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

HR

## Iz perspektive Europskog revizorskog suda:
znatno izmijenjen, ali ne nužno nabolje

CURIA RATIONUM
EUROPSKI REVIZORSKI SUD

# Sadržaj

**Odlomak**

## 01 – 06 | Uvod

**01 – 03 | Kronologija i kontekst**

**04 – 06 | Struktura VFO-a za razdoblje 2028. – 2034.**

## 07 – 10 | Glavne poruke

## Prilog

**Prijedlozi za VFO za razdoblje 2028. – 2034. o kojima je Sud objavio mišljenja**

# Uvod

## Kronologija i kontekst

**01** Europska komisija predstavila je 16. srpnja 2025. prvi skup zakonodavnih prijedloga za višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2028. – 2034., a 3. rujna 2025. predstavila je drugi skup sektorskih prijedloga. Tim skupovima zakonodavnih prijedloga, tj. nacrtima zakonodavnih akata, utvrđuju se strateški temelji za buduće financijsko planiranje i određivanje prioriteta Europske unije tijekom sljedećeg sedmogodišnjeg proračunskog razdoblja. Nakon što ih usvoje zakonodavci EU-a, tim aktima bit će uređen predloženi proračun EU-a za razdoblje 2028. – 2034. u iznosu od 2 bilijuna eura.

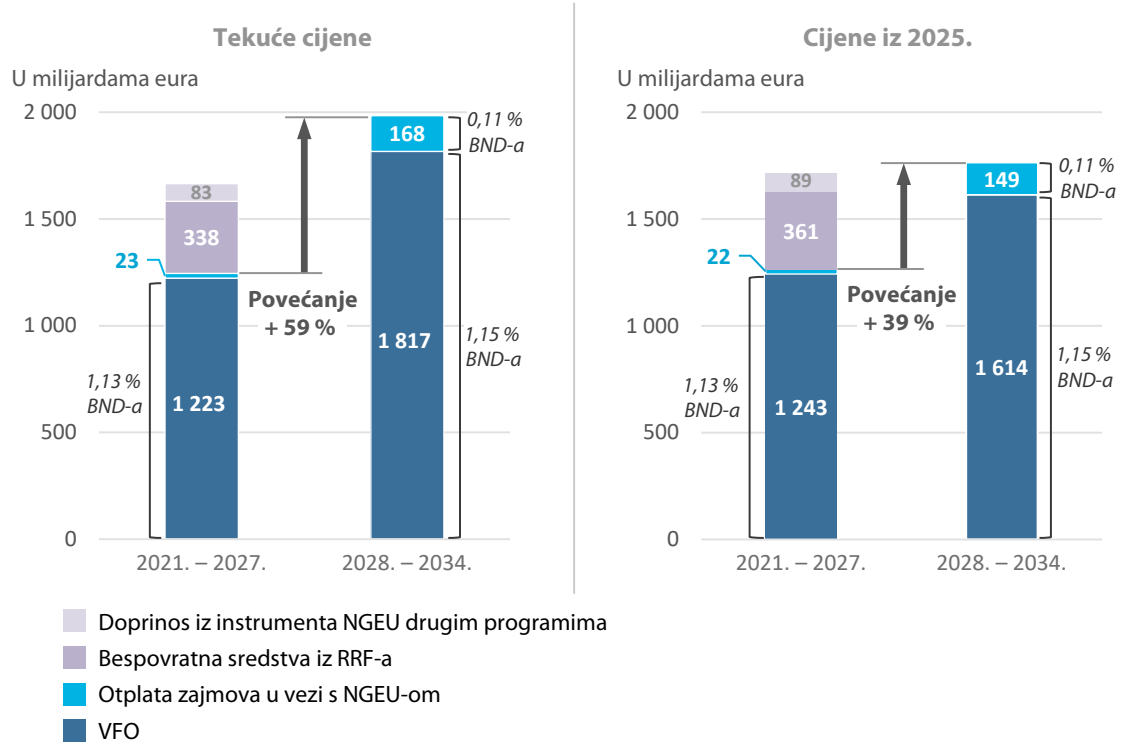
**02** Od sredine siječnja do sredine ožujka 2026. Europski revizorski sud (Sud) objavio je 12 pojedinačnih mišljenja kao odgovor na zahtjeve Europskog parlamenta i/ili Vijeća Europske unije. Iznio je svoja stajališta o mnogim područjima djelovanja EU-a, od konkurentnosti, istraživanja i kulture do kohezije, poljoprivrede i međunarodne pomoći. Procjene tih prijedloga temeljio je na svojim prethodnim revizijskim aktivnostima te dubokom poznavanju politika i programa EU-a.

