

MIŠLJENJE 10/2026

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

HR

**o Prijedlogu uredbe
Europskog parlamenta i
Vijeća o uspostavi okvira
za praćenje proračunskih
rashoda i uspješnost te
drugih horizontalnih
pravila za programe i
aktivnosti Unije**

(COM(2025) 545 final)



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



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 03 | Uvod

01 – 03 | Zašto Sud iznosi ovo mišljenje

01 | Pravna osnova

02 – 03 | Kontekst

04 – 35 | Glavne poruke

05 – 07 | Dodana vrijednost EU-a

08 – 11 | Pojednostavnjenje postupaka

12 – 24 | Okvir uspješnosti

25 – 27 | Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a

28 – 34 | Transparentnost, odgovornost i sljedivost potrošenih sredstava

35 | Datum objave godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti

36 – 57 | Posebne primjedbe

Prilozi

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

Prilog II. – Predložene izmjene s primjedbama

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Uvod

Zašto Sud iznosi ovo mišljenje

Pravna osnova

- 01** Komisija je 16. srpnja 2025. objavila Prijedlog uredbe o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih horizontalnih pravila za programe i aktivnosti Unije¹ (u daljnjem tekstu: „prijedlog”). Pravnom osnovom Komisijina prijedloga propisuje se da je savjetovanje s Europskim revizorskim sudom (Sud) obvezno². Vijeće Europske unije zatražilo je mišljenje Suda 19. rujna 2025., a Europski parlament učinio je to 6. studenoga 2025. Ovim se dokumentom ispunjava zahtjev u pogledu savjetovanja. Sud iznosi ovo mišljenje kako bi doprinio zakonodavnom postupku u pogledu načina na koji su osmišljena predložena horizontalna pravila, njihove provedbe i potencijalnih rizika koji su s njima povezani. U [Prilogu I.](#) dostupan je popis publikacija Suda na koje se upućuje u ovom mišljenju.

Kontekst

- 02** U prijedlogu se objedinjuju odredbe o uspješnosti koje su trenutačno sadržane u pravilima za više od 50 programa dostupnih u razdoblju 2021. – 2027. Komisija u obrazloženju prijedloga navodi da je prijedlog izradila kako bi ispunila zahtjeve iz nedavno izmijenjene

¹ COM(2025) 545.

² Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 322. stavak 1.

[Financijske uredbe](#)³, pogotovo u pogledu transparentnosti i odgovornosti, kao i u sljedeće svrhe:

- usklađivanje odredaba za podupiranje horizontalnih načela u cijelom proračunu EU-a (npr. načelo „ne nanosi bitnu štetu” i rodna ravnopravnost);
- pojednostavnjenje i usklađivanje sustava za praćenje potrošnje EU-a i uspješnosti proračuna;
- usklađivanje izvješćivanja o informacijama o uspješnosti i pružanja informacija o mogućnostima financiranja te povećanje njihove učinkovitosti i transparentnosti.

03 Komisija predlaže da se broj financiranih programa smanji s 52 na 16⁴, a broj pokazatelja s više od 5 000⁵ na otprilike 900. Pokazatelji koji će se upotrebljavati za praćenje provedbe tih programa povezani su s jedinstvenim skupom područja intervencije i navedeni su u [Prilogu I.](#) prijedlogu. U opravdanim slučajevima i u dogovoru s Komisijom države članice mogu upotrebljavati dodatne pokazatelje uspješnosti.

³ Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka), posebno članci 33., 34., 38. i 253.

⁴ Informativni letak sa sažetim prikazom VFO-a: „Ambiciozan proračun za snažniju Europu 2028. – 2034.”, str. 2.

⁵ Procjena učinka zakonodavnog prijedloga koji je predmet ovog mišljenja, podnaslov 8.1. „Preferred policy option”, str. 42.

Glavne poruke

- 04** Sud je utvrdio niz glavnih poruka, koje su navedene u **okviru 1.** u nastavku i dodatno razrađene u sljedećim pododjeljcima.

Okvir 1.

Sažetak glavnih poruka

- Predloženom uredbom o okviru uspješnosti stvaraju se uvjeti za poboljšanje procesa izvješćivanja o uspješnosti i integracije horizontalnih prioriteta politike EU-a. Međutim, Sud u ovoj analizi ističe niz nedostataka u načinu na koji je predložena uredba osmišljena, kao što su široko definirana područja intervencije koja se ponekad preklapaju, pokazatelji ostvarenja u kojima se u određenim slučajevima odražavaju proceduralni koraci (npr. donošenje zakonodavstva, odobrenje strategija, uspostava administrativnih struktura) umjesto jasno definiranih ostvarenja, nepostojanje korelacije između područja intervencije i ciljeva politike te nedovoljno razrađene metodologije za određivanje polaznih i ciljnih vrijednosti. Upotrebom jedinstvenog skupa pravila s pokazateljima i koeficijentima EU-a povezanim s jedinstvenim skupom područja intervencije moglo bi se doprinijeti smanjenju administrativnog opterećenja. Cjelokupno gledajući, pojednostavnjenje bi se moglo ostvariti ponajprije između Komisije i država članica, dok bi količina administrativnog opterećenja na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini korisnika mogla ostati nepromijenjena ili se čak povećati.
- Iako se smjernicama za bolju regulativu izričito predviđaju pokazatelji učinka, oni nisu uključeni u prijedlog. Time će se otežati provedba evaluacija u kasnijim fazama. Osim toga, Sud je utvrdio nedostatke u nizu pokazatelja te za otprilike 25 % predloženih područja intervencije nisu utvrđeni pokazatelji rezultata. Stoga postoji rizik od toga da će se predloženim okvirom uspješnosti mjeriti napredak u provedbi, a ne ostvarenje ciljeva EU-a.

- U prijedlogu se na središnjoj razini utvrđuju koeficijenti EU-a za sva područja intervencije, koje je potrebno primjenjivati pri izračunu doprinosa rashoda ostvarivanju horizontalnih prioriteta u području okoliša i društva. Međutim, budući da se doprinosi programa temelje isključivo na procjenama, a ne na stvarnoj potrošnji, i da neke od predloženih vrijednosti koeficijenata EU-a prema mišljenju Suda nisu točne, postoji rizik od toga da će se doprinos EU-a ostvarivanju horizontalnih prioriteta prikazati većim od stvarnog.
- Predloženim okvirom, u tumačenju zajedno s Komisijinim sektorskim prijedlozima za programe financiranja, nije predviđena jasna poveznica između financiranja i rezultata. Osim toga, prijedlog ne sadržava odredbe o prikupljanju informacija o javnim rashodima za intervencije za koje se pruža potpora iz proračuna EU-a, iako je to važno za procjenu učinkovitosti i ekonomičnosti.
- Prijedlogom se nastoji pojednostavniti godišnje izvješćivanje o uspješnosti uvođenjem jedinstvenog izvješća o uspješnosti, ali njegov sadržaj nije detaljno utvrđen. Sud smatra da postoji i rizik od toga da se jedinstvenim izvješćem o uspješnosti neće obuhvatiti sve relevantne informacije koje su trenutačno dostupne u sektorskim izvješćima.
- Prijedlogom se ukida koncept temeljnih pokazatelja uspješnosti. To znači da ne postoje unaprijed utvrđeni pokazatelji za koje bi sve države članice morale dostavljati podatke. Time se može otežati objedinjavanje informacija o uspješnosti jer se različiti pokazatelji mogu upotrebljavati za bilježenje uspješnosti iste aktivnosti.
- Prijedlog ne sadržava dovoljno jasan okvir za kontrolu i odgovornost kojim bi se zajamčila pouzdanost dostavljenih informacija o uspješnosti. Na primjer, Komisija u sklopu predloženog sustava ne bi provodila obvezne provjere pravilnosti (ključne etape i ciljne vrijednosti) prije izvršenja plaćanja, za razliku od pristupa u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Komisija bi ujedno trebala utvrditi metodologije za određivanje ciljnih vrijednosti, ključnih etapa i polaznih vrijednosti kako bi se zajamčilo da se ostvaruje vrijednost za uložena financijska sredstva EU-a i da je ambicioznost među državama članicama na jednakoj razini.
- Sud je na temelju revizija Mehanizma za oporavak i otpornost opetovano isticao pouke koje se mogu izvući kako bi se u budućim instrumentima koji se temelje na uspješnosti poboljšalo usmjeravanje na uspješnost te povećale odgovornost i transparentnost. Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da određena relevantna pitanja i dalje nisu riješena, među kojima se najviše ističe potreba za usmjeravanjem na rezultate umjesto ostvarenja.

Dodana vrijednost EU-a

- 05** Sud je u okviru nedavnih publikacija istaknuo⁶ potrebu za jasnim definiranjem dodane vrijednosti EU-a u zakonodavstvu te dosljednom i sustavnom primjenom tog koncepta pri raspodjeli financijskih sredstava EU-a za programe i inicijative, kao i za jamčenjem toga da se obavlja *ex post* evaluacija dodane vrijednosti EU-a.
- 06** Financijskom uredbom⁷ propisano je da se retrospektivnim evaluacijama treba procjenjivati uspješnost, uključujući aspekte kao što je dodana vrijednost EU-a. U izvještaju o financijskim i digitalnim aspektima zakonodavnog prijedloga⁸ koji je priložen prijedlogu opisuje se koncept „dodane vrijednosti sudjelovanja EU-a” (vrijednost koja proizlazi iz djelovanja EU-a i dodatna je u odnosu na vrijednost koju bi države članice inače ostvarile same). Iako je to u skladu sa značenjem koje se pripisuje takvom konceptu u pravno neobvezujućim [smjernicama Komisije za bolju regulativu](#), prijedlog ne sadržava pravnu definiciju dodane vrijednosti EU-a. Stoga postoji rizik od toga da se dodana vrijednost EU-a različito tumači u različitim intervencijama, što bi dovelo do toga da procjene dodane vrijednosti EU-a ne budu usporedive među različitim programima. Nadalje, u prijedlogu se ne utvrđuju minimalni zahtjevi u pogledu podataka koji su potrebni kako bi se omogućilo procjenjivanje dodane vrijednosti EU-a.
- 07** U prijedlogu⁹ se od Komisije izričito traži da pri obavljanju evaluacija ispita dodanu vrijednost EU-a, a u slučaju država članica predviđeno je¹⁰ da one mogu obuhvatiti dodanu vrijednost EU-a svojim evaluacijama, ali ih se na to ne obvezuje. Sud smatra da se predloženim okvirom ne pruža pouzdan temelj za jamčenje sustavne i dosljedne procjene dodane vrijednosti EU-a.

Pojednostavnjenje postupaka

- 08** Cilj je prijedloga smanjiti administrativno opterećenje povezano s izvješćivanjem o uspješnosti upotrebom jedinstvenog okvira uspješnosti. Mjera u kojoj će se predloženim okvirom postići njegov cilj pojednostavnjenja u konačnici će ovisiti o stvarnom smanjenju administrativnog opterećenja za države članice, regije i korisnike. Osim toga, predloženim

⁶ [Pregled 03/2025](#) „Prilike za višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2027.”, str. 7.

