

# Pregled 06

HR

**Komisijino godišnje  
izvješće o upravljanju  
proračunom EU-a  
i njegovoj uspješnosti  
za 2022.**



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

2023

# Sadržaj

|   | Odlomak   |
|---|-----------|
| <b>Sažetak</b>  | I. – VI.  |
| <b>Uvod</b>   | 01. – 05. |
| <b>Opseg i pristup</b>  | 06. – 10. |
| <b>Priprema i donošenje AMPR-a</b>  | 11. – 20. |
| <b>Poruke povezane s uspjehom u svesku I. AMPR-a za 2022.</b>   | 21. – 37. |
| <b>Izveštavanje o uspjehom</b>  | 21. – 24. |
| <b>Usklađenost AMPR-a s izvještajima Suda</b>   | 25. – 36. |
| <b>Točnost kvantitativnih tvrdnji povezanih s uspjehom u svesku I. AMPR-a za 2022.</b>                                | 37.       |
| <b>Zaključne napomene</b>   | 38. – 44. |
| <b>Prilozi</b>  |           |
| <b>Prilog I. – Uloge različitih sudionika u izradi glavnih dokumenata Komisije u vezi s izvještavanjem o uspjehom</b> |           |
| <b>Prilog II. – Izvještaji o uspjehom programa</b>  |           |
| <b>Pokrate i skraćeni nazivi</b>  |           |
| <b>Pojmovnik</b>  |           |
| <b>Revizorski tim</b>   |           |

## Sažetak

- I. Komisija u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*) svake godine iznosi prikaz upravljanja proračunom EU-a te uspješnosti programa i politika EU-a. Donošenjem tog izvješća kolegij povjerenika preuzima ukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a. Radi se o izvješću koje je jedan od ključnih dokumenata u godišnjem postupku davanja razrješnice, u kojem Europski parlament na temelju preporuke Vijeća poziva Komisiju na odgovornost u pogledu izvršenja proračuna EU-a.
- II. Komisija Europskom revizorskom sudu (Sud) mora dostaviti AMPR za određenu godinu do kraja lipnja godine koja slijedi. Budući da Sud ima malo vremena za preispitivanje tog izvješća prije godišnjeg postupka davanja razrješnice, razmotrio je način na koji je Komisija pripremila AMPR za 2022. i izvijestila o pitanjima povezanim s uspješnošću, s naglaskom na svesku I. Osim toga, [godišnje izvješće Suda za 2022.](#) sadržavalo je poglavlje o uspješnosti s ključnim porukama o uspješnosti iz tematskih izvješća koja je Sud objavio 2022.
- III. Budući da je riječ o pregledu, a ne revizijskom izvješću, Sud je svoje aktivnosti temeljio na javno dostupnim informacijama i prethodnim revizijskim aktivnostima. Informacije i objašnjenja dobio je i od Komisije. U pregledu se uzimaju u obzir interesi dionika i, konkretnije, izvješće Europskog parlamenta o razrješnici iz svibnja 2023.
- IV. Sud je u okviru pregleda općenito utvrdio da su se pri izradi sveska I. AMPR-a za 2022. primjenjivale strateške smjernice korporativnog upravnog odbora Komisije kad je riječ o predstavljanju činjenica i postignuća u vezi s upravljanjem proračunom za 2022. Sud je ujedno prethodno izvijestio da je Komisija uspostavila pouzdane i dobro definirane postupke za pripremu AMPR-a, ali i da je i dalje bilo prostora za poboljšanje u vezi s kvalitetom podataka.
- V. Opažanje koje je Sud iznio u [tematskom izvješću 09/2022](#) i [godišnjem izvješću o uspješnosti za 2021.](#) i koje se odnosi na to da je u sklopu Komisijinih izračuna doprinos zajedničke poljoprivredne politike rashodima u području klime prikazan većim od stvarnoga bilo je relevantno i za AMPR za 2022. Od 2023. primjenjivat će se ažurirana metodologija praćenja za novu zajedničku poljoprivrednu politiku. Kad je riječ o sadržaju [godišnjeg izvješća Suda za 2022.](#), u AMPR-u se ogleda činjenica da Komisija nema iste zaključke kao Sud u vezi s pojedinim rashodovnim područjima, pri čemu je Sud izvijestio o većem broju pogrešaka koje utječu na pravilnost plaćanja.

**VI.** Pregledom glavnih finansijskih tvrdnji iznesenih u svesku I. AMPR-a Sud nije utvrdio druge nedosljednosti.

# Uvod

**01.** Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR) Komisijino je godišnje izvješće na visokoj razini o uspješnosti proračuna EU-a. Riječ je o jednom od ključnih izvora informacija za godišnji postupak davanja razrješnice, u kojem Europski parlament na temelju preporuke Vijeća nadzire izvršenje proračuna EU-a. AMPR je dio Komisijina integriranog financijskog izvješćivanja i izvješćivanja o odgovornosti, koje uključuje i konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju EU-a, dugoročna predviđanja budućih priljeva i odljeva u okviru proračuna EU-a (2024. – 2028.), izvješće upućeno tijelu nadležnom za davanje razrješnice o unutarnjim revizijama provedenima u prethodnoj godini te izvješće o mjerama poduzetima na temelju razrješnice za prethodnu financijsku godinu. Zakonski rok u kojem Komisija Europskom parlamentu, Vijeću i Sudu mora staviti na raspolaganje AMPR za godinu n kraj je lipnja godine  $n + 1$ .

**02.** Komisija je AMPR prvi put pripremila za 2015. U tom su izvješću bila spojena dva prethodna izvješća: izvješće o ocjeni<sup>1</sup> financija Unije na temelju postignutih rezultata i objedinjeno izvješće<sup>2</sup> u kojem su sažeta godišnja izvješća o radu koja su izradili Komisijini dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti. Spajanjem dvaju prethodno zasebnih izvješća Komisija je, za potrebe tijela nadležnog za davanje razrješnice, nastojala izraditi jedinstveni dokument koji obuhvaća i upravljanje proračunom EU-a i Komisijinu evaluaciju dobivenih rezultata. Priprema AMPR-a od Komisije se zahtijeva Financijskom uredbom<sup>3</sup>, uz posebne zahtjeve u pogledu izvješćivanja kao i evaluaciju financija Unije na temelju postignutih rezultata.