**03** U ovom sažetku Sud izlaže svoje stajalište o zakonodavnom paketu u cjelini i pritom objedinjuje glavne poruke iz svojih pojedinačnih mišljenja, koje se odnose na osam ključnih tematskih područja kao što su odgovornost, pojednostavnjenje i dodana vrijednost EU-a. Cjelovit popis svih 12 prijedloga s poveznicama na mišljenja Suda nalazi se u ***Prilogu***.

# Struktura VFO-a za razdoblje 2028. – 2034.

**04** VFO je proračunski plan EU-a za sedmogodišnje razdoblje kojim se utvrđuje najviša razina potrošnje (gornje granice za preuzimanje obveza) za svaku glavnu kategoriju rashoda (naslov). Predloženo financiranje u iznosu od gotovo 2 bilijuna eura u tekućim cijenama (1,8 bilijuna eura u cijenama iz 2025.)[1] povećano je za 59 % u tekućim cijenama (39 % u cijenama iz 2025.) u odnosu na VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., čiji je iznos 1,2 bilijuna eura (vidjeti ***sliku 1.***). Gornje granice VFO-a, izražene kao postotak bruto nacionalnog dohotka (BND) EU-a, povećavaju se s 1,13 % na predloženih 1,26 % (1,15 % ako se izuzmu otplate zajmova za instrument „NextGenerationEU").