⁷ Članak 34. stavak 3.

⁸ Točka 1.5.2. „Dodana vrijednost sudjelovanja EU-a”.

⁹ Članak 10.

¹⁰ Članak 11.

zamjenjivanjem evaluacija programa EU-a u sredini programskog razdoblja izvješćima o provedbi¹¹ trebalo bi se dodatno doprinijeti smanjenju administrativnog opterećenja jer će se umjesto obavljanja evaluacije uspješnosti procjenjivati napredak u postizanju ciljeva¹². Međutim, budući da se u prijedlogu ne utvrđuju zahtjevi u pogledu tih srednjoročnih izvješća o provedbi, postoji rizik od nestandardiziranog izvješćivanja, kao i od toga da u trenutku u kojem Komisija bude morala predložiti višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje nakon 2034. neće biti dostupno dovoljno službenih evaluacija. Sud je primijetio i da postoje određene nedosljednosti između ključnih definicija u predmetnom prijedlogu i prijedlogu uredbe o Europskom fondu, primjerice u pogledu toga što čini operaciju ili mjeru ili tko čini krajnjeg primatelja (vidjeti i odlomke [36 – 38](#) i [52](#)).

- 09** Izvješćivanje o doprinosu proračuna EU-a ostvarivanju odabranih horizontalnih prioriteta politike pojednostavnit će se jer se zahtjevi navode u jednoj uredbi te su utvrđeni koeficijenti EU-a za svako područje intervencije. Komisijin prijedlog u skladu je sa zahtjevima iz Financijske uredbe u pogledu horizontalnih prioriteta. Sud je prethodno¹³ naveo da se mjera u kojoj su horizontalni prioriteti uključeni u programe potrošnje „znatno [...] razlikuje od prioriteta do prioriteta“.
- 10** Prijedlogom¹⁴ se predviđa da će Komisija morati svake godine obavještavati Vijeće i Parlament o razini provedbe programa i aktivnosti na temelju jedinstvenog izvješća o uspješnosti¹⁵, umjesto trenutačnih 32 zahtjeva u pogledu izvješćivanja utvrđenih po pojedinačnim programima¹⁶. Sud napominje da u prijedlogu nije detaljno utvrđen sadržaj budućeg Komisijina godišnjeg izvješća o uspješnosti. Sud smatra da postoji rizik od toga da se u okviru novouvedenog jedinstvenog izvješća o uspješnosti neće obuhvatiti sve relevantne informacije koje su trenutačno dostupne u sektorskim izvješćima. U mišljenju o prijedlogu instrumenta Globalna Europa¹⁷ Sud je također istaknuo da bi pojednostavnjeni zahtjevi za Komisiju u pogledu javnog izvješćivanja mogli dovesti do gubitka informacija koje su relevantne za primjenu tog instrumenta. Stoga skreće pozornost na potrebu za

¹¹ Obrazloženje zakonodavnog prijedloga, str. 7. te uvodna izjava 21. i članak 10. stavak 2.

¹² Ibid., uvodna izjava 21. prijedloga.

¹³ [Godišnje izvješće o uspješnosti za 2021.](#), odlomak 2.62.

¹⁴ Članak 9. stavak 2.

¹⁵ [Izvjješće o procjeni učinka](#), str. 24., prvi odlomak odjeljka „Reporting on performance“.

¹⁶ Ibid., str. 12.

¹⁷ [Mišljenje 07/2026](#) (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Globalne Europe, odlomak 22.

pronalaskom ravnoteže između pojednostavnjenja i pružanja relevantnih ciljanih informacija o uspješnosti.

- 11** Prijedlog o uvođenju portala jedinstvenog pristupnika uključivat će informacije o financijskom izvršenju, mogućnostima financiranja i uspješnosti proračuna te bi se njime objedinilo više od 30 portala i preglednika podataka¹⁸. Taj cilj smanjenja složenosti i povećanja sljedivosti u skladu je s prethodnim porukama Suda¹⁹. Sud napominje da će za objedinjavanje diversificiranog sustava izvješćivanja u jedinstveni pristupnik biti potrebno uložiti znatne napore u smislu financiranja i resursa.

Okvir uspješnosti

- 12** Sud je opetovano isticao pouke koje se mogu izvući kako bi se u budućim instrumentima koji se temelje na uspješnosti povećale usmjerenost na uspješnost, odgovornost i transparentnost: te bi se pouke trebale uzeti u obzir pri osmišljavanju okvira uspješnosti koji se uvodi predmetnim prijedlogom. Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da određena relevantna pitanja i dalje nisu riješena, među kojima se najviše ističe potreba za usmjeravanjem na rezultate umjesto ostvarenja.
- 13** Predloženim okvirom uspješnosti, s usklađenim pokazateljima, metodologijama i mehanizmima izvješćivanja, stvaraju se uvjeti za veću usporedivost podataka o uspješnosti na razini fondova EU-a. Iako se u skupu unaprijed utvrđenih pokazatelja naglasak stavlja na pokazatelje ostvarenja i rezultata, za četvrtinu područja intervencije nisu utvrđeni pokazatelji rezultata, i to u mnogim slučajevima za područja intervencije povezana s reformama. Nadalje, nisu utvrđeni pokazatelji učinka kojima bi se olakšala analiza retrospektivnih evaluacija te se Sud u nekim slučajevima ne slaže s Komisijinom kategorizacijom pokazatelja. To znači da predloženi popis pokazatelja neće biti dovoljan za pružanje sveobuhvatnog uvida u to jesu li ostvareni ciljevi EU-a (vidjeti odlomke **48** i **49**).
- 14** Nadalje, Sud je utvrdio nedostatke u nizu pokazatelja ostvarenja i rezultata navedenih u Prilogu I. prijedlogu. Konkretno, neki su pokazatelji nejasni kad je riječ o njihovu području primjene i sadržaju ili su usmjereni na proceduralne ili administrativne korake umjesto na postizanje opipljivih ostvarenja ili rezultata²⁰. Sud je iste nedostatke već utvrdio u

¹⁸ [Izješće o procjeni učinka](#), str. 4., prvi grafikon ispod podnaslova „Problem definition”.

¹⁹ [Pregled 03/2025](#), točka (2) u okviru 2. i točka (6) u okviru 5.

²⁰ [Mišljenje 09/2026](#) o Europskom fondu za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost, odlomak 81 i Prilog III.

revizijama u vezi s Mehanizmom za oporavak i otpornost (RRF)²¹. U mišljenju o prijedlogu o programu Obzor Europa Sud je utvrdio da se pokazatelji u vezi s istraživanjem i inovacijama odnose na ostvarenja (npr. broj poduzeća kojima je pružena potpora), a ne na rezultate ili učinke te stoga ti pokazatelji nisu dovoljni za evaluaciju uspješnosti. Utvrdio je i da se predloženim pokazateljima ne bi lako omogućilo prikupljanje podataka specifičnih za poduzeće/korisnika²².

- 15** Predloženi okvir uspješnosti nije dovoljno dobro osmišljen da se njime omoguće procjena uspješnosti i dobivanje jamstva u pogledu uspješnosti²³. Na primjer, prijedlogom se propisuje da se mjere iz nacionalnih i regionalnih partnerskih planova povežu s pokazateljima ostvarenja i rezultata, i to s pomoću područja intervencije, pri čemu se konačne ključne etape i ciljne vrijednosti smatraju pokazateljima ostvarenja. Područja intervencije u mnogo su slučajeva nejasno utvrđena i mogu se različito tumačiti, što može dovesti do toga da se s istim područjem povežu potpuno različite mjere. Osim toga, pokazatelji ostvarenja i rezultata često nisu jasni i usmjereni su na uložene resurse ili aktivnosti, čime se ostavlja znatan prostor za slobodno tumačenje njihova sadržaja i područja primjene. Uzimajući u obzir te nedostatke u načinu na koji je osmišljen okvir uspješnosti, koji su slični nedostacima utvrđenim u RRF-u, bit će teško procjenjivati uspješnost i pružati jamstvo u pogledu dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. U [prijedlogu 02/2025](#) Sud je ujedno utvrdio da primjena financiranja koje nije povezano s troškovima nije sama po sebi dovoljna da bi RRF bio instrument koji se temelji na uspješnosti.
- 16** Sud je u svojim publikacijama redovito navodio da se trenutačnim sustavima praćenja u području podijeljenog upravljanja nije pružalo dovoljno informacija²⁴ o uspješnosti na razini EU-a: pokazatelje za pojedinačne programe nije bilo moguće objediniti na razini EU-a, postojao je ograničen broj zajedničkih pokazatelja, a postojeći pokazatelji nisu se upotrebljavali na dosljedan način. Sud smatra da je trenutačni prijedlog općenito pozitivan korak prema rješavanju tih pitanja. Međutim, predložena primjena usklađenih područja intervencije i pokazatelja uspješnosti na proračun bit će zahtjevan zadatak, osobito za

²¹ [Godišnje izvješće za 2024.](#), odlomak XXXVII.

²² [Mišljenje 02/2026](#) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa, odlomak 46.

²³ [Mišljenje 09/2026](#), odlomci 28 i 29.

²⁴ [Pregled 04/2025](#) „Budućnost kohezijske politike EU-a”, odlomci 81 – 86; [tematsko izvješće 04/2024](#) „Postizanje ciljeva EU-a u području sigurnosti na cestama”, odlomci VII, 33, 34 i 98; [tematsko izvješće 24/2021](#) „Financiranje na temelju uspješnosti u području kohezijske politike”, odlomak 42; [tematsko izvješće 14/2021](#) „Suradnja u okviru programa Interreg”, odlomci 74, 77 i 79.

države članice i provedbene partnere, te će za nju biti potrebne jasne smjernice i objašnjenja Komisije (vidjeti odlomke [18](#), [52](#) i [53](#)).