**03.** Od 2020. AMPR je organiziran u sljedeća tri sveska:

- U svesku I. navode se ključne činjenice i postignuća u vezi s proračunskim upravljanjem i zaštitom proračuna EU-a;
- U svesku II. iznosi se detaljna slika izvršenja proračuna EU-a te se daje pregled načina na kojima se programima potrošnje EU-a doprinijelo ostvarivanju političkih prioriteta predsjednice von der Leyen (Prilog 1.), kao i pregled unutarnje kontrole

---

<sup>1</sup> Članak 318. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#).

<sup>2</sup> Članak 66. stavak 9. [prethodno važeće Financijske uredbe](#).

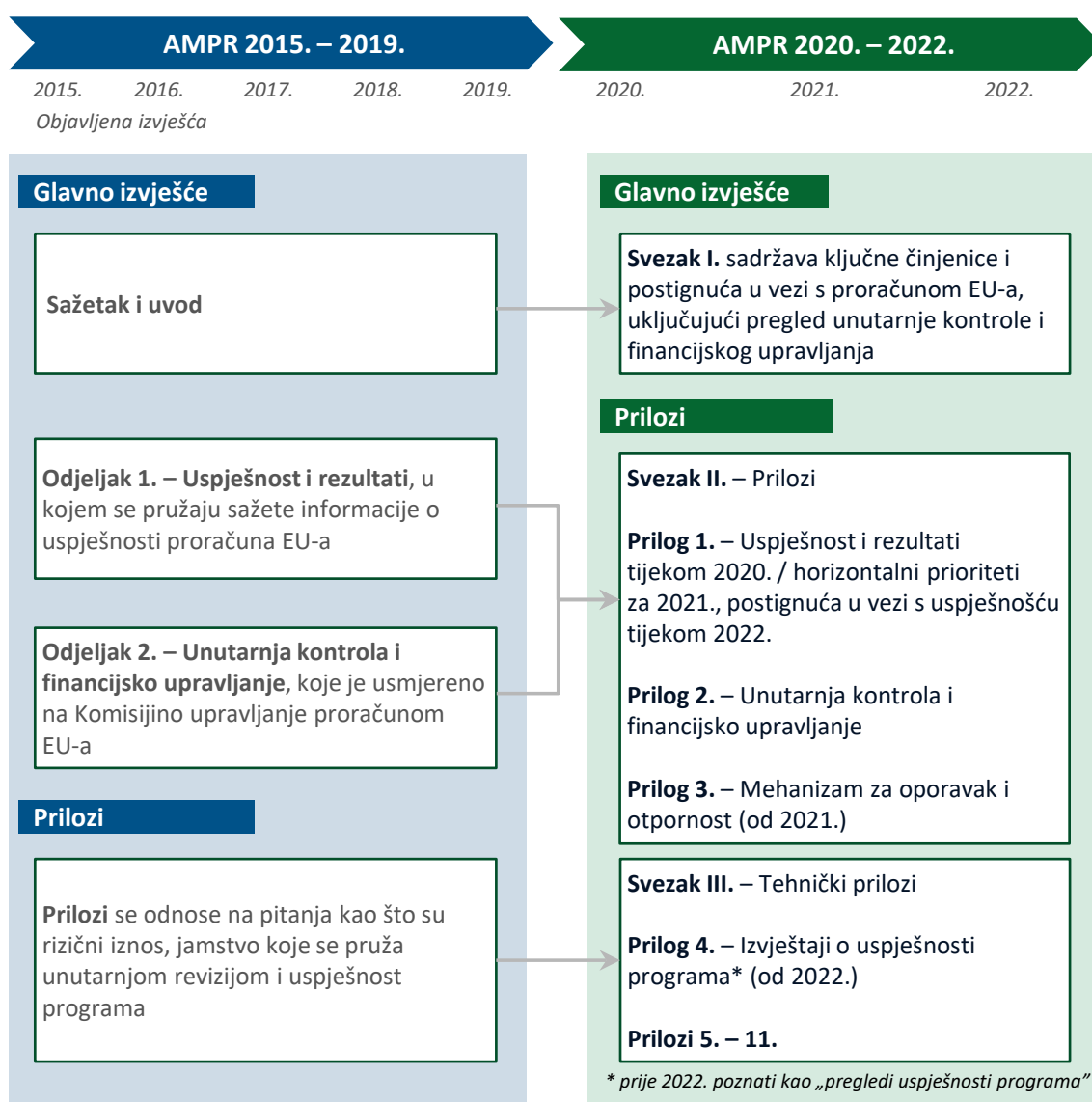
<sup>3</sup> Članak 247. stavak 1. točke (b) i (e) [Financijske uredbe](#).

i financijskog upravljanja (Prilog 2.) te aspekata uspješnosti i usklađenosti Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) (Prilog 3.);

- o Svezak III. sadržava osam tehničkih priloga izvješću, uključujući detaljno, standardizirano izvješćivanje o uspješnosti programa potrošnje (Prilog 4.). Od AMPR-a za 2022. ta se izvješća nazivaju „izvještaji o uspješnosti programa” (vidjeti *Prilog II.*).

**04.** Na *slici 1.* prikazan je pregled sadržaja AMPR-a za godine 2015. – 2022.

**Slika 1. – Promjene u strukturi AMPR-a**



Izvor: Sud.

**05.** Svezak I. AMPR-a za 2022. završava zaključkom o upravljanju i izjavom u kojoj kolegij povjerenika navodi da preuzima ukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom. U tom se svesku izvješćuje o sljedećem:

- o odgovoru na krizu uzrokovanu ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu koji je financiran sredstvima EU-a, uključujući političku, humanitarnu i financijsku potporu Ukrajini i potporu državama članicama u suočavanju s posljedicama rata;
- o financijskim sredstvima EU-a upotrijebljenim za promicanje oporavka nakon pandemije bolesti COVID-19, ostvarivanje zelenih i digitalnih prioriteta te uvođenje RRF-a;
- o instrumentima za jamčenje odgovornosti, transparentnosti i dobrog financijskog upravljanja u vezi s proračunom EU-a, uključujući kontrole primjene RRF-a;
- o novom režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna EU-a.