## Slika 1. | Usporedba gornjih granica za preuzimanje obveza između trenutačnog i predloženog VFO-a



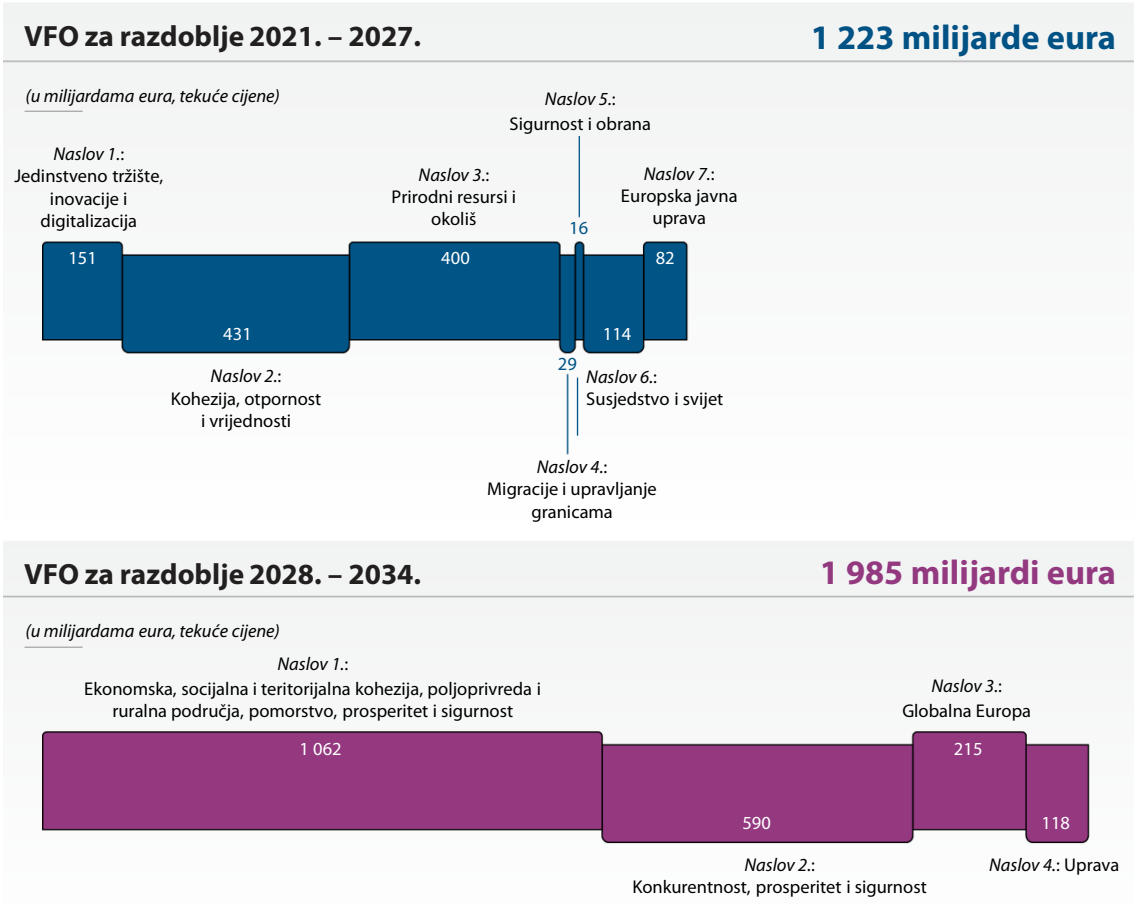

*Napomena:* iznosi za VFO za razdoblje 2021. – 2027. ne uključuju sljedeće iznose za plan REPowerEU: dodatna bespovratna sredstva u okviru sustava trgovanja emisijama (17,3 milijarde eura) i pričuvu za prilagodbu Brexitu (1,6 milijardi eura) koja je iznad gornjih granica VFO-a.

*Izvor:* Sud, na temelju podataka Europske komisije.

[1] Tekuće cijene: iznosi koji su izraženi u stvarnoj monetarnoj vrijednosti u godini u kojoj je izvršeno plaćanje. Cijene iz 2025.: iznosi koji su prilagođeni fiksnoj i stalnoj razini cijena za danu referentnu godinu, u ovom slučaju 2025., kako bi se olakšala usporedba veličine proračuna ili kupovne moći u različitim godinama tijekom razdoblja provedbe VFO-a.

**05** Predloženim paketom za razdoblje 2028. – 2034. Komisija znatno mijenja strukturu VFO-a reorganizacijom trenutačnog VFO-a sa sedam na četiri glavna naslova i smanjenjem broja programa s 52 na 16[2], što pokazuje da je riječ o opsežnoj reformi proračuna. Na ***slici 2.*** prikazan je pregled financijskih sredstava po naslovima za VFO za razdoblje 2021. – 2027. i za predloženi sljedeći VFO.

## Slika 2. | Gornje granice za preuzimanje obveza za VFO-ove za razdoblja 2021. – 2027. i 2028. – 2034. po naslovima




*Izvor:* Sud, na temelju godišnjeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2026. (SL L, 26.2.2026.) i Prijedloga uredbe COM(2025) 571 final.

[2] SWD(2025) 570 final/2.

**06** Uz znatno povećanje iznosa proračuna i smanjenje broja naslova, prijedlozima se predviđaju i druge velike promjene, koje su sažete u nastavku i na ***slici 3.***:

## Financiranje

- Godišnji nacionalni doprinosi za financiranje proračuna povećali bi se za 81 %, tj. na 235 milijardi eura u tekućim cijenama (za 48 % na 208 milijardi eura u cijenama iz 2025.).

- Povećanje broja izvora vlastitih sredstava s četiri na devet, i to uvođenjem tri nova izvora tih sredstava (neprikupljeni e-otpad, trošarine na duhan i korporativna sredstva za Europu[3]) i zadržavanjem dvaju prethodno predloženih izvora (mehanizam za ugljičnu prilagodbu na granicama i sustav trgovanja emisijama). Predložene su i prilagodbe postojećih vlastitih sredstava. Cjelokupno gledajući, te izmjene dovele bi do dodatnih godišnjih prihoda u iznosu od 66 milijardi eura u tekućim cijenama (58 milijardi eura u cijenama iz 2025.).