- 17** Sud napominje da se prijedlogom ukidaju temeljni pokazatelji uspješnosti (tj. pokazatelji uspješnosti za koje su sve države članice obvezne dostavljati podatke) koji se upotrebljavaju u tekućem VFO-u. Iako bi jedinstveni popis pokazatelja trebao donijeti pojednostavnjenje, Sud smatra da i dalje postoji rizik od poteškoća u objedinjavanju informacija o uspješnosti jer se za bilježenje uspješnosti istih vrsta aktivnosti mogu upotrebljavati različiti pokazatelji ostvarenja.
- 18** Predloženim skupom unaprijed utvrđenih pokazatelja doprinosi se transparentnosti i pojednostavnjenju, no njime bi se ujedno mogla smanjiti razina detaljnosti s kojom Komisija ili države članice mogu pratiti provedbu nacionalnih i regionalnih partnerskih planova ili mjera. U skladu s time, prijedlogom se državama članicama omogućuje²⁵ da u opravdanim slučajevima i u dogovoru s Komisijom dodijele pokazatelje ostvarenja koji nisu uključeni u Prilog I. Dodjelom pokazatelja ostvarenja ili rezultata koji nisu uključeni u Prilog I. istodobno bi se moglo otežati objedinjavanje podataka na razini EU-a. Sud smatra da bi se upotreba pokazatelja koji nisu uključeni u Prilog I. trebala ograničiti na strogi minimum. Sud smatra da postoji jasna potreba za time da Komisija u ranoj fazi iznese smjernice i zahtjeve u pogledu izvješćivanja na koje se upućuje u prijedlogu²⁶ kako bi se olakšala ukupna procjena uspješnosti proračuna EU-a.
- 19** U prijedlogu²⁷ se navodi da se „uvode [...] razmjerni zahtjevi u pogledu izvješćivanja za primatelje sredstava Unije”, ali ne navode se dodatne pojedinosti. Prijedlog sadržava sličan zahtjev i za fondove na koje se primjenjuje neizravno upravljanje²⁸. Sporazumi sklopljeni između Komisije i provedbenih partnera trebali bi sadržavati odgovarajuće odredbe o izvješćivanju o podacima o uspješnosti u skladu s uredbom o okviru uspješnosti. Međutim, trenutačna praksa pokazuje da provedbeni partneri u pravilu upotrebljavaju vlastite pokazatelje²⁹, što može dovesti do razlika koje utječu na mogućnost objedinjavanja podataka o uspješnosti.

²⁵ Članak 14. stavak 2. točka (a).

²⁶ Članak 8. stavak 3. i članak 9. stavak 1.

²⁷ Članak 9. stavak 1.

²⁸ Članak 17. stavak 3.

²⁹ [Tematsko izvješće 20/2025](#) „Potpora Komisije za borbu protiv gladi u supsaharskoj Africi”, odlomak 69.

- 20** Sud je u svojim publikacijama opetovano navodio³⁰ da bi se modeli financiranja sredstvima EU-a na temelju uspješnosti trebali primjenjivati samo u slučajevima u kojima je financiranje jasno povezano s rezultatima. Sud smatra da se predloženim okvirom ne predviđa takva poveznica. Uspješnost u smislu rezultata neće biti uvjet za isplatu sredstava jer se plaćanja temelje na dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, koje se definiraju pokazateljima ostvarenja³¹. Okviri uspješnosti trebali bi ići korak dalje od utvrđivanja uvjeta plaćanja, kao što su ključne etape i ciljne vrijednosti, i uključivati sve potrebne elemente za procjenu djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti. Prijedlog ne sadržava odredbe o prikupljanju informacija o javnim rashodima za intervencije za koje se pruža potpora iz proračuna EU-a, iako je to važno za procjenu učinkovitosti i ekonomičnosti, kako je utvrđeno Financijskom uredbom³². Sud je to istaknuo u svojim izvješćima o Mehanizmu za oporavak i otpornost³³.
- 21** Sud iznosi više pojedinosti o uvjetima plaćanja u okviru modela financiranja koje nije povezano s troškovima u mišljenjima o prijedlogu o Europskom fondu i prijedlogu o instrumentu Globalna Europa³⁴. Sud je u mišljenju u Europskom fondu³⁵ utvrdio da se njegov model primjene temelji na izvršavanju isplata nakon dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s ostvarenjima. To znači da je usmjeren na napredak u provedbi umjesto na rezultate. Unatoč potrebi za pouzdanim procjenama troškova predmetnim prijedlogom nisu predviđeni odgovarajući zaštitni mehanizmi u tom pogledu. Države članice nisu dužne izvješćivati o iznosima javnih rashoda po pojedinačnim operacijama. Stoga je potrebno jasno utvrditi ključne etape i ciljne vrijednosti kako bi bilo jasno u kojim se slučajevima one mogu smatrati dostignutima. Razlike u načinu njihova osmišljavanja, razini njihove ambicioznosti i njihovu tumačenju među različitim državama članicama mogle bi nepovoljno utjecati na usporedivost, jednako postupanje i procjenu uspješnosti rashoda EU-a.

³⁰ [Mišljenje 06/2022](#) (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka), odlomak 25; [tematsko izvješće 26/2023](#) „Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost”, odlomci 22 – 51; [pregled 02/2025](#) „Odgovornost, transparentnost i usmjerenost na uspješnost”, odlomci 24 – 42; [pregled 03/2025](#), okvir 5.; [pregled 04/2025](#), odlomak 64.

³¹ Članak 14. stavak 2. točka (a).

³² Članak 33. Financijske uredbe.

³³ [Pregled 02/2025](#), odlomak 35; [tematsko izvješće 14/2024](#) „Zelena tranzicija”, odlomak IV i preporuka 4.; [tematsko izvješće 26/2023](#), odlomak 102 i preporuka 4. točka (b).

³⁴ [Mišljenje 09/2026](#), odlomci 30 – 36, 117, 134 – 137; [mišljenje 07/2026](#), odlomci 24 i 81.

³⁵ [Mišljenje 09/2026](#), 6. točka u okviru s glavnim porukama.

- 22** Budući da će u planovima država članica financiranje biti povezano s dostizanjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, utvrđivanje odgovarajućih referentnih iznosa za te ključne etape i ciljne vrijednosti tako da se njima ispunjavaju potrebe, da se u njima odražava napredak u ostvarivanju ciljeva instrumenta te da one odgovaraju vremenskom okviru financirane mjere³⁶ ključno je za jamčenje ostvarivanja vrijednosti za uložena financijska sredstva EU-a. Ni predmetnim prijedlogom ni Komisijinim prijedlozima za pojedinačne programe nisu predviđene metodologije za određivanje ciljnih vrijednosti i ključnih etapa te polaznih i procijenjenih vrijednosti za pokazatelje rezultata.
- 23** Sud ističe važnost utvrđivanja takve metodologije kako bi se zajamčilo da je razina ambicioznosti među državama članicama dosljedna i da se financijskim sredstvima EU-a ostvaruje vrijednost za uloženi novac. Ključno je zajamčiti da su uvjeti plaćanja utvrđeni na usklađen način i da se dosljedno primjenjuju na sve države članice kako bi se zajamčilo jednako postupanje, uzimajući u obzir da je Sud u okviru prethodnih revizija utvrdio različite razine ambicioznosti u sličnim projektima³⁷. Nadalje, Sud je prethodno istaknuo da bi se mjerama financiranim u okviru planova država članica trebalo nastojati savladati utvrđene izazove, na primjer one u kontekstu europskog semestra³⁸.
- 24** Sud bi ujedno želio podsjetiti na svoje prethodne procjene rizika i prilika za dobro financijsko upravljanje proračuna koji su povezani s upotrebom financiranja koje nije povezano s troškovima. S obzirom na prethodne revizijske nalaze Suda o poukama izvučenim za sljedeći VFO ([pregled 03/2025](#)) i Mehanizmu za oporavak i otpornost ([pregled 02/2025](#)), Komisija bi trebala za svaki pojedinačni slučaj pažljivo procijeniti je li prikladno primijeniti takav način financiranja na većinu predloženih rashoda. Sud iznosi dodatne pojedinosti o tom riziku u mišljenju o Europskom fondu za konkurentnost³⁹, mišljenju o programu Obzor Europa⁴⁰ i mišljenju o Programu za jedinstveno tržište i

³⁶ [Pregled 02/2025](#), 2. točka u okviru na str. 12.

³⁷ *Ibid.*, odlomak 30., slika 3.

³⁸ *Ibid.*, 1. točka u okviru na str. 12. te odlomci 04 i 07.

³⁹ [Mišljenje 01/2026](#) (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za konkurentnost („ECF”), odlomak 56.

⁴⁰ [Mišljenje 02/2026](#) (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa za razdoblje 2028. – 2034., odlomak 31.

carinu⁴¹. Nadalje, Sud u mišljenju o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu⁴² ističe rizik koji postoji u slučajevima u kojima se takvi instrumenti upotrebljavaju zajedno s različitim programima financiranja sredstvima EU-a kojima se financiraju slične mjere i djelovanja u istom vremenskom okviru.

Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a

- 25** Sud je prethodno napomenuo da je ciljeve potrebno jasno definirati i da se oni trebaju odražavati u raspodjeli financijskih sredstava EU-a kako bi se ostvario najveći mogući učinak⁴³. U prijedlog je uključen zahtjev iz nove Financijske uredbe prema kojem bi se svi programi trebali provoditi bez nanošenja bitne štete okolišu, poštujući uvjete rada i zapošljavanja i primjenjujući načelo rodne ravnopravnosti. Njime se općenito pruža jasniji okvir za izvješćivanje o uspješnosti u ostvarivanju horizontalnih prioriteta (vidjeti odlomke [39](#), [40](#) i [44](#)). Međutim, Sud iznosi niz konkretnih prijedloga za otklanjanje nedostataka u pogledu pružanja pravodobnih smjernica o načelu „ne nanosi bitnu štetu” i dosljednosti u primjeni pristupa rodnoj ravnopravnosti (vidjeti odlomke [43](#), [45](#) i [46](#)).
- 26** Prijedlogom⁴⁴ je predviđen trirazinski sustav vrijednosti koeficijenata EU-a (0 %, 40 % i 100 %) koji je potrebno primjenjivati pri izračunu doprinosa rashoda provedbi horizontalnih politika. Na temelju horizontalnog definiranja koeficijenata EU-a za sva područja intervencije prijedlogom će se omogućiti dosljednije praćenje rashoda u području klime i uspješnosti. Međutim, njime se ne uklanja jedan od postojećih nedostataka, a to je da se doprinos programa ostvarivanju različitih prioriteta temelji na procjenama, a ne na stvarnoj potrošnji. Sud je u okviru revizija u vezi s uključivanjem klimatskih pitanja u proračun⁴⁵ utvrdio da je Komisija za VFO za razdoblje 2014. – 2020. potrošnju prikazala većom od

⁴¹ [Mišljenje 08/2026](#) (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa za jedinstveno tržište i carinu za razdoblje 2028. – 2034., odlomak 43.

⁴² [Mišljenje 06/2026](#) (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu i potpori Unije za pripravnost i odgovor na hitne zdravstvene situacije, odlomak 40.

⁴³ [Pregled 02/2025](#), 4. točka u okviru na str. 8. te odlomci 13 i 31.

⁴⁴ Članak 8. i Prilog I.

⁴⁵ [Tematsko izvješće 09/2022](#) „Potrošnja sredstava u području klime u okviru proračuna EU-a za razdoblje 2014. – 2020.”, odlomci VI, VII, 57 i 60; [tematsko izvješće 14/2024](#), odlomci IV i 23.

stvarne. Sud smatra da za neke od koeficijenata iz novog prijedloga i dalje postoji rizik od prikazivanja vrijednosti većim od stvarnih (vidjeti odlomak 42).