## Opseg i pristup

**06.** Sud svake godine u svojem godišnjem izvješću obrađuje aspekte uspješnosti proračuna EU-a. AMPR za određenu godinu Sudu se stavlja na raspolaganje u lipnju sljedeće godine (vidjeti odlomak **01.**), dokad Sud mora dovršiti revizijske aktivnosti za godišnje izvješće za predmetnu godinu. Time se donekle ograničava mjera u kojoj Sud može uzeti u obzir AMPR u svojem godišnjem izvješću za predmetnu godinu. Sud je svoja godišnja izvješća za financijske godine 2019., 2020. i 2021. podijelio na dva dijela. U prvom je dijelu riječ bila o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Drugi je obuhvaćao uspješnost i objavljen je nedugo nakon prvog dijela.

**07.** Sud se za 2022. vratio na praksu iz razdoblja prije 2019. i objavio godišnje izvješće koje se sastoji od jednog dijela, s poglavljem o uspješnosti koje je sadržavalo ključne poruke o uspješnosti iz tematskih izvješća koje je objavio 2022. Povrh toga, Sud objavljuje ovaj zasebni pregled.

**08.** Ovim su pregledom obuhvaćeni sljedeći aspekti povezani sa sveskom I. Komisijina AMPR-a za 2022.:

- o način na koji je Komisija pripremila AMPR, uključujući povezane kontrole;
- o način na koji Komisija izvješćuje o pitanjima povezanim s uspješnošću, uključujući usklađenost AMPR-a s relevantnim izvješćima Suda te točnost kvantificiranih tvrdnji.

**09.** Budući da je riječ o pregledu, a ne revizijskom izvješću, Sud je svoje aktivnosti temeljio na javno dostupnim informacijama, kao što su Komisijini dokumenti i prethodne revizijske aktivnosti Suda. Sud je ujedno dobio relevantna objašnjenja od službi Komisije (Glavne uprave za proračun (GU BUDG) i Glavnog tajništva (SEC-GEN)) te je obuhvatio kontrolne aktivnosti koje su te središnje službe provele radi pripreme AMPR-a.



**10.** U pregledu se uzimaju u obzir interesi dionika i, konkretnije, [izvješće Europskog parlamenta o razrješnici](#)<sup>4</sup> iz svibnja 2023. U tom je izvješću Sud pozvan da u svojem godišnjem izvješću ili, po potrebi, u zasebnom dokumentu obradi AMPR kako bi se uzeo u obzir godišnji postupak davanja razrješnice. S obzirom na to da je Komisija dužna AMPR za godinu n staviti na raspolaganje do kraja lipnja godine n + 1, kao i interes dionika da se rezultati aktivnosti Suda u vezi s AMPR-om prime na vrijeme za davanje razrješnice za godinu n, Sud je imao ograničeno vrijeme za preispitivanje AMPR-a. Sud se stoga usmjerio na svezak I.

---

<sup>4</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 10. svibnja 2023. s primjedbama koje su sastavni dio odluka o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2021., dio III. – Komisija i izvršne agencije.

## Priprema i donošenje AMPR-a

**11.** Komisijin korporativni upravni odbor<sup>5</sup> pružio je strateške smjernice o strukturi i sadržaju AMPR-a za 2022. U njima je navedeno da bi svezak I. AMPR-a trebao biti sažete i političke prirode te sadržavati pregled uspješnosti proračuna EU-a tijekom 2022. na visokoj razini i sažetak postignuća u vezi s proračunskim upravljanjem. Rad na AMPR-u predvodile su dvije „središnje službe” Komisije, SEC-GEN i GU BUDG, koje su primjenjivale strateške smjernice korporativnog upravnog odbora.

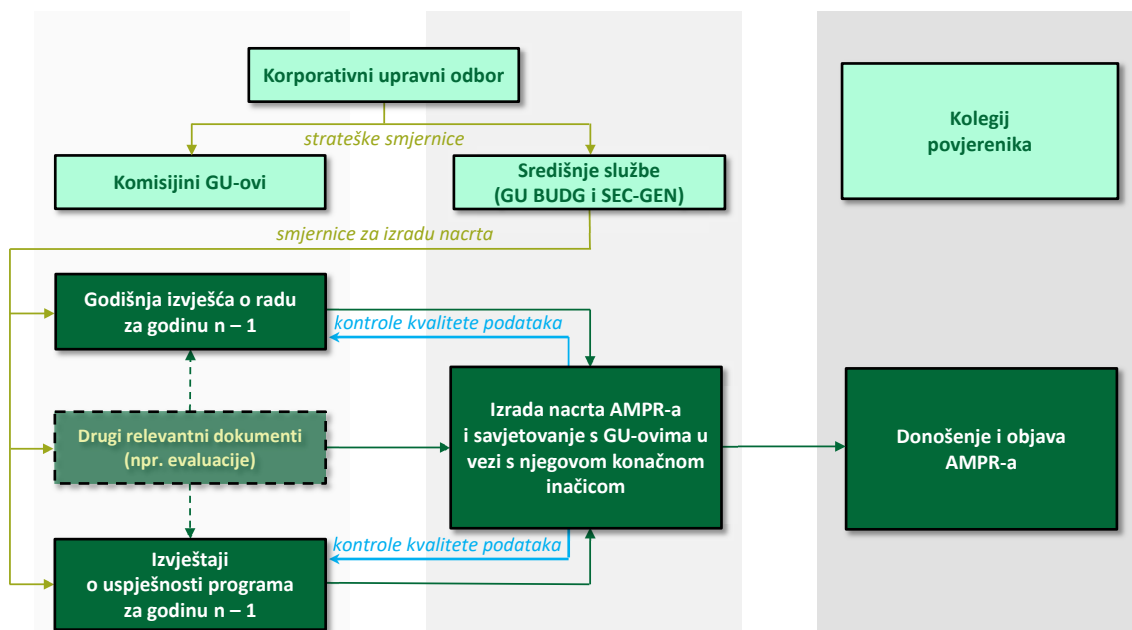
**12.** U ovogodišnjim strateškim smjernicama kao glavni prioriteti koje treba uključiti u AMPR za 2022. bili su utvrđeni odgovor EU-a na rusku ratnu agresiju na Ukrajinu, pandemiju bolesti COVID-19 i glavne buduće izazove (npr. klimatske promjene i digitalizaciju), kao i najnovije informacije o primjeni RRF-a.