- Mogućnost uvedena prijedlogom o Europskom fondu u skladu s kojom države članice financiraju provedbu svojih planova za nacionalno i regionalno partnerstvo zajmovima EU-a u iznosu do 150 milijardi eura, koje bi te države članice trebale otplatiti u kasnijoj fazi. Instrument EU-a za izdavanje zajmova takve veličine, i to ne kao odgovor na krizu, važna je novost.

- Veliko povećanje duga EU-a zbog predloženog pozajmljivanja sredstava, uključujući uglavnom navedene zajmove u iznosu do 150 milijardi eura, dodatnu potporu Ukrajini u iznosu do 100 milijardi eura, zajedno s nedavno predloženim zajmom Ukrajini u iznosu od 90 milijardi eura, i potencijalnu upotrebu mehanizma za slučaj ozbiljne krize u iznosu do 395 milijardi eura.

## Prioriteti u pogledu potrošnje

- U sklopu novog naslova 1. uspostavit će se novi, pozamašni „Europski fond” u vrijednosti od 865 milijardi eura u tekućim cijenama (771 milijarda eura u cijenama iz 2025.) kojim će se različita ključna područja politika EU-a (ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija, poljoprivreda i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost) objediniti u jedinstven okvir koji počiva na jednom planu za nacionalno i regionalno partnerstvo (PNRP) za svaku državu članicu.

[3] Korporativna sredstva za Europu godišnji su paušalni doprinos poduzeća s godišnjim prihodom većim od 100 milijuna eura.

- Znatno povećanje sredstava namijenjeno je za jačanje obrambene industrijske baze EU-a i poboljšanje obrambenih sposobnosti EU-a: do 130 milijardi eura iz novog Europskog fonda za konkurentnost, koje će dopunjavati doprinosi iz Europskog fonda.

## Upravljanje proračunom i izvješćivanje o njemu

- Znatno smanjenje (20 postotnih bodova) udjela sredstava za fondove koje Komisija i države članice zajednički provode u okviru podijeljenog upravljanja. Na podijeljeno upravljanje otpadalo bi 46 %, a na izravno i neizravno 54 %.

- Prijelaz s trenutačnog modela nadoknade nastalih prihvatljivih rashoda na model financiranja koje nije povezano s troškovima, koji je uvelike inspiriran Mehanizmom za oporavak i otpornost (RRF), tj. EU-ovim fondom za oporavak od pandemije bolesti COVID-19. Većina plaćanja EU-a državama članicama ovisit će o dostizanju unaprijed utvrđenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za reforme i ulaganja te će se temeljiti na *ex ante* procjenama troškova.