27 U ciljnoj vrijednosti od 35 % iz prijedloga kombiniraju se klimatski i okolišni ciljevi (uključujući bioraznolikost), dok su u okviru tekućeg VFO-a ciljevi u vezi s klimom i bioraznolikošću razdvojeni. Stoga predmetni postotci nisu usporedivi (vidjeti odlomke 39 i 41). Sud napominje da prijedlog ne uključuje koeficijente za ciljeve održivog razvoja i digitalne tehnologije kao prioritete čije bi ostvarivanje trebalo pratiti. Komisija smatra da bi se predloženim sustavom područja intervencije trebalo omogućiti praćenje rashoda kojima se doprinosi provedbi tih politika, no u prijedlogu se ne objašnjava na koji bi se način to činilo. Ciljevi održivog razvoja važan su prioritet Komisije⁴⁶, a potrošnja sredstava za digitalnu transformaciju jedan je od horizontalnih prioriteta u tekućem VFO-u.

Transparentnost, odgovornost i sljedivost potrošenih sredstava

28 Komisija prima podatke o uspješnosti od mnogo različitih dionika (npr. tijela država članica na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, korisnika, službi Komisije, decentraliziranih agencija, raznih tijela EU-a, zemalja izvan EU-a, međunarodnih organizacija i drugih partnerskih organizacija izvan EU-a). Jamčenje pouzdanosti i kvalitete podataka o uspješnosti jedan je od najvećih izazova u upravljanju uspješnošću. Sud je prethodno utvrdio da podatci o uspješnosti koje su države članice dostavile u nekim slučajevima nisu bili potpuno pouzdani⁴⁷, a to je potvrdila i Komisija. Utvrdio je i nedostatke u sljedivosti podataka na kojima se temelje vrijednosti pokazatelja uspješnosti koje su dostavljene Komisiji⁴⁸ te je redovito utvrđivao⁴⁹ da se zbog nedostatka pouzdanih podataka o uspješnosti smanjivala korisnost evaluacija.

⁴⁶ Političke smjernice: „A Union that strives for more – My agenda for Europe”, vidjeti i dokument „EU Voluntary Review on the Implementation of the 2030 Agenda (EUVR)”.

⁴⁷ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 3.59.; tematsko izvješće 25/2025 „Strateški projekti u okviru programa LIFE”, odlomak 11 i preporuka 2.; tematsko izvješće 16/2025 „Financijska sredstva EU-a za borbu protiv šumskih požara”, odlomci 56 i 57, tematsko izvješće 26/2023, odlomak VI.

⁴⁸ Godišnje izvješće za 2024., odlomak 3.80.

⁴⁹ Pregled 04/2025, odlomci 21 i 89 te okvir 5. (točka (4)); tematsko izvješće 05/2025 „Djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi”, odlomci III, 78 i 86; tematsko izvješće 14/2023 „Programiranje Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa”; tematsko izvješće 17/2024 „Uzajamni fond EU-a za Afriku”, preporuka 4.; tematsko izvješće 26/2024 „Integracija državljana trećih zemalja u EU-u”, odlomci 79 – 82 i odlomak 104.

29 U prijedlogu se iznosi popis pokazatelja rezultata i ostvarenja na početku VFO-a na način da se izvješćivanje o uspješnosti ugrađuje u jedinstveni pravni akt. Međutim, prijedlog ne sadržava jasan okvir za kontrolu i odgovornost u pogledu podataka o uspješnosti kako bi se zajamčila njihova kvaliteta i pouzdanost. Budući da je riječ o mehanizmima koji obično ovise o načinu upravljanja, u sektorskim propisima trebalo bi utvrditi jasne mehanizme kontrole i odgovornosti. To bi trebalo uključivati i proces u okviru kojeg se sustavno provjerava jesu li ispunjene ugovorne obveze u slučajevima u kojima su te obveze utvrđene u obliku ciljnih vrijednosti uspješnosti koje korisnici trebaju dostići nakon isplate financijskih sredstava EU-a⁵⁰. Sud više pojedinosti o mehanizmima kontrole i odgovornosti iznosi u mišljenjima o prijedlogu o Europskom fondu i prijedlogu o Europskom fondu za konkurentnost⁵¹. Neovisno o tome koje će se opcije provedbe i financiranja u konačnici upotrijebiti, Sud želi naglasiti da je važno zajamčiti zadovoljavajuću razinu usklađenosti, transparentnosti, odgovornosti i sljedivosti, kao i dobro financijsko upravljanje potrošnjom sredstava.

30 Pouke izvučene iz primjene RRF-a⁵² također su se odnosile na sljedivost i transparentnost potrošenih sredstava te odgovornost. Sud se posebno osvrnuo na sustave upravljanja i kontrole te pravilnost plaćanja u okviru sustava financiranja koje nije povezano s troškovima, uključujući usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. Ti aspekti nisu dio predmetnog zakonodavnog prijedloga, ali obuhvaćeni su mišljenjem Suda o prijedlogu o Europskom fondu⁵³. Radi pružanja cjelovite slike Sud u nastavku iznosi sažetak glavnih točaka.

- *Uvjeti koje države članice moraju ispuniti kako bi primile plaćanja trebali bi uključivati usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. Sud smatra da bi se u prijedlogu o Europskom fondu trebalo opisati kako će se procjenjivati i jamčiti usklađenost povezanih operacija s primjenjivim pravom EU-a i nacionalnim pravom – uključujući javnu nabavu, državne potpore i druge horizontalne zahtjeve. U povezanoj uredbi trebalo bi pojasniti da je usklađenost s pravom EU-a i nacionalnim pravom obvezna te da bi neusklađenost trebala dovesti do financijskih posljedica za relevantnu državu članicu. Budući da Komisija snosi krajnju odgovornost, trebala bi utvrditi djelotvorne zahtjeve u pogledu kontrole i revizije. Bez izričitog navođenja posljedica neusklađenosti, posebno u pogledu financijskih ispravaka i povrata sredstava, postoji*

⁵⁰ Godišnje izvješće za 2023., preporuka 6.3., str. 266.

⁵¹ Mišljenje 09/2026, odlomci 40 i 41 te 102 – 109; mišljenje 01/2026, odlomak 67.

⁵² Pregled 02/2025, okvir na str. 10.

⁵³ Mišljenje 09/2026, odlomci 40 – 47.

rizik od toga da se Komisijinim jamstvom ne pruži dostatna osnova za potvrđivanje zakonitosti i pravilnosti rashoda EU-a⁵⁴.

- *U državama članicama trebali bi postojati odgovarajući sustavi kontrole koje bi Komisija trebala provjeriti prije početka provedbe.* Prijedlog o Europskom fondu velikim se dijelom temelji na pretpostavci postojanja kontinuiteta u načinu na koji tijela odgovorna za nacionalne i regionalne partnerske planove te sustavi upravljanja i kontrole funkcioniraju, čime se potencijalno podcjenjuje razmjor mogućnosti prilagodbe. Trebalo bi se zahtijevati rano ispitivanje uspostavljenih sustava kako bi se ojačao Komisijin kapacitet za pružanje potrebnog jamstva⁵⁵.
- *Metodologija za suspenziju plaćanja trebala bi se temeljiti na objektivnim kriterijima, a ne na subjektivnim razmatranjima.* Prijedlogom o Europskom fondu predviđa se mogućnost primjene suspenzija u slučaju rizika za djelotvornu provedbu mjera i u slučaju „ozbiljne neusklađenosti” s primjenjivim pravom na razini operacija. Prijedlogom se Komisiji i državama članicama omogućava da na temelju zajedničkog dogovora produlje povezani postupak, čime se može odgoditi primjena financijskih ispravaka⁵⁶.

31 U prijedlogu nisu definirani aspekti povezani s upravljanjem podacima, kao što su interoperabilnost IT sustava (uključujući sustave država članica), vođenje evidencije, minimalni zahtjevi u pogledu provjere i odgovornosti za kvalitetu podataka. Bez jasnih definicija, pravila, smjernica i usklađenih provjera, kao i posljedica u slučajevima zakašnjelog, nepotpunog ili netočnog podnošenja podataka, može doći do primjene različitih praksi među različitim državama članicama, zemljama izvan EU-a, međunarodnim organizacijama i drugim dionicima te postoji rizik od toga da će i dalje postojati problemi u vezi s pouzdanošću i usporedivošću podataka⁵⁷. Sud naglašava da je riječ o elementima koji su ključni za potrebe odgovornosti, financijske kontrole i revizije.

32 Prijedlogom su predviđene i jedinstvene internetske stranice za izvješćivanje o napretku u primjeni različitih fondova te pružanje informacija o primateljima financijskih sredstava EU-a i operacijama, tj. „jedinstveni pristupnik” (vidjeti odlomak **11**). Time će se povećati transparentnost jer će se u okviru tog pristupnika objediniti informacije koje se trenutačno nalaze na nekoliko internetskih portala. Prijedlogom se predviđa⁵⁸ redovito ažuriranje

⁵⁴ Ibid., odlomak 42.

⁵⁵ Ibid., odlomak 44.

⁵⁶ Ibid., odlomci 135 – 137.

⁵⁷ [Godišnje izvješće za 2023.](#), odlomak 3.49.

⁵⁸ Članak 12. stavak 5.

jedinstvenog pristupnika. Procjena izvješćivanja u sklopu RRF-a koju je Sud obavio pokazala je da bi za povećanje transparentnosti bile potrebne pravodobne i transparentne informacije o tome u kojoj mjeri i na koji način financiranje doprinosi postizanju ciljeva tog instrumenta⁵⁹.

- 33** Sud stoga smatra da je važno da Komisija utvrdi koliko često će se ažurirati taj pristupnik i kako će se omogućiti da se iz sustava izvuku podatci za specifična vremenska razdoblja. Sud je već utvrdio takve vremenske probleme u Komisijinu izvješćivanju o uspješnosti, i to u slučajevima u kojima su pojedinosti o prijavljenim broječanim vrijednostima bile dostupne samo za sami datum izvješćivanja, nakon čega su se podatci mijenjali zbog novih unosa⁶⁰. Ni u predmetnom prijedlogu ni u prijedlozima za pojedinačne programe nije utvrđeno na koji će se način zajamčiti pouzdanost i kvaliteta podataka o uspješnosti u jedinstvenom pristupniku (vidjeti odlomak 29).
- 34** Razvoj i održavanje jedinstvenog pristupnika i drugih digitalnih rješenja sa sobom nosi tehničke rizike, kao što su kvarovi sustava, kibernetičke prijetnje i problemi u pogledu interoperabilnosti s postojećim sustavima. Uvođenje pouzdanih mjera IT sigurnosti, redovito testiranje sustava te izrada planova za nepredviđene situacije mogu pomoći u uklanjanju tehnoloških rizika. Informacijski sustavi kojima se želi doprinijeti transparentnosti i izvješćivanju o uspješnosti trebali bi biti osmišljeni na način da omogućavaju potpun pristup podacima za potrebe revizije i kontrole⁶¹. Osim toga, njima bi se trebala zajamčiti sljedivost podataka tijekom vremena te bi se trebali moći prilagoditi promjenama u analitičkim alatima, uključujući analitičku obradu podataka i umjetnu inteligenciju.

Datum objave godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti

- 35** Sud je prethodno naveo⁶² da se zbog činjenice da je datum objave godišnjeg izvješća o upravljanju i uspješnosti utvrđen na 30. lipnja sljedeće godine ograničava mjera u kojoj Sud to izvješće može obuhvatiti svojim godišnjem izvješćem. Prijedlogom se predviđa⁶³ da

⁵⁹ Pregled 02/2025, odlomak 39 i okvir 2.