**13.** AMPR je pripremljen na temelju doprinosa Komisijinih službi odgovornih za različite programe potrošnje te za izradu godišnjih izvješća o radu i izvještaja o uspješnosti programa. GU BUDG pružio je detaljne upute drugim GU-ovima kako bi ih usmjerio pri pripremi dokumenata u vezi s podnošenjem proračuna, uključujući izvještaje o uspješnosti programa i godišnja izvješća o radu. Pri sastavljanju glavnih poruka AMPR-a uzete su u obzir i samostalne evaluacije s važnim nalazima. Na [slici 2.](#) prikazan je pojednostavnjen proces sastavljanja i donošenja AMPR-a.

---

<sup>5</sup> Naslov 1.4. „Korporativni upravni odbor” u *komunikaciji Komisiji „Governance in the European Commission”*, Bruxelles, 24. 6. 2020., C(2020) 4240 final.

Slika 2. – Proces izrade AMPR-a: od pripreme do objave



Izvor: Sud.

**14.** Nakon što su GU BUDG i SEC-GEN sastavili prvi nacrt AMPR-a, započela su savjetovanja među službama te su Komisijine glavne uprave (GU-ovi) pozvane da dostave povratne informacije. Nakon tih savjetovanja nacrt su ponovno pregledali GU BUDG i SEC-GEN, a zatim uredi povjerenika, prije nego što je poslan kolegiju povjerenika na usvajanje. U *Prilogu I.* prikazane su uloge različitih subjekata uključenih u pripremu AMPR-a.

**15.** Tehnički prilozi sadržani u svesku III. AMPR-a uključivali su izvještaje o uspješnosti programa, u kojima je prikazan napredak u postizanju ciljeva svakog programa potrošnje s pomoću pokazatelja utvrđenih u relevantnom programskom zakonodavstvu. GU BUDG je za 2022. nadgradio svoj sustav za prikupljanje podataka o pokazateljima preoblikujući ga u alat koji se temelji na sustavu SAP, s jednostavnim sučeljem za unos podataka na razini GU-ova. Prema navodima Komisije u proces unosa podataka integrirane su provjere kvalitete podataka. Tim se provjerama ispituje potpunost, formatiranje (npr. u obliku datuma ili broja) i razumnost (brojevi moraju biti unutar razumnih raspona). GU BUDG ponovno je pregledao podatke nakon pripreme izvještaja o uspješnosti programa, i to na temelju svojeg znanja o programima.

**16.** Godišnja izvješća o radu izvješća su o upravljanju koja voditelj svakog Komisijina GU-a šalje kolegiju povjerenika. Ta izvješća odnose se na uspješnost predmetnog GU-a, a ne na uspješnost programa kojima se upravlja (kao što je slučaj s izvještajima o uspješnosti programa). U godišnjim izvješćima o radu iznose se financijske informacije i

informacije o upravljanju, uključujući izjavu o jamstvu koju potpisuje svaki pojedinačni glavni direktor i u kojoj se navodi da se uspostavljenim postupcima kontrole pružaju potrebna jamstva o zakonitosti i pravilnosti rashoda te jamstva da su resursi upotrijebljeni u predviđenu svrhu i u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Središnje službe pregledale su nacрте godišnjih izvješća o radu i dostavile povratne informacije nadležnim GU-ovima.

**17.** Sud je prethodno izvjestio da je Komisija uspostavila dobre i dobro definirane postupke za pripremu AMPR-a, ali da nije u potpunosti kontrolirala ili jamčila pouzdanost informacija o uspješnosti<sup>6</sup>.

**18.** Sud je u [godišnjem izvješću o uspješnosti za 2019.](#) preporučio Komisiji da dodatno poboljša pouzdanost informacija o uspješnosti koje se prikazuju u programskim izvještajima i AMPR-u. Komisija je prihvatila tu preporuku, ali navela je da nije u mogućnosti u potpunosti kontrolirati ili jamčiti pouzdanost informacija o uspješnosti koje su dostavili drugi subjekti.

**19.** Sud je u [godišnjem izvješću za 2022.](#) izvjestio o praćenju provedbe te preporuke navodeći da smatra da je ona provedena u određenoj mjeri. To je bio slučaj zato što bi smjernice Komisijinih središnjih službi trebale sadržavati dodatne pojedinosti o provjerama povezanih podataka koje trebaju provesti GU-ovi, a o rezultatima tih provjera trebalo bi izvješćivati u njihovim godišnjim izvješćima o radu. Komisija je odgovorila da je izradila akcijski plan za provedbu preporuka Službe za unutarnju reviziju kojima će se zajamčiti poboljšanje okvira za kontrolu i izvješćivanje od sljedećeg ciklusa izvješćivanja.

**20.** Nadalje, kad je riječ o pouzdanosti podataka, od 28 tematskih izvješća Suda objavljenih 2022. njih 10 sadržavalo je preporuke o prikupljanju podataka, praćenju te izvješćivanju o ključnim pokazateljima uspješnosti<sup>7</sup>. Komisija je u potpunosti ili djelomično prihvatila sve te preporuke osim jedne.

---

<sup>6</sup> [Izvešće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019.](#), naslovi iznad odlomaka 1.8. i 1.13.

<sup>7</sup> Tematska izvješća [01/2022](#), [15/2022](#) i [27/2022](#).