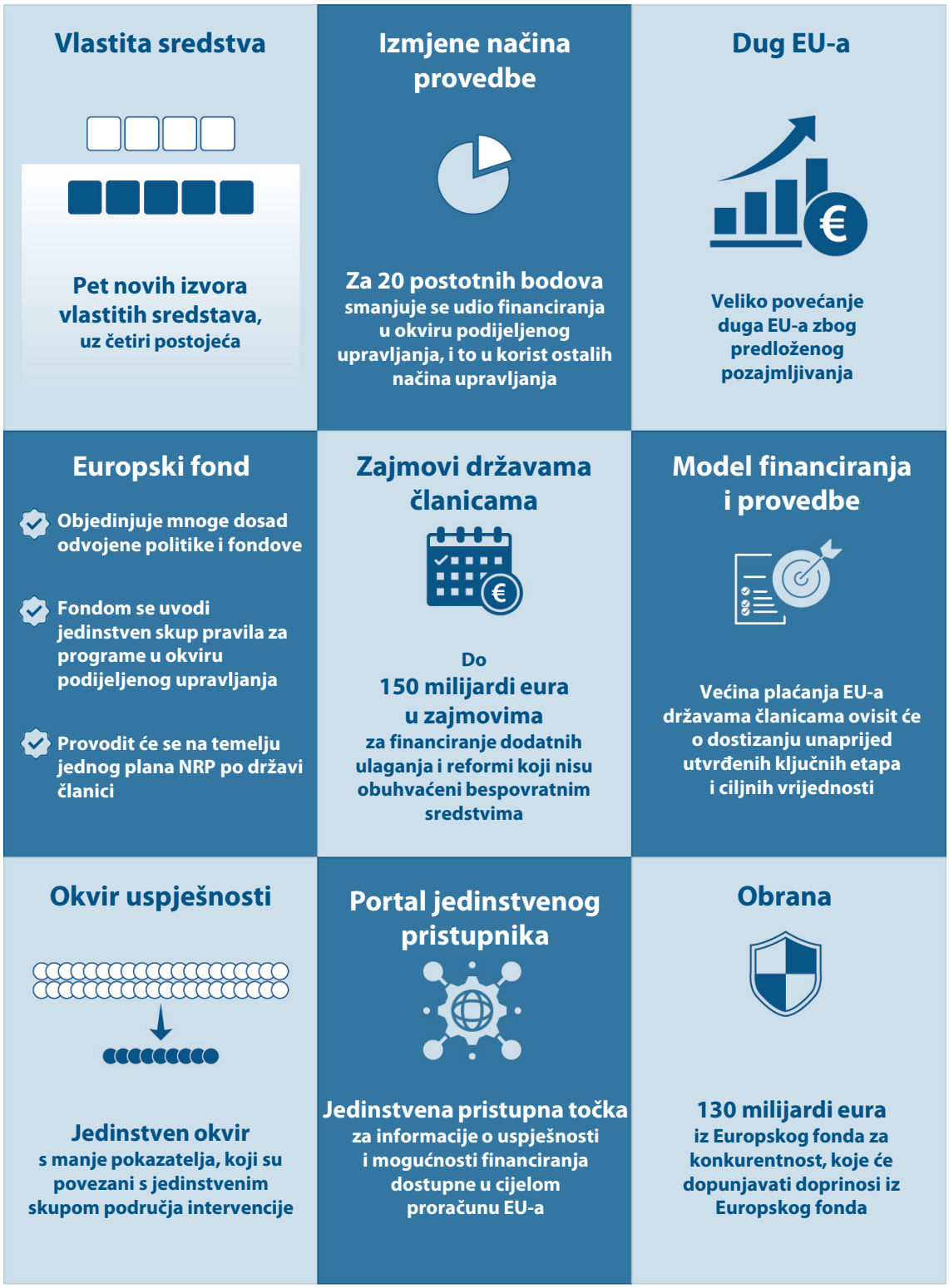
- Više fleksibilnosti u upotrebi financijskih sredstava EU-a kako bi se reagiralo na neočekivane izazove ili hitne situacije.

- Povećana upotreba pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova ili financiranja koje nije povezano s troškovima. Taj mehanizam financiranja predložen je za većinu fondova.

- Jedinstven okvir uspješnosti, sa znatno manjim brojem pokazatelja i jedinstvenim skupom područja intervencije za praćenje provedbe programa.

- Jedinstvena pristupna točka za informacije o uspješnosti i mogućnosti financiranja dostupne u cijelom proračunu EU-a (portal jedinstvenog pristupnika), kao i jedinstveno „godišnje izvješće o uspješnosti upravljanja” i izvješće o provedbi za svaki program koje će zamijeniti evaluacije u sredini programskog razdoblja.

**Slika 3. | Glavne izmjene koje je predložila Komisija (VFO za razdoblje 2028. – 2034.)**




*Izvor:* Sud, na temelju zakonodavnih prijedloga za VFO za razdoblje 2028. – 2034.