⁶⁰ Godišnje izvješće za 2024., odlomak 3.54.

⁶¹ Pregled 02/2025, 5. točka u okviru na str. 8. te odlomak 42.

⁶² Pregled 04/2024 „Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2023.“, odlomak 04.

⁶³ Članak 9. stavak 2.

Komisija mora izvješćivati o uspješnosti svake godine te se upućuje na obveze koje proizlaze iz Financijske uredbe. Zadržavanjem 30. lipnja kao roka znatno će se ograničiti mogućnost Suda da iznese sveobuhvatnu procjenu godišnjeg izvješća o upravljanju i uspješnosti na vrijeme za davanje razrješnice.

Posebne primjedbe

Poglavlje 1. – Opće odredbe (članci 1., 2. i 3.)

- 36** Kako bi se izbjegla različita tumačenja među raznim stranama uključenim u primjenu fondova EU-a, i na razini država članica i na razini Komisije i drugih institucija EU-a, potrebne su jasne definicije. To će biti posebno važno u slučaju instrumenata EU-a iz kojih se sredstva isplaćuju na temelju kvantitativnih ili kvalitativnih postignuća, kao što je predloženi Europski fond. Aktivnosti koje je Sud proveo u vezi s RRF-om pokazale su da nejasni uvjeti plaćanja, primjerice ključne etape ili ciljne vrijednosti, vode do različitih mogućih tumačenja njihova dostizanja⁶⁴. Potrebno je jasno i sveobuhvatno utvrditi sve uvjete plaćanja i prihvatljivosti, i to na temelju kriterija koji se mogu objektivno provjeriti kako bi se smanjio rizik od razlika pri procjenjivanju toga jesu li pravni zahtjevi ispunjeni i slobode u donošenju takvih procjena.
- 37** Definicija „operacije” iz članka 2. prijedloga razlikuje se od definicije iz članka 4. predložene uredbe o Europskom fondu i u njoj se ne spominju ugovori. To znači da bi, u skladu s predloženom uredbom o Europskom fondu, ugovor činio operaciju kojom se doprinosi vrijednostima pokazatelja ostvarenja ili rezultata koji su definirani u Prilogu I., dok to možda ne bi bio slučaj u skladu s prijedlogom uredbe o okviru uspješnosti. Nadalje, ne postoji zahtjev prema kojem bi se u jedinstvenom pristupniku morale pružati informacije o ugovorima jer se oni ne smatraju operacijama u prijedlogu uredbe o okviru uspješnosti. Koncept „mjere” u prijedlogu ima drukčiju definiciju u odnosu na predloženu uredbu o Europskom fondu. Kako bi se uklonile te nedosljednosti, Sud predlaže da se definicija pojma „operacija” uskladi unutar paketa prijedloga za novi VFO (vidjeti i [Prilog II.](#)).

⁶⁴ Godišnje izvješće za 2024., odlomak XXXVII.

38 Prijedlogom se, među ostalim, predviđa⁶⁵ da će se u jedinstvenom pristupniku pružati informacije o primateljima iz članka 38. Financijske uredbe. Definicija „primatelja” u predloženoj uredbi o Europskom fondu razlikuje se od definicije u Financijskoj uredbi. Predložena uredba o okviru uspješnosti ne sadržava definiciju tog pojma, iako se pojam „krajnji primatelj” spominje u definiciji „operacija” te se propisuje da je na primatelje financijskih sredstava EU-a potrebno primijeniti razmjerne zahtjeve u pogledu izvješćivanja. Naposljetku, u prijedlogu nije definiran ni pojam „korisnik”, iako se spominje u članku 18. To sa sobom nosi rizik od nedosljednog izvješćivanja. Sud stoga predlaže da se dodaju definicije pojmova „primatelj” i „korisnik” ili da se uputi na definicije u drugim relevantnim zakonskim aktima (vidjeti i *Prilog II.*).

Poglavlje 2. – Horizontalna načela (članci od 4. do 7.)

39 Prijedlogom⁶⁶ se utvrđuje ciljna vrijednost prema kojoj bi se najmanje 35 % ukupnih rashoda u sklopu VFO-a (ne uračunavajući područje sigurnosti i obrane) trebalo namijeniti za klimatsku politiku i okolišne ciljeve. EU je u sklopu tekućeg VFO-a planirao rezervirati najmanje 30 % proračuna za rashode povezane s klimom. U godišnjem proračunu za 2024. utvrđena je i zasebna ciljna vrijednost za bioraznolikost od 7,5 %, a u godišnjim proračunima za 2026. i 2027. od 10 % te su u slučaju obaju ciljnih vrijednosti postojala preklapanja u doprinosima rashoda njihovu dostizanju. Budući da ciljna vrijednost iz prijedloga od 35 % za klimatsku politiku i okolišne ciljeve uključuje i bioraznolikost, Sud želi istaknuti da ciljne vrijednosti rashoda za ta dva VFO-a nisu usporedive. Prijedlog⁶⁷ uključuje odredbu o „odgovarajućim mjerama” koje je potrebno poduzeti u slučaju nedovoljnog napretka kako bi se zajamčilo da rashodi dosegnu ciljnu vrijednost od 35 %, u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.

40 Prijedlogom⁶⁸ se predviđaju zasebni koeficijenti EU-a za ublažavanje klimatskih promjena, prilagodbu klimatskim promjenama i otpornost na klimatske promjene. To je u skladu s prethodnim preporukama iz tematskih izvješća Suda⁶⁹. Doprinos dostizanju ciljne vrijednosti za klimatsku politiku i okolišne ciljeve izračunavat će se primjenom najvećeg među koeficijentima za ublažavanje klimatskih promjena, prilagodbu klimatskim promjenama i otpornost na klimatske promjene. Time bi se trebalo spriječiti dvostruko uračunavanje više od jednog prioriteta u okviru istog programa ili aktivnosti.

⁶⁵ Članak 12. stavak 1. točka (b).

⁶⁶ Članak 4. stavak 2.

⁶⁷ Članak 4. stavak 5.

⁶⁸ Članak 4. stavak 2.

⁶⁹ [Tematsko izvješće 09/2022](#), odlomak 41; [tematsko izvješće 14/2024](#), odlomak 23.

- 41** Iako se u članku 4. stavku 1. spominje praćenje „bioraznolikosti“, više ne postoji ciljna vrijednost EU-a za rashode za bioraznolikost te se u Prilogu I. ne upućuje na bioraznolikost. U Komisijinu izvješću o procjeni učinka⁷⁰ navodi se da će se poboljšati praćenje rashoda EU-a kojima se doprinosi bioraznolikosti, ali iz prijedloga nije jasno kako će se to postići.
- 42** Prijedlogom⁷¹ je predviđen trirazinski sustav vrijednosti koeficijenata EU-a (0 %, 40 % i 100 %) koji je potrebno primjenjivati pri izračunu doprinosa rashoda provedbi horizontalnih politika. Sud ističe da je u okviru revizija utvrdio da se u razdoblju 2014. – 2020. nekim koeficijentima mjera u kojoj njihova područja intervencije doprinose provedbi klimatske politike i ostvarivanju okolišnih ciljeva procjenjivala većom od stvarne⁷². Sud smatra da su u nekim slučajevima predložene vrijednosti koeficijenata EU-a za praćenje rashoda za klimu i okoliš ponovno procijenjene većim od stvarnih. Na primjer, prema Komisiji područje intervencije „Energetska infrastruktura od prekogranične važnosti u skladu s Uredbom TEN-E“ doprinosi borbi protiv klimatskih promjena i ublažavanju klimatskih promjena po stopi od 100 %, dok Sud procjenjuje da ta stopa iznosi samo 40 %, uzimajući u obzir da je u okviru [tematskog izvješća 09/2022](#) procijenio da projekti u području električnog prijevoza doprinose provedbi klimatske politike tek u umjerenom mjeri.
- 43** Komisijinim prijedlogom uredbe o Europskom fondu predviđa se da države članice Komisiji mogu dostaviti nacрте svojih planova počevši od lipnja 2027. Međutim, iz prijedloga koji je predmet ovog mišljenja i iz prijedloga uredbe o Europskom fondu nije jasno koje bi kriterije države članice i Komisija trebale primjenjivati pri procjenjivanju usklađenosti s načelom „ne nanosi bitnu štetu“. Nije jasno ni na kojoj će se razini (plan, područje politike, aktivnost ili mjera) ta procjena provoditi. Stoga je ključno da se pravodobno izrade smjernice o primjeni načela „ne nanosi bitnu štetu“, za koje je propisano da se stave na raspolaganje do 1. siječnja 2027.⁷³ i koje bi trebale biti temelj za primjenu tog načela i usklađivanje s njime⁷⁴ (vidjeti [Prilog II.](#)).
- 44** Prijedlogom⁷⁵ se utvrđuju ocjene u kojima se odražava mjera u kojoj se aktivnostima financiranim iz proračuna EU-a podupire rodna ravnopravnost, a Prilog IV. sadržava popis programa i aktivnosti kojima se promiče rodna osviještenost. To je u skladu s preporukom

⁷⁰ [Izvješće o procjeni učinka](#), str. 62.

⁷¹ Članak 8. i Prilog I.

⁷² [Tematsko izvješće 09/2022](#), odlomak IV.

⁷³ Uvodna izjava 5. prijedloga.

⁷⁴ [Pregled 04/2025](#), točka 1. u okviru 3. te odlomci 15 i 32; [tematsko izvješće 14/2024](#), preporuka 3.

⁷⁵ Članak 7.

Suda iz izvješća o uspješnosti proračuna EU-a za 2021.⁷⁶ Sud napominje da je Komisija u skladu s prijedlogom⁷⁷ dužna izraditi relevantne tehničke smjernice (vidjeti *Prilog II.*).

- 45** Sud je utvrdio i da Prilog I. uključuje identične pokazatelje koji su samo u okviru nekih područja intervencije raščlanjeni prema spolu, npr. pokazatelj „broj zadržanih ili otvorenih radnih mjesta” raščlanjen je prema spolu u okviru područja intervencije „Ulaganja u plavo gospodarstvo, uključujući pametnu specijalizaciju”, ali ne i u okviru područja intervencije „Ulaganja u poljoprivredu i šumarstvo (osim zelenih ulaganja ili ulaganja za poboljšanje zdravlja i dobrobiti životinja te biosigurnosti)” (vidjeti *Prilog II.*).
- 46** Prijedlogom se ne utvrđuje minimalni udio djelovanja kojima se podupire rodna ravnopravnost. U uvodnoj izjavi 44. trenutačne Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (NDICI – Globalna Europa) navodi se sljedeće: „Najmanje 85 % novih djelovanja provedenih u okviru Instrumenta trebalo bi kao glavni ili istaknut cilj imati rodnu ravnopravnost [...]. Barem 5 % tih djelovanja trebalo bi kao glavni cilj imati rodnu ravnopravnost, prava žena i djevojčica te njihovo osnaživanje.” Bez utvrđivanja minimalnog udjela djelovanja kojima se podupire rodna ravnopravnost u području vanjskog djelovanja postoji rizik od toga da će cilj politike koji se odnosi na ravnopravnost izgubiti na važnosti.