# Poruke povezane s uspješnošću u svesku I. AMPR-a za 2022.

## Izvješćivanje o uspješnosti

- 21.** U izradi sveska I. AMPR-a za 2022. primjenjivale su se smjernice korporativnog upravnog odbora te je taj svezak sadržavao pregled uspješnosti na visokoj razini, u kojem su se posebno razmatrala ključna pitanja kao što su potpora EU-a Ukrajini, RRF i dobro financijsko upravljanje.
- 22.** Za postizanje rezultata na temelju potrošnje sredstava EU-a može biti potrebno nekoliko godina. Proračunske obveze odobravaju se prije izvršenja plaćanja te rezultati često nisu lako mjerljivi u prvim godinama provedbe programa unutar određenog razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Programi provedeni u okviru prethodnog VFO-a mogu i dalje davati rezultate u trenutačnom VFO-u. Zbog toga su izvještaji o uspješnosti programa u svesku III. AMPR-a uključivali informacije o programima iz prethodnog razdoblja VFO-a, za razdoblje 2014. – 2020.
- 23.** VFO za razdoblje 2021. – 2027. tijekom 2022. još je bio u ranim fazama provedbe. Nadalje, za izvješćivanje o programima u okviru podijeljenog upravljanja i njihovim pripadajućim pokazateljima potrebni su podatci država članica, za čiju je dostavu zbog prirode programa potrebno određeno vrijeme. To znači da su AMPR za 2022. i izvještaji o uspješnosti programa povezani s podijeljenim upravljanjem sadržavali podatke o uspješnosti do 31. prosinca 2021., dok programi u okviru izravnog i neizravnog upravljanja mogu uključivati podatke do 31. prosinca 2022.
- 24.** Svezak I. AMPR-a za 2021. sadržavao je odlomak, uključujući grafički prikaz, u kojem se razmatrao razvoj programa u okviru prethodnog razdoblja VFO-a (vidjeti i odlomak 27.) i koji se temeljio na podacima o pokazateljima na razini programa. Proračun EU-a i programi potrošnje u okviru njega čine složen ekosustav te je cjelokupno predstavljanje provedbe bilo korisno. U svesku I. AMPR-a za 2022. nisu bile navedene takve konsolidirane informacije iako su one bile dostupne na razini programa.

## Usklađenost AMPR-a s izvješćima Suda

**25.** Sud je 2022. objavio 28 tematskih izvješća. Njima su bili obuhvaćeni mnogi izazovi s kojima se EU suočava u različitim rashodovnim područjima i politikama. U godišnjem izvješću Suda za 2022. te su poruke prikazane u pet strateških područja: odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, konkurentnost, otpornost i europske vrijednosti, klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi te fiskalne politike i javne financije. Zbog prirode revizijskog procesa Sud je u svojim revizijama uglavnom ispitivao potrošnju prije 2022. te stoga teme obuhvaćene AMPR-om za 2022. (npr. ruska ratna agresija na Ukrajinu, RRF) uglavnom nisu ulazile u posebni opseg tematskih izvješća Suda objavljenih 2022. Međutim, ta tematska izvješća i svezak I. Komisijina AMPR-a odnosili su se i na zajedničke teme, uključujući klimatske promjene, digitalizaciju i odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.

**26.** U svesku I. AMPR-a prikazan je pregled potpore iz proračuna EU-a i instrumenta „NextGenerationEU” namijenjene uključivanju klimatskih pitanja u proračun. Ukupni iznos od 119,4 milijarde eura koji je prijavila Komisija uključuje 17,6 milijardi eura u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). U [godišnjem izvješću Suda o uspješnosti za 2021.](#), za koje je primijenjena ista metodologija za praćenje rashoda povezanih s klimom u okviru ZPP-a kao i za [tematsko izvješće 09/2022](#) o potrošnji sredstava u području klime, izračunano je da je iznos koji je Komisija prijavila za 2021. (17,2 milijarde eura) bio veći od stvarnoga za 8,9 milijardi eura. Budući da će se metodologija praćenja za novi ZPP primjenjivati nakon prijelaznog razdoblja, odnosno od 2023., Komisija je za 2022. upotrijebila istu metodologiju kao za 2021. Stoga je primjedba Suda u vezi s iznosom koji je veći od stvarnoga relevantna i za AMPR za 2022.

**27.** Sud je u [godišnjem izvješću o uspješnosti za 2019.](#) preporučio Komisiji da nastavi izvješćivati o uspješnosti programa potrošnje EU-a barem onoliko dugo koliko se za određeno razdoblje VFO-a isplaćuju znatni iznosi. Komisija je tu preporuku prihvatila. Sud je u [godišnjem izvješću za 2022.](#) izvijestio o praćenju provedbe te preporuke navodeći da je ona provedena u potpunosti.

**28.** U svesku I. AMPR-a Komisija je napomenula da su uspostavljeni djelotvorni postupci za jamčenje odgovornosti, transparentnosti i dobrog financijskog upravljanja u vezi s proračunom EU-a. Na temelju rezultata kontrola i revizija izvijestila je da je rizik u trenutku plaćanja procijenjen na 1,9 %. To je bilo slično razini iz 2021. i blizu praga značajnosti od 2 %. Komisija je navela i da je procijenjeni rizik u trenutku zaključenja, kojim se prikazuje preostala stopa pogreške na kraju programskog ciklusa nakon provedbe svih kontrola i ispravaka, iznosio 0,9 %.

**29.** Sud u godišnjem izvješću razmatra pitanja povezana s Komisijinom unutarnjom kontrolom i dobrim financijskim upravljanjem. U poglavlju 1. [godišnjeg izvješća za 2022.](#) (vidjeti odlomke 1.33. – 1.35.) Sud je utvrdio da je iznos rizika u trenutku plaćanja za 2022. od 1,9 % kako ga je procijenila Komisija znatno niži od stope pogreške od 4,2 % koju je procijenio Sud. Sud izračunava tu stopu pogreške u skladu sa svojim [ovlastima iz Ugovora o EU-u](#) u vezi s podnošenjem izjave o jamstvu.

**30.** Komisija je u odgovorima na poglavlje 1. godišnjeg izvješća Suda izjavila da je sigurna da su informacije o riziku u trenutku plaćanja (1,9 % za 2022.) navedene u AMPR-u bile reprezentativne za stopu pogreške u trenutku plaćanja te je napomenula da nije imala iste zaključke kao Sud kad je riječ o pojedinim rashodovnim područjima.

**31.** Jedan je od glavnih razloga za razliku između postotka koji je naveo Sud i postotka koji je navela Komisija naslov 2. VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti”, koji je Sud razmatrao u poglavlju 6. godišnjeg izvješća. U stopi pogreške koju je naveo Sud uzimaju se u obzir uvjeti plaćanja utvrđeni u Financijskoj uredbi, Uredbi o zajedničkim odredbama (UZO) i Uredbi o zaštiti financijskih interesa EU-a. Sud je izvijestio da su, iako se Komisija složila s općim mišljenjem Suda o postojanju značajne stope pogreške u rashodima u području kohezije, Komisijine procjene pogreške bile na znatno nižoj razini od procjena koje je iznio Sud. Sud je stopu pogreške za naslov 2. VFO-a procijenio na 6,4 %, dok je Komisijina maksimalna procjena iznosila 2,6 % (vidjeti odlomke 6.64. – 6.67.).