# Glavne poruke

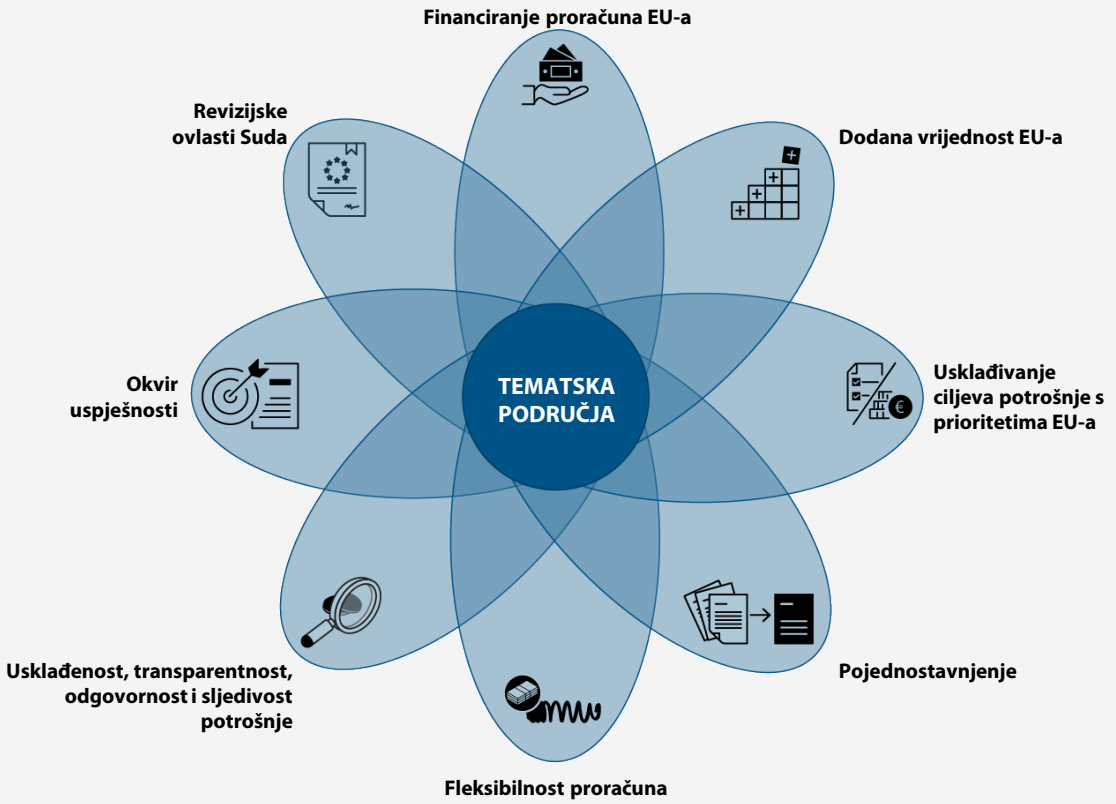
**07** Predmetni zakonodavni prijedlozi dovode do znatnih promjena u odnosu na prethodne dugoročne proračune EU-a ili VFO-ove. Očigledan je primjer potpuno novi Europski fond, kojim se objedinjuje financiranje za dugotrajne ključne politike kao što su kohezija i poljoprivreda te ostvaruju novi prioriteti na način da se olakšava preraspodjela sredstava kako bi se zadovoljile nove potrebe i reagiralo na nepredviđene krize, i to s pomoću jednog nacionalnog plana za svaku državu članicu. Iako je cilj takve integracije povećati usklađenost, ona podrazumijeva i kombiniranje politika s različitim ciljevima, vremenskim okvirima i načinima provedbe. To bi moglo dovesti do veće složenosti i potrebe za kompromisima među različitim prioritetima.

**08** U provedbi Europskog fonda u velikoj se mjeri replicira model provedbe RRF-a. Sud je na temelju svojih revizijskih aktivnosti u mnogim navratima isticao da je potrebno izvući pouke iz RRF-a kako bi se za slične instrumente u budućnosti poboljšale odgovornost i transparentnost te usmjerenost na uspješnost. Neka su od tih pitanja riješena, ali druga važna pitanja još uvijek nisu, prije svega potreba da se naglasak stavi na rezultate umjesto na ostvarenja i da se uspostavi jasna veza između financiranja i rezultata.