Poglavlje 3. – Okvir za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost, izvješćivanje o praćenju, evaluacija i transparentnost (članci od 8. do 12.)

- 47** U Prilog I. prijedlogu uključena su područja politike i područja intervencije, ali ne i ciljevi politike. Stoga u njemu nije izričito prikazana korelacija između područja intervencije i ciljeva politike EU-a. Kad je riječ o području vanjskog djelovanja i razvoja, a posebno pripremi zemalja kandidatkinja za pristupanje EU-u i jačanju stranih partnerstava, Sud je utvrdio da područjima intervencije i pokazateljima nisu obuhvaćeni svi ciljevi politike, npr. ciljevi u vezi s procesom proširenja ili kapacitetima za stratešku komunikaciju. Nije jasno kako se ciljevi politike u okviru instrumenta Globalna Europa podudaraju sa standardiziranim područjima intervencije ni koja je korelacija među njima.
- 48** Prijedlogom⁷⁸ se predviđaju dvije vrste pokazatelja uspješnosti: pokazatelji ostvarenja i pokazatelji rezultata. U Komisijinim smjernicama za bolju regulativu⁷⁹ utvrđene su četiri vrste pokazatelja uspješnosti: pokazatelji uloženi resursa, ostvarenja, rezultata i učinka. Ne

⁷⁶ Godišnje izvješće za 2024., poglavlje 3., dio 3. i Prilog 3.6.

⁷⁷ Članak 7. stavak 3.

⁷⁸ Članak 8. stavak 1.

⁷⁹ Paket instrumenata za bolju regulativu, str. 362., podnaslov 2.1. „Identify what to monitor”.

dovodeći u pitanje jednostavnost koju sa sobom nosi usmjeravanje na dvije vrste pokazatelja, time će se otežati izrada kasnijih retrospektivnih evaluacija jer u prijedlog nisu uključeni pokazatelji uspješnosti. Sud naglašava da su pokazatelji učinka nužni da bi države članice i Komisija mogle utvrditi podatke potrebne za prikupljanje informacija o učincima kako bi te informacije bile dostupne u vrijeme provedbe retrospektivne evaluacije. Sud napominje da je Odbor za nadzor regulative u svojem pregledu⁸⁰ Komisijine procjene učinka također kritizirao nedostatak pokazatelja učinka, na što je Komisija odgovorila da nije dostupno dovoljno korisnih pokazatelja dugoročnog učinka koji bi obuhvaćali više od ostvarenja i rezultata.

- 49** Sud je analizirao pokazatelje koje je Komisija predložila u Prilogu I. te smatra da je većina njih pravilno kategorizirana među pokazatelje ostvarenja ili rezultata. Međutim, od 543 područja intervencije za njih 134 (25 %) nisu utvrđeni nikakvi pokazatelji rezultata, a gotovo polovica tih područja intervencije povezana je s reformama. Time se smanjuje usmjerenost na rezultate. Sud za 4 % pokazatelja rezultata smatra da su pokazatelji definirani kao pokazatelji rezultata u stvarnosti pokazatelji ostvarenja (na primjer „broj osposobljenih osoba” ili „broj obuhvaćenih osoba”). Za 7 % pokazatelja ostvarenja smatra da su pokazatelji definirani kao pokazatelji ostvarenja bliži pokazateljima uložених resursa prema definiciji iz smjernica za bolju regulativu (npr. „broj operacija” i „broj sporazuma o financiranju”).
- 50** Prijedlogom se zahtijeva⁸¹ prikazivanje informacija o operacijama koje se financiraju iz proračuna, uzimajući u obzir pitanja povjerljivosti i sigurnosti te uz iznimku potpore koja se pruža preko financijskih instrumenata ili proračunskih jamstava u iznosu manjem od 500 000 eura. To je u skladu s odredbama Financijske uredbe. Neovisno o tome, Sud napominje da će, s obzirom na to da su program InvestEU+ u okviru Europskog fonda za konkurentnost i instrument Globalna Europa u prvom redu usmjereni na mala i srednja poduzeća i mikrofinanciranje, znatan dio operacija za koje se pruža potpora vjerojatno biti ispod tog praga.
- 51** U članku 12. stavku 2. navodi se sadržaj u jedinstvenom pristupniku koji se odnosi na napredak u financijskom izvršenju i uspješnosti proračuna, a u članku 12. stavku 3. navodi se sadržaj za operacije financirane iz proračuna na temelju planova država članica. Planovi zemalja izvan EU-a ne spominju se izričito u tom članku (vidjeti *Prilog II.*).

⁸⁰ Izvješće o procjeni učinka, str. 48.

⁸¹ Članak 12. stavak 1. točka (c).

Poglavlje 4. – Provedba (članci od 13. do 17.)

- 52** U prijedlogu⁸² se predviđa dodjela „najmanje jednog područja intervencije iz Priloga I.” svakoj mjeri. Riječ je o nedosljednosti u odnosu na prijedlog uredbe o Europskom fondu, kojim se predviđa da države članice u svojim nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima svakoj mjeri dodjeljuju određeno područje intervencije (Prilog V. (Predložak nacionalnog i regionalnog partnerskog plana), točka 7.). U tom se prijedlogu navode zahtjevi u pogledu nacionalnih i regionalnih partnerskih planova koje Komisija treba ocijeniti. Ako je moguće dodijeliti više područja intervencije, postoji rizik od nejasnoća u pripisivanju ostvarenja ili rezultata i povezanog financiranja.
- 53** U prijedlogu⁸³ se opisuju zahtjevi u pogledu praćenja i izvješćivanja o uspješnosti za sva tri načina upravljanja: podijeljeno, izravno i neizravno upravljanje. Proces praćenja opisan je detaljnije za podijeljeno upravljanje nego za druga dva načina upravljanja te su navedene konkretne upute za odabir pokazatelja ostvarenja i rezultata. U prijedlogu⁸⁴ se ne opisuju na koji je način potrebno odabrati pokazatelje ostvarenja i rezultata za izravno i neizravno upravljanje. Stoga nije jasno kako će se okvir uspješnosti primjenjivati u praksi kad je riječ o tim dvama načinima upravljanja.
- 54** Članak 15. prijedloga odnosi se na praćenje i izvješćivanje o uspješnosti u slučajevima u kojima planove provode zemlje izvan EU-a. U prijedlogu o instrumentu Globalna Europa (članak 31.) navodi se da će Komisija donijeti dodatna provedbena pravila „u vezi s izradom i sadržajem planova koji se temelje na uspješnosti te s uspješnošću, strukturama i sustavima kontrole koje treba uspostaviti tijekom pripreme pristupanja”. Prvom rečenicom članka 15. stavka 1. prijedloga o okviru uspješnosti predviđa će da će Komisija, u mjeri u kojoj je to moguće, zajamčiti da zemlje izvan EU-a u svojim planova upotrebljavaju pokazatelje uspješnosti utvrđene u prijedlogu. Sud je svjestan toga da je kontekst izvan EU-a složeniji. Stoga postoji rizik od toga da ta fleksibilnost dovede do utvrđivanja heterogenih pokazatelja koji nisu usporedivi među različitim partnerskim zemljama, čime bi se otežalo objedinjavanje rezultata. Svi planovi trećih zemalja trebali bi sadržavati polazne i procijenjene vrijednosti za pokazatelje rezultata dodijeljene svakoj mjeri, kao i godinu u kojoj se očekuje dostizanje tih ciljnih vrijednosti, što prijedlogom nije predviđeno (vidjeti *Prilog II.*).

⁸² Članak 14. stavak 2.

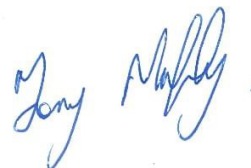
⁸³ Članci od 14. do 17.

⁸⁴ Članci 16. i 17.

- 55** Člankom 17. stavkom 2. – „Provedba u okviru neizravnog upravljanja” – nisu u cijelosti uzete u obzir preporuke Suda u vezi s izvješćivanjem o proračunskim jamstvima⁸⁵. Konkretno, prijedlog ne sadržava odredbe u pogledu izvješćivanja o vlasničkim ulaganjima izvan EU-a i prijenosu koristi ostvarenom zahvaljujući proračunskim jamstvima EU-a.
- 56** Osim toga, člankom 17. stavkom 2. nisu obuhvaćeni mehanizmi revizije ili prava Suda, Europskog ureda za borbu protiv prijevara i Ureda europskog javnog tužitelja na pristup dokumentima, iako su ona utvrđena u drugim pravnim odredbama (članak 263. Financijske uredbe za Sud i članak 129. Financijske uredbe za Europski ured za borbu protiv prijevara i Ured europskog javnog tužitelja). Iz trenutačne je prakse – posebno u području vanjskog djelovanja – već vidljivo da postoje znatne poteškoće u jamčenju odgovarajućeg nadzora⁸⁶.
- 57** Sud u *Prilogu II.* iznosi konkretne prijedloge koje bi Europski parlament, Vijeće i Komisija trebali razmotriti prije donošenja konačnog akta.

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

Za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

⁸⁵ [Tematsko izvješće 07/2025](#) „Europski fond za strateška ulaganja”, preporuke 4. i 5.

⁸⁶ [Godišnje izvješće za 2024.](#), odlomci 8.13. i 9.14. – 9.16.; [godišnje izvješće o europskim razvojnim fondovima za 2024.](#), odlomci 25. i 26.

Prilozi

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

Godišnja izvješća o izvršenju proračuna EU-a: za financijske godine 2023. i 2024.

Godišnje izvješće o europskim razvojnim fondovima za 2024.

Godišnje izvješće o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021.

Mišljenje 06/2022 (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka)

Mišljenje 01/2026 (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za konkurentnost („ECF”) uključujući posebni program za istraživačke i inovacijske aktivnosti u području obrane, o stavljanju izvan snage uredaba (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697, (EU) 2021/783, o stavljanju izvan snage odredaba uredaba (EU) 2021/696, (EU) 2023/588 i o izmjeni Uredbe (EU) [EDIP] (SEC(2025) 555 final; SWD(2025) 555 final; SWD(2025) 556 final)

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

Mišljenje 06/2026 (u skladu s člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu i potpori Unije za pripravnost i odgovor na hitne zdravstvene situacije te stavljanju izvan snage Odluke br. 1313/2013/EU (Mehanizam Unije za civilnu zaštitu) (COM(2025) 548 final)

Mišljenje 07/2026 (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi instrumenta Globalna Europa [COM(2025) 551 final]

Mišljenje 08/2026 (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) 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).

Mišljenje 09/2026 (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o Prijedlogu 2025/0240 (COD) uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034. i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 i Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 (COM(2025) 565 final/2)

Pregled 04/2024 „Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2023.”

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.”