**32.** U odgovorima na poglavlja 1. i 6. godišnjeg izvješća Suda Komisija je tu razliku pripisala činjenici da je stopom pogreške koju je procijenio Sud uzeto u obzir svako kršenje primjenjivih pravila. Komisija nije nužno smatrala da su povezani rashodi neprihvatljivi te je napomenula da programska tijela i Komisija mogu nametnuti financijske ispravke samo u slučaju da je pogreška nepravilnost u smislu članka 2. stavka 36. UZO-a<sup>8</sup>.

**33.** U svesku I. AMPR-a strateške smjernice korporativnog upravnog odbora primjenjuju se i pri sažetom prikazivanju postignuća u vezi s proračunskim upravljanjem. U njemu se navodi da je zabilježen nagli porast kamatnih stopa i inflacije, kojim se stvara znatan pritisak na proračun EU-a, kao i da je proračunska fleksibilnost u okviru trenutnog VFO-a ograničena. O tim se izazovima govorilo u poglavlju 2. godišnjeg izvješća Suda, koje se odnosi na proračunsko i financijsko upravljanje. Sud je ujedno napomenuo da su nepodmirene obveze dosegle rekordnu razinu od više od

---

<sup>8</sup> Upućivanje se odnosi na UZO koji se primjenjivao za programsko razdoblje 2014. – 2020.

450 milijardi eura. U svesku I. AMPR-a nema riječi o tome, no Komisija o razini nepodmirenih obveza izvješćuje u okviru dugoročnih predviđanja budućih priljeva i odljeva u okviru proračuna EU-a (vidjeti odlomak **01.**). Prilog 4. svesku III. AMPR-a ujedno sadržava informacije o obvezama i plaćanjima na razini programa, ali ne i o nepodmirenim obvezama. U odgovorima na poglavlje 2. Komisija je navela da redovito obavješćuje Vijeće i Europski parlament o potrebama u vezi s predviđanjima te da će tijekom godišnjih proračunskih postupaka nastaviti predlagati razine odobrenih sredstava za plaćanje kojima se na odgovarajući način ispunjavaju potrebe za plaćanjem.

**34.** RRF je u AMPR-u predstavljen u različitim odjeljcima. Svezak I. obuhvaća njegovu opću primjenu i upravljanje unutarnjom kontrolom, dok je Prilog 3. svesku II. posebno posvećen RRF-u. Komisija je u svesku I. AMPR-a napomenula da se rezultatima kontrola koje je provela potvrđuje zadovoljavajuće dostizanje svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u vezi s plaćanjima izvršenim tijekom 2022.

**35.** U poglavlju 11. godišnjeg izvješća Sud je izvijestio da su od ukupno 281 ključne etape i ciljne vrijednosti u okviru RRF-a nad kojima je proveo reviziju u njih 15 postojali problemi u vezi s pravilnošću. Procijenio je da je minimalni financijski učinak tih nalaza bio blizu praga značajnosti koji primjenjuje. U tom je poglavlju napomenuo da je u Prilogu 6. AMPR-u za 2022. Služba za unutarnju reviziju iznijela posebnu napomenu u vezi s primjenom RRF-a te uputila na potrebu za daljnjim pojačavanjem mjera za zaštitu proračuna EU-a. Sud je također napomenuo da njegovi nalazi i zaključci nisu u skladu s izjavom o jamstvu koju je podnio dužnosnik za ovjeravanje Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove (GU ECFIN).

**36.** U odgovorima na poglavlje 11. Komisija je smatrala da je njezina izvorna procjena u vezi sa „zadovoljavajućim dostizanjem” bila točna. Napomenula je i da su se zaključci Suda u pogledu toga da neke ključne etape i ciljne vrijednosti nisu bile dostignute u zadovoljavajućoj mjeri uglavnom temeljili na razlikama u tumačenju pravnih zahtjeva ili razlikama u kvalitativnoj prosudbi.



## Točnost kvantitativnih tvrdnji povezanih s uspješnošću u svesku I. AMPR-a za 2022.

**37.** Sud je preispitao glavne kvantitativne tvrdnje koje je Komisija iznijela u svesku I. AMPR-a za 2022. Time je obuhvaćeno 70 % iznosa većih od 1 milijarde eura za koje je Sud od Komisije zatražio i dobio popratne informacije i objašnjenja. Osim toga, Sud je ispitao jesu li odabrani iznosi iz sveska I. bili u skladu s iznosima navedenim u prilogima AMPR-u, u godišnjim izvješćima o radu i u financijskim izvještajima EU-a. U okviru tog preispitivanja nisu utvrđene nedosljednosti.

## Zaključne napomene

**38.** Zbog zakonskog roka u kojem Komisija mora staviti AMPR na raspolaganje, koji je postavljen na kraj lipnja sljedeće godine, Sud je ograničen u pogledu onoga što može sveobuhvatno ispitati na vrijeme za godišnji postupak davanja razrješnice. Stoga je ovaj pregled usmjeren na svezak I. AMPR-a za 2022. (odlomci **01.** i **10.**).

**39.** U tom svesku AMPR-a primjenjivale su se strateške smjernice korporativnog upravnog odbora Komisije te su predstavljene ključne činjenice i postignuća u vezi s proračunskim upravljanjem za 2022. Sud je u prethodnim izvješćima utvrdio da je Komisija uspostavila dobre postupke za pripremu AMPR-a, ali da je i dalje bilo prostora za poboljšanje u pogledu kvalitete prikupljenih podataka o uspješnosti i predstavljanja konsolidiranih informacija o uspješnosti (odlomci **11.** – **24.**).

**40.** Sud je u ovom pregledu napomenuo da na temelju svojih prethodno obavljenih revizijskih aktivnosti može smatrati da je doprinos ZPP-a rashodima u području klime kako ga je izračunala Komisija veći od stvarnoga. Od 2023. primjenjivat će se ažurirana metodologija praćenja za novi ZPP (odlomek **26.**).