**09** Prvi put od 1962. za zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) više neće postojati zaseban, namjenski poljoprivredni fond. Države članice imat će veću fleksibilnost, koja će im omogućiti da prilagode svoje planove kako bi reagirale na posebne izazove s kojima bi se mogle suočiti. Međutim, u slučaju velikih odstupanja među planovima različitih država članica moglo bi doći do slabijeg usklađivanja potrošnje u okviru ZPP-a s prioritetima na razini EU-a, narušavanja tržišnog natjecanja i stvaranja nejednakih uvjeta za poljoprivrednike.

**10** U ***okviru 1.*** ukratko su prikazane glavne poruke iz mišljenja Suda o tim različitim prijedlozima. Navode se rizici i izazovi koje je Sud utvrdio i koji se odnose na osam ključnih tematskih područja.

## Okvir 1. – Ukratko o glavnim porukama




*Izvor:* Sud.

- **Financiranje proračuna EU-a**

Ako se novi izvori prihoda u konačnici ne odobre, nastat će znatan proračunski manjak, zbog čega će trebati povećati doprinose država članica na temelju njihova relativnog bogatstva (bruto nacionalni dohodak) ili smanjiti ukupnu razinu ambicioznosti proračuna.

S obzirom na predloženu raspodjelu sredstava EU-a po područjima politika, zajedno s centraliziranijom ulogom Komisije, vjerojatno će se promijeniti iznosi koje bi države članice mogle primiti iz proračuna.

Zbog velikog iznosa planiranog novog pozajmljivanja od država članica moglo bi se zahtijevati da izvrše dodatna plaćanja u već zahtjevnoj proračunskoj situaciji.

- **Dodana vrijednost EU-a**

Komisija je propustila priliku da utvrdi definiciju načina na koji se potrošnjom na razini EU-a ostvaruje vrijednost koja nadilazi vrijednost koja se stvara potrošnjom samo na nacionalnoj razini.

- **Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima EU-a**

Određivanje prioriteta potrošnje, i to za znatne dijelove proračuna, bit će u rukama država članica s oprečnim interesima. Stoga će biti teško nastojati ostvariti sve ciljeve na razini EU-a te istodobno prilagođavati intervencije regionalnim potrebama.

- **Pojednostavnjenje**

Iako je smanjenje broja pravila i programa prvi korak, time bi se, kad je riječ o podijeljenom upravljanju, administrativno opterećenje moglo prebaciti s Komisije na države članice i korisnike.

Objedinjavanje različitih politika moglo bi ugroziti postizanje njihovih pojedinačnih ciljeva.

- **Fleksibilnost proračuna**

Fleksibilnost bi mogla dovesti do smanjenja predvidljivosti proračuna, što je razlog za zabrinutost u pogledu dugoročnih ulaganja.

Veća fleksibilnost ne bi smjela značiti da se troši više novca a da pritom djelotvornost nije veća.

- **Usklađenost, transparentnost, odgovornost i sljedivost potrošnje**

U velikom dijelu proračuna pružanje jamstva o tome da se novac EU-a troši i zaračunava pravilno previše ovisi o kontrolama koje provode države članice, koje pak često nisu adekvatne.

Komisija, koja snosi krajnju odgovornost za pravilnu upotrebu sredstava EU-a, možda neće tijelima nadležnim za davanje razrješnice moći pružiti jamstvo koje se zahtijeva Ugovorom.

- **Okvir uspješnosti**

Predloženi okvir nije osmišljen na odgovarajući način, zbog čega nije moguće mjeriti koji se rezultati ostvaruju financijskim sredstvima EU-a i što građani EU-a u konačnici dobivaju za svoj novac.

Okvirom za kontrolu i odgovornost ne jamči se da države članice Komisiji dostavljaju pouzdane informacije o uspješnosti.

- **Revizijske ovlasti Suda**

U prijedlozima nedostaje jasnoće kad je riječ o osiguravanju toga da Sud ima neograničen pristup informacijama i informacijskim sustavima.