Pregled 04/2025 „Budućnost kohezijske politike EU-a: pouke iz prošlosti”

Tematsko izvješće 14/2021 „Suradnja u okviru programa Interreg: potencijal prekograničnih regija Europske unije još se ne iskorištava u cijelosti”

Tematsko izvješće 24/2021 „Financiranje na temelju uspješnosti u području kohezijske politike: pohvalne ambicije, ali u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su postojale određene prepreke”

Tematsko izvješće 09/2022 „Potrošnja sredstava u području klime u okviru proračuna EU-a za razdoblje 2014. – 2020. – Prijavljeni iznos veći je od stvarnoga”

Tematsko izvješće 14/2023 „Programiranje Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa: sveobuhvatni programi s nedostacima u metodama dodjele financijskih sredstava i praćenju učinka”

Tematsko izvješće 26/2023 „Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost – Omogućuje praćenje provedbe, ali nije dostatan za sveobuhvatno mjerenje uspješnosti”

Tematsko izvješće 04/2024 „Postizanje ciljeva EU-a u području sigurnosti na cestama: vrijeme je za prebacivanje u višu brzinu”

Tematsko izvješće 14/2024 „Zelena tranzicija – Nejasan doprinos Mehanizma za oporavak i otpornost”

Tematsko izvješće 17/2024 „Uzajamni fond EU-a za Afriku – Unatoč primjeni novih pristupa i dalje se ne pruža usmjerena potpora”

Tematsko izvješće 26/2024 „Integracija državljana trećih zemalja u EU-u – Iz Fonda za azil, migracije i integraciju pruža se odgovarajuća potpora, ali njezin se učinak još nije mogao dokazati”

Tematsko izvješće 05/2025 „Djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi – Fleksibilnost je povećana, ali buduću procjenu djelotvornosti otežavaju nedostatni podatci”

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 16/2025 „Financijska sredstva EU-a za borbu protiv šumskih požara – Provedi se više mjera za sprečavanje, ali nema dovoljno dokaza o rezultatima i njihovoj dugoročnoj održivosti”

Tematsko izvješće 20/2025 „Potpora Komisije za borbu protiv gladi u supsaharskoj Africi – Hvalevrijedna, ali nedovoljno usmjerena na postizanje održivosti i učinka”

Tematsko izvješće 25/2025 „Strateški projekti u okviru programa LIFE – Čine most između strategije i provedbe, no njihov učinak nije potpuno jasan”

Prilog II. – Predložene izmjene s primjedbama

Tablica 1. | Predložene izmjene s primjedbama

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 2. – Definicije</p> <p>„(1)„operacija’ znači bilo što od sljedećeg: (a) projekt, djelovanje ili skupina projekata ili djelovanja kojima se provodi jedna ili više aktivnosti;”</p>		<p>U definiciji „operacije” u prijedlogu uredbe o Europskom fondu upućuje se i na „ugovore” („„operacija’ znači: (a) projekt, ugovor, djelovanje ili skupina projekata ili skupina djelovanja odabrana u kontekstu provedbe mjere iz plana”), dok u definiciji iz prijedloga o okviru uspješnosti nema takvog upućivanja. Sud predlaže da se definicija pojma „operacija” uskladi unutar paketa prijedloga za novi VFO. Vidjeti odlomak 37.</p>
<p>Članak 2. – Definicije</p> <p>„(1)„operacija’ znači bilo što od sljedećeg: [...] (b) u kontekstu finansijskih instrumenata i proračunskih jamstava, iznos nadoknativog financiranja osiguran krajnjim <i>primateljima</i> koji se podupire iz proračuna Unije;”</p>		<p>Pojam „primatelji” upotrebljava se nekoliko puta u prijedlogu, ali nije definiran. Sud predlaže da se uključi definicija u članak 2. ili da se uključi upućivanje na definiciju u drugom relevantnom zakonodavstvu. Vidjeti odlomak 38.</p>

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 2. – Definicije</p> <p>„(3) „mjera’ znači reforma, ulaganje ili druga intervencija uključena u planove koje su izradile države članice ili treće zemlje, koja se može sastojati od jedne ili više aktivnosti;”</p>		<p>U prijedlogu se navodi da se mjera može sastojati od jedne ili više aktivnosti, što nije slučaj u prijedlogu uredbe o Europskom fondu (prema kojem „mjera’ znači reforma, ulaganje ili drugi oblik intervencije na nacionalnoj ili podnacionalnoj razini koja se podupire u okviru NRP plana ili plana Interrega”). Sud predlaže da se definicija „mjere” uskladi s prijedlogom uredbe o Europskom fondu. Vidjeti odlomke 37 i 52.</p>
<p>Članak 2. – Definicije</p>		<p>U članku 18. prijedloga upotrebljava se pojam „korisnik”. Sud predlaže da se doda definicija pojma „korisnik” ili da se uputi na zakonodavstvo u kojem je taj pojam definiran. Vidjeti odlomak 38.</p>
<p>Članak 4. – Klima i bioraznolikost</p> <p>„1. Doprinos iz proračuna za klimu i bioraznolikost prati se putem okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost utvrđenog u članku 8., među ostalim s pomoću koeficijenata EU-a.”</p>	<p>Članak 4. – Klima <u>Klimatska politika i bioraznolikost</u> okolišni ciljevi</p> <p>„1. Doprinos iz proračuna za klimu <u>klimatsku politiku i bioraznolikost</u> okolišne ciljeve prati se putem okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost utvrđenog u članku 8., među ostalim s pomoću koeficijenata EU-a.”</p>	<p>Sud predlaže da se tekst izmijeni kako bi se u njemu točnije odražavao manji prioritet koji se pridaje bioraznolikosti, za koju više ne postoji ciljna vrijednosti i za koju nije utvrđen koeficijent u Prilogu I. Vidjeti odlomak 41.</p>

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 5. – „Ne nanosi bitnu štetu” okolišnim ciljevima</p> <p>„1. Pojednostavnjena primjena načela „ne nanosi bitnu štetu’ iz članka 33. stavka 2. točke (d) Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 olakšava se jedinstvenim i jednostavnim smjernicama („smjernice o nenanošenju bitne štete’).”</p>	<p>Članak 5. – „Ne nanosi bitnu štetu” okolišnim ciljevima</p> <p>„1. Pojednostavnjena primjena načela „ne nanosi bitnu štetu’ iz članka 33. stavka 2. točke (d) Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 olakšava se jedinstvenim i jednostavnim smjernicama („smjernice o nenanošenju bitne štete’). <u>Komisija bi te tehničke smjernice trebala izraditi do 1. siječnja 2027.”</u></p>	<p>Rok za izradu smjernica o primjeni načela „ne nanosi bitnu štetu” naveden je u uvodnoj izjavi 5., ali ne i u samom članku. Sud predlaže da se ta informacija uključi u članak. Vidjeti odlomak 43.</p>
<p>Članak 7. – Rodna ravnopravnost</p> <p>„3. Komisija pruža tehničke smjernice o metodologiji iz stavka 2. za utvrđivanje kategorija i odgovarajućih ocjena rodne ravnopravnosti kako bi se osigurala dosljednost u svim programima.”</p>	<p>Članak 7. – Rodna ravnopravnost</p> <p>„3. Komisija <u>do (X)X. (X)X. XXXX.</u> pruža tehničke smjernice o metodologiji iz stavka 2. za utvrđivanje kategorija i odgovarajućih ocjena rodne ravnopravnosti kako bi se osigurala dosljednost u svim programima.”</p>	<p>Sud predlaže da se uz tehničke smjernice doda rok s obzirom na njihovu važnost za osmišljavanje programa. Vidjeti odlomak 44.</p>

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 8. – Okvir za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost</p> <p>Prilog I. – Područja intervencije i pokazatelji</p>		<p>Sud predlaže da se pokazatelj koji je raščlanjen prema spolu u okviru jednog područja intervencije raščlani po spolu i u okviru drugih područja intervencije kojima je dodijeljen. Vidjeti odlomak 45.</p> <p>S obzirom na važnost pokazatelja rezultata za mjerenje uspješnosti Sud predlaže da se znatno smanji udio područja intervencije bez takvih pokazatelja rezultata. Vidjeti odlomke 13, 48 i 49.</p> <p>Komisija bi trebala provjeriti je li pokazateljima iz Priloga I. obuhvaćeno vanjsko djelovanje. Vidjeti odlomak 47.</p>
<p>Članak 9. – Praćenje i izvješćivanje o uspješnosti proračuna</p> <p>„1. [...] Podaci se prikupljaju učinkovito, djelotvorno i pravodobno. U tu svrhu uvode se razmjerni zahtjevi u pogledu izvješćivanja za primatelje sredstava Unije. Podaci se redovito prikupljaju i pohranjuju u elektroničkom obliku.”</p>		<p>Prijedlog ne uključuje posebne mjere za jamčenje kvalitete informacija o uspješnosti. Nedostatak jasnog okvira za kontrolu i odgovornost mogao bi utjecati na buduće izvješćivanje o uspješnosti. Sud predlaže da se dodaju jasni zahtjevi kojima će se zajamčiti kvaliteta, pouzdanost i usporedivost informacija o uspješnosti, kao i rokovi, ili da se takvi zahtjevi uključe u prijedloge za pojedinačne programe. Vidjeti odlomke 28 i 29 te 31 – 33.</p>

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 9. – Praćenje i izvješćivanje o uspješnosti proračuna</p> <p>„2. Komisija svake godine obavješćuje Europski parlament i Vijeće o razini provedbe programa i aktivnosti [...]”</p>		<p>U sklopu tekućeg VFO-a Komisija objavljuje godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti za određenu godinu do 30. lipnja naredne godine. Time se Sudu ne stavlja na raspolaganje dovoljno vremena da ga odgovarajuće ispita prije objave svojeg godišnjeg izvješća. Vidjeti odlomak 35.</p>
<p>Članak 10. – Evaluacije koje provodi Komisija</p> <p>„2. Komisija objavljuje izvješće o provedbi svakog programa ili aktivnosti najkasnije četiri godine nakon početka njegove provedbe.”</p>	<p>Članak 10. – Evaluacije koje provodi Komisija</p> <p>„2. Komisija objavljuje izvješće o provedbi svakog programa ili aktivnosti najkasnije četiri godine nakon početka njegove provedbe. <u>Ta izvješća uključuju procjenu napretka u postizanju ciljeva na temelju kvantitativnih i kvalitativnih dokaza o uspješnosti te, prema potrebi, prijedloge za izmjene.</u>”</p>	<p>Sud predlaže da se utvrde minimalni zahtjevi u vezi s predmetnim izvješćima o provedbi. Vidjeti odlomak 08.</p>
<p>Članak 12. – Transparentnost – jedinstveni pristupnik</p> <p>„2. Kad je riječ o funkciji iz stavka 1. točke (a) ovog članka, jedinstveni pristupnik prema potrebi sadržava:</p> <p>(a) informacije o aktivnostima koje se financiraju iz proračuna, među ostalim o napretku u financijskom izvršenju i uspješnosti, raščlanjene prema potrebi po programima i poglavljima plana države članice;</p> <p>[...]</p> <p>5. Jedinstveni pristupnik redovito se ažurira.”</p>	<p>Članak 12. – Transparentnost – jedinstveni pristupnik</p> <p>„2. Kad je riječ o funkciji iz stavka 1. točke (a) ovog članka, jedinstveni pristupnik prema potrebi sadržava:</p> <p>(a) informacije o aktivnostima koje se financiraju iz proračuna, među ostalim o napretku u financijskom izvršenju i uspješnosti, raščlanjene prema potrebi po programima i poglavljima plana države članice; <u>a prema potrebi i po pojedinoj trećoj zemlji.</u>”</p>	<p>Sud predlaže da se u jedinstvenom pristupniku prema potrebi bilježi i napredak trećih zemalja u izvršenju proračuna. Vidjeti odlomak 51.</p> <p>Trebalo bi utvrditi i pojedinosti o tome kako zajamčiti pravodobnost, pouzdanost i kvalitetu podataka o uspješnosti uključenih u jedinstveni pristupnik. Vidjeti odlomke 31 – 33.</p>

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Poglavlje 4. – Provedba</p> <p>Članci od 13. do 17.</p>		<p>U člancima koji se odnose na provedbu okvira uspješnosti ne navode se mehanizmi za jamčenje kvalitete informacija o uspješnosti.</p> <p>Sud predlaže da se u prijedlog uključe posebni zahtjevi kojima će se zajamčiti kvaliteta informacija o uspješnosti ili da se uputi na sektorsko zakonodavstvo koje sadržava takve zahtjeve kako bi se mogla iznijeti točna procjena uspješnosti. Vidjeti odlomke 28 i 29 te 31 – 33.</p>
<p>Članak 14. – Provedba u okviru planova država članica – praćenje i izvješćivanje o uspješnosti</p> <p>„1. Svaka država članica uspostavlja sustav praćenja i izvješćivanja kako bi se omogućilo praćenje uspješnosti i automatizirani prijenos informacija na temelju relevantnih elemenata okvira za praćenje rashoda i uspješnost iz članka 8. stavka 1. Države članice te informacije stavljaju Komisiji na raspolaganje na interoperabilan način putem sustava za elektroničku razmjenu podataka između država članica i Komisije iz Priloga XVI. Uredbi .../... [nacionalni i regionalni partnerski planovi – SFC 2028].”</p>		<p>Vidjeti primjedbu Suda na članak 9. u prethodnom dijelu teksta te odlomke 28, 29 i 31 – 33.</p>

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 14. – Provedba u okviru planova država članica – praćenje i izvješćivanje o uspješnosti</p> <p>„2. Svaki plan koji dostavi država članica i svaka njegova izmjena uključuje, za svaku mjeru, predloženu dodjelu najmanje jednog područja intervencije iz Priloga I. i, za svako područje intervencije dodijeljeno toj mjeri, sljedeće pokazatelje uspješnosti, prema potrebi, koji podliježu suglasnosti Komisije:”</p>		<p>Upućivanje u prijedlogu u pogledu „najmanje jednog područja intervencije” trebalo bi se uskladiti sa zahtjevom iz predložene uredbe o Europskom fondu, u kojoj se upućuje na dodjelu određenog područja intervencije, vidjeti odlomak 52.</p>
<p>Članak 15. – Provedba u okviru planova trećih zemalja – praćenje i izvješćivanje o uspješnosti</p> <p>„1. Za svaku mjeru iz plana trećih zemalja Komisija dodjeljuje najmanje jedno područje intervencije iz Priloga I. i, koliko je to moguće, osigurava da treće zemlje u svojim planovima koriste pokazatelje uspješnosti iz članka 8. stavka 1. prvog podstavka točke (c).”</p>	<p>Članak 15. – Provedba u okviru planova trećih zemalja – praćenje i izvješćivanje o uspješnosti</p> <p>„1. Za svaku mjeru iz plana trećih zemalja Komisija dodjeljuje najmanje jedno područje intervencije iz Priloga I. i, koliko je to moguće, osigurava da treće zemlje u svojim planovima koriste pokazatelje uspješnosti iz članka 8. stavka 1. prvog podstavka točke (c).</p> <p><u>U svakom planu navode se polazna i procijenjena vrijednost za pokazatelj rezultata dodijeljen svakoj mjeri u skladu s člankom 14. stavkom 2., uključujući očekivanu godinu ostvarenja te vrijednosti.”</u></p>	<p>Sud predlaže da se u svrhu bolje usporedbe napretka među trećim zemljama u ispunjavanju uvjeta za proširenje postroži zahtjev u pogledu upotrebe pokazatelja uspješnosti. Vidjeti odlomak 54.</p>

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 16. – Provedba u okviru izravnog upravljanja</p> <p>„3. Zahtjevi za izvješćivanje koji se primjenjuju na primatelje sredstava Unije razmjerni su i njihov je cilj osigurati da se podaci za praćenje provedbe i rezultati prikupljaju učinkovito, djelotvorno i pravodobno.”</p>		<p>Prijedlog bi se trebao proširiti kako bi uključivao jasne i razmjerne zahtjeve za Komisiju u pogledu jamčenja kvalitete informacija o uspješnosti.</p> <p>Vidjeti primjedbu Suda na članak 9. u prethodnom dijelu teksta te odlomke 28, 29 i 31 – 33.</p>
<p>Članak 17. – Provedba u okviru neizravnog upravljanja</p> <p>„2. Sporazumi potpisani između Komisije i osoba ili subjekata koji izvršavaju sredstva Unije i proračunska jamstva u skladu s člankom 62. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (c) Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 sadržavaju odgovarajuće odredbe koje se odnose na:</p> <p>[...]”</p>	—	<p>Prijedlog bi se trebao proširiti kako bi uključivao sljedeće elemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Za buduće programe EU-a u okviru kojih se pruža jamstvo za vlasnička ulaganja Komisija i provedbeni partneri trebali bi iznositi popis zemalja te objedinjeni iznos sredstava pruženih krajnjim primateljima izvan EU-a. ● Komisija bi trebala predvidjeti prikupljanje mjerljivih podataka kojima bi se omogućila evaluacija razmjera i vrste koristi koje posrednici prenesu u okviru dužničkih proizvoda na krajnje primatelje proračunskih jamstava EU-a. <p>Vidjeti odlomak 55.</p>

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 17. – Provedba u okviru neizravnog upravljanja</p> <p>„3. Zahtjevi za izvješćivanje uvedeni za primatelje sredstava Unije [...] razmjerni su i njihov je cilj osigurati da se podaci za praćenje provedbe i rezultati prikupljaju učinkovito, djelotvorno i pravodobno.”</p>		<p>Prijedlog bi se trebao proširiti kako bi uključivao jasne i razmjerne zahtjeve za provedbene partnere u pogledu jamčenja kvalitete informacija o uspješnosti. Vidjeti primjedbu Suda na članak 9. u prethodnom dijelu teksta te odlomke 28, 29 i 31 – 33.</p> <p>Sud je svjestan toga da će se u okviru neizravnog upravljanja morati pregovarati o odredbama kako bi se utvrdili skupovi zajednički dogovorenih pokazatelja uspješnosti, uključujući polazne i ciljne vrijednosti.</p>

Izvor: Sud, na temelju prijedloga.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
NDICI – Globalna Europa	Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa
NRP plan	nacionalni i regionalni partnerski plan
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.
Europski fond za konkurentnost	Predloženi fond EU-a koji uključuje poseban program za istraživačke i inovacijske aktivnosti u području obrane.
Europski ured za borbu protiv prijevara	Tijelo Komisije koje provodi administrativne istrage prijevara, korupcije i nepravilnosti koje štete proračunu EU-a.
Financijska uredba	Glavni skup pravila kojima se uređuju struktura i upotreba proračuna EU-a te povezani procesi kao što su unutarnja kontrola, izvješćivanje, revizija i razrješenja.
Instrument Globalna Europa	Predložena strategija vanjskog djelovanja EU-a za razdoblje 2028. – 2034.
Izravno upravljanje	Upravljanje fondom ili programom EU-a koje, za razliku od podijeljenog ili neizravnog upravljanja, izravno obavlja sama Komisija.
Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)	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.
Neizravno upravljanje	Metoda izvršenja proračuna EU-a u okviru koje Komisija povjerava zadaće izvršenja proračuna drugim subjektima (kao što su zemlje izvan EU-a i međunarodne organizacije).
Odbor za nadzor regulative	Neovisno tijelo unutar Komisije koje ocjenjuje kvalitetu svih procjena učinaka i bitnih evaluacija.
Podijeljeno upravljanje	Način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu relevantnih zadaća određenoj državi članici, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.
Program	Sredstvo kojim se ostvaruju posebni ciljevi politika EU-a, obično provedbom sufinanciranih projekata.
Program InvestEU	Mehanizam za mobilizaciju privatnih ulaganja u projekte koji imaju stratešku važnost za EU. Njime je 2021. zamijenjen Europski fond za strateška ulaganja.
Ured europskog javnog tužitelja	Neovisno tijelo EU-a odgovorno za istragu i kazneni progon kaznenih djela koja štete financijskim interesima EU-a.
Uredba o Europskom fondu	Predložena uredba kojom bi se u razdoblju 2028. – 2034. trebala zamijeniti Uredba o zajedničkim odredbama i kojom se utvrđuju zajednička pravila za mnoge fondove EU-a preko kojih se pojedinačnim državama dodjeljuju sredstva iz proračuna EU-a, uključujući četiri fonda kohezijske politike.

Pojam	Definicija/objašnjenje
Uredba o okviru uspješnosti	Predložena uredba o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih općih pravila za programe i aktivnosti EU-a.
Vanjsko djelovanje	Aktivnost EU-a koja se sastoji od pružanja pomoći zemljama izvan EU-a i razvoja odnosa s njima, među ostalim u okviru multilateralnih sporazuma, kao i s regionalnim ili globalnim organizacijama.
Višegodišnji financijski okvir (VFO)	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.

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.

Fotografija na naslovnoj stranici: © butenkow / stock.adobe.com.

Ikona na naslovnoj stranici izrađena je s pomoću alata dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

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

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

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-6741-4	ISSN 2812-2968	doi:10.2865/8186425	QJ-01-26-006-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6742-1	ISSN 2812-2968	doi:10.2865/0909211	QJ-01-26-006-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [mišljenje 10/2026](#) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih horizontalnih pravila za programe i aktivnosti Unije, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Ovo je mišljenje objavljeno u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a, kojim se predviđa savjetovanje s Europskim revizorskim sudom u pogledu prijedloga povezanih s financijskim pravilima i instrumentima EU-a. Mišljenje se odnosi na prijedlog nove uredbe o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih horizontalnih pravila za programe i aktivnosti Unije koji je Europska komisija objavila 16. srpnja 2025.

Svrha je ovog mišljenja iznijeti opažanja o načinu na koji je osmišljen predloženi okvir i mogućim posljedicama za praćenje rashoda EU-a i pouzdanost informacija o uspješnosti.

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