**41.** Kad je riječ o sadržaju godišnjeg izvješća Suda, u AMPR-u se ogledala činjenica da Komisija nema iste zaključke kao Sud u vezi s pojedinim rashodovnim područjima. Komisija je za proračun za 2022. prijavila rizik u trenutku plaćanja od 1,9 %, što je znatno niže od stope pogreške od 4,2 % koju je Sud iznio u godišnjem izvješću. Sud izračunava tu stopu pogreške u skladu sa svojim **ovlastima iz Ugovora o EU-u** u vezi s podnošenjem izjave o jamstvu (odlomci **28.** – **32.**).

**42.** Kad je riječ o RRF-u, Sud je u godišnjem izvješću zaključio da su od ukupno 281 ključne etape i ciljne vrijednosti nad kojima je proveo reviziju u njih 15 postojali problemi u vezi s pravilnošću. Komisija se u tim slučajevima nije složila s tumačenjem Suda. U okviru sveska I. AMPR-a navodi se da su sve ključne etape i ciljne vrijednosti za plaćanja izvršena tijekom 2022. dostignute u zadovoljavajućoj mjeri (odlomci **35.** i **36.**).

**43.** Osim toga, Sud je u godišnjem izvješću skrenuo pozornost na rekordnu razinu nepodmirenih obveza tijekom 2022. U svesku I. AMPR-a nije bilo riječi o tome, no Komisija je razinu nepodmirenih obveza uzela u obzir u okviru dugoročnih predviđanja budućih priljeva i odljeva u okviru proračuna EU-a (odlomek **33.**).

**44.** Sud je preispitao glavne kvantitativne tvrdnje koje je Komisija iznijela u svesku I. AMPR-a te nije utvrdio druge nedosljednosti (odlomek **37.**).

Ovaj je pregled usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Jan Gregor, na sastanku održanom u Luxembourggu 24. listopada 2023.

*za Revizorski sud*

Tony Murphy  
*predsjednik*

## Prilozi

### Prilog I. – Uloge različitih sudionika u izradi glavnih dokumenata Komisije u vezi s izvješćivanjem o uspješnosti

| Izvješće                          | Središnje službe<br>(GU BUDG / SEC-GEN)   | GU-ovi  | Kolegij  |
|-----------------------------------|---|---|--|
| AMPR                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ sastavljaju nacrt izvješća</li> <li>○ primjenjuju strateške smjernice korporativnog upravnog odbora</li> <li>○ savjetuju se s nadležnim glavnim upravama</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ u svojim programskim izvještajima i godišnjim izvješćima o radu navode glavne probleme/poruke koji se trebaju uključiti u AMPR</li> <li>○ pružaju povratne informacije o nacrtima</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ jamči dosljednost političkih poruka</li> <li>○ donosi izvješće</li> </ul> |
| Izvještaji o uspješnosti programa | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ stavljaju na raspolaganje predloške / upute / smjernice („okružnica o proračunu”) i organiziraju osposobljavanje</li> <li>○ pregledavaju nacрте i šalju povratne informacije nadležnim glavnim upravama</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ prikupljaju podatke za pokazatelje</li> <li>○ sastavljaju nacрте programskih izvještaja</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ donosi izvješće (kao dio prijedloga nacрта proračuna)</li> </ul>          |
| Godišnje izvješće o radu          | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ stavljaju na raspolaganje predloške / upute / smjernice</li> <li>○ pregledavaju nacрте i šalju povratne informacije nadležnim glavnim upravama</li> <li>○ organiziraju stručne preglede</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ sastavljaju nacrt izvješća</li> <li>○ odobravaju izvješće (glavni direktor)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ odlučuje o daljnjem postupanju</li> </ul>                                 |

## Prilog II. – Izvještaji o uspješnosti programa

U sklopu izvještaja o uspješnosti programa uključenih u tehničke priloge svesku III. svi programi potrošnje EU-a koji se financiraju u okviru VFO-a prikazuju se na sažet i ujednačen način. Glavni su elementi tih izvještaja sljedeći:

- o čemu je riječ u programu (misija, ciljevi i struktura, poveznica s VFO-om za razdoblje 2014. – 2020.);
- izvršenje proračuna i uspješnost;
- doprinos ostvarivanju horizontalnih prioriteta, kao što su oni koje se odnose na zelene, rodne i digitalne politike;
- procjena uspješnosti na temelju ključnih pokazatelja uspješnosti, u okviru koje se upućuje na polaznu vrijednost, ciljnu vrijednost i stvarnu vrijednost pokazatelja, kao i procjena u pogledu toga napreduje li se prema planu;
- doprinos ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

## Pokrate i skraćeni nazivi

**AMPR:** godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (od engl. *Annual Management and Performance Report*)

**GU BUDG:** Glavna uprava za proračun

**GU ECFIN:** Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove

**RRF:** Mehanizam za oporavak i otpornost (od engl. *Recovery and Resilience Facility*)

**SEC-GEN:** Glavno tajništvo

**UZO:** Uredba o zajedničkim odredbama

**VFO:** višegodišnji financijski okvir

**ZPP:** zajednička poljoprivredna politika

# Pojmovnik

**Ciljevi održivog razvoja:** 17 ciljeva održivog razvoja koji su utvrđeni Programom Ujedinjenih naroda za održivi razvoj do 2030. s ciljem poticanja svih zemalja da djeluju u područjima od najveće važnosti za ljudsku vrstu i planet.

**Digitalizacija:** uvođenje digitalne tehnologije i digitaliziranih podataka u procese i zadatke.

**Dobro financijsko upravljanje:** upravljanje sredstvima u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

**Financijska uredba:** skup pravila kojima se uređuju struktura i uporaba proračuna EU-a te povezani procesi kao što su unutarnja kontrola, izvješćivanje, revizija i razrješnica.

**Godišnje izvješće:** godišnje revizijsko izvješće Europskog revizorskog suda koje sadržava izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a i pravilnosti povezanih transakcija, koju Europski revizorski sud mora dostaviti Europskom parlamentu i Vijeću u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije.