Revizorski sud usvojio je ovaj sažetak na sastanku održanom u Luxembourgu 23. travnja 2026.

*Za Revizorski sud*

Tony Murphy
*predsjednik*

# Prilog

## Prijedlozi za VFO za razdoblje 2028. – 2034. o kojima je Sud objavio mišljenja

| Zakonodavni prijedlog | Mišljenje Suda |
|---|---|
| Prijedlog uredbe o uspostavi **Europskog fonda za konkurentnost** (COM(2025) 555 final) | Mišljenje 01/2026 |
| Prijedlog uredbe o uspostavi programa **Obzor Europa** (COM(2025) 543 final) | Mišljenje 02/2026 |
| Prijedlog uredbe kojom se utvrđuje **višegodišnji financijski okvir** (COM(2025) 571 final) | Mišljenje 03/2026 |
| Prijedlog odluke o sustavu **vlastitih sredstava Europske unije** (COM(2025) 574 final) | Mišljenje 04/2026 |

| Zakonodavni prijedlog | Mišljenje Suda |
|---|---|
| Prijedlog uredbe o utvrđivanju uvjeta za provedbu potpore Unije **zajedničkoj poljoprivrednoj politici (COM(2025) 560 final)** i Prijedlog **uredbe u pogledu programa za distribuciju voća, povrća i mlijeka u školama** („EU-ov program u školama"), sektorskih intervencija, […], pravila o dostupnosti opskrbe u izvanrednim situacijama i ozbiljnim krizama te sredstava osiguranja **(COM(2025) 553 final)** | **Mišljenje 05/2026** |
| Prijedlog uredbe o **Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu i potpori Unije za pripravnost i odgovor na hitne zdravstvene situacije (COM(2025) 548 final)** | **Mišljenje 06/2026** |
| Prijedlog uredbe o uspostavi **Globalne Europe (COM(2025) 551 final)** | **Mišljenje 07/2026** |
| Prijedlog uredbe o uspostavi **Programa za jedinstveno tržište i carinu za razdoblje 2028. – 2034. (COM(2025) 590 final)** | **Mišljenje 08/2026** |
| Prijedlog uredbe o uspostavi **Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost (COM(2025) 565 final)** | **Mišljenje 09/2026** |
| Prijedlog uredbe o uspostavi **okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih horizontalnih pravila za programe i aktivnosti Unije (COM(2025) 545 final)** | **Mišljenje 10/2026** |
| Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa **AgoraEU** za razdoblje 2028. – 2034. **(COM(2025) 550 final)** | **Mišljenje 11/2026** |

| Zakonodavni prijedlog | Mišljenje Suda |
| --- | --- |
| Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa **Erasmus+** za razdoblje 2028. – 2034. **(COM(2025) 549 final)** | **Mišljenje 12/2026** |

# 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.

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 978-92-849-7485-6 | ISSN 2812-2968 | doi:10.2865/1148435 | QJ-01-26-021-HR-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-7486-3 | ISSN 2812-2968 | doi:10.2865/6477521 | QJ-01-26-021-HR-N |

## KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, sažetak „Proračun EU-a za razdoblje 2028. – 2034. iz perspektive Europskog revizorskog suda: znatno izmijenjen, ali ne nužno nabolje”, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Kao odgovor na zahtjeve zakonodavaca EU-a (Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije), Sud je objavio pojedinačna mišljenja u kojima je iznio svoja stajališta o 12 nacrta zakonodavnih akata koje je Europska komisija predložila za sljedeći sedmogodišnji proračun EU-a, poznat kao višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2028. – 2034.

U ovom se dokumentu daje pregled glavnih poruka iz tih pojedinačnih mišljenja i izlaže stajalište Suda, kao vanjskog revizora EU-a, o zakonodavnom paketu u cjelini. Svrha je ovog sažetka doprinijeti promicanju dobrog financijskog upravljanja, odgovornosti i pojednostavnjenja u budućim programima EU-a.

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