sljedećeg VFO-a. Ako se uzmu u obzir odgovarajući dijelovi pet prethodnih programa, predložena omotnica za [Program](#) znatno je povećana.
- 07** Izravna usporedba predloženog financiranja za [Program](#) s proračunima pet zasebnih programa u trenutačnom VFO-u nije moguća jer se njihova područja politike ne

podudaraju u potpunosti. Neovisno o tome, na grafikonu u nastavku u kontekstualne je svrhe prikazana raspodjela tih sredstava u trenutačnom i predloženom VFO-u.

Slika 1. | Raspodjela financijskih sredstava za jedinstveno tržište, carine, oporezivanje i statistiku

stalne cijene iz 2025., u milijunima eura
(tekuće cijene, u milijunima eura)



Napomena: iznosi su prikazani u stalnim cijenama iz 2025. (i tekućim cijenama) i u njima se odražava procijenjeno područje primjene politike koje odgovara Programu za jedinstveno tržište i carinu (Program), i to samo u svrhe kontekstualne usporedbe.

* Uključen je samo udio Programa jedinstvenog tržišta koji je relevantan za upravljanje unutarnjim tržištem i osiguravanje primjene pravila o njemu; isključeni su rashodi povezani s potporom MSP-ovima i politikom u području hrane za ljude i životinje.

** U razdoblju 2021. – 2027. instrument za opremu za carinske provjere financira se u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama i prikazan je zasebno.

*** Raščlamba sastavnice za razdoblje 2028. – 2034. koja se odnosi na jedinstveno tržište prati prijedlog Komisije.

Izvor: Sud i Komisija.

- 08** Sud napominje da područje obuhvaćeno [Programom](#) uključuje neka od najraznolikijih i operativno najsloženijih područja politika EU-a. Određene sastavnice, kao što su carinski i porezni IT sustavi na razini EU-a, platforme za upravljanje rizicima i informacijski sustavi za borbu protiv prijevara, neophodne su za funkcioniranje carinske unije i osiguravanje prekogranične primjene pravila. Ti sustavi obuhvaćaju dugoročne razvojne cikluse, složene zahtjeve u pogledu javne nabave i pravno obvezujuće rokove. Drugim elementima, kao što su administrativna suradnja, mreže za nadzor tržišta, potpora politikama i horizontalni instrumenti za jedinstveno tržište, nastoje se ostvariti širi i fleksibilniji ciljevi.
- 09** Predložena konsolidacija niza programa u jedan [Program](#) predstavljena je kao odgovor na kontinuiranu fragmentaciju postojećeg okvira za potporu u područjima jedinstvenog tržišta, carinske unije, porezne suradnje, koordinacije borbe protiv prijevara i europske statistike. U [procjeni učinka](#) navodi se da se time uvodi integriraniji okvir s jasnim potencijalnim koristima u smislu usklađenosti, administrativnog pojednostavnjenja, pojednostavnjenog upravljanja i fleksibilnijeg temelja za savladavanje promjenjivih strukturnih, gospodarskih i regulatornih izazova.
- 10** Iako se konsolidacijom pet prethodnih instrumenata pruža mogućnost za te potencijalne koristi, ona sa sobom donosi i rizik od povećanja unutarnje složenosti. U procjeni učinka prepoznaje se ta operativna složenost, posebno u pogledu digitalnih sustava i instrumenata za osiguravanje primjene pravila koji su u različitim fazama razvoja i zrelosti.
- 11** Stoga će, s obzirom na raznolikost aktivnosti obuhvaćenih [Programom](#), za konsolidaciju u jedinstveni okvir biti potrebni jasni mehanizmi upravljanja, transparentna dodjela sredstava i pouzdani mehanizmi za praćenje i evaluaciju. U tom kontekstu opažanja Suda u ovom mišljenju usmjerena su na to sadržava li prijedlog elemente potrebne za jamčenje dobrog financijskog upravljanja, transparentne i odgovorne provedbe, djelotvornog mjerenja uspješnosti, zaštite financijskih interesa EU-a i jasnih mehanizama upravljanja, u skladu s Ugovorom i Financijskom uredbom.
- 12** [Prilog II.](#) sadržava dodatne popratne informacije o predloženom [Programu](#).

Glavne poruke

- 13** Sud je utvrdio niz glavnih poruka, koje su sažete u [okviru 1.](#) u nastavku i dodatno razrađene u sljedećim pododjeljcima.

Okvir 1.

Sažetak glavnih poruka

- **Dodana vrijednost EU-a:** znatan dio aktivnosti koje će se financirati iz [Programa](#) zakonski je obavezan, dakle nije fakultativan. Iako je Komisija iznijela razloge za djelovanje na razini EU-a u područjima obuhvaćenim [Programom](#), dodanu vrijednost EU-a i dalje je teško potkrijepiti i usporediti među različitim potprogramima Programa, posebno kad je riječ o aktivnostima suradnje. Sud stoga ponavlja da bi za javnu raspravu i donošenje odluka bilo korisno da se radi optimalne upotrebe financijskih sredstava EU-a primjenjuje zajednička definicija dodane vrijednosti EU-a (odlomci [14 – 18](#)).
- **Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a:** u prijedlogu se upućuje na strateške prioritete EU-a kao što su konkurentnost, osiguravanje primjene pravila i digitalizacija. Međutim, ti prioriteti nisu pretočeni u obvezujuće zahtjeve za to da se programima rada dokazuje usklađenost među svim potprogramima Programa. Nadalje, ne navode se mjere za uklanjanje dugotrajnih nedostataka u mehanizmima EU-a za borbu protiv prijevара utvrđenih u prethodnim revizijama koje je proveo Sud. To uključuje nedostatke prisutne u ključnim sustavima kao što su informacijski sustav za borbu protiv prijevара i sustav za upravljanje nepravilnostima (odlomci [19 – 30](#)).
- **Fleksibilnost proračuna:** prijedlogom se uvode opsežni instrumenti fleksibilnosti, koji bi mogli biti posebno primjereni s obzirom na tekuće preispitivanje Carinskog zakonika EU-a i mehanizama EU-a za borbu protiv prijevара. Međutim, kad je riječ o njihovoj upotrebi, prijedlogom se ne utvrđuju uvjeti, zaštitne mjere ili zahtjevi u

pogledu izvješćivanja, što može smanjiti predvidljivost i utjecati na kontinuitet financiranja obveznih sustava (odlomci [31 – 37](#)).

- **Pojednostavnjenje programa i postupaka:** konsolidiranje pet programa u jedinstven okvir ima potencijal za pojednostavnjenje. Međutim, s obzirom na raznolikost obuhvaćenih intervencija, mjera i dionika, u prijedlogu se na regulatornoj razini ne navodi način na koji će se usklađeno utvrđivanje prioriteta, transparentna izrada proračuna i disciplinirana javna nabava zajamčiti na razini cijelog Programa. U njemu se ne navodi ni u kojoj će mjeri konsolidacija dovesti do istinskog pojednostavnjenja. To će ovisiti o načinu na koji će se ti mehanizmi osmisлити i primjenjivati u praksi (odlomci [38 – 45](#)).
- **Okvir uspješnosti:** izvješćivanje, praćenje i evaluacija trebali bi biti potkrijepljeni pokazateljima, polaznim vrijednostima i zahtjevima u pogledu izvješćivanja koji su prilagođeni potprogramima Programa, i to kako bi se dobile smislene i usporedive informacije o uspješnosti. Planirano izvješće o provedbi i *ex post* evaluacija trebali bi se odražavati u samoj uredbi kako bi se osigurala pravna sigurnost i transparentnost (odlomci [46 – 51](#)).
- **Usklađenost, transparentnost, odgovornost i sljedivost potrošenih sredstava:** kako je Sud prethodno naveo, znatan dio aktivnosti koje će se financirati iz Programa zakonski je obavezan. Neovisno o tome, potrebno je utvrditi mehanizme prilagođene heterogenom profilu rizičnosti Programa kako bi se zajamčila dosljedna razina sljedivosti i odgovornosti među svim potprogramima. Utvrđivanje tih zahtjeva ne bi se smjelo prepustiti isključivo budućim odlukama o provedbi ili unutarnjoj kontroli (odlomci [52 – 56](#)).
- **Revizijske ovlasti Suda:** Komisija bi trebala primjenjivati izravno i neizravno upravljanje na način kojim se jamči da Sud može izvršavati sve svoje revizijske ovlasti u svim potprogramima Programa, a revizijske ovlasti nad tijelima koja nisu obuhvaćena pravnim okvirom EU-a potrebno je osigurati standardnim klauzulama u sporazumima o delegiranju (odlomci [57 i 58](#)).

Dodana vrijednost EU-a

- 14** Dodana vrijednost EU-a u kontekstu Programa opisana je u obrazloženju prijedloga i izvještaju o njegovim financijskim i digitalnim aspektima, posebno u odjeljku 1.5.2. „Dodana vrijednost sudjelovanja EU-a”. U tim se odjeljcima objašnjava da se dodana vrijednost djelovanja EU-a ostvaruje pružanjem prekograničnih i transnacionalnih koristi, ekonomija razmjera, usklađenih digitalnih infrastruktura i zajedničkih instrumenata, tj. aspekata koje pojedinačne države članice ne mogu same postići u istoj mjeri. Među ostalim, ističe se uloga financiranja na razini EU-a u podupiranju funkcioniranja jedinstvenog tržišta i carinske unije, osiguravanju primjene prava EU-a, jačanju mehanizama EU-a za borbu protiv prijevara (poznatih i kao „struktura EU-a za borbu protiv

prijevara”) i ublažavanju razlika u administrativnim i IT kapacitetima među nacionalnim tijelima.

- 15 Znatan dio aktivnosti koje će se financirati iz [Programa](#) zakonski je obavezan. Međutim, Sud napominje da se ni člankom 3. („Ciljevi Programa”) ni člankom 11. („Program rada”) ne zahtijeva da se u programima rada dokaže da se planiranim mjerama u sklopu [Programa](#) ostvaruju koristi koje nadilaze one koje bi se mogle postići na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Umjesto toga, kako je opisano u obrazloženju i odjeljku okvira prijedloga koji se odnosi na mjere upravljanja, prijedlogom se predviđa da se ta procjena provodi u skladu s općim odredbama iz predložene [Uredbe o okviru uspješnosti](#), o kojoj Sud iznosi zasebno mišljenje. Zbog toga će se pitanje utvrđivanja dodane vrijednosti EU-a morati rješavati tijekom pripreme programa rada (vidjeti odlomak [60](#)). To je posebno slučaj za neobvezne aktivnosti koje se financiraju iz [Programa](#).

- 16 Iako je Komisija iznijela razloge za djelovanje na razini EU-a u područjima obuhvaćenim [Programom](#), dodanu vrijednost EU-a i dalje je teško potkrijepiti i usporediti među različitim potprogramima [Programa](#), posebno kad je riječ o aktivnostima suradnje koje uključuju raznolike dionike i države članice s različitim administrativnim kapacitetima. U [Komisijinoj procjeni učinka](#) također se skreće pozornost na ograničenja postojeće baze dokaza za procjenu dodane vrijednosti EU-a. Neke evaluacije programa koji bi se konsolidirali u sklopu budućeg [Programa](#) još nisu bile dostupne u trenutku sastavljanja predložene uredbe, djelomično zbog zakonodavnog rasporeda, a u drugima su zabilježeni problemi kao što su nepotpuni, neusporedivi i neujednačeni podatci koje su dostavile države članice te nedostatak polaznih vrijednosti, usporedivih pokazatelja i jasnih metodologija pripisivanja ([COM\(2025\) 733](#); [SWD\(2025\) 385](#)).

- 17 Sud je već u [pregledu 03/2025](#) naveo da smatra da bi sve institucije EU-a koncept dodane vrijednosti trebale razumjeti na isti način kako bi taj koncept bio u potpunosti djelotvoran te da bi on trebao biti jasno formuliran u odgovarajućoj političkoj izjavi ili zakonodavstvu EU-a. Drugim riječima, dodana vrijednost EU-a može se mjeriti na djelotvoran način samo ako je jasno definirana i ako se dosljedno primjenjuje. U veljači 2025. Komisija je u [komunikaciji o putu prema sljedećem VFO-u](#) navela da budući proračun EU-a treba biti usmjeren na zajedničke izazove za koje potrošnja na europskoj razini donosi najveću dodanu vrijednost EU-a. Iako se, u skladu sa [smjernicama](#) i [paketom instrumenata](#) za bolju regulativu, dodana vrijednost EU-a procjenjuje na temelju procjena učinka i evaluacija, Sud napominje da definicija koncepta dodane vrijednosti EU-a ne postoji ni u trenutačnom pravnom okviru EU-a ni u Komisijinim prijedlozima za sljedeći VFO. 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.

- 18** Općenito gledajući, i kako je već napomenuo u [informativnom dokumentu iz 2018.](#) pripremljenom pred početak 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 te je razumijevanje tog koncepta trajan izazov, stoga Sud ponovno ističe tu točku u kontekstu trenutnog prijedloga.

Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a

Ciljevi i prioriteti EU-a

- 19** U ciljevima programa odražavaju se prioriteti politike na razini EU-a utvrđeni u Ugovoru i sektorskom zakonodavstvu u područjima carine, oporezivanja, nadzora tržišta, borbe protiv prijevara i statistike. U okviru priloženom prijedlogu (odjeljci 1.3. i 1.4.) objašnjava se da je cilj Programa doprinijeti konkurentnosti EU-a, digitalnoj transformaciji carinskih i poreznih sustava, osiguravanju primjene pravila jedinstvenog tržišta i dostupnosti pouzdanih podataka za oblikovanje politika.
- 20** Međutim, iako se Komisija pri programiranju oslanja na uspostavljene okvire politike, ni člankom 3. („Ciljevi Programa”) ni člankom 11. („Program rada”) ne zahtijeva se da se u programima rada dokaže usklađenost s političkim potrebama utvrđenim u okviru europskog semestra ili posebnih strateških okvira EU-a, kao što su inicijative za konkurentnost, prioriteti u pogledu primjene pravila jedinstvenog tržišta ili program digitalizacije carine i oporezivanja.
- 21** Revizijske aktivnosti Suda u području jedinstvenog tržišta pokazale su da integraciju jedinstvenog tržišta i konkurentnost i dalje otežavaju postojeće regulatorne i administrativne prepreke, neujednačena primjena pravila i ograničeno prekogranično pružanje usluga. Primjerice, u [tematskom izvješću 03/2025](#) o geografskom blokiranju i [tematskom izvješću 19/2025](#) o kritičnim nestašicama lijekova Sud je potvrdio da na jedinstvenom tržištu i dalje postoje znatne strukturne prepreke, što upućuje na kontinuiranu potrebu za mjerama na razini EU-a kako bi se rješavao problem fragmentiranosti. Iako se [Programom](#) nastoji poduprijeti produbljivanje jedinstvenog tržišta i konkurentnosti, na temelju navedenih opažanja Sud naglašava da je važno jamčiti da se mjerama u sklopu [Programa](#) kojima se podupire nadzor tržišta, suradnja u primjeni pravila i dostupnost podataka daje jasan prioritet te da su te mjere koordinirane i da se prati njihova uspješnost.

Programiranje i usklađivanje

- 22** Sud je u [pregledu 03/2025](#) o VFO-u za razdoblje nakon 2027. istaknuo potrebu za povećanjem usklađenosti i komplementarnosti među programima za sljedeći VFO. Strukturirana analiza kojom bi se pokazalo na koji će način aktivnosti Programa doprinijeti konkretnim rezultatima politika na razini EU-a ili dopuniti druge instrumente potrošnje nije provedena ni u sklopu Komisijine [procjene učinka](#). Iako su u procjeni učinka utvrđene određene potencijalne sinergije s drugim programima i politikama EU-a, zbog činjenice da takva analiza ne postoji procjena usklađenosti politike u fazi osmišljavanja temelji se na slabijoj bazi dokaza.
- 23** U predloženoj uredbi naglašava se uloga djelovanja na razini EU-a kad je riječ o zajedničkim digitalnim sustavima, platformama na razini EU-a, opsežnoj IT infrastrukturi za carinu i oporezivanje, informacijskoj strukturi za borbu protiv prijevara i europskoj statistici. Iako se u sklopu [Programa](#) fleksibilnost proračuna kombinira s odredbama namijenjenim osiguravanju kontinuiranog financiranja za obveze na razini EU-a, u njemu se ne utvrđuje način na koji bi se određivanje prioriteta između temeljnih funkcija specifičnih za EU i oblika potpore u čijoj dodjeli ima više slobode oblikovalo na regulatornoj razini niti kako bi se time dodjela sredstava usmjeravala na mjere kojima se jasno ostvaruje dodana vrijednost EU-a.
- 24** Nadalje, Sud napominje da se u prijedlogu ne navodi način interakcije Programa s povezanim instrumentima EU-a u područjima kao što su strukturne reforme, digitalna transformacija, kapaciteti za nadzor tržišta i infrastruktura za upravljanje podacima ni način na koji će ih Program dopuniti. Iako se u procjeni učinka naglašava važnost sinergija s drugim programima i instrumentima EU-a, u njoj se ne utvrđuju koordinacijski mehanizmi niti se odgovornosti za [Program](#) razgraničavaju od onih za druge mehanizme financiranja sredstvima EU-a. Zbog toga, s obzirom na model upravljanja, postoji rizik od toga da će koordinacija uvelike ovisiti o pretpostavkama umjesto o utvrđenim mehanizmima upravljanja, što bi moglo dovesti do preklapanja.

Usklađenost i određivanje prioriteta

- 25** Iako su ciljevi [Programa](#) općenito usklađeni s prioritetima EU-a u pogledu konkurentnosti, integracije jedinstvenog tržišta i primjene povezanih pravila, predloženom uredbom ne zahtijeva se da se u programima rada mjerljivo i usklađeno dokaže način na koji financirane mjere doprinose ostvarivanju tih prioriteta. Zbog toga će mjera u kojoj će se Programom djelotvorno povećati konkurentnost EU-a i integracija jedinstvenog tržišta uvelike ovisiti o diskrecijskim odlukama pri programiranju, programima rada, godišnjim proračunskim postupcima i alatima za koordinaciju, a ne o obvezujućim odredbama u pravnom okviru.

- 26** To nepostojanje izričitih zahtjeva u pogledu usklađivanja ili komplementarnosti posebno je problematično jer se u sklopu Programa obvezne infrastrukture na razini EU-a (kao što su IT sustavi za carinu i oporezivanje ili europska statistika) kombiniraju s fleksibilnijim mjerama za suradnju i izgradnju kapaciteta. U skladu s općim pristupom za VFO prijedlogom se nastoji postići ravnoteža između fleksibilnosti i predvidljivosti propisanih ulaganja, pri čemu se usklađivanje jamči usmjerivanjem VFO-a i godišnjim programiranjem. Neovisno o tome, ako utvrđenih načela za određivanje prioriteta ili kriterija za usklađivanje nema u samoj uredbi, postoji rizik od toga se da u programima rada ne odraze u dovoljnoj mjeri međusektorski prioriteti EU-a ili strateški važna područja koja su utvrdili Komisija i suzakonodavci, uključujući područja kao što su pravedno oporezivanje i sprečavanje štetnih poreznih praksi, na što je Sud skrenuo pozornost u [tematskom izvješću Suda 27/2024](#) o borbi protiv štetnih poreznih režima.
- 27** Naposljetku, prijedlogom se predviđa jačanje i razvoj informacijskih sustava za borbu protiv prijevara i nepravilnosti, posebice informacijskog sustava za borbu protiv prijevara i sustava za upravljanje nepravilnostima, koji su neophodni za administrativnu suradnju i razmjenu informacija. U [tematskom izvješću 26/2025](#) o tijelima EU-a za borbu protiv prijevara Sud je istaknuo stalno prisutne nedostatke u mehanizmima EU-a za borbu protiv prijevara, uključujući nedostatke u pogledu razmjene informacija između Europskog ureda za borbu protiv prijevara, Ureda europskog javnog tužitelja i nacionalnih tijela, neusklađene nacionalne prakse prijavljivanja prijevara i propuste u postupcima povrata u sklopu tih mehanizama. U tom se pogledu u prijedlogu (uvodna izjava 4., članak 3. stavak 2. točka (e)) općenito upućuje na jačanje administrativne suradnje i zaštitu financijskih interesa EU-a, pri čemu Sud napominje da su razmatranja o jačanju mehanizama EU-a za borbu protiv prijevara upravo u tijeku na razini Komisije. Međutim, u prijedlogu se ne utvrđuju posebni ciljevi ili mjere za poboljšanje funkcioniranja tih mehanizama. Zbog toga doprinos Programa poboljšanju mehanizama EU-a za borbu protiv prijevara nije jasan.
- 28** Konkretno, Sud napominje da se prijedlogom ne uklanjaju postojeći nedostaci u sustavima država članica za otkrivanje i prijavljivanje prijevara, koji se također razmatraju u okviru tekućeg preispitivanja mehanizama EU-a za borbu protiv prijevara i koje je Sud u više navrata utvrdio u svojim revizijama. To uključuje nedostatke u uspostavi i provedbi nacionalnih strategija za borbu protiv prijevara, nedovoljno prijavljivanje slučajeva prijave Europskom uredu za borbu protiv prijevara i Uredu europskog javnog tužitelja te nedovoljnu zaštitu zviždača i potporu njima. U [rezoluciji Europskog parlamenta iz 2025. o izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a](#) također se pozvalo na poboljšanje prijavljivanja slučajeva nadležnim istražnim tijelima i zaštitnih mjera za zviždače. Međutim, u predloženoj uredbi ne utvrđuju se posebni ciljevi, pokazatelji ili mjere u tim područjima. Time se ograničava kapacitet Programa za pružanje potpore državama članicama u pogledu poboljšanja otkrivanja prijevara, prijavljivanja nepravilnosti i suradnje s istražnim tijelima.

- 29** Sud napominje i da se prijedlogom ne predviđaju mjere za analitičke alate ili alate za rudarenje podataka kojima bi se podupiralo proaktivno otkrivanje prijevara. Sud je u sklopu niza revizija nad mjerama za borbu protiv prijevara u raznim političkim okruženjima (tematska izvješća [01/2019](#) o prijevarama u rashodima EU-a, [06/2019](#) o suzbijanju prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju, [11/2022](#) o zaštiti proračuna EU-a, [14/2022](#) o prijevarama u području ZPP-a i [07/2023](#) o Komisijinim sustavima kontrole za Mehanizam za oporavak i otpornost) istaknuo važnost sustava za rudarenje podataka, s pomoću kojih se mogu znatno povećati kapaciteti za sprečavanje prijevara i utvrđivanje razine rizika. Sud je upoznat s time da Komisija upravo provodi pripreme aktivnosti za integriraniju analitičku platformu na razini EU-a (Arachne+). Neovisno o tome, u Programu nisu utvrđeni ciljevi ili ciljne vrijednosti kojima bi se podupirala upotreba ili proširenje alata za rudarenje podataka, čime se ograničava njegov mogući doprinos boljem sprečavanju i otkrivanju prijevara.
- 30** Općenito gledajući, doprinos Programa postizanju prioriteta politike na razini EU-a ovisit će o diskrecijskim odlukama pri programiranju umjesto o obvezujućim odredbama predložene uredbe. Time se ograničava transparentnost, kao i predvidljivost načina na koji će Program doprinijeti postizanju strateških prioriteta EU-a (vidjeti odlomke [60](#) – [63](#))

Fleksibilnost proračuna

- 31** Prijedlogom se u sklopu Programa uvodi nekoliko mehanizama fleksibilnosti koji služe za odgovor na promjenjive operativne potrebe među njegovim potprogramima. Visoka razina proračunske fleksibilnosti u kontekstu [Programa](#) mogla bi biti posebno primjerena s obzirom na tekuće preispitivanje Carinskog zakonika EU-a i mehanizama EU-a za borbu protiv prijevara. U člancima 4., 5. i 6. utvrđuju se odredbe za raspodjelu obveza na godišnje obroke, upotrebu vanjskih namjenskih prihoda i kumulativnu potporu EU-a iz različitih oblika financiranja. U okviru priloženom prijedlogu objašnjava se da su ti mehanizmi ključni kako bi se uzela u obzir višegodišnja priroda carinskih i poreznih IT sustava, operativna varijabilnost mjera suradnje i potreba za prilagodljivošću u proračunskom okruženju za razdoblje nakon 2027.
- 32** Iako povećana fleksibilnost može doprinijeti učinkovitoj provedbi, u prijedlogu se ne navode uvjeti, kriteriji za donošenje odluka ili zahtjevi u pogledu dokumentacije kojima bi se uređivala upotreba tih instrumenata, osim općih odredbi [Financijske uredbe](#). Ni u predloženoj uredbi ni u okviru ne pojašnjavaju se okolnosti u kojima se prijenosi mogu primijeniti, način upravljanja vanjskim namjenskim prihodima ili objave podataka o njima ni način na koji bi se kumulativno financiranje trebalo pratiti u svrhu odgovornosti. Način na koji bi trebalo utvrđivati prioritete među tim mehanizmima ili ih uravnotežiti među

različitim potprogramima s različitim operativnim potrebama ne analizira se ni u procjeni učinka.

- 33** Osim toga, iako se u prijedlogu povećana fleksibilnost proračuna kombinira s odredbama namijenjenim osiguravanju kontinuiteta financiranja za pravne obveze na razini EU-a, u njemu se ne utvrđuju izričita načela za određivanje prioriteta ni zaštitne mjere za osnovne sustave. Umjesto toga, njihova upotreba u velikoj će mjeri ovisiti o godišnjim odlukama o programiranju.
- 34** Kad je riječ o upotrebi instrumenata fleksibilnosti, Sud je u [tematskom izvješću 18/2025](#) o fleksibilnosti proračuna EU-a utvrdio da su takvi instrumenti često bili aktivirani bez odgovarajuće analize ili dokumentacije, da se njihovom upotrebom umanjila vidljivost preraspodjela i da su ograničenja u načinu na koji su bili osmišljeni doprinijela njihovu ranom iscrpljivanju u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. Ti su nalazi izravno relevantni za [Program](#) s obzirom na njegovu unutarnju heterogenost. Iako se uvodnom izjavom 2. fleksibilnost uvodi kao jedno od vodećih načela, u člancima 4., 5. i 6. nisu utvrđene potrebne zaštitne mjere.
- 35** Istodobno, kad je riječ o zaštiti obveznih funkcija u sklopu Programa, ključno je da se proračunskom fleksibilnošću ne ugrozi kontinuitet ključnih sastavnica. Carinski i porezni IT sustavi, informacijski sustav za borbu protiv prijevара, sustav za upravljanje nepravilnostima i europska statistika utvrđeni su u okviru priloženom prijedlogu kao infrastrukture na razini EU-a za koje su potrebna dugoročna održiva ulaganja i za koje su predviđeni godišnji obroci. Međutim, članci 4., 5. i 6. ne sadržavaju zaštitne mjere za zaštitu tih funkcija od unutarnjih preraspodjela, pri čemu postoji rizik od toga da će na propisane sustave utjecati administrativne odluke donesene pri programiranju.
- 36** Nepostojanje detaljnih pravila za primjenu instrumenata fleksibilnosti posebno je važno jer Program objedinjuje različite aktivnosti s različitim strukturama troškova, profilima rizika i razdobljima provedbe. Za višegodišnja ulaganja u području IT-a potrebna su predvidljiva i namjenska sredstva, dok su za mjere suradnje potrebe za financiranjem promjenjivije. Ako nema smjernica o određivanju prioriteta ili unutarnjih zaštitnih mjera, fleksibilnost može dovesti do pogoršanja neravnoteže ili odgode provedbe obveznih sastavnica.
- 37** Naposljetku, u prijedlogu se ne navode mehanizmi za praćenje ili izvješćivanje specifični za odluke povezane s fleksibilnošću. Iako će se [Program](#) pratiti u sklopu horizontalnog okvira uspješnosti za razdoblje nakon 2027., u okviru i u općim obvezama u pogledu evaluacije na temelju [Financijske uredbe](#) postoji samo jedno upućivanje na praćenje, čime se ne osigurava vidljivost na razini potprograma u vezi s učincima prijenosa, namjenskim prihodima ili kumulativnim financiranjem. U tom će kontekstu unutarnji programski mehanizmi upravljanja vjerojatno imati važnu ulogu u jamčenju odgovarajućeg nadzora.

Ako takvih mjera ne bude, nadzorna tijela mogla bi se suočiti s ograničenjima u procjeni utjecaja instrumenata fleksibilnosti na dodjelu sredstava i uspješnost (vidjeti odlomke [61](#) i [62](#)).

Pojednostavnjenje programa i postupaka

Jedinstvena pravila i drugi oblici pojednostavnjenja postupaka

- 38** Općenito, prijedlogom se pruža čvrsta pravna osnova za pojednostavnjenje, ali odgovornost će ovisiti o tome hoće li se budućim provedbenim okvirom zajamčiti jasan revizijski trag, konkurentna javna nabava i pouzdane unutarnje kontrole, u skladu s načelima iz [Financijske uredbe](#).
- 39** Ključna mjera pojednostavnjenja u prijedlogu sastoji se od objedinjavanja postojećih programa u jedinstven okvir. U skladu s obrazloženjem, uvodnim izjavama 11. i 36. te člankom 1. ta je konsolidacija usmjerena na povećanje usklađenosti uz istodobno pojednostavnjenje pristupa financijskim sredstvima EU-a i smanjenje administrativnog opterećenja. Člankom 11. uvodi se konsolidiran sustav godišnjih i višegodišnjih programa rada za provedbu [Programa](#) kojim se zamjenjuju četiri zasebne upravljačke strukture. Člankom 12. stavljaju se izvan snage postojeće uredbe, a člankom 13. uvode se prijelazne odredbe kako bi se očuvao kontinuitet tekućih ugovora i sustava. Iako se očekuje da će se detaljni operativni mehanizmi utvrditi u programima rada, u prijedlogu se pruža tek ograničena razina jasnoće u pogledu načina na koji će ti procesi planiranja funkcionirati u praksi među različitim područjima politika s različitim operativnim zahtjevima.
- 40** Sud općenito smatra da se tim elementima pokazuje dosljedna namjera racionalizacije upravljačkih struktura uz istodobno očuvanje pravnog i financijskog kontinuiteta. Međutim, kao što je potvrđeno u procjeni učinka, Sud je u prethodnim revizijama (tematska izvješća [13/2023](#) o ovlaštenim gospodarskim subjektima, [04/2021](#) o carinskim provjerama, [20/2019](#) o informacijskim sustavima EU-a, [26/2018](#) o kašnjenjima u primjeni carinskih informatičkih sustava, [19/2017](#) o uvoznim postupcima) istaknuo niz nepodudarnosti koje ugrožavaju carinsku uniju, kao i nedovoljnu razinu zaštite financijskih interesa EU-a u području oporezivanja (tematska izvješća [08/2025](#) o prijevarama povezanim s PDV-om pri uvozu, [12/2019](#) o e-trgovini i [24/2015](#) o prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a). Unatoč prethodnim programima EU-a i dalje postoje različite nacionalne prakse, čime se dodatno naglašava potreba za jasnijim mehanizmima upravljanja i određivanja prioriteta u sklopu [Programa](#). Stoga nije jasno hoće li navedena konsolidacija dovesti do konkretnog pojednostavnjenja te smanjenja administrativnog opterećenja i troškova za nacionalna tijela i korisnike.

Načini upravljanja

- 41** Predloženi program provodit će se u okviru izravnog i neizravnog upravljanja. U tom pogledu Sud smatra da se delegiranje izvršnim agencijama i, jednom nakon što se osnuje, Carinskom tijelu EU-a mora temeljiti na pouzdanim sporazumima o delegiranju, punim pravima pristupa u obavljanju revizije i jasnim zahtjevima u pogledu unutarnje kontrole, kako je predviđeno primjenjivim pravnim okvirom, uključujući [Financijsku uredbu](#) i relevantne instrumente za uspostavu i delegiranje. Međutim, u prijedlogu se ne navode kriteriji za utvrđivanje okolnosti u kojima bi se mjere trebale provoditi u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja niti kako će Komisija zajamčiti da niz provedbenih tijela dosljedno primjenjuje relevantne standarde. Time se stvaraju potencijalni rizici za odgovornost, koji bi se mogli ublažiti pojašnjavanjem kriterija o načinu upravljanja i primjenom zajedničkih minimalnih standarda među svim provedbenim tijelima.

Mehanizmi financiranja

- 42** Prijedlogom se za bespovratna sredstva omogućuje upotreba svih metoda financiranja dostupnih u skladu s [Financijskom uredbom](#), uključujući pojednostavnjene oblike bespovratnih sredstava (jednokratni iznosi, jedinični troškovi, paušalne stope) i, prema potrebi, financiranje koje nije povezano s troškovima. Te su metode namijenjene smanjenju administrativnog opterećenja za korisnike i provedbena tijela te zamjeni različitih mehanizama za dodjelu bespovratnih sredstava iz prethodnih programa. Međutim, Sud smatra da pojednostavnjeni oblici bespovratnih sredstava i financiranje koje nije povezano s troškovima u određenim slučajevima možda nisu najprikladniji mehanizam financiranja, posebice jer se u prijedlogu ne navode pojedinosti o tome kako će se ti načini plaćanja odabirati ili primjenjivati.
- 43** U tom kontekstu Sud podsjeća i na svoju procjenu rizika i prilika povezanih s upotrebom financiranja koje nije povezano s troškovima kad je riječ o dobrom financijskom upravljanju proračunom (vidjeti npr. [godišnje izvješće Suda za 2022.](#) i [godišnje izvješće Suda za 2024.](#)). U skladu s [Financijskom uredbom](#) uvjeti ili rezultati kojima se pokreću plaćanja financiranja koje nije povezano s troškovima utvrđuju se na razini svake mjere. Uzimajući u obzir svoje prethodne revizijske nalaze o poukama izvučenim za sljedeći VFO i Mehanizmu za oporavak i otpornost (vidjeti npr. [pregled 03/2025](#) i [pregled 02/2025](#)), Sud predlaže da Komisija u svakom pojedinačnom slučaju pažljivo procijeni je li takav način financiranja prikladno primijeniti za većinu predloženih rashoda.

Javna nabava

- 44** Iako se prijedlogom uvodi pojednostavnjena struktura tako što se pravno i operativno konsolidiraju različiti programi, to će pojednostavnjenje biti djelotvorno samo ako se provedbena pravila, unutarnja proračunska raščlamba (ili jednakovrijedne zaštitne mjere), kontrole javne nabave i prijelazni mehanizmi osmisle i provode na temeljit način, u skladu s provedbenim pravilima utvrđenim u [Financijskoj uredbi](#). To se posebice odnosi na sastavnice koje obuhvaćaju veliku količinu nabave i podataka kao što su informacijski sustav za borbu protiv prijevara, sustav za upravljanje nepravilnostima i opsežni IT sustavi za carinu i oporezivanje.

Upravljanje Programom

- 45** Kako je već navedeno, u sklopu [Programa](#) prethodni zasebni ciklusi planiranja zamjenjuju se jedinstvenim pristupom koji se temelji na programima rada i kojim bi se, u načelu i u skladu s [Financijskom uredbom](#), trebala povećati usklađenost. Međutim, u prijedlogu se pruža ograničen uvid u način na koji će se prioritete utvrđivati za različita područja politika s različitim djelokruzima, skupinama korisnika i operativnim vremenskim okvirima, izvan općeg okvira utvrđenog u uvodnoj izjavi 2. kojim se povećana fleksibilnost kombinira s pojačanim upravljanjem. Nema informacija ni o načinu na koji će se uzimati u obzir stajališta dionika, posebno carinskih i poreznih uprava, ni o načinu sudjelovanja budućeg Carinskog tijela EU-a nakon što ono započne s radom. Iako se očekuje da će se ti aspekti utvrditi u fazi provedbe na temelju sporazuma o doprinosu i drugih mehanizama, Sud smatra da bi zbog tog nedostatka preciznosti mogla biti ograničena sposobnost zadržavanja strateške usmjerenosti i transparentnosti u sklopu Programa.

Okvir uspješnosti

- 46** Izvješćivanje o predloženom [Programu](#) te njegovo praćenje i evaluacija provodit će se u skladu s okvirom uspješnosti za proračun EU-a za razdoblje nakon 2027. na temelju zajedničkog skupa pokazatelja. Taj okvir uspostavljen je [Komisijinim Prijedlogom](#) uredbe o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih horizontalnih pravila za programe i aktivnosti EU-a, o kojem Sud iznosi zasebno mišljenje. U sklopu [Programa](#) stoga će se upotrebljavati zajednički skup pokazatelja utvrđenih na razini EU-a. Iako je navedeni horizontalni okvir uspješnosti osmišljen tako da se primjenjuje na programe koji obuhvaćaju vrlo heterogene aktivnosti, u prijedlogu se pružaju ograničene informacije o načinu na koji će se taj zajednički sustav prilagoditi vrlo heterogenim aktivnostima koje se financiraju iz [Programa](#), a koje obuhvaćaju sve od opsežnih IT sustava za carinu i oporezivanje do mjera za nadzor tržišta i instrumenata za borbu protiv prijevara

kao što su informacijski sustav za borbu protiv prijevara i sustav za upravljanje nepravilnostima. Stoga bi u sklopu Programa trebalo utvrditi jasne mehanizme kontrole i odgovornosti kako bi se zadovoljila ta potreba.

- 47** Kao i u drugim prijedlozima programa koje je Sud ispitao ([mišljenje 01/2026](#) o Europskom fondu za konkurentnost i [mišljenje 02/2026](#) o programu Obzor Europa), pokazatelji utvrđeni za okvir uspješnosti za razdoblje nakon 2027. uglavnom se temelje na ostvarenjima, a ne na rezultatima i učinku (npr. broj sustava za koje se pruža potpora, broj uključenih nadležnih tijela, broj financiranih mjera), uz ograničen broj pokazatelja, kao što je utvrđeno u Prilogu I. Uredbi o okviru uspješnosti. Međutim, takvi pokazatelji možda neće na odgovarajući način obuhvatiti napredak u ostvarivanju ključnih ciljeva [Programa](#) kao što su poboljšana interoperabilnost carinskih sustava, povećani kapaciteti za upravljanje rizikom, djelotvornija porezna suradnja i bolja zaštita financijskih interesa EU-a. Prijedlog o Programu ne uključuje polazne vrijednosti, ključne etape ili očekivane putanje djelovanja niti se u njemu utvrđuje metodologija za njihovo definiranje, čime bi se Parlamentu i Vijeću omogućilo da procjenjuju napredak tijekom vremena.
- 48** U skladu s prijedlogom Komisija mora svake godine izvješćivati o načinu na koji rashodi iz [Programa](#) doprinose postizanju njegovih ciljeva. Međutim, pouzdanost informacija o uspješnosti uvelike će ovisiti o podacima koje dostave nacionalne carinske i porezne uprave, tijela za nadzor tržišta i druga provedbena tijela. Prijedlog ne sadržava odredbe o neovisnoj provjeri podataka o uspješnosti niti se njime utvrđuju usklađeni zahtjevi za osiguravanje kvalitete nacionalnog izvješćivanja. To može dovesti do nedosljednosti u pogledu potpunosti, usporedivosti i pouzdanosti podataka među državama članicama.
- 49** Člankom 33. stavkom 4. [Financijske uredbe](#) Komisiji se omogućuje da suspendira ili smanji plaćanja ako postoje dokazi o nedovoljnoj uspješnosti. Međutim, [Financijskom uredbom](#) ne predviđa se sveobuhvatna metodologija za procjenu djelotvornosti (tj. ostvaruju li se programom ciljevi) ili učinkovitosti (tj. odnosa između resursa i rezultata). Budući da ne postoje jasni kriteriji za tumačenje informacija o uspješnosti [Programa](#), među ostalim za aktivnosti s dugim ciklusima provedbe, kao što su carinski IT sustavi ili platforme za borbu protiv prijevara, praktična primjena članka 33. stavka 4. mogla bi biti ograničena.
- 50** Sud napominje da Komisija planira izraditi izvješće o provedbi i provesti *ex post* evaluaciju u skladu s člankom 34. [Financijske uredbe](#). Međutim, te obveze nisu kodificirane u člancima predložene uredbe o [Programu](#) te Sud preporučuje da se uključe u prijedlog. Budući da ne postoje u pravnom tekstu, smanjuje se pravna sigurnost i mogao bi se oslabiti okvir za odgovornost, posebno s obzirom na veličinu Programa, njegovu strukturu koja obuhvaća više potprograma i dugoročna ulaganja u digitalne sustave.

- 51** Cjelokupno gledajući, iako je predloženi okvir uspješnosti u skladu s horizontalnim pristupom za VFO za razdoblje 2028. – 2034., bilo bi korisno kad bi se u prijedlogu o [Programu](#) jasnije naveli rezultati specifični za pojedini potprogram, stavio veći naglasak na rezultate umjesto ostvarenja te iznijeli usklađeni zahtjevi u pogledu kvalitete podataka i izričite odredbe o provjeri informacija o uspješnosti koje dostavljaju nacionalna tijela. Bez tih elemenata postoji rizik od toga da se izvješćivanjem o uspješnosti neće odgovarajuće pružiti osnova za donošenje odluka na temelju dokaza te za proračunski nadzor i utvrđivanje područja Programa u kojima se postižu slabi rezultati. Sud stoga preporučuje da se ti elementi uključe u prijedlog.

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

- 52** Predložena omotnica za [Program](#) znatno je povećana ako se uzmu u obzir odgovarajući dijelovi pet prethodnih programa. Zbog tog povećanja još su važniji jasni kriteriji za dodjelu, pouzdano mjerenje uspješnosti i zaštitne mjere u pogledu dobrog financijskog upravljanja.
- 53** Člankom 11. prijedloga predviđa se provedba u skladu s programima rada i okvirom EU-a za financijsko upravljanje i kontrolu uspostavljenim [Financijskom uredbom](#). Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 3., zbog toga je potrebno omogućiti sljedivost sredstava na temelju obveza, plaćanja i računovodstvene evidencije, kao i nadzora koji provode revizijska tijela i tijela za borbu protiv prijevara kao što su Europski ured za borbu protiv prijevara i Ured europskog javnog tužitelja.
- 54** Prijedlogom se omogućuje i povrat sredstava u slučajevima u kojima rashodi nisu razmjerni postignućima ili su nastali kršenjem pravila EU-a ili nacionalnih pravila, pri čemu se podsjeća na to da se odredbe o financijskim ispravcima, povratu i sankcijama iz članaka od 98. do 105. [Financijske uredbe](#) primjenjuju na sve načine provedbe.
- 55** Naposljetku, u prijedlogu se upućuje na opće mehanizme EU-a za praćenje i evaluaciju, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 11. i priloženom okviru, na temelju kojih Komisija mora prikupljati i dostavljati podatke o provedbi i rezultatima te tako uspostaviti vezu između uložених sredstava i ishoda u pogledu uspješnosti.
- 56** Kako je Sud prethodno naveo, znatan dio aktivnosti koje će se financirati iz [Programa](#) zakonski je obavezan. Neovisno o tome, kao i neovisno o opcijama provedbe i financiranja koje će se u konačnici upotrijebiti za različite potprograme [Programa](#), pri potrošnji sredstava bit će posebno važno zajamčiti zadovoljavajuću razinu usklađenosti, transparentnosti, odgovornosti, sljedivosti i dobrog financijskog upravljanja. Kao što je Sud

već naveo u [pregledu 03/2025](#), Komisijina namjera pojednostavnjenja financijskog upravljanja EU-om ne bi smjela ići nauštrb odgovornosti. Stoga bi se taj rizik mogao ublažiti jamčenjem toga da se na pojednostavnjene mehanizme provedbe i financiranja primjenjuju zajednički minimalni zahtjevi u pogledu sljedivosti, izvješćivanja i prava pristupa u obavljanju revizije, uključujući jasnu vezu između obveza, plaćanja i rezultata među svim potprogramima Programa.

Revizijske ovlasti Suda

- 57** Prijedlogom se jamče jasne i neograničene ovlasti Suda za reviziju svih instrumenata EU-a koji će se financirati u sklopu Programa, uključujući pristup krajnjim korisnicima i primateljima. To se postiže izričitim upućivanjem u članku 8. stavku 1., u kojem se jasno navodi da se Program može provoditi u okviru izravnog i neizravnog upravljanja, čime se jamči da su svi subjekti kojima su delegirane zadaće, provedbeni partneri i primatelji obuhvaćeni revizijskim ovlastima Suda u skladu s [člankom 287. UFEU-a](#) te člankom 63. stavkom 2. točkom (d), člankom 129., člankom 211. stavkom 6., člankom 223. stavkom 4. točkom (c), člankom 261. stavkom 2. i člankom 263. stavcima 3., 5. i 7. [Financijske uredbe](#).
- 58** Međutim, prijedlogom se ovlasti Suda ne proširuju na subjekte osnovane izvan pravnog okvira EU-a. Njime se ne predviđaju ni privremeni mehanizmi sudjelovanja kao što je zastupanje u odboru. Umjesto toga, u svrhu jamčenja transparentnosti i odgovornosti prijedlog se oslanja se na postojeće klauzule o pristupu u obavljanju revizije sadržane u sporazumima o delegiranju i doprinosu. Iako je Sud svjestan da standardni opći uvjeti primjenjivi na sporazume o doprinosu sadržavaju klauzule kojima se jamče njegove revizijske ovlasti, prethodno je u [mišljenju 02/2024](#) naveo da bi se njegove revizijske ovlasti trebale poštovati i u okviru svih sporazuma o delegiranju koje je sklopila Komisija. Stoga bi revizijske klauzule trebalo uključiti u sporazume sa subjektima kojima su povjerene zadaće.

Posebne primjedbe

- 59 Uvodna izjava 4.:** u uvodnoj izjavi 4. podsjeća se na uloge Europskog ureda za borbu protiv prijevara, Ureda europskog javnog tužitelja i Suda. Predloženom uredbom ne utvrđuje se način na koji će se financiranjem iz Programa poduprijeti funkcioniranje mehanizama EU-a za borbu protiv prijevara niti se postavljaju ciljevi za poboljšanje razmjene informacija te otkrivanja ili prijavljivanja prijevara. Ti su nedostaci znatni kad se uzmu u obzir nalazi iz [tematskog izvješća 26/2025](#) i [rezolucije Europskog parlamenta o zaštiti financijskih interesa EU-a iz 2025](#). Zakonodavac bi trebao pojasniti planirani doprinos Programa otklanjanju tih strukturnih nedostataka.
- 60 Članak 3.:** u članku 3. utvrđuju se ciljevi [Programa](#), ali se od Komisije ne zahtijeva da dokaže da se mjerama koje se financiraju iz Programa stvara dodana vrijednost EU-a ili da su usklađene s prioritetima politike na razini EU-a. Zbog toga će se te procjene odgoditi za diskrecijske odluke pri programiranju. Iako se dodana vrijednost EU-a treba procjenjivati u evaluacijama Programa u skladu sa [smjernicama za bolju regulativu](#), zakonodavac bi trebao razmotriti uvođenje izričitog zahtjeva prema kojem bi se u programima rada dodana vrijednost EU-a i usklađenost politika trebale dokazivati za svaki potprogram.
- 61 Članci 4., 5. i 6.:** u člancima 4., 5. i 6. uvode se mehanizmi fleksibilnosti, ali pritom se za njihovu upotrebu ne utvrđuju uvjeti, zaštitne mjere ili zahtjevi u pogledu izvješćivanja. Iako se tim odredbama uspostavlja fleksibilan okvir s godišnjim proračunskim sredstvima, koji se temelji na odlukama o financiranju i programima rada, predložena uredba ne sadržava odredbe kojima bi se jamčilo da se fleksibilnošću neće ugroziti kontinuitet obveznih sastavnica Programa. Zakonodavac bi trebao razmotriti bi li se dodatnim pojašnjenjem, na odgovarajućoj razini, mogli ojačati predvidljivost, transparentnost i djelotvoran nadzor uz istodobno očuvanje fleksibilnosti potrebne za učinkovitu provedbu tijekom cijelog programskog razdoblja.

62 Članak 5.: člankom 5. omogućuje se primitak vanjskih namjenskih prihoda za Program, ali ne zahtijevaju se mehanizmi za objavu, izvješćivanje na razini potprograma ili praćenje. Iako će [raspodjela omotnice za Program utvrđene](#) u prijedlogu VFO-a postati obvezujuća nakon usvajanja prijedloga, predloženom uredbom ne zahtijeva se transparentnost u pogledu načina dodjele vanjskih namjenskih prihoda ni načina na koji to utječe na provedbu navedene raspodjele. Zbog toga bi se mogao ograničiti nadzor nad time poštuje li se u praksi obvezujuća raspodjela omotnice za Program. Kako bi se zajamčilo da se obvezujuća raspodjela poštuje u praksi i da vanjski doprinosi ne vode do *de facto* promjena u unutarnjem određivanju prioriteta, zakonodavac bi trebao razmotriti bi li se dodatnim zahtjevima za transparentnost ili izvješćivanje na razini programa, u skladu s [Financijskom uredbom](#), mogao poboljšati nadzor nad upotrebom vanjskih namjenskih prihoda.

63 Članak 11.: člankom 11. uspostavlja se konsolidirani sustav programa rada, ali se ne utvrđuje način na koji će se prioriteti utvrđivati za različite potprograme koji imaju različite djelokruge, profile rizika i strukture troškova, izvan općeg okvira utvrđenog u [Financijskoj uredbi](#). Ne zahtijeva se ni transparentno obrazloženje raspodjele sredstava između obvezne infrastrukture na razini EU-a i fleksibilnijih mjera. Zakonodavac bi trebao razmotriti bi li se, bez ugrožavanja fleksibilnosti ili povećanja administrativnog opterećenja, dodatnim pojašnjenjem na razini Programa moglo doprinijeti transparentnosti u odabiru prioriteta u sklopu programa rada.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg 5. veljače 2026.

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.

Tematsko izvješće 24/2015 „Borba protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a: potrebno je odlučnije djelovati”

Tematsko izvješće 19/2017 „Uvozni postupci: nedostatci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a”

Tematsko izvješće 26/2018 „Niz kašnjenja u primjeni carinskih informatičkih sustava: što je pošlo po zlu?”

Tematsko izvješće 01/2019 „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”

Tematsko izvješće 06/2019 „Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti”

Tematsko izvješće 12/2019 „E-trgovina: za velik dio izazova pri naplati PDV-a i carina tek treba pronaći rješenje”

Tematsko izvješće 20/2019 „Informacijski sustavi EU-a koji se upotrebljavaju u okviru granične kontrole vrlo su koristan alat, ali potrebno je staviti veći naglasak na pravodobnost i potpunost podataka”

Tematsko izvješće 04/2021 „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a”

Tematsko izvješće 11/2022 „Zaštita proračuna EU-a – Potrebno je poboljšati upotrebu „crne liste””

Tematsko izvješće 14/2022 „Odgovor Komisije na prijevare u području zajedničke poljoprivredne politike – Vrijeme je za dubinska rješenja”

Tematsko izvješće 07/2023 „Struktura Komisijina sustava kontrole za Mehanizam za oporavak i otpornost”

Tematsko izvješće 13/2023 „Ovlašteni gospodarski subjekti – Solidan carinski program s neiskorištenim potencijalom i neujednačenom provedbom”

Tematsko izvješće 27/2024 „Borba protiv štetnih poreznih režima i izbjegavanja plaćanja poreza na dobit – EU je uspostavio prvu liniju obrane, ali postoje nedostaci u provedbi i praćenju mjera”

Tematsko izvješće 03/2025 „Neopravdano geografsko blokiranje u e-trgovini – Uredbom se pruža uravnotežen okvir, ali i dalje postoje izazovi u provedbi”

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”

Tematsko izvješće 18/2025 „Fleksibilnost proračuna EU-a – Omogućila je savladavanje nepredviđenih izazova, ali okvir je previše složen”

Tematsko izvješće 19/2025 „Kritične nestašice lijekova – Mjere EU-a imale su dodanu vrijednost, ali i dalje postoje strukturni problemi”

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

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.”

Prilog II. – Osnovne informacije

01 Sud je pri sastavljanju ovog mišljenja uzeo u obzir sljedeću pravnu osnovu u UFEU-u za različite aktivnosti obuhvaćene [Programom za jedinstveno tržište i carinu](#):

- članak 33., o carinskoj suradnji u carinskoj uniji;
- članak 114., o ostvarivanju ciljeva unutarnjeg tržišta;
- članak 169., o zaštiti potrošača;
- članak 197., o administrativnoj suradnji;
- članak 207., o zajedničkoj trgovinskoj politici;
- članak 325., o zaštiti financijskih interesa Unije;
- članak 338., o statistikama.

02 Opseg intervencije EU-a u područjima jedinstvenog tržišta, carinske unije, porezne suradnje, zaštite od prijevara i europske statistike postupno raste od ranih 90-ih godina prošlog stoljeća zbog potrebe za ujednačenom provedbom pravila EU-a, prekograničnom suradnjom i zajedničkim IT sustavima. Fragmentiranost, instrumenti koji se preklapaju i različiti administrativni kapaciteti u državama članicama u više su navrata pokazali da je potreban usklađeniji i integriraniji okvir. U predloženoj konsolidaciji pet postojećih programa u jedinstven instrument odražava se Komisijin odgovor na te dugotrajne strukturne izazove.

03 Posljednjih godina istaknuta je sve veća potreba za koordiniranim djelovanjem u područjima kao što su prekogranični nadzor proizvoda, carinske provjere, digitalizacija poreznih sustava, obavještajni podatci za borbu protiv prijevara i otpornost lanaca opskrbe. U priloženoj Komisijinoj procjeni učinka kao glavni uzroci neučinkovitosti utvrđeni su fragmentacija, neujednačeni administrativni kapaciteti među državama članicama, spora prilagodljivost donošenja pravila EU-a te postojani manjak podataka i znanja.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
Program	Program za jedinstveno tržište i carinu
Sud	Europski revizorski sud
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
VFO	Višegodišnji financijski okvir

Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
Europska investicijska banka	Banka 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 semestar	Godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika država članica EU-a i praćenje napretka.
Europski strukturni i investicijski fondovi	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 ured za borbu protiv prijevара (OLAF)	Služba Komisije koja provodi administrativne istrage prijevara, korupcije i nepravilnosti koje štete proračunu EU-a.
Financijska uredba	Opća uredba o utvrđivanju načela i postupaka kojima se uređuje izvršavanje proračuna EU-a.
Fleksibilnost proračuna	Mehanizam kojim se Komisiji omogućuje preraspodjela odobrenih sredstava između programa, sastavnica politike ili godina unutar gornjih granica VFO-a kako bi se odgovorilo na promjene prioriteta.
Mehanizam za oporavak i otpornost	Instrument EU-a u sklopu instrumenta „NextGenerationEU” kojim se državama članicama pruža financijska potpora utemeljena na uspješnosti radi provedbe reformi i ulaganja.
Program Fiscalis	Program suradnje EU-a kojim se nacionalnim poreznim upravama omogućuje stvaranje i razmjena informacija i stručnog znanja radi poboljšanja ubiranja poreza i zaštite Unije i njezinih država članica od poreznih prijevara, utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza.
Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)	Neovisno tijelo EU-a odgovorno za istragu i kazneni progon kaznenih djela koja štete financijskim interesima Unije.
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	Sedmogodišnji financijski plan kojim se utvrđuju maksimalni godišnji iznosi za svako područje rashoda EU-a i jamči proračunska disciplina.

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.

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 978-92-849-6981-4	ISSN 2812-2968	doi:10.2865/3931274	QJ-01-26-011-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6982-1	ISSN 2812-2968	doi:10.2865/6128094	QJ-01-26-011-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [mišljenje 08/2026](#) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa za jedinstveno tržište i carinu za razdoblje 2028. – 2034. i stavljanju izvan snage uredaba (EU) 2021/444, (EU) 2021/690, (EU) 2021/785, (EU) 2021/847 i (EU) 2021/1077 (COM(2025) 590 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 predloženu novu uredbu o Programu za jedinstveno tržište i carinu za razdoblje 2028. – 2034. (COM(2025) 590 final).

Svrha je ovog mišljenja iznijeti opažanja o načinu na koji je prijedlog osmišljen te predloženom upravljačkom okviru i okviru uspješnosti, kao i mehanizmima financijske kontrole. Mišljenjem se nastoji doprinijeti tomu da se navedenim budućim programom promiču dobro financijsko upravljanje, odgovornost i ostvarivanje europske dodane vrijednosti u slobodnom kretanju robe, kapitala i usluga u EU-u.

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