**Godišnje izvješće o radu:** izvješće koje sastavljaju sve glavne uprave Komisije te sve institucije ili tijela EU-a u kojem se navodi koji su rezultati ostvareni u odnosu na postavljene ciljeve te kako su upotrijebljeni financijski i ljudski resursi.

**Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti:** izvješće u kojem Komisija svake godine iznosi informacije o svojem upravljanju proračunom EU-a i postignutim rezultatima i koje sadržava sažeti prikaz informacija iz godišnjih izvješća o radu njezinih glavnih uprava i izvršnih agencija.

**Izravno upravljanje:** upravljanje fondom ili programom EU-a koje, za razliku od podijeljenog ili neizravnog upravljanja, izravno obavlja sama Komisija.

**Klimatske promjene:** promjene u klimatskom sustavu Zemlje koje dovode do novih dugoročnih obrazaca vremenskih prilika.

**Korporativni upravni odbor:** središnje upravljačko tijelo Komisije zaduženo za koordinaciju, nadzor, savjete i strateško usmjeravanje u pogledu korporativnih pitanja, uključujući raspodjelu resursa i upravljanje rizikom. Sastaje se redovito, njime predsjedava glavni tajnik te se u okviru njega okupljaju glavni direktori odgovorni za proračun, ljudske resurse i sigurnost te glavni direktor Pravne službe. Viši članovi relevantnih ureda povjerenika sudjeluju kao promatrači.

**Mehanizam za oporavak i otpornost:** mehanizam EU-a za financijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19, poticanju oporavka i pružanju odgovora na izazove u zelenijoj i digitalnijoj budućnosti.

**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).

**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.

**Pogreška:** posljedica netočnog izračuna ili nepravilnosti uzrokovane neispunjavanjem zakonskih i ugovornih obveza.

**Pokazatelj:** informacije koje se upotrebljavaju za mjerenje ili procjenu nekog aspekta uspješnosti. Ključnim pokazateljem uspješnosti mjeri se uspješnost u odnosu na ključne ciljeve.

**Pravilnost:** mjera u kojoj je određena transakcija ili aktivnost usklađena s važećim pravilima i propisima te ugovornim obvezama.

**Preuzeta obveza:** iznos sredstava predviđen u proračunu za financiranje točno određene rashodovne stavke, kao što su ugovor ili sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava. Nepodmirene obveze čini zbroj preuzetih obveza koje još nisu pretočene u plaćanja.

**Program:** sredstvo kojim se ostvaruju posebni ciljevi politika EU-a, obično provedbom sufinanciranih projekata.

**Programski izvještaj:** obrazloženje za operativna odobrena sredstva koja je Komisija zatražila za svaki program potrošnje u nacrtu godišnjeg proračuna, na temelju provedbe zabilježene prethodnih godina koja se mjeri s pomoću pokazatelja.

**Razrješnica:** godišnja odluka Europskog parlamenta kojom se Komisiji daje konačno odobrenje za način na koji je proračun izvršen.

**Stopa pogreške:** statistička procjena pogreške u određenom statističkom skupu iznesena na temelju ispitivanja reprezentativnog uzorka transakcija odabranih iz tog skupa.



**Tematsko izvješće:** dokument u kojem se iznose nalazi određene revizije koju je proveo Europski revizorski sud kako bi se utvrdilo poštuju li se pri provedbi određene aktivnosti načela dobrog financijskog upravljanja i jesu li ostvareni njezini ciljevi.

**Uključivanje klimatskih pitanja:** uključivanje pitanja povezanih s klimom u sve politike, instrumente, programe i fondove.

**Uredba o zajedničkim odredbama:** uredba kojom se utvrđuju pravila koja se primjenjuju na svih pet europskih strukturnih i investicijskih fondova.

**Višegodišnji financijski okvir:** plan potrošnje EU-a u kojem su (na temelju ciljeva politika) utvrđeni prioriteti i gornje granice, obično na razdoblje od sedam godina. Tim planom pruža se struktura unutar koje se utvrđuju godišnji proračuni EU-a te se u njemu određuju granice rashoda za svaku rashodovnu kategoriju.

**Zajednička poljoprivredna politika:** središnja jedinstvena politika EU-a za poljoprivredu koja obuhvaća subvencije i niz drugih mjera čija je svrha zajamčiti sigurnost opskrbe hranom i primjeren životni standard poljoprivrednika u EU-u te promicati ruralni razvoj i zaštititi okoliš.

## Revizorski tim

Ovaj pregled usvojilo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Jan Gregor i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije Unije. Radni zadatak prevodio je član Suda Jorg Kristijan Petrovič, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Martin Puc, ataše u njegovu uredu Mirko Iaconisi, rukovoditelj Colm Friel, voditelj radnog zadatka Mircea-Cristian Martinescu te revizori Dana Šmíd Foltýnová i Roland Schober. Grafičku podršku pružao je Jesús Nieto Muñoz. Jezičnu podršku pružala je Laura McMillan.

# AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2023.

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.

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

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

## Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

|     |                        |                |                   |                   |
|-----|------------------------|----------------|-------------------|-------------------|
| PDF | ISBN 978-92-849-1274-2 | ISSN 2811-8227 | doi: 10.2865/7621 | QJ-AN-23-003-HR-N |
|-----|------------------------|----------------|-------------------|-------------------|

Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR) Komisijino je izvješće na visokoj razini o uspješnosti proračuna EU-a. Dio je Komisijina godišnjeg paketa financijskih izvješća. Zbog zakonskih rokova koji se odnose na taj proces Sud je ograničen u pogledu onoga što može sveobuhvatno ispitati na vrijeme za godišnji postupak davanja razrješnice. Ovaj pregled stoga je usmjeren na svezak I. AMPR-a. U pregledu se navodi da je, cjelokupno gledajući, Komisija uspostavila dobre postupke za pripremu AMPR-a. Sud ujedno ističe da se u AMPR-u ogleda činjenica da Komisija nema iste zaključke kao Sud u vezi s pojedinim rashodovnim područjima te da je bilo prostora za povećanje kvalitete podataka o uspješnosti.

**EUROPSKI REVIZORSKI SUD**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**Tel.: +352 4398-1**

**Upiti: [eca.europa.eu/hr/contact](https://eca.europa.eu/hr/contact)**  
**Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)**  
**Twitter: @EUAuditors**



**EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD**