

Pregled 02

HR

Odgovornost,
transparentnost i
usmjerenost na
uspješnost – pouke
koje treba izvući iz
nedostataka
Mehanizma za
oporavak i otpornost



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

2025

Sadržaj

	Odlomak
Glavne poruke	01. – 23.
Zašto je ovo područje važno	01. – 07.
Nalazi Suda i pouke za sljedeći višegodišnji financijski okvir	08. – 23.
Detaljnije o opažanjima Suda	24. – 107.
Financiranje koje nije povezano s troškovima nije samo po sebi dovoljno da bi RRF bio instrument koji se temelji na uspješnosti	24. – 42.
RRF je usmjeren na napredak u provedbi, a ne na uspješnost	24. – 34.
Učinkovitost se ne može mjeriti jer Komisija ne prikuplja informacije o stvarnim troškovima	35. – 37.
Izvješćivanje o RRF-u prilagođeno je korisnicima, ali njime se pružaju ograničene informacije o uspješnosti te postoje rizici u pogledu pouzdanosti podataka	38. – 42.
Okvir za usklađenost i pravila za zaštitu financijskih interesa EU-a u sklopu RRF-a nisu dovoljno pouzdani	43. – 73.
Na temelju Uredbe o RRF-u moguća su različita tumačenja i diskrecijska procjena pravnih zahtjeva	45. – 57.
Komisija je poboljšala svoje revizijske aktivnosti u području javne nabave i državnih potpora, ali one i dalje nisu bile dostatne za pružanje jamstva	58. – 68.
Smanjenja financijskih doprinosa ne odnose se na pojedinačna kršenja pravila o javnoj nabavi	69. – 73.
Provedba napreduje uz kašnjenja te i dalje postoje rizici u pogledu dovršetka mjera, rezultata i financiranja	74. – 107.
Provedba napreduje, ali uz kašnjenja, što čini rizik za dovršetak mjera i postizanje ciljeva RRF-a	74. – 90.
Mjerama u okviru RRF-a općenito su postignuta planirana ostvarenja, ali uz ograničene rezultate u pogledu savladavanja strukturnih izazova i doprinosa postizanju ciljeva EU-a	91. – 102.
Komisija je uspješno uspostavila mehanizam za povećanje zaduživanja u svrhu financiranja RRF-a, ali zbog sve većih troškova financiranja izvršit će se pritisak na buduće proračune EU-a	103. – 107.

Prilog

Prilog. – Izvješća, pregledi i mišljenja Suda povezani s RRF-om (do travnja 2025.)

Pokrate

Pojmovnik

Revizorski tim

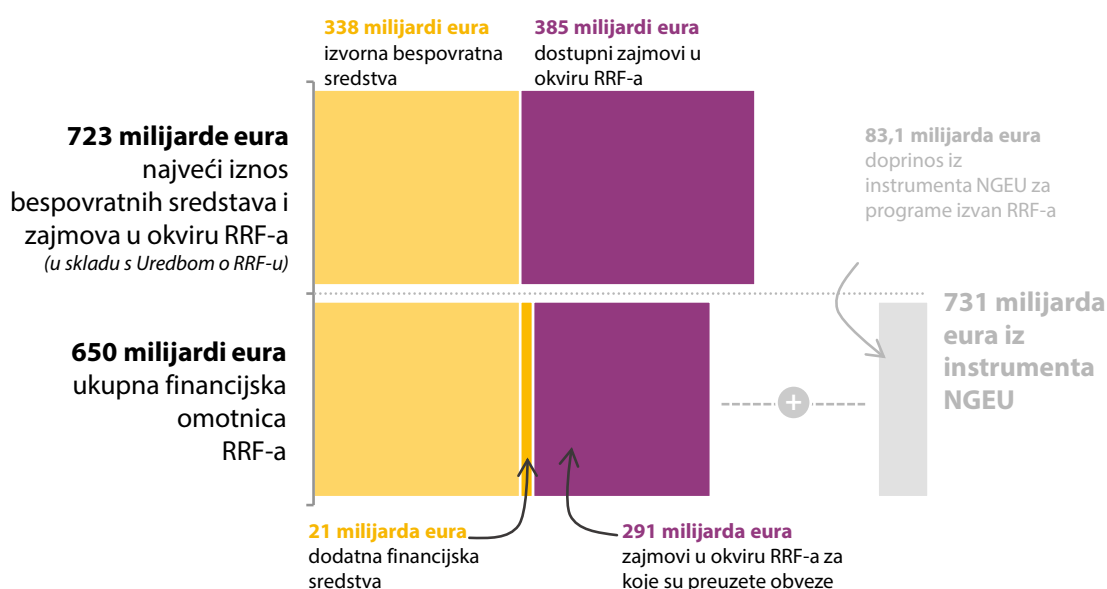
Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

01. Tijekom akutne krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 Vijeće je u prosincu 2020. donijelo instrument „NextGenerationEU” (NGEU) u vrijednosti većoj od 800 milijardi eura (u tekućim cijenama). Taj je instrument uspostavljen u vrlo kratkom roku kao jednokratni, privremeni instrument koji je dopuna višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027. te koji se financira zajedničkim zaduživanjem.

02. **Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)** glavna je sastavnica instrumenta NGEU i glavni proračunski odgovor EU-a na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. Njegov početni proračun iznosio je 723,8 milijardi eura (u bespovratnim sredstvima i zajmovima). Od tog su iznosa do kraja 2024. obveze preuzete za 650 milijardi eura jer je određen broj država članica odlučio da neće upotrijebiti zajmovnu komponentu koja im je dodijeljena (vidjeti [sliku 1.](#)).

Slika 1. – Proračun instrumenta NGEU na kraju 2024.



Izvor: Sud, na temelju Komisijine [tablice pokazatelja za oporavak i otpornost](#).

03. Opći je cilj RRF-a promicati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju EU-a povećanjem njegove otpornosti, pripravnosti na krizu i potencijala rasta te ublažiti socijalne i gospodarske posljedice pandemije bolesti COVID-19, što uključuje potporu zelenoj i digitalnoj tranziciji. Posebni je cilj RRF-a državama članicama osigurati financijska sredstva na temelju toga što zadovoljavajuće dostižu ključne etape ili ciljne vrijednosti utvrđene u svojim planovima za oporavak i otpornost provedbom reformi i ulaganja.

04. Komisija provodi RRF u okviru izravnog upravljanja, pri čemu su države članice korisnice (u slučaju bespovratnih sredstava) i zajmoprimaljice (u slučaju zajmova) sredstava. Iz RRF-a se financiraju mjere (reforme i ulaganja) u državama članicama EU-a koje se provode od veljače 2020. (početak pandemije) do kolovoza 2026. Kako bi ostvarile korist od RRF-a, države članice dostavile su planove za oporavak i otpornost, koje je Komisija ocijenila, a Vijeće odobrilo. U planovima za oporavak i otpornost utvrđene su mjere kojima se doprinosi savladavanju izazova utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju unutar okvira EU-a za koordinaciju gospodarskih i socijalnih politika poznatog kao europski semestar.

05. Kako bi se ostvarili njegovi ciljevi, iz RRF-a se pruža financijska potpora državama članicama, koje se koriste tim sredstvima za provedbu mjera u okviru šest stupova. Iako se provedba svake mjere procjenjuje na temelju (kvalitativnih) ključnih etapa i/ili (kvantitativnih) ciljnih vrijednosti, utvrđeni su zajednički pokazatelji u svrhu izvješćivanja o napretku te praćenja i evaluacije RRF-a u odnosu na njegove opće i posebne ciljeve te stoga pružanja informacija o napretku RRF-a u cjelini.

06. RRF je instrument koji se temelji na „financiranju koje nije povezano s troškovima”, što znači da se, osim pretfinanciranja, sva plaćanja temelje na tome jesu li države članice dostigle relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti. Iako usklađenost rashoda u okviru RRF-a sa svim primjenjivim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet za to da određena država članica primi plaćanje, države članice, zajedno s Komisijom, moraju zajamčiti zaštitu financijskih interesa EU-a u skladu sa svojim odgovornostima, pri čemu Komisija snosi krajnju odgovornost.

07. RRF ima nekoliko značajki po kojima se razlikuje od drugih instrumenata EU-a:

- iako ga Komisija provodi u okviru izravnog upravljanja, Vijeće mora odobriti planove za oporavak i otpornost i zahtjeve za plaćanje, pri čemu su korisnice države članice;

- riječ je o prvom slučaju u kojem je model „financiranja koje nije povezano s troškovima” primijenjen na širokoj osnovi i u kojem su plaćanja uvjetovana zadovoljavajućim dostizanjem prethodno dogovorenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti umjesto da se temelje na nadoknadi troškova;
- njime se financiraju mjere povezane s izazovima specifičnim za pojedinu zemlju utvrđenim u okviru europskog semestra te stoga ne uključuje samo ulaganja nego i reforme;
- financira se gotovo u cijelosti pozajmljivanjem na tržištima, pri čemu se otprilike polovica sredstava državama članicama dodjeljuje u obliku zajmova;
- ne postoji pravni zahtjev za sufinanciranje, a maksimalna sredstva dodijeljena određenoj državi članici ograničena su na ukupne procijenjene troškove mjera uključenih u njezin plan za oporavak i otpornost.

Nalazi Suda i pouke za sljedeći višegodišnji financijski okvir

08. U ovom se pregledu objedinjuju glavni nalazi i opažanja izneseni u revizijama, pregledima, poglavljima godišnjih izvješća i mišljenjima o RRF-u koje je Europski revizorski sud (Sud) objavio do travnja 2025. Sud se usredotočio na tri ključna područja:

- strukturu RRF-a kao instrumenta koji se temelji na uspješnosti;
- jamstvo u pogledu pravilnosti plaćanja i zaštite financijskih interesa EU-a;
- provedbu do kraja 2024.

09. Cilj je ovog pregleda dvojak: (i.) dionicima Suda pružiti pregled ključnih opažanja proizašlih iz aktivnosti Suda u vezi s RRF-om i (ii.) doprinijeti tekućoj raspravi o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje nakon 2027., posebno u pogledu eventualnih budućih instrumenata koji se temelje na financiranju koje nije povezano s troškovima. RRF ima ključnu ulogu u oporavku nakon pandemije, a Sud je u svojim izvješćima iznio opažanja o djelotvornosti i provedbi RRF-a te odgovornosti u vezi s njim.

Financiranje koje nije povezano s troškovima nije samo po sebi dovoljno da bi RRF bio instrument koji se temelji na uspješnosti

10. U Uredbi o RRF-u upućuje se na njegovu „prirodu [...] utemeljenu na uspješnosti” jer se plaćanja koja Komisija izvršava državama članicama temelje na zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, a ne na nadoknadi prihvatljivih rashoda. Međutim, ta uredba ne sadržava definiciju „uspješnosti”. Prema definiciji koju primjenjuje Sud i u skladu s Financijskom uredbom uspješnost je mjerilo koje pokazuje u kojem su stupnju određenom mjerom, projektom ili programom financiranim sredstvima EU-a ispunjeni postavljeni ciljevi i ostvarena odgovarajuća vrijednost za uloženi novac (vidjeti odlomak [24.](#)).

11. Komisija je objasnila da je namjera suzakonodavaca, ugrađena u Uredbu o RRF-u i Financijsku uredbu iz 2018.¹, bila da doprinos u obliku financiranja koje nije povezano s troškovima i koje se temelji na ostvarivanju rezultata mjerenih u odnosu na prethodno utvrđene ključne etape čini financiranje na temelju uspješnosti. Međutim, financiranje koje nije povezano s troškovima nije samo po sebi dovoljno da bi RRF bio instrument koji se temelji na uspješnosti. Sud smatra da RRF nije instrument koji se temelji na uspješnosti jer je usmjeren na napredak u provedbi, a ne na uspješnost, i to s obzirom na sljedeće:

- s pomoću ključnih etapa i ciljnih vrijednosti dobivaju se informacije o napretku u provedbi mjera financiranih iz RRF-a, no te su etape i vrijednosti usmjerene na ostvarenja, a ne na rezultate, razlikuju se u pogledu ambicija, ponekad nisu dovoljno jasne i ne obuhvaćaju uvijek ključne faze provedbe određene mjere, uključujući dovršetak (vidjeti odlomke [24.](#) – [30.](#));
- zajednički pokazatelji uglavnom se odnose na ostvarenja, samo u ograničenoj mjeri obuhvaćaju šest stupova RRF-a i nisu dobro usklađeni s ciljevima EU-a u odgovarajućim područjima politike (npr. zelena i digitalna tranzicija). Za te zajedničke pokazatelje nisu utvrđene ni polazne vrijednosti ni očekivane ciljne vrijednosti (vidjeti odlomke [31.](#) – [34.](#));
- budući da Komisija ne prikuplja i ne upotrebljava informacije o stvarnim troškovima, nije moguće procijeniti učinkovitost korištenja resursima, a time ni ostvarivanje vrijednosti za uloženi novac (vidjeti odlomke [35.](#) – [37.](#)).

¹ Uvodna izjava 53. [Uredbe o RRF-u](#) te uvodna izjava 56. i članak 125. stavak 1. točka (a) [Financijske uredbe](#).

12. Sud je utvrdio da je, s obzirom na ograničen vremenski okvir, Komisijino ocjenjivanje planova za oporavak i otpornost, koji su osnova za financiranje u okviru RRF-a, općenito bilo primjereno. Međutim, pristup definiranju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, čije je zadovoljavajuće dostizanje uvjet za plaćanje, razlikuje se među državama članicama. Nepostojanje usklađenog pristupa utječe na usporedivost među državama članicama i čini rizik od nejednakog postupanja (vidjeti odlomak [30.](#)).

13. RRF-om su obuhvaćeni ciljevi iz širokog raspona područja politika, čime se povećava rizik od preklapanja s drugim instrumentima EU-a i nedostatka usmjerenosti. Nadalje, u ključevima za raspodjelu sredstava državama članicama ne odražavaju se nužno ciljevi RRF-a ni specifični izazovi i potrebe za ulaganjima u državama članicama (vidjeti odlomak [31.](#)).

14. Izvješćivanje o napretku u provedbi s pomoću tablice pokazatelja za oporavak i otpornost u okviru RRF-a prilagođeno je korisnicima, no u vezi s njim postoje problemi s kvalitetom podataka te u određenim aspektima ono nije dovoljno usmjereno na uspješnost i transparentnost. Konkretno, to se izvješćivanje temelji na procijenjenim troškovima ili jediničnim vrijednostima, a ne na stvarnim troškovima, te Komisija provodi samo osnovne provjere vjerodostojnosti (vidjeti odlomke [38.](#) – [42.](#)).

Pouke za buduće instrumente koji se temelje na uspješnosti

Za buduće instrumente koji se temelje na uspješnosti važno je:

- da je financiranje jasno povezano s rezultatima. Ako to nije moguće, takav se sustav ne bi trebao primjenjivati;
- da usmjerenost na uspješnost nadilazi određivanje uvjeta plaćanja, kao što su ključne etape i ciljne vrijednosti, te uključuje sve elemente potrebne za procjenu djelotvornosti i učinkovitosti, uključujući informacije o stvarnim troškovima;
- da se uvjeti plaćanja utvrđuju na usklađen način i dosljedno se primjenjuju na sve države članice kako bi se zajamčilo jednako postupanje;
- da se područje primjene i ciljevi instrumenata jasno utvrđuju kako bi se ostvario najveći mogući učinak financiranja sredstvima EU-a i izbjegla preklapanja među različitim programima. Nadalje, ti se ciljevi moraju odražavati u dodjeli sredstava;
- da se pružaju pravodobne i transparentne informacije o doprinosu financiranja postizanju ciljeva instrumenta i načinu na koji se to čini.

Okvir za usklađenost i pravila za zaštitu financijskih interesa EU-a u sklopu RRF-a nisu dovoljno pouzdani

15. I Komisija i države članice dužne su zajamčiti zaštitu financijskih interesa EU-a u provedbi RRF-a, pri čemu krajnju odgovornost snosi Komisija. Unatoč brzoj uspostavi sveobuhvatnih *ex ante* provjera i poboljšanjima Komisijinih revizijskih aktivnosti Sud smatra da okvir za usklađenost u sklopu RRF-a nije dovoljno pouzdan i da postoje izazovi u pogledu jamčenja zaštite financijskih interesa EU-a (vidjeti odlomke [43.](#) – [73.](#)).

16. Usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet za plaćanje u okviru RRF-a. Stoga je procjena pravilnosti koju provodi Sud ograničena na provjeru ispunjavanja unaprijed utvrđenih uvjeta i ne obuhvaća stvarnu upotrebu sredstava EU-a na razini krajnjih primatelja (vidjeti odlomke [43.](#) – [46.](#)).

17. Sud je na temelju svojih revizijskih aktivnosti provedenih u kontekstu davanja izjave o jamstvu izrazio pozitivno mišljenje o rashodima u okviru RRF-a za financijsku godinu 2021., ali uvjetno mišljenje za 2022. i 2023. Većina pogrešaka s financijskim učinkom koje je Sud otkrio odnosila se na:

- ključne etape i ciljne vrijednosti koje nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri;
- nepoštovanje razdoblja prihvatljivosti; ili
- zamjenu stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.

Nejasnoće u pravnom okviru RRF-a i nejasno određene ključne etape i ciljne vrijednosti dovele su do različitih tumačenja pravnih zahtjeva, što je doprinijelo učestalosti navedenih vrsta pogrešaka (vidjeti odlomke [50.](#) i [51.](#)).

18. Komisija se za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje slučajeva ozbiljnih nepravilnosti i neusklađenosti s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima uglavnom oslanja na sustave država članica iako ti sustavi imaju određene nedostatke. Sud je utvrdio da u trenutku početka provedbe RRF-a u pojedinim državama članicama nisu bili uspostavljeni sustavi kontrole, zbog čega su uvedene kontrolne ključne etape. Osim toga, sustavi koje su Komisija i države članice uspostavile još nisu dovoljni da bi se na odgovarajući način ublažio povećani rizik od dvostrukog financiranja između RRF-a i drugih fondova EU-a (vidjeti odlomke [52.](#) – [54.](#) i [58.](#) – [68.](#)).

19. Za slučajeve nedostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti Komisija je uspostavila metodu za smanjenje finansijskih doprinosa državama članicama iz RRF-a. Ta se metodologija oslanja na niz prosudbi, što bi moglo dovesti do različitih tumačenja. Nadalje, u slučajevima ozbiljnih nepravilnosti i nedostataka u sustavima Komisija mora poduzeti korektivne mjere, ali, osim u slučajevima ozbiljnih nepravilnosti, ne može izvršiti ispravke za pojedinačna kršenja pravila o javnoj nabavi. To znači da se plaćanja u okviru RRF-a mogu izvršiti u cijelosti čak i ako je u javnoj nabavi bilo nepravilnosti. Osim toga, postojećim pravilima nije predviđeno da Komisija može razmatrati pitanje nazadovanja u pogledu prethodno dostignutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nakon 2026. (vidjeti odlomke [69. – 73.](#) i odlomke [55. – 57.](#)).

Pouke za buduće instrumente koji se temelje na uspješnosti

Za buduće instrumente koji se temelje na uspješnosti ključno je da se ne osmišljavaju i primjenjuju na način koji negativno utječe na odgovornost. Stoga je važno:

- da su obveze Komisije i država članica u pogledu nadzora i kontrole jasno definirane kako bi se zajamčila odgovarajuća odgovornost, transparentnost i usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima;
- da su u državama članicama uspostavljeni odgovarajući sustavi kontrole te da ih Komisija provjerava prije početka provedbe. To uključuje određivanje minimalnih zahtjeva za kontrole koje provode države članice i provjere koje provodi Komisija. Ako kontrole uključuju oslanjanje na postojeće sustave država članica, jamstvo koje treba dati Komisija treba obuhvaćati i djelotvornost tih sustava;
- da se pravnim okvirom jasno i sveobuhvatno, na temelju objektivno provjerljivih kriterija, određuju svi uvjeti plaćanja i prihvatljivosti. Kako bi se smanjio rizik od različitih tumačenja i diskrecijskih procjena pravnih zahtjeva, važno je da se u procjeni usklađenosti s tim kriterijima ne ostavlja prostor za odstupanja;
- da se metodologija obustave plaćanja temelji na objektivnim kriterijima, a ne na subjektivnim razmatranjima;
- da uvjeti na temelju kojih države članice primaju plaćanja uključuju usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima;
- da korektivne mjere u vezi s kršenjem pravila EU-a i nacionalnih pravila određuje Komisija te da se one dosljedno primjenjuju na sve države članice;
- da su definicija dvostrukog financiranja i povezani zahtjevi u pogledu kontrole prilagođeni tako da se u njima odražava posebna priroda modela financiranja koje nije povezano s troškovima.

Provedba napreduje uz kašnjenja te i dalje postoje rizici u pogledu dovršetka mjera, rezultata i financiranja

20. Pretfinanciranjem je prvotno bila olakšana isplata sredstava, ali provedba kasni unatoč izmjenama plana za oporavak i otpornost (vidjeti odlomke [74.](#) – [83.](#)). Većina mjera u sklopu RRF-a morat će se dovršiti do kolovoza 2026., kad završi razdoblje provedbe RRF-a. To bi mogla dodatno otežati činjenica da su kasnije faze provedbe, a posebno dovršetak mjere, često zahtjevnije od prethodnih (vidjeti odlomke [84.](#) – [86.](#)).

21. Sud je utvrdio da je RRF osmišljen tako da se u isplatama ne odražava nužno napredak u pogledu provedbe. Sredstva dodijeljena državama članicama izračunavaju se na temelju Uredbe o RRF-u. Međutim, profili plaćanja (tablica u kojoj se navodi koliko će i kad države članice primiti na temelju zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, kao i okvirni raspored) rezultat su pregovora s predmetnom državom članicom. Za određene države članice to dovodi do toga da se znatan udio finansijskih sredstava isplaćuje prije dovršetka mjera. To čini rizik za finansijske interese EU-a jer se Uredbom o RRF-u ne predviđa mogućnost povrata sredstava u slučajevima u kojima sredstva EU-a nisu bila potrošena u skladu s pravilima EU-a ili nacionalnim pravilima ili u kojima mjere nisu bile dovršene (vidjeti odlomke [84.](#) – [88.](#)). Nadalje, pojam „krajnji primatelj” ne upotrebljava se uvijek dosljedno i isplata sredstava državama članicama ne znači da su sredstva stigla do krajnjih primatelja i realnog gospodarstva (vidjeti odlomke [89.](#) i [90.](#)).

22. Revizije koje je Sud proveo pokazale su da su mjerama iz uzorka u pravilu bila postignuta očekivana ostvarenja, ali da su dosad samo polovicom od tih mjera ostvareni rezultati (vidjeti odlomke [91.](#) – [93.](#)). Nadalje, budući da Komisija ne prati stvarne troškove, ne može procijeniti udio rashoda u planovima za oporavak i otpornost kojima se doprinosi ostvarivanju tih ciljeva, uključujući zelenu i digitalnu tranziciju (vidjeti odlomke [94.](#) – [97.](#)). Naposljetku, doprinos RRF-a ostvarivanju ciljeva EU-a na višoj razini ili savladavanju strukturnih izazova utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju dosad je bio ograničen (vidjeti odlomke [98.](#) – [102.](#)).

23. RRF se gotovo u potpunosti financira zaduživanjem na tržištu. Komisija je brzo i uspješno uspostavila mehanizam za prikupljanje sredstava za RRF, ali zbog sve većih troškova financiranja izvršit će se pritisak na buduće proračune EU-a, a zbog zaduživanja stvaraju se dodatni rizici. Zaduhivanje u okviru instrumenta NGEU moglo bi se do 2026. više nego udvostručiti, a otplata tih sredstava odgođena je na buduće višegodišnje finansijske okvire (vidjeti odlomke [103.](#) – [107.](#)).

Pouke za buduće instrumente koji se temelje na uspješnosti

Za buduće instrumente koji se temelje na uspješnosti važno je:

- da se financiranim mjerama savladavaju utvrđeni izazovi, primjerice u kontekstu europskog semestra, i da se njima u dovoljnoj mjeri obuhvaćaju ključni ciljevi instrumenta
- da vremenski okvir instrumenta odgovara njegovim ciljevima i vjerojatnom razdoblju provedbe financiranih mjera. Osim toga, potrebno je uspostaviti mehanizme kako bi se zajamčio dovršetak tih mjera;
- da se u isplatama odražava napredak postignut u postizanju ciljeva instrumenta kako bi se smanjio rizik od nerazmjernosti financiranja i postignutih rezultata;
- da pravni okvir uključuje mogućnost povrata financijskih sredstava u slučajevima u kojima su ona nerazmjerna postignućima ili nisu bila potrošena u skladu s pravilima EU-a ili nacionalnim pravilima;
- da u slučajevima u kojima se razmatra mogućnost zaduživanja rizici povezani s kamatama posebice budu ublaženi u dovoljnoj mjeri te da je unaprijed utvrđen plan otplate zajmova kojim se određuje izvor tog novca.

Detaljnije o opažanjima Suda

Financiranje koje nije povezano s troškovima nije samo po sebi dovoljno da bi RRF bio instrument koji se temelji na uspješnosti

RRF je usmjeren na napredak u provedbi, a ne na uspješnost

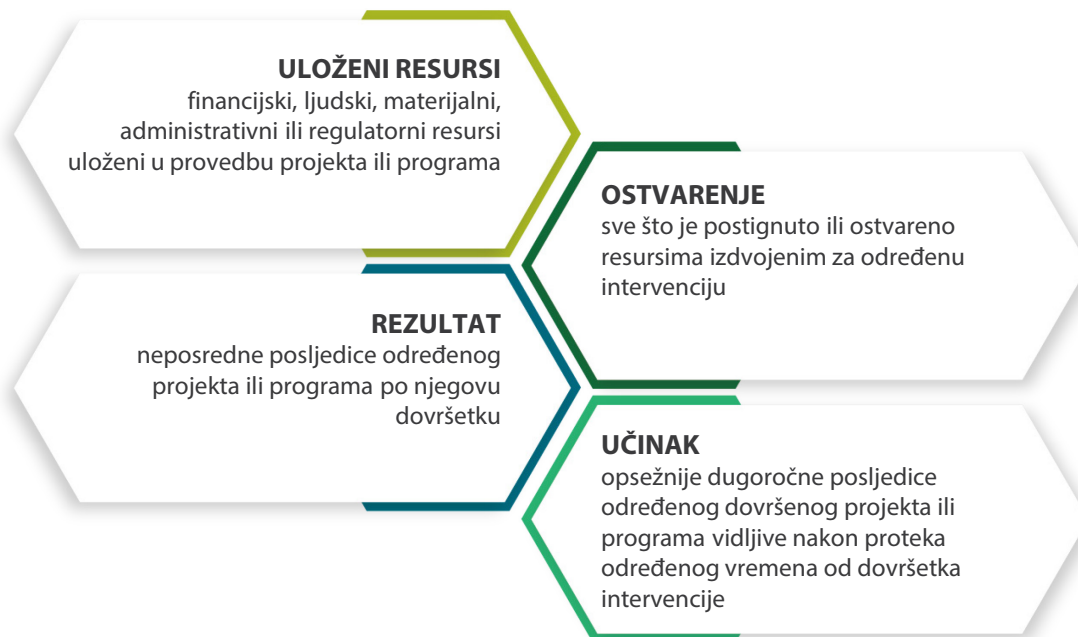
24. U Uredbi o RRF-u upućuje se na njegovu „prirodu [...] utemeljenu na uspješnosti”² jer se plaćanja koja Komisija izvršava državama članicama temelje na zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, a ne na nadoknadi prihvatljivih rashoda. U njoj se, međutim, ne definira pojam „uspješnost”. Prema definiciji koju primjenjuje Sud i u skladu s Financijskom uredbom uspješnost je mjerilo koje pokazuje u kojem su stupnju određenom mjerom, projektom ili programom financiranim sredstvima EU-a ispunjeni postavljeni ciljevi i ostvarena odgovarajuća vrijednost za uloženi novac³.

25. U skladu s Financijskom uredbom Sud definira uložene resurse, ostvarenja, rezultate i učinak kako je prikazano na [slici 2](#).

² Uvodna izjava 53. [Uredbe o RRF-u](#).

³ [Tematsko izvješće 26/2023](#) „Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost: omogućuje praćenje provedbe, ali nije dostatan za sveobuhvatno mjerenje uspješnosti”, odlomci 24. i 25.

Slika 2. – Definicije uloženi resursa, ostvarenja, rezultata i učinka



Izvor: Tematsko izvješće 26/2023, slika 3.

26. Struktura uspostavljena u svrhu praćenja i izvješćivanja u vezi s provedbom i uspješnošću RRF-a sastoji se od sljedećih glavnih elemenata⁴:

- ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, koje su utvrđene u provedbenim odlukama Vijeća za svaku reformu i ulaganje te koje čine osnovu za isplatu sredstava;
- zajedničkih pokazatelja, koji se uglavnom upotrebljavaju za izvješćivanje o napretku RRF-a u ostvarivanju njegovih općih i posebnih ciljeva;
- različitih izvješća država članica i Komisije, među ostalim o tablici pokazatelja za oporavak i otpornost, o napretku ostvarenom u provedbi RRF-a.

⁴ Tematsko izvješće 26/2023, odlomak 7.

Ključnim etapama i ciljnim vrijednostima mjeri se napredak u provedbi, a ne uspješnost

27. Ključnim etapama i ciljnim vrijednostima mjeri se provedba posebnih reformi i ulaganja uključenih u planove za oporavak i otpornost, a time i postizanje posebnog cilja RRF-a (vidjeti odlomak **04.**) Sud je u prethodnim izvješćima zaključio da je Komisijino ocjenjivanje planova za oporavak i otpornost općenito bilo primjereno s obzirom na složenost tog procesa i vremenska ograničenja⁵ te da su ključne etape i ciljne vrijednosti općenito bile prikladne za mjerenje napretka u provedbi⁶. Međutim, Sud je utvrdio da one ponekad nisu bile dovoljno jasne. Stoga postoji opasnost od toga da će dostizanje tih nejasnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti biti teško procijeniti, zbog čega se pak dovodi u pitanje postizanje prvotnog cilja RRF-a⁷.

28. Sud je ujedno utvrdio da su ključne etape i ciljne vrijednosti uglavnom bile usmjerene na ostvarenja (npr. broj obnovljenih zgrada, kilometri izgrađenih željeznica ili postavljene punionice) ili čak na uložene resurse (npr. odnosile su se na dovršetak određenog administrativnog koraka, zapošljavanje osoblja ili potrošnju određenog iznosa financijskih sredstava)⁸. Nadalje, njima se procjenjivalo samo ostvarivanje određene mjere te se s pomoću njih u pravilu nije dobivalo dovoljno informacija o doprinosu te mjere postizanju općeg cilja RRF-a⁹.

29. Sud je u dva prethodna izvješća utvrdio i da ključne etape i ciljne vrijednosti nisu uvijek potpuno obuhvaćale ključne faze provedbe ili sve elemente određene mjere, a osobito ne dovršetak mjere. Stoga na temelju samo konačnih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti tih mjera nije bilo moguće procijeniti jesu li te mjere uspješno dovršene i jesu li postignuta očekivana ostvarenja i rezultati¹⁰. Komisija smatra da u Uredbi o RRF-u ne postoji zahtjev u pogledu toga da se ključnim etapama i ciljnim vrijednostima obuhvati dovršetak mjera.

⁵ Tematsko izvješće 21/2022, odlomci IV. i 112.

⁶ Tematsko izvješće 26/2023, odlomci 27. – 29.

⁷ Tematsko izvješće 21/2022, odlomak 82.

⁸ Tematsko izvješće 21/2022, odlomak 88; tematsko izvješće 26/2023, odlomak 36; i Europski parlament, „First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework”, odjeljak 3.3.

⁹ Tematsko izvješće 26/2023, odlomak 36.

¹⁰ Ibid., odlomci 30. – 32.

30. Nadalje, u sklopu planova za oporavak i otpornost konačne ključne etape i ciljne vrijednosti mogu se razlikovati u pogledu razine ambicije za slične projekte (vidjeti [sliku 3.](#)). Konkretno, Sud je utvrdio da je pri utvrđivanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nedostajao usklađen pristup, što utječe na usporedivost među državama članicama i sa sobom donosi rizik od nejednakog postupanja¹¹.

Slika 3. – Primjeri ciljnih vrijednosti s različitim razinama ambicije za slične mjere

Primjeri mjera	Konačna ciljna vrijednost	Konačna ciljna vrijednost	Konačna ciljna vrijednost
Mjere povezane s osposobljavanjem	„osmišljavanje tečaja osposobljavanja”	„broj upisanih sudionika”	„sudionici s potvrdom”
Mjere povezane s energetsom učinkovitošću zgrada u privatnom vlasništvu	„bespovratna sredstva dodijeljena kućanstvima koja se obvezuju na izvršavanje radova obnove”	„broj obnovljenih četvornih metara”	„broj potvrđenih dovršenih obnova”
Mjere povezane s održivim prijevozom	„kupljena vozila”	„kupljena vozila u upotrebi”	„smanjenje emisija onečišćujućih tvari u zrak”

Izvor: Tematsko izvješće 26/2023, okvir 1.

¹¹ Tematsko izvješće 21/2022, odlomak 90.

Zajedničkim pokazateljima samo se djelomično mjeri ostvarivanje ciljeva RRF-a

31. Komisija je usvojila zajedničke pokazatelje u svrhu izvješćivanja o napretku te praćenja i evaluacije RRF-a u odnosu na njegove opće i posebne ciljeve¹² i, stoga, pružanja informacija o napretku RRF-a u cjelini. Sud je prethodno utvrdio da su ciljevi RRF-a bili prilično široki i obuhvaćali širok raspon područja politika, da su se djelomično preklapali s drugim instrumentima financiranja i da se nisu u cijelosti uzimali u obzir pri dodjeli financijskih doprinosa¹³.

32. Sud je u jednom prethodnom izvješću utvrdio da su zajedničkim pokazateljima opći i posebni ciljevi RRF-a bili samo djelomično obuhvaćeni i to s obzirom na sljedeće¹⁴:

- i oni su se uglavnom odnosili na ostvarenja, pri čemu se s pomoću samo četiriju od 14 zajedničkih pokazatelja mjerilo rezultate, a nijedan se nije izričito odnosio na učinak (vidjeti [sliku 4.](#));
- zajedničkim pokazateljima nije u potpunosti bilo obuhvaćeno šest stupova RRF-a;
- 36 % reformi i ulaganja uključenih u planove za oporavak i otpornost država članica nije bilo povezano ni s jednim zajedničkim pokazateljem.

¹² Članak 27. stavak 4. točka (a) [Uredbe o RRF-u](#) i članak 1. točka (f) [Delegirane uredbe Komisije \(EU\) 2021/2106](#).

¹³ [Mišljenje 04/2020](#) o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni Uredbe (EU) 2021/1060, Uredbe (EU) 2021/2115, Direktive 2003/87/EZ i Odluke (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)], odlomci 7., 32 i 33.

¹⁴ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomci 41. – 48.

Slika 4. – Kategorizacija zajedničkih pokazatelja koju je sastavio Sud

KOJIMA SE MJERE REZULTATI		KOJIMA SE NE MJERE REZULTATI	
1	Uštede u godišnjoj potrošnji primarne energije	2	Dodatni operativni kapaciteti za energiju iz obnovljivih izvora
4	Udio stanovništva koje ostvaruje koristi od mjera zaštite od poplava, šumskih požara i ostalih katastrofa povezanih s klimatskim promjenama	3	Infrastruktura za alternativna goriva (točke za punjenje/napajanje)
7	Korisnici novih/poboljšanih javnih digitalnih usluga, proizvoda i procesa	5	Dodatni stambeni objekti s pristupom internetu putem mreža vrlo velikog kapaciteta
11	Broj osoba koje su zaposlene ili traže posao	6	Poduzeća koja primaju potporu za razvoj digitalnih proizvoda, usluga i aplikacija
		8	Istraživači koji rade u istraživačkim ustanovama koje su primile potporu
		9	Poduzeća koja primaju potporu (od kojih mala, uključujući mikropoduzeća, srednje velika, velika)
		10	Broj sudionika koji se obrazuju ili osposobljavaju
		12	Kapacitet novih ili moderniziranih objekata zdravstvene zaštite
		13	Kapacitet učionica novih ili moderniziranih ustanova za skrb o djeci i obrazovanje
		14	Broj mladih koji primaju potporu

Izvor: [Tematsko izvješće 26/2023](#), slika 8.

33. Nadalje, Sud je utvrdio da zajednički pokazatelji za zeleni i digitalni stup nisu bili dobro usklađeni s ciljevima u relevantnim područjima politike. Posebice se ističe sljedeće:

- o zelena tranzicija – četiri pokazatelja nisu osmišljena kako bi se njima pratila uspješnost pojedinačnih mjera u smislu učinaka u području klime i okoliša¹⁵;
- o digitalna transformacija – četiri zajednička pokazatelja za digitalni stup uglavnom su usmjerena na ostvarenja i nisu dobro usklađena s odgovarajućim ciljevima politika, kao što su oni iz programa politike za digitalno desetljeće do 2030.¹⁶

34. Zbog tih su ograničenja zajednički pokazatelji samo djelomično primjereni za praćenje i procjenu uspješnosti RRF-a¹⁷. Nadalje, zbog njihove neusklađenosti s relevantnim ciljevima politike njihov doprinos bilo kakvoj procjeni mjere u kojoj je RRF doprinio zelenoj i digitalnoj tranziciji EU-a bit će ograničen.

Učinkovitost se ne može mjeriti jer Komisija ne prikuplja informacije o stvarnim troškovima

35. Financijskom uredbom učinkovitost je definirana kao „najbolj[i] odnos[...] između upotrijebljenih sredstava, poduzetih aktivnosti i postignutih ciljeva”¹⁸. Zbog nedostatka informacija o stvarnim rashodima koji se financiraju iz RRF-a ograničava se procjena učinkovitosti¹⁹.

¹⁵ Tematsko izvješće 14/2024, odlomci 24. i 52.

¹⁶ Tematsko izvješće 13/2025, odlomci 64. i 68.

¹⁷ Tematsko izvješće 26/2023, odlomak 96.

¹⁸ Članak 33. stavak 1. točka (b) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046.

¹⁹ Tematsko izvješće 26/2023, odlomak 102. i 4. preporuka, točka (b).

36. Kad je riječ o RRF-u, Komisija izvješćuje o troškovima uglavnom s pomoću tablice pokazatelja za oporavak i otpornost²⁰ („tablica pokazatelja”), u godišnjim izvješćima²¹ i u izvješću o evaluaciji²² (u kojem bi se trebala procjenjivati učinkovitost upotrebe resursa). Međutim, u praksi se sve informacije o troškovima temelje na procijenjenim troškovima ili jediničnim vrijednostima (vidjeti odlomak **39.**) jer Komisija ne prikuplja i ne upotrebljava informacije o stvarnim rashodima²³.

37. Sud je utvrdio da su u kontekstu visoke inflacije i nestašica u opskrbi uzrokovanih pandemijom za provedbu mnogih mjera u okviru RRF-a zabilježena prekoračenja troškova, što je Komisija ujedno istaknula u evaluaciji RRF-a u sredini programskog razdoblja²⁴. Međutim, Sud je u tematskom izvješću o potpori digitalnoj tranziciji u okviru RRF-a utvrdio slučajeve u kojima su procijenjeni troškovi premašili stvarne troškove (vidjeti **okvir 1.**).

Okvir 1.

Primjer procijenjenih troškova koji premašuju stvarne troškove

U **Francuskoj** je u okviru mjere „Digitalna nadogradnja države i teritorija” ciljna vrijednost bila zadovoljavajuće dostignuta. Međutim, iako su procijenjeni troškovi iznosili 500 milijuna eura, stvarni troškovi iznosili su 368 milijuna eura (26 % manje). Neovisno o tome, Francuska je primila puni iznos financijskih sredstava koji se temeljio na procijenjenom trošku te mjere.

Izvor: **Tematsko izvješće 13/2025**, odlomak 47.

²⁰ Članak 30. **Uredbe o RRF-u**.

²¹ Ibid., članak 31 stavak 3. točka (c).

²² Ibid., članak 32. stavak 2.

²³ **Tematsko izvješće 26/2023**, odlomak 87. i 4. preporuka, točka (b); i **tematsko izvješće 14/2024** „Zelena tranzicija – Nejasan doprinos Mehanizma za oporavak i otpornost”, odlomak 57.

²⁴ Europska komisija, „Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility”, **SWD(2024) 70**, dio 4.1.5.(B), str. 54.

Izvrješćivanje o RRF-u prilagođeno je korisnicima, ali njime se pružaju ograničene informacije o uspješnosti te postoje rizici u pogledu pouzdanosti podataka

38. Uredbom o RRF-u od Komisije i država članica zahtijeva se da prate napredak u provedbi planova za oporavak i otpornost i izvješćuju razne dionike o provedbi RRF-a²⁵. Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost („tablica pokazatelja”) trebala bi biti alat kojim se javnosti transparentno prikazuju informacije o provedbi RRF-a²⁶. Njome se prikazuje napredak u provedbi planova za oporavak i otpornost za svaki od šest stupova²⁷. Njezina je platforma interaktivna i jednostavna za pretraživanje²⁸.

39. Komisijino izvješćivanje o napretku u okviru šest stupova („isplata po stupu”) temelji se na identičnoj jediničnoj vrijednosti izračunanoj za svaku ključnu etapu i ciljnu vrijednost u određenom planu za oporavak i otpornost dijeljenjem ukupno dodijeljenih sredstava iz plana s brojem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti uključenih u plan (vidjeti [sliku 5.](#)). „Udio financijskih sredstava iz RRF-a kojima se doprinosi svakom stupu politike” temelji se na prilično pojednostavnjenoj pretpostavci o jednakom doprinosu mjera primarnim i sekundarnim stupovima politike kojima su one raspoređene²⁹.

²⁵ Članci 16., 26., 27. i od 29. do 32. [Uredbe o RRF-u](#).

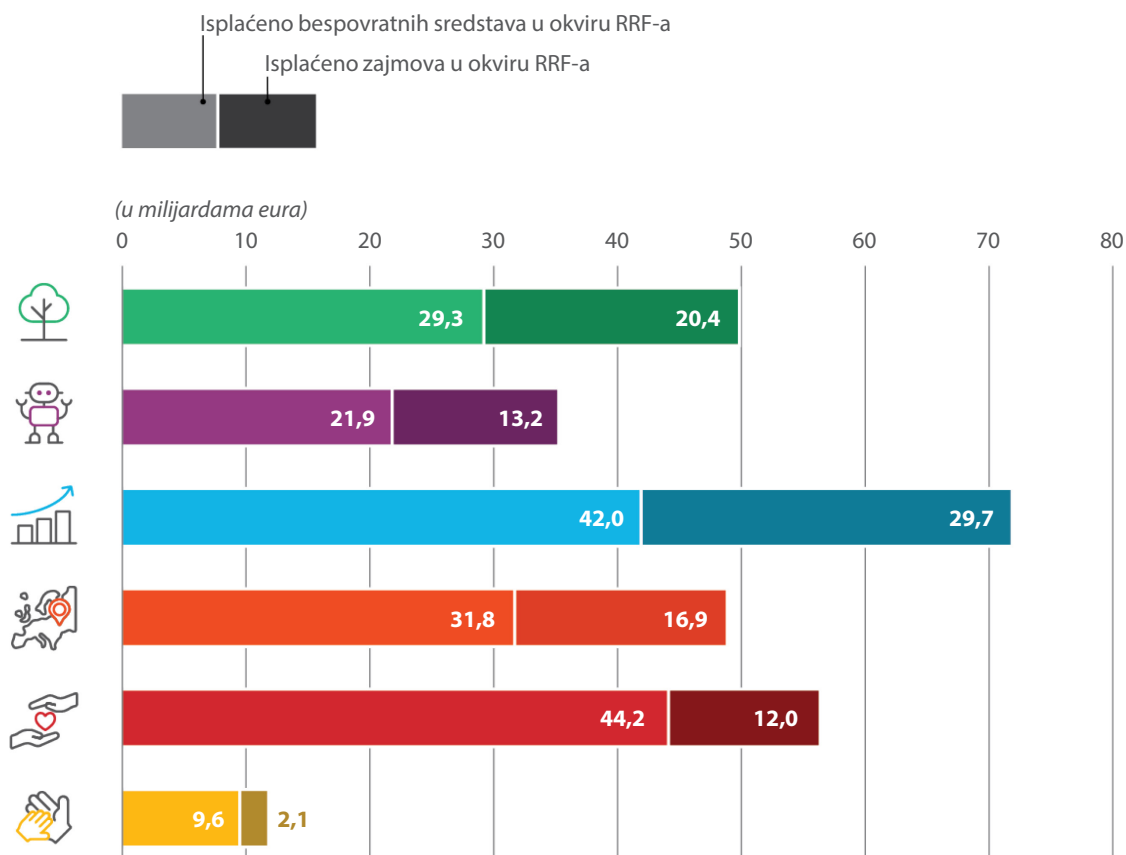
²⁶ „Instrument NextGenerationEU: Europska komisija objavila tablicu pokazatelja za oporavak i otpornost”, priopćenje za tisak Europske komisije, 15. prosinca 2021.

²⁷ Članak 1. [Delegirane uredbe \(EU\) 2021/2106](#) kojim se utvrđuju zajednički pokazatelji i detaljni elementi tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

²⁸ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomak 75.

²⁹ [Ibid.](#), odlomak 101.

Slika 5. – Isplate po stupu



Izvor: Komisijina [tablica pokazatelja za oporavak i otpornost](#) na dan 9. veljače 2025.

40. Zbog toga svaka ključna etapa i ciljna vrijednost u okviru određenog plana za oporavak i otpornost ima istu jediničnu vrijednost, u kojoj se ne odražavaju ni stvarni ni procijenjeni troškovi predmetne mjere ni priroda ključne etape ili ciljne vrijednosti. Takav način predstavljanja napretka u primjeni RRF-a u okviru šest stupova dovodi do pogrešnih zaključaka³⁰. Na preporuku Suda³¹ Komisija sada u tablici pokazatelja objavljuje metodologiju koja se upotrebljava za izvješćivanje o isplatama po stupu.

³⁰ [Ibid.](#), odlomci 79. i 80.

³¹ [Ibid.](#), 3. preporuka.

41. Nadalje, tablicom pokazatelja ne daje se uvijek transparentan prikaz podataka za zajedničke pokazatelje³². Države članice nisu obvezne uz podatke dostaviti popratne dokaze (ili objašnjenja o ograničenjima u dostavljenim podacima), a u prethodnim izvješćima³³ Sud je utvrdio nekoliko slučajeva u kojima su države članice Komisiji dostavile nepouz dane ili neusporedive podatke, kao što su:

- procjene na temelju preliminarnih podataka ili približnih vrijednosti kada stvarni podatci nisu i neće biti dostupni;
- podatci dostavljeni u okviru pogrešnih pokazatelja ili različite vrste podataka za isti zajednički pokazatelj; ili
- postignuća koja se ne mogu pripisati RRF-u, pri čemu se mjere djelomično financiraju iz nacionalnih izvora ili drugih izvora EU-a.

42. Komisija smatra da, unatoč tome što se RRF provodi u okviru izravnog upravljanja, odgovornost za kvalitetu podataka o zajedničkim pokazateljima snose isključivo države članice te provodi samo osnovne provjere vjerodostojnosti. Komisija ne planira provesti reviziju nad podacima na kojima se temelje dostavljeni podatci jer to nije propisano Uredbom o RRF-u³⁴. Time se smanjuje pouzdanost podataka.

Okvir za usklađenost i pravila za zaštitu financijskih interesa EU-a u sklopu RRF-a nisu dovoljno pouzdani

43. U skladu s Uredbom o RRF-u Komisija provjerava jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri, što je glavni uvjet za plaćanje u okviru RRF-a³⁵. To znači da usklađenost rashoda s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet za to da države članice prime plaćanja u okviru RRF-a. Komisijini sustavi kontrole uključuju sljedeće glavne elemente (za potpuni prikaz vidjeti [sliku 6.](#))³⁶:

- preliminarne procjene zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti uključenih u zahtjeve država članica za plaćanje;

³² [Ibid.](#), odlomak 81.

³³ [Tematsko izvješće 13/2025](#), odlomci 74. i 75.; [tematsko izvješće 26/2023](#), odlomci 67. – 72., 81. i 82.; [tematsko izvješće 14/2024](#), odlomak 51.

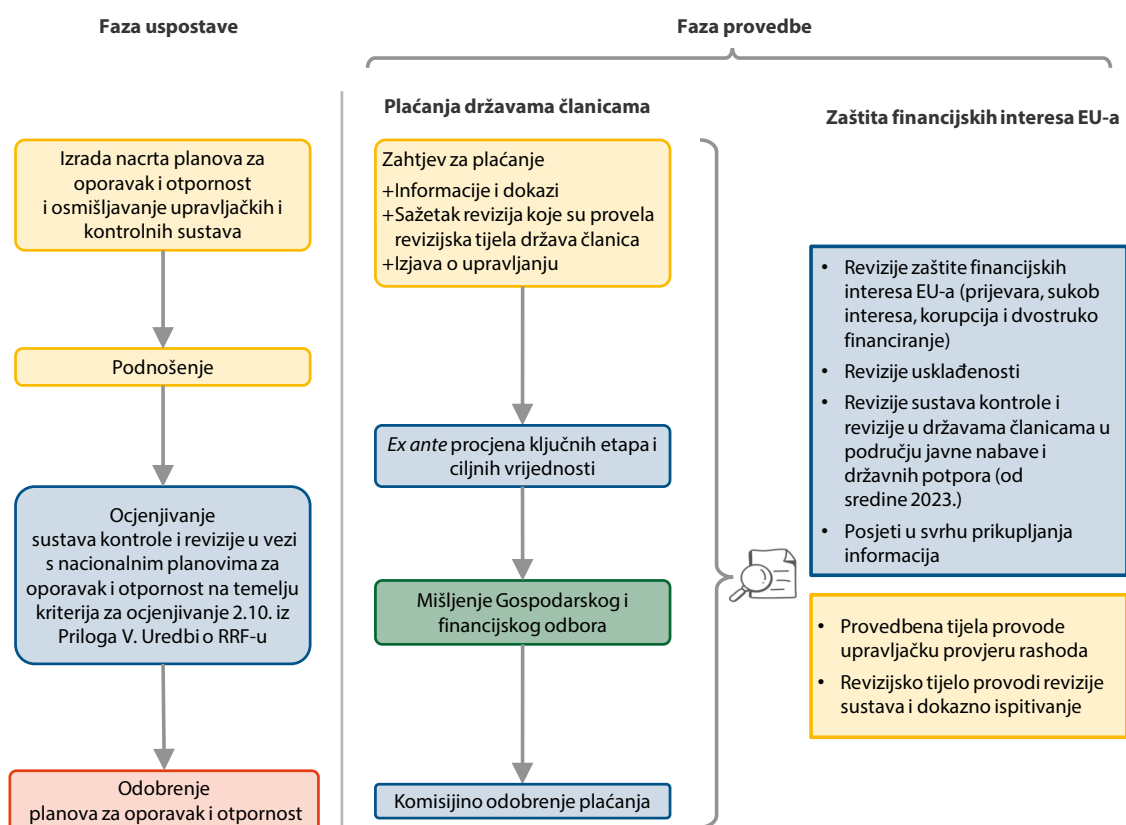
³⁴ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomak 68.

³⁵ Članak 24. stavak 3. [Uredbe o RRF-u](#).

³⁶ [Godišnje izvješće za 2023.](#), odlomci 11.5., 11.6. i 11.30.

- *ex post* revizije provedene nakon izvršenih plaćanja državama članicama;
- revizije sustava i usklađenosti u pogledu sustava kontrole država članica; kako bi zaštitila financijske interese EU-a, Komisija mora dobiti dostatno jamstvo od država članica te se uvelike oslanja na njihove sustave kontrole, što je u skladu s pravnim okvirom za RRF.

Slika 6. – Obveze Komisije i država članica u pogledu jamčenja usklađenosti s uvjetima plaćanja i zaštite financijskih interesa EU-a



*Odbor radi na promicanju koordinacije politika među državama članicama, a sastoji se od viših dužnosnika iz nacionalnih uprava i središnjih banaka.

Izvor: Tematsko izvješće 09/2025, Prilog I.

44. Na temelju tih aktivnosti Komisija daje jamstvo za sljedeća tri elementa³⁷:

- jamstvo u pogledu zakonitosti i pravilnosti plaćanja izvršenih u okviru RRF-a;
- u području javne nabave i državnih potpora jamstvo da države članice redovito, i od 2023. djelotvorno, provjeravaju usklađenost financijskih sredstava isplaćenih u okviru RRF-a i mjera za provedbu reformi i ulagačkih projekata sa svim primjenjivim pravilima, posebice onima o sprečavanju, otkrivanju i ispravljanju prijevara, korupcije i sukoba interesa; i
- u slučajevima prijave, korupcije i sukoba interesa koje država članica nije ispravila ili ozbiljnih kršenja obveze utvrđene sporazumom o financiranju jamstvo da je iznos potpore iz RRF-a smanjen i da su svi iznosi koji se duuguju proračunu EU-a vraćeni.

Na temelju Uredbe o RRF-u moguća su različita tumačenja i diskrecijska procjena pravnih zahtjeva

45. Sud je procijenio zakonitost i pravilnost isplata bespovratnih sredstava u okviru RRF-a izvršenih u financijskim godinama 2021., 2022. i 2023. tako što je ponovno proveo Komisijine *ex ante* provjere 785 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, što čini 75 % ključnih etapa i ciljnih vrijednosti uključenih u podnesene zahtjeve za plaćanje. Sud je procijenio i Komisijine *ex post* revizije te pregledao godišnja izvješća o radu Komisijine Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove te Komisijina godišnja izvješća o upravljanju i uspješnosti. Ti revizijski postupci čine temelj za godišnje izjave Suda o jamstvu.

³⁷ **Tematsko izvješće 09/2025** „Sustavi za jamčenje usklađenosti rashoda iz RRF-a s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama – Poboľšavaju se, ali i dalje nisu dostatni”, odlomci 34., 88. i 89.

46. Revizija pravilnosti RRF-a koju provodi Sud uglavnom je usmjerena na to jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Riječ je o znatnoj razlici u odnosu na revizijske aktivnosti Suda u drugim proračunskim područjima, u kojima Sud procjenjuje usklađenost sa svim relevantnim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima sve do razine krajnjih primatelja. Na temelju svojih revizijskih aktivnosti Sud je izrazio uvjetno mišljenje o rashodima u okviru RRF-a za financijske godine 2022. i 2023.³⁸ U financijskoj godini 2021. izvršeno je samo jedno plaćanje, koje je Sud u svim bitnim aspektima procijenio zakonitim i pravilnim³⁹.

47. Sud je utvrdio da je Komisija u relativno kratkom roku osmislila kontrolni pristup za isplate u okviru RRF-a kojim se predviđa sveobuhvatan proces *ex ante* provjere utemeljen na pregledu dokumentacije kako bi se provjerilo jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri⁴⁰, iako s određenim nedostacima u pogledu dokumentiranja procjena i preciziranja opsega doprinosa različitih službi procesu procjene⁴¹.

48. Međutim, tim *ex ante* provjerama nisu sustavno obuhvaćeni horizontalni uvjeti prihvatljivosti, kao što su poštovanje razdoblja prihvatljivosti i načela nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda, izbjegavanje dvostrukog financiranja i nenazadovanje već dovršenih mjera⁴².

49. Komisija dobiva dodatno jamstvo, među ostalim u pogledu zaštite financijskih interesa EU-a na temelju svojih *ex post* revizija. Sud je utvrdio da su u tim revizijama postojali nedostaci u vezi s provjerama nazadovanja u pogledu mjera za koje su plaćanja već bila izvršena, poštovanja razdoblja prihvatljivosti i zamjene stalnih nacionalnih proračunskih rashoda⁴³. Preporuka Suda za poboljšanje *ex post* revizija dosad je provedena samo u određenoj mjeri⁴⁴.

³⁸ Godišnje izvješće za 2022. i 2023., poglavlje 1.

³⁹ Godišnje izvješće za 2021., poglavlje 1.

⁴⁰ Tematsko izvješće 07/2023, odlomci 38. i 44.

⁴¹ Tematsko izvješće 07/2023, odlomak 48. i godišnje izvješće za 2022., odlomak 11.39.

⁴² Godišnje izvješće za 2022., odlomci 11.39. i 11.40.

⁴³ Godišnje izvješće za 2022., odlomak 11.46. i preporuka 11.1.

⁴⁴ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 11.31. i Prilog 11.3.

Nejasnoće u pravnom okviru doprinijele su pogreškama koje je Sud utvrdio

50. U okviru aktivnosti povezanih s davanjem izjave o jamstvu Sud je uglavnom utvrdio tri vrste pogrešaka s financijskim učinkom:

- ključne etape i ciljne vrijednosti koje nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri (16 slučajeva);
- nepoštovanje razdoblja prihvatljivosti (osam slučajeva); i
- zamjena stalnih nacionalnih proračunskih rashoda (šest slučajeva).

51. Osim toga, utvrdio je jednu pogrešku u vezi s kršenjem načela zabrane dvostrukog financiranja i jednu u vezi s nazadovanjem u pogledu reformske mjere. U **tablici 1.** prikazano je kako su nejasnoće u pravnom okviru dovele do različitih tumačenja pravnih zahtjeva te doprinijele učestalosti triju najčešćih vrsta pogrešaka koje je Sud utvrdio.

Tablica 1. – Čimbenici koji doprinose najčešćim vrstama pogrešaka koje je Sud utvrdio

	Vrsta pogreške		
	Zadovoljavajuće dostizanje ključne etape / ciljne vrijednosti	Nepoštovanje razdoblja prihvatljivosti	Stalni nacionalni proračunski rashodi
Nejasnoće u pravnom okviru ...	Ne postoji regulatorna definicija onoga što se smatra „zadovoljavajućim dostizanjem”	U članku 17. stavku 2. Uredbe o RRF-u navodi se da su prihvatljive samo mjere s čijom se provedbom započelo od 1. veljače 2020. te se pritom ne određuju nikakvi kriteriji kojima bi se definiralo što čini „početak” mjere	Člankom 5. Uredbe o RRF-u propisano je da, osim kad za to postoji opravdan razlog, financiranje iz RRF-a ne smije zamijeniti stalne nacionalne proračunske rashode.

	Vrsta pogreške		
	Zadovoljavajuće dostizanje ključne etape / ciljne vrijednosti	Nepoštovanje razdoblja prihvatljivosti	Stalni nacionalni proračunski rashodi
... koje su dovele do razlika u tumačenju između Komisije i Suda	Komisijinim okvirom za procjenu⁴⁵ ostavlja se prostor za određeni stupanj subjektivnog tumačenja. Nejasno definirane ključne etape / ciljne vrijednosti dovode do razlika u tumačenju između Komisije i Suda⁴⁶.	U smjernicama⁴⁷ Komisije navodi se da određeno ulaganje započinje kad nastanu prvi povezani troškovi. Prema mišljenju Suda određena mjera započinje u trenutku preuzimanja prve pravne obveze, kao što je ugovor ili odluka o financiranju⁴⁸.	U smjernicama Komisije⁴⁹ administrativni rashodi, kao što su troškovi osoblja i operativni troškovi, izričito se navode kao stalni rashodi. Sud smatra da to ne bi trebalo biti ograničeno na administrativne rashode, nego na svaku ponavljajuću aktivnost koja utječe na nacionalne proračunske rashode⁵⁰.

Izvor: Sud i Komisija.

⁴⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Mehanizam za oporavak i otpornost: Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost – Jedinstveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a”, COM(2023) 99 final, Prilog I.

⁴⁶ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 11.27.

⁴⁷ Smjernice Komisije za države članice o planovima za oporavak i otpornost, SWD(2021) 12, Dio 1./2., str. 35.

⁴⁸ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 11.22.

⁴⁹ Smjernice za države članice – Planovi za oporavak i otpornost, Europska komisija, SWD(2021) 12, Dio 1./2., str. 16.

⁵⁰ Godišnje izvješće za 2022., okvir 11.2.; godišnje izvješće za 2023., okvir 11.3.

Rizik od dvostrukog financiranja veći je kad se upotrebljavaju instrumenti za koje se primjenjuje financiranje koje nije povezano s troškovima

52. Sud je u nedavnom tematskom izvješću o dvostrukom financiranju zaključio da uvođenje instrumenata financiranja koji nisu povezani s troškovima može dovesti do većeg rizika od dvostrukog financiranja, posebno kad se oni upotrebljavaju u kombinaciji s različitim programima financiranja sredstvima EU-a kojima se u istom vremenskom okviru financiraju slične mjere i aktivnosti⁵¹. Nadalje, Komisija nije pojasnila definiciju dvostrukog financiranja kako bi se uzele u obzir posebna priroda modela „financiranja koje nije povezano s troškovima” i posljedice za sustave kontrole država članica⁵². Komisija smatra da upotreba takvog financiranja ne dovodi do većeg rizika od dvostrukog financiranja i da RRF ima pouzdan sustav kontrole za otklanjanje tog rizika.

53. Nadalje, Sud je zaključio da sustavi kontrole koje Komisija i države članice primjenjuju još nisu dostatni da bi se njima u odgovarajućoj mjeri ublažio povećani rizik od dvostrukog financiranja iz RRF-a i drugih fondova EU-a⁵³. To je posebno slučaj kad nacionalne i regionalne uprave koje provode RRF i kohezijske programe upotrebljavaju vlastite IT sustave koji nisu međupovezani. U određenim državama članicama elektroničko povezivanje korisnika s projektima radi utvrđivanja dvostrukog financiranja nije moguće⁵⁴. Alat za otkrivanje prijevara Arachne, koji stavlja na raspolaganje Komisija, nije u širokoj upotrebi među državama članicama⁵⁵.

54. Planovi za oporavak i otpornost uključuju mjere za koje su države članice procijenile da nemaju troškova. Komisija tvrdi da po definiciji ne može doći do dvostrukog financiranja takvih mjera⁵⁶. Sud, međutim, smatra da se time ne isključuje automatski mogućnost dvostrukog financiranja. U biti je riječ o tome da se isto postignuće ne smije dvaput financirati sredstvima iz proračuna EU-a, bilo u okviru financijskog instrumenta koji se temelji na troškovima bilo u okviru financijskog instrumenta koji se ne temelji na troškovima. U okviru aktivnosti u svrhu davanja izjave o jamstvu za 2022. Sud je utvrdio jedan slučaj dvostrukog financiranja povezanog s

⁵¹ Tematsko izvješće 22/2024, odlomak 100.

⁵² Ibid., odlomak 103. i 1. preporuka.

⁵³ Ibid., odlomci 100. i 101.

⁵⁴ Ibid., odlomci 69. – 71.

⁵⁵ Ibid., odlomci 72. – 77.

⁵⁶ Ibid., odlomak 34.

mjerom za koju je procijenjeno da nema troškova⁵⁷. Sud je utvrdio i da mjere bez troškova nisu bile predmetom nikakvih provjera, što povećava rizik od dvostrukog financiranja⁵⁸.

Pitanje nazadovanja u pogledu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ne može se razmatrati nakon 2026.

55. U skladu s Uredbom o RRF-u, za mjere i aktivnosti koje se odnose na ranije dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti ne smije doći do nazadovanja („preokretanja”)⁵⁹. U izjavi o upravljanju, koja se prilaže svakom zahtjevu za plaćanje, države članice dužne su potvrditi da je taj uvjet „nepreokretanja” i dalje ispunjen⁶⁰.

56. Uredbom o RRF-u predviđeno je da se korektivne mjere u vezi s nazadovanjem mogu izvršiti najkasnije do 31. prosinca 2026., dana kad će Komisija izvršiti posljednje isplate na temelju zahtjeva za plaćanje⁶¹. U Uredbi se ne navode posljedice eventualnog nazadovanja koje se dogodilo nakon procjene konačnog zahtjeva za plaćanje.

57. U tematskom izvješću o vladavini prava u EU-u Sud je istaknuo da se relevantnim odredbama RRF-a Komisiji pruža koristan dodatni skup alata za zaštitu financijskih interesa EU-a i jamčenje dobrog financijskog upravljanja sredstvima EU-a⁶². Međutim, Sud je utvrdio i da činjenica da određena država članica formalno poštuje korektivne mjere ne znači nužno da će doći do djelotvornih i trajnih poboljšanja. Postoji i opasnost od naknadnog ukidanja korektivnih mjera ili dodatnog pogoršanja u drugim aspektima vladavine prava.

⁵⁷ Godišnje izvješće za 2022., odlomak 11.30. i [pregled 01/2023](#): „Financiranje sredstvima EU-a u okviru kohezijske politike i RRF-a: komparativna analiza”, odlomak 35.

⁵⁸ [Tematsko izvješće 22/2024](#), odlomak 103.

⁵⁹ Članak 24. stavak 3. [Uredbe o RRF-u](#).

⁶⁰ Godišnje izvješće za 2022., odlomak 11.31.

⁶¹ Članak 24. stavci 1. i 3. [Uredbe o RRF-u](#).

⁶² [Tematsko izvješće 03/2024](#) „Vladavina prava u EU-u: Poboljšanje okvira za zaštitu financijskih interesa EU-a, ali i dalje postoje rizici”, odlomci 98 i 105.

Komisija je poboljšala svoje revizijske aktivnosti u području javne nabave i državnih potpora, ali one i dalje nisu bile dostatne za pružanje jamstva

Komisijina revizijska strategija za 2023. obuhvaća provjere sustava država članica, ali Sud je utvrdio određene probleme u vezi s opsegom njezinih revizija

58. Kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a, države članice moraju spriječiti, otkriti i ispraviti ozbiljne nepravilnosti te zajamčiti da su projekti u okviru RRF-a u skladu sa svim primjenjivim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. Međutim, budući da usklađenost s takvim pravilima nije uvjet za plaćanje, osim ako nije izričito uključena u zahtjeve za određenu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost, taj aspekt nije obuhvaćen Komisijinim *ex ante* provjerama⁶³.

59. U početnoj fazi provedbe RRF-a Komisija je navela da su „države članice isključivo odgovorne za provjeru je li financiranje u okviru [RRF-a] pravilno iskorišteno u skladu sa svim primjenjivim nacionalnim propisima i propisima EU-a” te da Komisija ima tek „preostalu odgovornost” u pogledu zaštite financijskih interesa EU-a⁶⁴. Unatoč tome što se Komisija oslanja isključivo na države članice kako bi se zajamčila usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima, Sud je utvrdio da Komisijino ispitivanje revizijskih i kontrolnih mehanizama u okviru RRF-a koje su države članice opisale u svojim planovima za oporavak i otpornost nije uključivalo dostatne provjere javne nabave i kontrole državnih potpora⁶⁵. Nadalje, Komisijina početna revizijska strategija za RRF nije uključivala revizije za provjeru usklađenosti s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima⁶⁶.

60. Sud je utvrdio da je riječ bila o nedostatku jamstva i odgovornosti jer je neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi ili državnim potporama velik izvor pogrešaka u revizijama drugih programa potrošnje EU-a koje Sud provodi⁶⁷. Sud je Komisiji preporučio da utvrdi mjere koje su potrebne za otklanjanje nedostatka jamstva u pogledu usklađenosti ulagačkih projekata koji se financiraju sredstvima iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima⁶⁸.

⁶³ Tematsko izvješće 07/2023, odlomci 28., 34. i 35.

⁶⁴ Godišnje izvješće o radu za 2021. – Gospodarski i financijski poslovi, str. 52.

⁶⁵ Tematsko izvješće 09/2025, odlomak 7.

⁶⁶ Tematsko izvješće 07/2023, odlomak 33.

⁶⁷ Godišnje izvješće za 2021., poglavlje 1. 7., „Izjava o jamstvu i popratne informacije”, slika 1.8.

⁶⁸ Tematsko izvješće 07/2023, 3. preporuka.

61. Od sredine 2023. Komisija je pojačala svoje revizijske aktivnosti i započela s provjerom djelotvornosti sustava kontrole i revizije u državama članicama, među ostalim s pomoću pojačanih revizija tih sustava, u skladu s preporukom Suda⁶⁹. Međutim, u jamstvu za financijsku godinu 2023. bilo je navedeno samo da države članice provode redovite provjere te se u njemu i dalje nije razmatrala njihova djelotvornost. U prosincu 2023. Komisija je ažurirala svoju revizijsku strategiju, kojom su sada predviđene detaljne provjere sustava revizije i kontrole država članica u području javne nabave i državnih potpora. Komisija je uključila takve provjere u sve svoje revizije te je u rujnu 2023. usvojila namjenske revizijske kontrolne popise. Sud je, međutim, utvrdio da u tim kontrolnim popisima i dalje postoje određeni nedostaci u vezi s državnim potporama jer njima nisu obuhvaćene kontrole država članica za bespovratna sredstva poduzećima dodijeljena na temelju Uredbe o općem skupnom izuzeću ili za programe obuhvaćene okvirom za državne potpore za istraživanje, razvoj i inovacije⁷⁰.

62. Sud je utvrdio probleme u vezi s načinom na koji se preliminarni nalazi revizije uzimaju u obzir te s metodologijom koja se upotrebljava za procjene rizika⁷¹. Primjerice, Komisija kategorizira sustave kontrole država članica kao niskorizične u slučajevima u kojima još nije provela nikakve revizijske aktivnosti ili u kojima se utvrde važni problemi, a država članica potvrdi da će se u budućnosti provesti korektivne mjere.

⁶⁹ Tematsko izvješće 09/2025, odlomak 6. i Godišnje izvješće o radu za 2023., Glavna uprava Europske komisije za gospodarske i financijske poslove, str. 74.

⁷⁰ Tematsko izvješće 09/2025, odlomci 15. i 81.

⁷¹ Ibid., odlomci 85. i 87.

U sustavima kontrole određenih država članica postoje nedostaci

63. Ako Komisija utvrdi da mehanizmi praćenja i kontrole koje primjenjuje određena država članica nisu u potpunosti funkcionalni, što čini rizik za pravilnost plaćanja u okviru RRF-a ili zaštitu financijskih interesa EU-a⁷², u plan za oporavak i otpornost te zemlje uključuje „revizijske i kontrolne ključne etape”. Države članice moraju dostići te ključne etape prije dostavljanja bilo kakvih naknadnih zahtjeva za plaćanje. Sud smatra da je postojanje kontrolnih ključnih etapa pozitivan korak za poboljšanje sustava kontrole u državama članicama. Međutim, to je ujedno pokazatelj toga da sustavi praćenja i kontrole nisu bili u potpunosti uspostavljeni⁷³. Za sedam država članica drugo ili treće plaćanje bilo je uvjetovano dostizanjem kontrolnih ključnih etapa. To znači da su u nekim slučajevima plaćanja u okviru RRF-a bila izvršena državama članicama čiji su sustavi kontrole sadržavali nedostatke. Sud smatra da se time stvara rizik za zaštitu financijskih interesa EU-a i pravilnost rashoda⁷⁴.

64. Zahtjevu za plaćanje svake države članice mora se priložiti i izjava o upravljanju⁷⁵. Tim se izjavama mora potvrditi da su se financijska sredstva iskoristila u predviđene svrhe i da se uspostavljenim sustavima kontrole pruža potrebno jamstvo da se financijskim sredstvima upravljalo u skladu sa svim primjenjivim pravilima. Svaki zahtjev za plaćanje mora uključivati i sažetak provedenih revizija, utvrđenih nedostataka i svih poduzetih korektivnih mjera⁷⁶.

65. Države članice temelje jamstvo koje pružaju u izjavama o upravljanju na provjerama koje provode nacionalna tijela odgovorna za upravljanje provedbom RRF-a i neovisnim revizijama koje provode nacionalna revizijska tijela. U skladu s Uredbom o RRF-u države članice mogu se u tu svrhu koristiti svojim postojećim nacionalnim sustavima upravljanja i kontrole. Sud je utvrdio da se zbog nedostatka unaprijed definiranih zahtjeva za sustave u području javne nabave i državnih potpora stvorilo okruženje koje nije bilo pogodno za to da države članice uvedu sustave kontrole u području javne nabave i državnih potpora kojima bi se na razini EU-a dosljedno dobivala dostatna razina jamstva u tim područjima⁷⁷.

⁷² Godišnje izvješće za 2022., poglavlje 11., odlomak 11.49.

⁷³ Tematsko izvješće 07/2023, odlomak 27.

⁷⁴ Tematsko izvješće 21/2022, odlomak 103.

⁷⁵ Članak 22. stavak 2. točka (c) podtočka (i) Uredbe o RRF-u.

⁷⁶ Članak 22. stavak 2. točka (c) podtočka (i) Uredbe o RRF-u.

⁷⁷ Tematsko izvješće 09/2025, odlomci 9. i 10.

66. Sud je utvrdio da su u izjavama o upravljanju određenih država članica iz uzorka postojali nedostaci u pogledu obuhvata, kvalitete, vremenskog rasporeda i dokumentiranja provjera. Utvrđeni nedostaci uključivali su i izostanak dokaza o kontrolama ili revizijama postupaka javne nabave ili revizije koje nisu obuhvaćale sve relevantne rizike u tom području. Kad je riječ o dodjeli državnih potpora, kontrole u državama članicama uglavnom su bile primjerene. Međutim, revizijska tijela često nisu provodila provjere ili su ih provela nakon što je predmetna država članica potpisala izjavu o upravljanju, a Komisija izvršila povezano plaćanje⁷⁸.

67. Nadalje, Sud je u svojim godišnjim izvješćima utvrdio nekoliko slučajeva ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za koje informacije u izjavama o upravljanju nisu bile dovoljno pouzdane ili su bile netočne ili nepotpune. Izjave predmetnih država članica nisu sadržavale zadržku ni za jedan od tih slučajeva.

68. Na temelju svojih aktivnosti Sud smatra da unatoč poboljšanjima svojih revizijskih aktivnosti Komisija nije uspjela dobiti dostatno jamstvo o tome raspoložu li države članice djelotvornim sustavima unutarnje kontrole kojima bi se zajamčilo da su rashodi iz RRF-a usklađeni s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama. To nije u skladu s godišnjim izjavama o jamstvu koje je Komisija dala do lipnja 2024., koje nisu sadržavale zadržke u pogledu sustava kontrole i revizije u državama članicama za RRF u području usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama⁷⁹.

Smanjenja financijskih doprinosa ne odnose se na pojedinačna kršenja pravila o javnoj nabavi

69. Ako na temelju svojih *ex ante* provjera Komisija zaključi da određena ključna etapa ili ciljna vrijednost nije u zadovoljavajućoj mjeri dostignuta, odgovarajući iznos (izračunan primjenom metodologije obustave plaćanja) može se obustaviti na razdoblje od 6 mjeseci dok država članica ne dostavi dokaze o zadovoljavajućem dostizanju. U protivnom Komisija mora razmjerno smanjiti financijski doprinos. Komisija je uspostavila metodu za smanjenje financijskih doprinosa za slučajeve (djelomičnog) nedostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti⁸⁰. Ta se metodologija oslanja na niz prosudbi, što može dovesti do različitih tumačenja između Komisije i

⁷⁸ Ibid., odlomci 13. i 14.

⁷⁹ Tematsko izvješće 09/2025, odlomak 18.

⁸⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Mehanizam za oporavak i otpornost: Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost – Jedinstveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a”, COM(2023) 99 final, Prilog II.

Suda⁸¹. Od 2023. metodologija obustave plaćanja već je primijenjena u nekoliko slučajeva, i to u vezi s plaćanjima Litvi, Rumunjskoj, Portugalu, Italiji, Španjolskoj i Belgiji⁸².

70. Kako je navedeno u [tablici 1.](#), u Uredbi o RRF-u ne navodi se kako tumačiti riječ „zadovoljavajuće”. Pri procjenjivanju toga jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri Komisija prihvaća minimalna odstupanja (< 5 %) u pogledu sadržaja, oblika, vremenskog okvira i konteksta. Sud napominje da udio plaćanja koji odgovara tim odstupanjima može iznositi i nekoliko milijuna eura⁸³.

71. U skladu s Uredbom o RRF-u države članice mogu primjenjivati svoje sustave za upravljanje državnim proračunom kako bi ispravile povrede pravila o javnoj nabavi i državnim potporama. Kad je riječ o državnim potporama, zakonodavstvom EU-a određuju se korektivne mjere koje treba poduzeti ako su takve potpore nezakonite i nespojive s unutarnjim tržištem EU-a. Kad je riječ o javnoj nabavi, Sud je utvrdio da su se korektivne mjere u državama članicama znatno razlikovale. U nekim državama članicama povrat sredstava iz RRF-a zbog nepravilnosti u javnoj nabavi ne izvršava se od krajnjih primatelja, a ako se povrat izvrši, sredstva se ne vraćaju u proračun EU-a, što je u skladu s pravnim okvirom za RRF. Ako u slučaju pojedinačnih kršenja pravila države članice ne primijene povrate, moglo bi doći do smanjenja odvrćajućeg učinka⁸⁴.

72. U skladu s Uredbom o RRF-u Komisija ima pravo poduzeti korektivne mjere ako otkrije ozbiljne systemske nedostatke. Međutim, ne može izvršiti ispravke za pojedinačna kršenja pravila o javnoj nabavi, osim u slučajevima ozbiljnih nepravilnosti (prijevara, korupcija, sukob interesa i dvostruko financiranje) koje država članica nije ispravila. To znači da je struktura RRF-a takva da je plaćanja moguće izvršiti u cijelosti čak i u slučajevima nepravilnosti u području javne nabave. Komisija dosad nije primijenila nijedno smanjenje sredstava dodijeljenih državama članicama iz RRF-a zbog kršenja pravila povezanih s kontrolama u području javne nabave ili državnih potpora⁸⁵.

⁸¹ [Godišnje izvješće za 2023.](#), odlomak 11.19.

⁸² „Partial payments under the Recovery and Resilience Facility: An overview”, Služba Europskog parlamenta za istraživanja.

⁸³ [Godišnje izvješće za 2023.](#), odlomak 11.27.

⁸⁴ [Tematsko izvješće 09/2025](#), odlomak 20.

⁸⁵ *Ibid.*, odlomak 21.

73. Sud je utvrdio i da bi u izjavama država članica o upravljanju trebalo navesti je li u slučaju mjera financiranih iz RRF-a bilo prijevara⁸⁶. Međutim, ne postoje jasne smjernice o tome u kojem je točno trenutku potrebno prijaviti slučaj sumnje na prijevaru, postoji li prag iznad kojeg je potrebno prijavljivanje te koje bi standardne informacije trebalo dostaviti o svakom slučaju i poduzetim korektivnim mjerama⁸⁷. Do kraja 2023. države članice u svojim izjavama o upravljanju nisu prijavile nijedan slučaj sumnje na prijevaru. Međutim, u godišnjem izvješću Ureda europskog javnog tužitelja za 2023. navodi se 206 istraga povezanih sa sredstvima iz RRF-a, s procijenjenim mogućim učinkom većim od 1,8 milijardi eura, pri čemu su većinu njih prijavila nadležna tijela država članica⁸⁸.

Provedba napreduje uz kašnjenja te i dalje postoje rizici u pogledu dovršetka mjera, rezultata i financiranja

Provedba napreduje, ali uz kašnjenja, što čini rizik za dovršetak mjera i postizanje ciljeva RRF-a

Pretfinanciranjem je isplata sredstava prvotno bila olakšana, ali provedba kasni unatoč izmjenama plana za oporavak i otpornost

74. Svrha RRF-a promicati je gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju EU-a povećanjem otpornosti, pripravnosti na krizu, sposobnosti prilagodbe i potencijala rasta država članica ublažavanjem socijalnih i gospodarskih posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19⁸⁹. Stoga je njegov cilj dvojak – jačanje oporavka od pandemije i povećanje otpornosti na buduće krize⁹⁰.

⁸⁶ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 11.41.

⁸⁷ Tematsko izvješće 07/2023, odlomci 80. i 81.

⁸⁸ Godišnje izvješće Ureda europskog javnog tužitelja za 2023., str. 68.

⁸⁹ Članak 4. stavak 1. Uredbe o RRF-u.

⁹⁰ Tematsko izvješće 13/2024, odlomak 3.

75. Pravodobno iskorištavanje sredstava iz RRF-a ključno je za ispunjenje ciljeva RRF-a, osobito onog koji se odnosi na ublažavanje posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19⁹¹. Budući da u Uredbi o RRF-u nije jasno definiran pojam iskorištavanja, Sud taj pojam definira kao financijska sredstva EU-a koja je Komisija isplatila državama članicama⁹². Nadalje, Sud svoju procjenu pravodobnog iskorištavanja sredstava temelji na tome jesu li države članice podnijele svoje zahtjeve za plaćanje u skladu s okvirnim rasporedom dogovorenim u operativnim aranžmanima koji su bili na snazi u trenutku podnošenja pojedinog zahtjeva za plaćanje⁹³.

76. Do kraja 2024. sve države članice osim Mađarske potpisale su svoje operativne aranžmane. Mađarska nije podnijela nijedan zahtjev za plaćanje te je primila samo pretfinanciranje jer je njezin plan za oporavak i otpornost uključivao 27 „glavnih ključnih etapa”, koje su morale biti dostignute prije bilo koje redovite isplate⁹⁴.

77. Stopa pretfinanciranja u okviru RRF-a, odnosno udio sredstava dodijeljenih državi članici isplaćen prije izvršenja službenih plaćanja povezanih s uvjetima plaćanja, znatno je viša nego za druge instrumente financiranja EU-a⁹⁵. Konkretno, države članice mogle su u obliku pretfinanciranja unaprijed zatražiti do 13 % svojih dodijeljenih sredstava iz RRF-a. Pretfinanciranje je prvotno omogućavalo brzu raspoloživost više financijskih sredstava te je stoga bilo u skladu s ciljem RRF-a koji se odnosio na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. Većini država članica početno pretfinanciranje pomoglo je pokriti razdoblje do izvršavanja prvih redovitih isplata⁹⁶.

78. Sufinanciranjem mogu se povećati obveze i odgovornost određene države članice ili korisnika. Međutim, u slučaju RRF-a sufinanciranje nije potrebno⁹⁷.

79. Do kraja 2024. podneseno je 128 zahtjeva za plaćanje od njih 151 (u obliku bespovratnih sredstava i zajmova) koji su se planirali podnijeti do tog datuma (85 %), uz znatne razlike među državama članicama. Ti se zahtjevi odnose na oko 93 % sredstava koja se planiralo zatražiti do tog datuma (vidjeti [sliku 7.](#)).

⁹¹ Ibid., odlomak 10.

⁹² Ibid., odlomci 11. i 12.

⁹³ Članak 20. stavak 6. i uvodna izjava 70. [Uredbe o RRF-u](#).

⁹⁴ [Tematsko izvješće 03/2024](#), odlomci 64. i 65.

⁹⁵ [Pregled 01/2023](#), odlomak 67.

⁹⁶ [Tematsko izvješće 13/2024](#), odlomci 18. – 20.

⁹⁷ [Pregled 01/2023](#), odlomak 71.

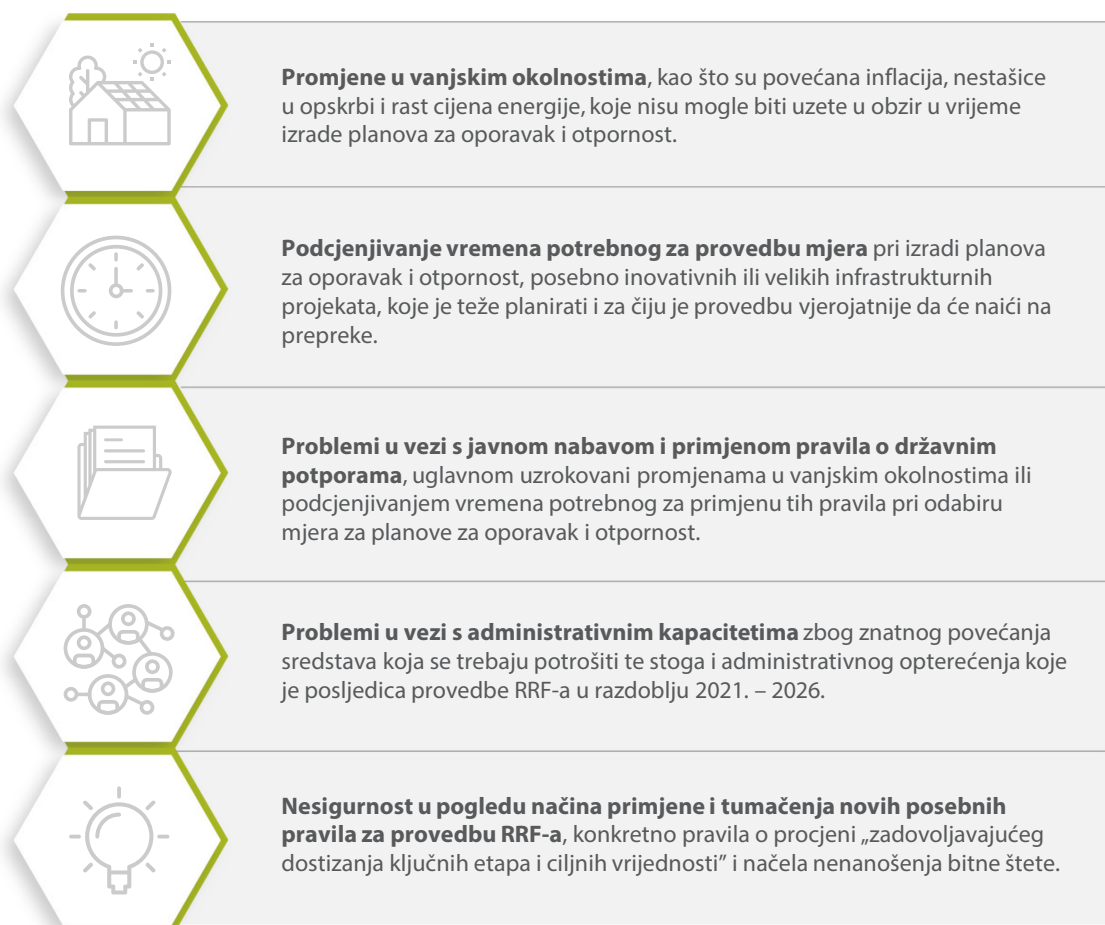
80. Unatoč tome što je većina država članica (18 od 26) ažurirala okvirne rokove u svojim operativnim aranžmanima, više od polovice zahtjeva za plaćanje nije podneseno kako je bilo planirano. Sud je utvrdio i da su kašnjenja postajala sve učestalija kako je provedba RRF-a napredovala. Dok je za prvo plaćanje 63 % zahtjeva (24 od njih 38) podneseno na vrijeme, taj se udio smanjio na 61 % (22 zahtjeva od njih 36) za drugi zahtjev za plaćanje te na 23 % (8 zahtjeva od njih 31) za treći zahtjev. Slično tome, 27 % (6 od 22) zahtjeva za četvrto plaćanje bilo je podneseno na vrijeme. Kad je riječ o digitalnim mjerama, Sud je utvrdio da su kašnjenja u provedbi iz uzorka Suda bila raširenija nego što je to naznačeno u Komisijinim izvješćima ili uzeto u obzir u izmijenjenim planovima za oporavak i otpornost⁹⁸.

81. Sud je utvrdio niz zajedničkih čimbenika koji doprinose kašnjenju u provedbi planova za oporavak i otpornost⁹⁹. Oni uključuju vanjske okolnosti kao što je agresivni rat Rusije protiv Ukrajine od veljače 2022., koji je potaknuo inflaciju i rekordno visoke cijene energije u EU-u. Među njima su i podcjenjivanje vremena potrebnog za provedbu mjera, posebno inovativnih ili velikih infrastrukturnih projekata (vidjeti [sliku 8.](#)).

⁹⁸ Tematsko izvješće 13/2025, odlomak 44.

⁹⁹ Tematsko izvješće 13/2024, odlomci 28. – 52.; mišljenje 04/2022 o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost, odlomak 14.

Slika 8. – Zajednički čimbenici koji doprinose kašnjenju u provedbi planova za oporavak i otpornost



Izvor: [tematsko izvješće 13/2024](#), odlomci 28. – 52.

82. U Uredbi o RRF-u navode se četiri okolnosti u kojima određena država članica može izmijeniti plan za oporavak i otpornost, među ostalim ako se ključne etape i ciljne vrijednosti više ne mogu dostići zbog „objektivnih okolnosti”¹⁰⁰ (kao što su visoka inflacija i/ili poremećaji u lancu opskrbe, pronalazak boljih alternativa za postizanje određene mjere te pravne ili tehničke poteškoće). Općenito, države članice predlagale su izmjene planova za oporavak i otpornost kako bi se pronašlo rješenje za mjere koje se u suprotnom više ne bi mogle ostvariti. Stoga se tim izmjenama može olakšati iskorištavanje sredstava¹⁰¹. U smjernicama Komisije¹⁰² navodi se da se predloženim izmjenama ne bi trebala smanjiti ukupna razina ambicije planova za oporavak i otpornost.

83. Do kraja 2024. unesene su ukupno 1 092 izmjene mjera uključenih u planove za oporavak i otpornost na temelju objektivnih okolnosti¹⁰³. Sud je utvrdio da su se u državama članicama iz uzorka te izmjene uglavnom odnosile na smanjenje ciljnih vrijednosti, odgodu dovršetka mjera ili uklanjanje mjera iz plana za oporavak i otpornost¹⁰⁴. Iako tek treba vidjeti u kojoj će mjeri te izmjene utjecati na iskorištavanje sredstava i smanjenje kašnjenja¹⁰⁵, one su doprinijele povećanju udjela mjera RRF-a koje se trebaju dovršiti u posljednjih osam mjeseci (od siječnja do kolovoza 2026.) razdoblja provedbe RRF-a, i to s 29 % na 37 %.

¹⁰⁰ Članak 21. [Uredbe o RRF-u](#); Europska komisija, Smjernice za planove za oporavak i otpornost (C/2024/4618), str. 5. i 6.

¹⁰¹ [Tematsko izvješće 13/2024](#), odlomak 62.

¹⁰² Europska komisija, „Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU” (2023/C 80/01), str. 12.

¹⁰³ Na temelju Komisijine baze podataka Fenix.

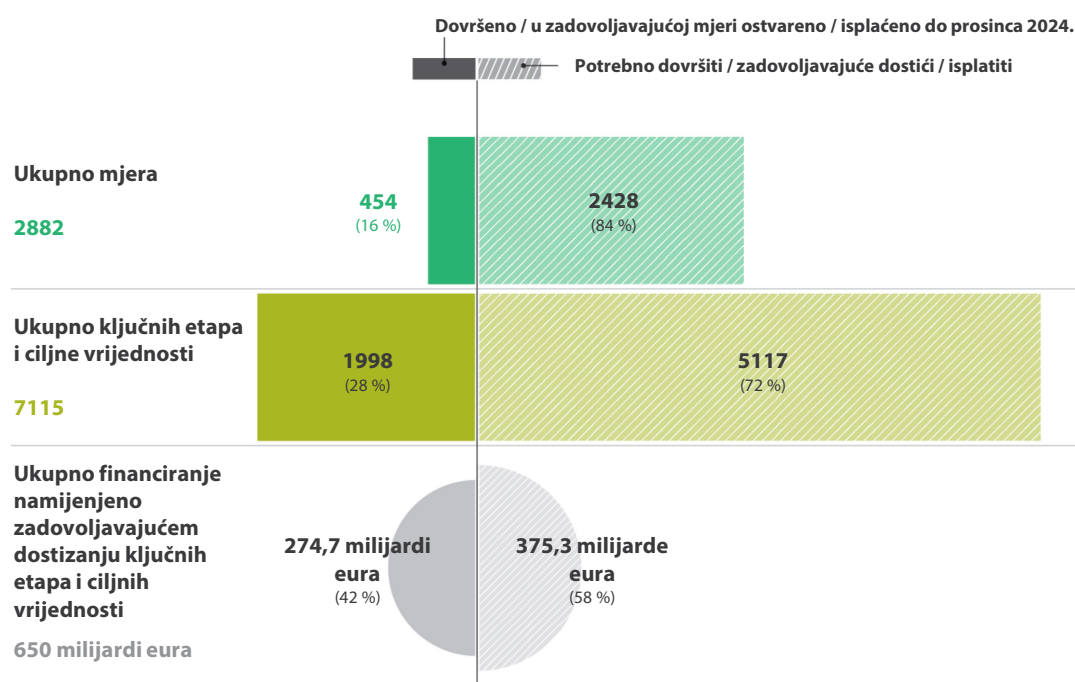
¹⁰⁴ [Tematsko izvješće 13/2024](#), odlomak 60. i tablica 1.

¹⁰⁵ Ibid., odlomak 95.

Više od trećine svih mjera potrebno je dovršiti tijekom 2026., što dovodi do rizika za njihovo dovršenje i financijske interese EU-a

84. Sve mjere planirane u planovima za oporavak i otpornost moraju biti dovršene do 31. kolovoza 2026.¹⁰⁶ Međutim, do prosinca 2024. većinu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti tek je trebalo dostići u zadovoljavajućoj mjeri (vidjeti [sliku 9.](#)). Nadalje, dvije države članice, Mađarska i Švedska, još nisu primile financijska sredstva za zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Švedska je prvi i drugi zahtjev za plaćanje podnijela 20. prosinca 2024.; u vrijeme rada Suda na ovom pregledu ocjenjivanje obaju zahtjeva još je bilo u tijeku.

Slika 9. – Napredak u provedbi planova za oporavak i otpornost ostvaren do prosinca 2024. i preostale obveze do kraja provedbe RRF-a (bespovratna sredstva i zajmovi)



Napomena: na slici je prikazan broj mjera dovršenih do kraja 2024. na temelju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za koje je Komisija do tog datuma procijenila da su dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Financijska sredstva isplaćena do prosinca 2024. uključuju neto plaćanja (bespovratna sredstva i zajmovi) državama članicama i poravnane iznose pretfinanciranja.

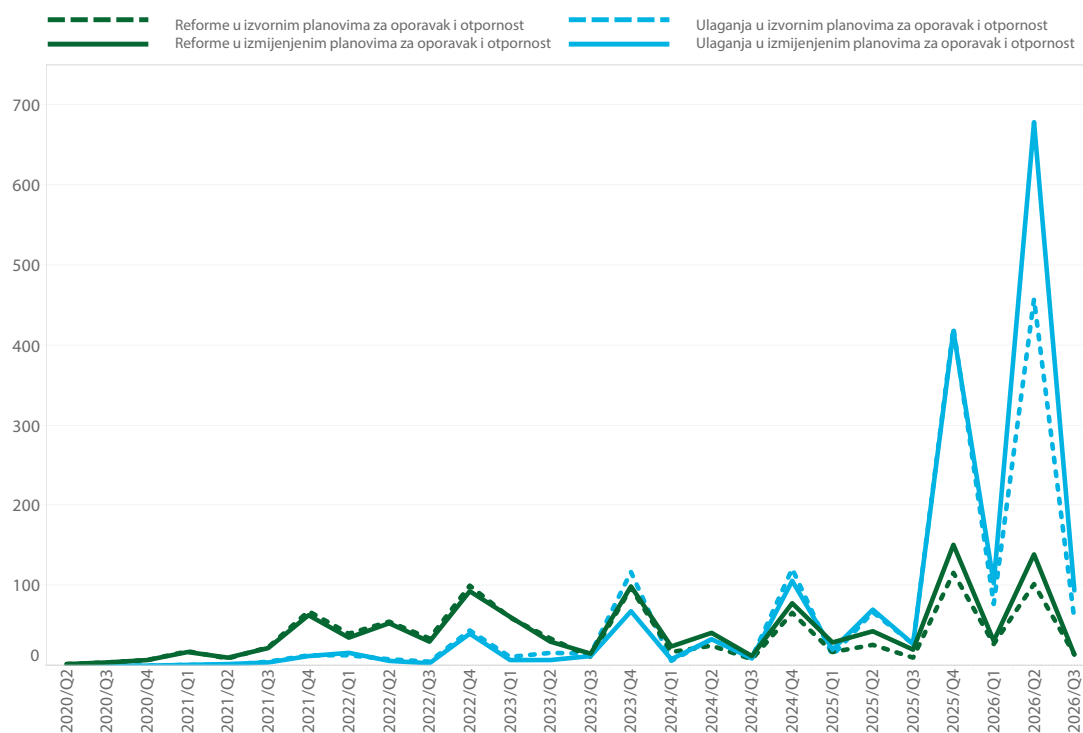
Izvor: Sud, na temelju Komisijine baze podataka Fenix i [tablice pokazatelja za oporavak i otpornost](#).

¹⁰⁶ Članak 18. stavak 4. točka (i) Uredbe o RRF-u.

85. Nadalje, provedba RRF-a izazovnija je u drugoj polovici provedbenog razdoblja¹⁰⁷, i to uglavnom zbog:

- o prelaska s reformi na ulaganja (vidjeti [sliku 10.](#)), koja mogu biti prilično složena, posebice inovativni ili veliki infrastrukturni projekti;
- o promjena prirode ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, koje se odnose na naprednije faze provedbe i koje je stoga često teže dostići nego prethodne, koje se odnose na rane faze provedbe.

Slika 10. – Broj mjera koje se planiraju dovršiti po tromjesečju, 2020. – 2026.



Napomena: na slici su prikazani podatci dostupni u Komisijinoj bazi podataka Fenix 10. siječnja 2025. Od ukupno 2 882 mjere uključene u planove za oporavak i otpornost za njih 14 ne postoje odgovarajuće ključne etape i ciljne vrijednosti u bazi podataka Fenix. Stoga se te mjere nisu uzele u obzir u ovoj analizi. Vijeće je prvi plan za oporavak i otpornost odobrilo u trećem tromjesečju 2021.

Izvor: Sud, na temelju Komisijine baze podataka FENIX.

¹⁰⁷ Tematsko izvješće 13/2024, odlomci 37. i 81. – 84.; Europska komisija, izjave izvršnog potpredsjednika Dombrovskisa i povjerenika Gentilonija na tiskovnoj konferenciji o evaluaciji Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini provedbenog razdoblja, 21. veljače 2024.

86. Planira se da će se u posljednjoj godini razdoblja prihvatljivosti RRF-a dovršiti ukupno 1 060 mjera (ili njih 37 %). Države članice planiraju tijekom 2026. dovršiti više od 50 % svih ulaganja i više od 16 % svih reformi uključenih u njihove planove za oporavak i otpornost.

87. Dodjela bespovratnih sredstava državama članicama izračunava se na temelju metodologije utvrđene u Uredbi o RRF-u¹⁰⁸, a najviša moguća dodjela zajmova svakoj državi članici izračunava se kao postotak njezina bruto nacionalnog dohotka. Međutim, profil plaćanja svake države članice – vremenski raspored u kojem se navodi koliko će država članica primiti na temelju zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti i kada – utvrđen je u provedbenoj odluci Vijeća koja se odnosi na nju. Profili plaćanja rezultat su pregovora s predmetnom državom članicom. Iako se njima uzimaju u obzir količina i važnost ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, u profilima plaćanja ne odražavaju se nužno ta količinu i važnost¹⁰⁹.

88. Do kraja 2024. Komisija je isplatila 42 % ukupnih sredstava koja se dodjeljuju iz RRF-a (bespovratna sredstva i zajmovi) u zamjenu za zadovoljavajuće dostizanje 28 % svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti (vidjeti [sliku 9.](#)). RRF je osmišljen tako da se u isplatama ne odražava nužno količina i važnost ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. To može dovesti do rizika od toga da znatan dio sredstava iz RRF-a bude isplaćen, a da države članice ne dovrše odgovarajuće mjere. S obzirom na to da se Uredbom o RRF-u ne predviđa mogućnost povrata sredstava ako se mjere ne dovrše, riječ je o riziku za postizanje ciljeva RRF-a, a time i zaštitu financijskih interesa EU-a¹¹⁰.

¹⁰⁸ Prilozi I – III. Uredbi o RRF-u.

¹⁰⁹ Tematsko izvješće 13/2024, odlomak 87.

¹¹⁰ Tematsko izvješće 13/2024, odlomak 90.

Isplata sredstava državama članicama ne znači da su sredstva došla do krajnjih primatelja i realnog gospodarstva

89. U skladu s definicijom koju primjenjuje Sud sredstva su iskorištena nakon što se isplate državama članicama kao korisnicama sredstava iz RRF-a (vidjeti odlomak [75.](#)). Stoga se iskorištavanje sredstava ne odnosi na to da su ta financijska sredstva došla do krajnjih primatelja i realnog gospodarstva. U jednom prethodnom izvješću Sud je na temelju podataka koje je zaprimio od 15 država članica do listopada 2023. utvrdio da je samo otprilike polovica sredstava isplaćenih državama članicama došla do krajnjih primatelja¹¹¹.

90. Države članice dužne su javno objavljivati i dvaput godišnje ažurirati popise 100 krajnjih primatelja koji primaju najveći iznos sredstava za provedbu mjera uključenih u njihove planove za oporavak i otpornost. U kontekstu RRF-a „krajnji primatelj” definiran je kao posljednji subjekt koji prima sredstva, a nije ugovaratelj ili podugovaratelj¹¹², ali nacionalna tijela potvrdila su da ta definicija i dalje ostavlja prostora za tumačenje. Analizom tih popisa Sud je utvrdio da su pojam „krajnji primatelj” države članice različito tumačile za slične mjere (vidjeti [okvir 2.](#)), čime su se ograničile informacije o financiranju u okviru RRF-a koje je već stiglo do realnog gospodarstva.

¹¹¹ Ibid., odlomak 54.

¹¹² Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU, Europska komisija (2023/C 80/01), str. 34.

Okvir 2.

Primjeri različitog tumačenja pojma „krajnji primatelj”

Kad je riječ o mjerama koje se odnose na pružanje **financijskih sredstava poduzećima**, krajnji primatelji u nekim su državama članicama uključivali institucije koje dodjeljuju financijska sredstva na nacionalnoj razini ili čak na razini EU-a (kao što su Europska investicijska banka, Europski investicijski fond ili Europska banka za obnovu i razvoj), dok su druge države članice smatrale da se taj pojam odnosi na poduzeća koja primaju financijska sredstva.

Kad je riječ o mjerama povezanim s **energetskom obnovom javnih zgrada**, u nekim su državama članicama kao krajnji primatelji bili zabilježeni ministarstva ili gradovi, a u drugim državama članicama to su bila javna poduzeća u energetskom sektoru ili privatna poduzeća.

Kad je riječ o mjerama povezanim s osiguravanjem **digitalnih uređaja u obrazovanju**, u nekim su državama članicama kao krajnji primatelji zabilježeni ministarstva ili gradovi, dok su u drugim državama članicama to bili sama sveučilišta ili škole.

Izvor: [tematsko izvješće 13/2024](#), odlomci 55. i 56.

Mjerama u okviru RRF-a općenito su postignuta planirana ostvarenja, ali uz ograničene rezultate u pogledu savladavanja strukturnih izazova i doprinosa postizanju ciljeva EU-a

Većinom mjera iz uzorka koje se odnose na digitalne tehnologije i tržište rada postignuta su planirana ostvarenja, no zasad se tek otprilike polovicom tih mjera postižu konkretni rezultati

91. Analiza koju je Sud proveo na uzorku digitalnih mjera koje su države članice prijavile kao dovršene pokazala je da su u trenutku provedbe revizije (lipanj 2024.) planirana ostvarenja bila postignuta za 10 mjera od njih 15 (67 %) ¹¹³. Nadalje, za 9 od 15 mjera (60 %) postignuti su rezultati, pri čemu su za njih 47 % postignuti znatni rezultati, a za njih 13 % ograničeni rezultati ¹¹⁴.

¹¹³ [Tematsko izvješće 13/2025](#), odlomak 50. i tablica 2.

¹¹⁴ Ibid., tablica 3.

92. Slično tomu, za 25 reformi tržišta rada iz uzorka Suda od njih 30 (83 %) koje su trebale biti dovršene do kraja 2023. ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute su u velikoj mjeri, a time su i postignuta njihova planirana ostvarenja¹¹⁵. Međutim, za 11 od tih 25 mjera (44 %) države članice nisu mogle pružiti odgovarajuće dokaze o postignutim rezultatima. Znatni rezultati postignuti su samo trima reformama, dok su u slučaju preostalih 11 rezultati bili ograničeni¹¹⁶.

93. Sud napominje da je za postizanje rezultata potrebno određeno vrijeme, a strukturne reforme često zahtijevaju donošenje ili izmjenu propisa. Da bi učinci takvih pravnih promjena bili vidljivi na terenu, treba proći neko vrijeme. Istodobno, na reforme mogu utjecati čimbenici koji su izvan kontrole nacionalnih tijela (npr. gospodarske ili političke promjene)¹¹⁷. Zbog nepostojanja odgovarajućih pokazatelja znatno je ograničena mogućnost procjene rezultata ili učinka reformi tržišta rada u okviru RRF-a. Iako se Uredbom o RRF-u od država članica izrijekom ne zahtijeva da primijene posebne pokazatelje rezultata, Sud ih smatra neizostavnim za procjenu uspješnosti¹¹⁸.

Financijski doprinos RRF-a postizanju klimatskih ciljeva EU-a vjerojatno će biti precijenjen, dok je za digitalne ciljeve ta procjena točna

94. Uredbom o RRF-u utvrđene su kvantitativne ciljne vrijednosti za klimatske i digitalne mjere uključene u planove za oporavak i otpornost (najmanje 37 % odnosno 20 %)¹¹⁹. Komisija je pri ocjenjivanju planova za oporavak i otpornost ispitala dostižu li se tim planovima ti minimalni pragovi tako što je primijenila koeficijente (0 %, 40 % ili 100 %) dodijeljene relevantnim mjerama i podmjerama¹²⁰ u skladu s metodologijama za praćenje klimatskih mjera i digitalno označivanje utvrđenim u Uredbi o RRF-u¹²¹.

¹¹⁵ Tematsko izvješće 10/2025, odlomak 55.

¹¹⁶ Ibid., odlomak 63.

¹¹⁷ Ibid., odlomak 64.

¹¹⁸ Ibid., odlomak 65.

¹¹⁹ Članak 18. stavak 4. točke (e) i (f) Uredbe o RRF-u.

¹²⁰ Tematsko izvješće 14/2024, odlomak 20.

¹²¹ Članak 19. stavak 3. točke (e) i (f) Uredbe o RRF-u te prilozi VI. i VII. toj uredbi.

95. Iako Sud priznaje da praćenje rashoda u području klime uključuje visoku razinu upotrebe približnih vrijednosti, revizije koje je proveo pokazale su da su neki klimatski koeficijenti (oni za željeznice, elektroenergetske mreže i nove zgrade) doveli do procjenjivanja doprinosa većim od stvarnog, primjerice zbog toga što se nisu uzele u obzir emisije stakleničkih plinova u fazi izgradnje u okviru ulaganja, što je u stvarnosti dovelo do manjeg doprinosa u području klime¹²² (vidjeti **okvir 3.**). Koristeći se konzervativnijim klimatskim koeficijentima, Sud je izračunao da je u tri područja intervencije (energetski učinkovite zgrade, pametni energetski sustavi i željeznice) taj doprinos procijenjen većim od stvarnog za otprilike 34,5 milijardi eura¹²³.

Okvir 3.

Primjer koeficijenta koji je doveo do procjenjivanja doprinosa RRF-a postizanju klimatskih ciljeva EU-a koji je veći od stvarnog

Na temelju Uredbe o RRF-u klimatski koeficijent od 40 % dodjeljuje se za izgradnju svake nove visokoučinkovite zgrade, dok Sud smatra da izgradnjom novih zgrada ne dolazi do stvarnih ušteda energije. Sud smatra da se u tom slučaju klimatski koeficijent od 40 % ne može opravdati i da je umjesto toga trebalo dodijeliti koeficijent od 0 %¹²⁴.

Izvor: tematsko izvješće 14/2024, odlomci 19. i 23.

96. S druge strane, analizom svih mjera koje su bile označene kao digitalne Sud je utvrdio da su države članice i Komisija točno primijenile metodu digitalnog označivanja koju su suzakonodavci uveli i da su u toj fazi sve države članice dostigle ili čak prekoračile prag od 20 %¹²⁵.

¹²² Tematsko izvješće 14/2024, odlomak 73.

¹²³ Ibid., odlomak 23. i slika 4.

¹²⁴ Ibid., odlomci 19. – 23.

¹²⁵ Tematsko izvješće 13/2025, odlomak 21.

97. Na temelju Uredbe o RRF-u praćenje klimatskih mjera i digitalno označivanje bili su *ex ante* postupci temeljeni na procijenjenim troškovima koji su provedeni u trenutku ocjenjivanja planova za oporavak i otpornost. Kao i u slučaju drugih mjera u okviru RRF-a (vidjeti odlomak 36.), Komisija ne prati stvarne troškove provedbe zelenih i digitalnih mjera kako bi procijenila konačni udio sredstava kojima se doprinosi postizanju tih ciljeva u okviru određenog plana za oporavak i otpornost. Stoga neće biti moguće utvrditi njihov konačni udio na temelju stvarnih troškova¹²⁶.

Doprinos RRF-a postizanju ciljeva EU-a na višoj razini i savladavanju strukturnih izazova utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju je ograničen

98. Jedna od ključnih novina RRF-a bila je obveza država članica da predlože planove za oporavak i otpornost s reformama i ulaganjima kojima se doprinosi savladavanju „svih ili znatnog dijela” izazova utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju u okviru europskog semestra¹²⁷ i povezivanje isplata s napretkom država članica u dovršetku tih mjera.

99. U okviru Komisijina ocjenjivanja planova za oporavak i otpornost zaključeno je da su relevantne preporuke za pojedinu zemlju uzete u obzir ili djelomično ili u potpunosti¹²⁸. Iako se Sud općenito slaže s tom procjenom, utvrdio je da su i dalje postojali nedostaci, uglavnom povezani sa strukturnim izazovima s kojima se države članice suočavaju već godinama¹²⁹. Osim toga, određene preporuke za pojedinu zemlju općenito su formulirane i nisu dovoljno konkretne da bi se državama članicama pružile smjernice za odabir konkretnih reformi ili ulaganja kojima bi se moglo doprinijeti savladavanju predmetnog izazova ili odgovaranju na predmetnu potrebu¹³⁰.

¹²⁶ Tematsko izvješće 14/2024, odlomak 63. i tematsko izvješće 13/2025, odlomak 21.

¹²⁷ Članak 17. stavak 3. Uredbe o RRF-u; COM(2023) 99, str. 2; EC SWD(2024) 70, dio 2.1.2., str. 6.

¹²⁸ Tematsko izvješće 21/2022, slika 2.

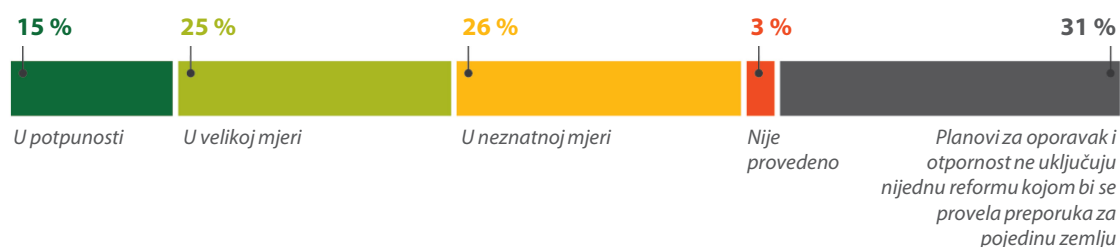
¹²⁹ Ibid., odlomci 51. – 53.

¹³⁰ Tematsko izvješće 13/2025, odlomak 25.

100. U izvješću o reformama tržišta rada Sud je utvrdio da su planovi za oporavak i otpornost uključivali reforme različitog opsega i razina ambicije¹³¹. Međutim, u slučaju nekih od njih dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ne mora nužno dovesti do strukturnih promjena na tržištu rada u predmetnoj državi članici¹³². U izvješću o digitalnoj tranziciji Sud je utvrdio i da države članice nisu uvijek dodjeljivale svoja financijska sredstva u okviru RRF-a u skladu sa svojim glavnim digitalnim potrebama, a nekoliko je njih velik dio tih financijskih sredstava dodijelilo područjima u kojima su već ostvarivale rezultate znatno iznad prosjeka EU-a¹³³.

101. Na temelju analize koju je Sud proveo na uzorku reformi tržišta rada 31 % potpreporuka za pojedinu zemlju nije bilo provedeno nijednom reformom uključenom u planove za oporavak i otpornost, a samo 15 % njih u potpunosti je provedeno reformama u okviru RRF-a (vidjeti [sliku 11.](#))¹³⁴. Nijedna od 26 država članica koje su tijekom 2019. i 2020. primile potpreporuke za pojedinu zemlju u području tržišta rada nije te potpreporuke u potpunosti provela s pomoću relevantnih reformi u okviru RRF-a, a samo njih četiri te je potpreporuke provelo u velikoj mjeri¹³⁵.

Slika 11. – Mjera u kojoj su reformama tržišta rada u okviru RRF-a provedene pojedinačne potpreporuke za pojedinu zemlju u području tržišta rada



Izvor: [tematsko izvješće 10/2025](#), slika 6.

¹³¹ [Tematsko izvješće 10/2025](#), odlomci 28. i 29.

¹³² Ibid., odlomak 61.

¹³³ [Tematsko izvješće 13/2025](#), odlomak 29.

¹³⁴ [Tematsko izvješće 10/2025](#), odlomak 39.

¹³⁵ Ibid., odlomak 42.

102. Dovršetak reformi tržišta rada u okviru RRF-a zasad je imao tek ograničen učinak na provedbu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju¹³⁶ jer je samo oko 30 % reformi iz uzorka Suda doprinijelo poboljšanju Komisijine ocjene napretka države članice u vezi s povezanim potpreporukama za pojedinu zemlju. To pokazuje da uspješan dovršetak određene reforme tržišta rada u okviru RRF-a nije bio ključan čimbenik za Komisiju pri ocjenjivanju napretka u provedbi potpreporuka za pojedinu zemlju. Sud, međutim, uviđa da je provedba RRF-a u tijeku i da je možda prerano za to da znatni rezultati tih reformi postanu vidljivi¹³⁷.

Komisija je uspješno uspostavila mehanizam za povećanje zaduživanja u svrhu financiranja RRF-a, ali zbog sve većih troškova financiranja izvršit će se pritisak na buduće proračune EU-a

103. RRF se uglavnom financira zaduživanjem na tržištu¹³⁸. Komisija je već imala iskustva sa zaduživanjem na financijskim tržištima u ime EU-a, kao i potrebne kapacitete¹³⁹. Međutim, razmjer duga izdanog za financiranje RRF-a i financiranje bespovratnih sredstava zaduživanjem novosti su za EU¹⁴⁰.

104. Međutim, Komisija je uspješno pojačala svoje aktivnosti i tako omogućila pravodobno pozajmljivanje sredstava u skladu s regulatornim ograničenjima i uz odgovarajuće troškove na temelju svojeg položaja na tržištu¹⁴¹. Komisija je ispunila i sve ključne regulatorne zahtjeve za dužnički portfelj instrumenta NGEU i učinkovito upravljala likvidnošću bankovnog računa tog instrumenta¹⁴².

¹³⁶ Ibid., odlomak 69. i tablica 6.

¹³⁷ Ibid., odlomci 71. i 72.

¹³⁸ Članak 5. stavak 1. [Odluke Vijeća \(EU\) 2020/2053](#) o sustavu vlastitih sredstava EU-a.

¹³⁹ [Tematsko izvješće 18/2015](#) „Financijska pomoć pružena zemljama u poteškoćama”, odlomci 115. – 136.

¹⁴⁰ [Pregled 01/2023](#), odlomak 21.; [tematsko izvješće 16/2023](#) „Komisijino upravljanje dugom u okviru instrumenta NGEU: Ohrabrujući početak, ali potrebno je dodatno usklađivanje s najboljom praksom”, odlomak 2.

¹⁴¹ [Tematsko izvješće 16/2023](#), odlomak 89.

¹⁴² Ibid., odlomci 57. i 70.

105. Komisija je do 30. lipnja 2024. izdala obveznice EU-a u vrijednosti od gotovo 360 milijardi eura te državama članicama isplatila bespovratna sredstva u iznosu od 150,7 milijardi eura i zajmove u iznosu od 84,1 milijarde eura¹⁴³. Sud je utvrdio da su tijekom prve dvije godine nakon njihova izdavanja tržišni prinosi na obveznice u okviru instrumenta NGEU bili usporedivi s prinosima na obveznice država članica sa sličnim kreditnim rejtingima¹⁴⁴. Cjelokupno gledajući, Sud smatra da je Komisija u kratkom roku osmislila sustav upravljanja dugom za instrument NGEU, čime se omogućilo pravodobno pozajmljivanje potrebnih financijskih sredstava.

106. Početne obveznice izdane su u trenutku u kojem su kamatne stope bile povijesno niske. Otada se izloženost proračuna EU-a povećala, uglavnom zbog sve većih troškova financiranja zaduživanja u okviru instrumenta NGEU¹⁴⁵. Komisija je 2020. predvidjela troškove u iznosu od 14,9 milijardi eura za financiranje kamata i isplata kupona za zaduživanje u okviru instrumenta NGEU. Te procjene temeljile su se na očekivanim kamatnim stopama za zaduživanja u rasponu od 0,55 % za 2021. do 1,15 % za 2027.¹⁴⁶ Međutim, u prvoj polovici 2024. kamatne stope znatno su porasle, i to na 3,13 %¹⁴⁷. U godišnjem izvješću za 2023. Sud je utvrdio da postoji opasnost da bi se do 2026. troškovi financiranja zaduživanja u okviru instrumenta NGEU mogli više nego udvostručiti u odnosu na početnu procjenu¹⁴⁸.

¹⁴³ „Polugodišnje izvješće o provedbi operacija uzimanja zajmova, upravljanja dugom i povezanih operacija davanja zajmova [...]: 1. siječnja 2024. – 30. lipnja 2024.”, Europska komisija, COM(2024) 369, str. 5. i 6.

¹⁴⁴ Tematsko izvješće 16/2023, odlomak 63.

¹⁴⁵ Godišnje izvješće za 2023., odlomci 2.50. i 2.53. i slika 2.23.

¹⁴⁶ Ibid., odlomci 2.48. – 2.50.

¹⁴⁷ Europska komisija, „Polugodišnje izvješće o provedbi operacija uzimanja zajmova, upravljanja dugom i povezanih operacija davanja zajmova [...]”, Europska komisija, COM(2024) 369.

¹⁴⁸ Godišnje izvješće za 2023., odlomci 2.40. – 2.45.

107. Dug koji je nastao zbog financiranja bespovratnih sredstava odobrenih u okviru RRF-a isplatit će se iz proračuna EU-a. Iako je Komisija predložila da se do početka 2023.¹⁴⁹ uvedu nova vlastita sredstva za financiranje otplate duga iz RRF-a povezanog s bespovratnim sredstvima, o tome još ne postoji politički dogovor. Zbog toga će se, zajedno sa znatnim povećanjem troškova financiranja zaduživanja u okviru NGEU-a u usporedbi s početnim procjenama, znatno opteretiti budući proračuni EU-a, a zbog zaduživanja se stvaraju dodatni rizici. Nadalje, izvještaj o financijskom rezultatu ne uključuje kao prihod iznos pozajmljen u okviru instrumenta NGEU. To negativno utječe na poslovni rezultat EU-a. Zbog negativnih poslovnih rezultata povećava se deficit u neto imovini, kako je prikazano u bilanci EU-a¹⁵⁰.

Revizorski sud usvojio je ovaj pregled na sastanku održanom u Luxembourg
8. travnja 2025.

za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

¹⁴⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Sljedeća generacija vlastitih sredstava za proračun EU-a”, COM(2021) 566, odjeljak 3.

¹⁵⁰ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 2.47.

Prilog

Prilog – Izvješća, pregledi i mišljenja Suda povezani s RRF-om (do travnja 2025.)

Oznaka dokumenta	Naslov
Mišljenje 06/2020	Mišljenje o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost
Godišnje izvješće za 2021.	Poglavlje 10. – Mehanizam za oporavak i otpornost
Mišljenje 04/2022	Mišljenje o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni Uredbe (EU) 2021/1060, Uredbe (EU) 2021/2115, Direktive 2003/87/EZ i Odluke (EU) 2015/1814
Tematsko izvješće 21/2022	Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – Cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe
Godišnje izvješće za 2022.	Poglavlje 2. – Proračunsko i financijsko upravljanje Poglavlje 11. – Mehanizam za oporavak i otpornost
Pregled 01/2023	Financiranje sredstvima EU-a u okviru kohezijske politike i RRF-a: komparativna analiza
Tematsko izvješće 07/2023	Struktura Komisijina sustava kontrole za Mehanizam za oporavak i otpornost – Unatoč opsežnim aktivnostima koje su u planu nedostatak na razini EU-a u pogledu jamstva i odgovornosti i dalje je prisutan u novom modelu primjene
Tematsko izvješće 16/2023	Komisijino upravljanje dugom u okviru instrumenta NGEU: Ohrabrujući početak, ali potrebno je dodatno usklađivanje s najboljom praksom
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 13/2024	Iskorištavanje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost – Napreduje se uz kašnjenja te i dalje postoje rizici za dovršetak mjera te stoga i za postizanje ciljeva RRF-a
Tematsko izvješće 14/2024	Zelena tranzicija – Nejasan doprinos Mehanizma za oporavak i otpornost
Godišnje izvješće za 2023.	Poglavlje 2. – Proračunsko i financijsko upravljanje Poglavlje 11. – Mehanizam za oporavak i otpornost
Tematsko izvješće 22/2024	Dvostruko financiranje iz proračuna EU-a – U sustavima kontrole nedostaju ključni elementi za ublažavanje povećanog rizika uzrokovanog modelom financiranja koje nije povezano s troškovima primijenjenim na Mehanizam za oporavak i otpornost
Tematsko izvješće 09/2025	Sustavi za jamčenje usklađenosti rashoda iz RRF-a s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama Poboľšavaju se, ali i dalje nisu dostatni
Tematsko izvješće 10/2025	Reforme tržišta rada u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost – Ostvareni su određeni rezultati, ali oni nisu dovoljni za savladavanje strukturnih izazova
Tematsko izvješće 13/2025	Potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost za digitalnu tranziciju u državama članicama EU-a – Propuštena prilika za stratešku usmjerenost na ispunjavanje potreba u području digitalizacije

Pokrate

NGEU: „NextGenerationEU”

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

Pojmovnik

Ciljna vrijednost: u kontekstu RRF-a, kvantitativna mjera napretka određene države članice prema dovršetku provedbe reforme ili ulaganja.

Djelotvornost: mjera u kojoj su željeni ciljevi postignuti s pomoću poduzetih aktivnosti.

Europski semestar: godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika država članica EU-a i praćenje napretka.

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.

Iskorištavanje sredstava: mjera u kojoj su države članice od Komisije primile sredstva iz RRF-a za zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Ključna etapa: u kontekstu RRF-a, kvalitativna mjera napretka prema dovršetku provedbe reforme ili ulaganja.

Krajnji primatelj: fizička ili pravna osoba koja prima sredstva iz RRF-a za provedbu određene mjere uključene u plan države članice za oporavak i otpornost.

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.

Mjera: u kontekstu RRF-a, reforma ili ulaganje.

NextGenerationEU: financijski paket čija je svrha pomoći državama članicama EU-a u oporavku od gospodarskih i društvenih posljedica pandemije bolesti COVID-19.

Operativni aranžman: sporazum između Komisije i određene države članice o tehničkim pitanjima u vezi s provedbom njezina plana za oporavak i otpornost.

Ostvarenje: ono što je postignuto ili ostvareno određenim projektom, primjerice provedba tečaja osposobljavanja ili izgradnja ceste.

Plan za oporavak i otpornost: dokument u kojem se utvrđuju reforme i ulaganja koja određena država članica planira provesti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Preporuke za pojedinu zemlju: godišnje smjernice koje se u sklopu europskog semestra iznose pojedinačnim državama članicama u vezi s njihovim makroekonomskim, proračunskim i strukturnim politikama.

Reforma: mjera ili postupak uvođenja promjena i poboljšanja sa znatnim učinkom ili dugoročnim posljedicama na funkcioniranje određenog tržišta ili politike, funkcioniranje ili strukture određene institucije ili uprave ili na napredak u ostvarivanju relevantnih ciljeva politika, kao što su rast i radna mjesta, otpornost i usporedna tranzicija.

Rezultat: neposredne posljedice određenog projekta ili programa po njegovu dovršetku, kao što su veća zapošljivost polaznika tečaja ili poboljšan pristup nekom području zbog novoizgrađene ceste.

Učinak: opsežnije dugoročne posljedice dovršenog projekta ili programa, kao što su društvene i gospodarske koristi za stanovništvo u cjelini.

Učinkovitost: postizanje najboljeg odnosa između upotrijebljenih sredstava, poduzetih aktivnosti i postignutih ciljeva.

Ulaganje: rashod za aktivnost, projekt ili drugo djelovanje obuhvaćeno područjem primjene Uredbe za koje se očekuje da će donijeti korisne rezultate za društvo, gospodarstvo i/ili okoliš.

Uloženi resursi: financijski, ljudski, materijalni, administrativni ili regulatorni resursi uloženi u provedbu određenog projekta ili programa.

Uspješnost: mjerilo koje pokazuje u kojem su stupnju određenom mjerom, projektom ili programom financiranim sredstvima EU-a ispunjeni postavljeni ciljevi i u kojoj je mjeri ostvarena odgovarajuća vrijednost za uloženi novac.

Višegodišnji financijski okvir: plan potrošnje EU-a u kojem su (na temelju ciljeva politika) utvrđeni prioriteti i gornje granice, obično za 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.

Zajednički pokazatelji: mjerljive varijable kojima se pružaju informacije o napretku u provedbi RRF-a u pogledu ostvarivanja zajedničkih ciljeva i ukupne uspješnosti.

Revizorski tim

Ovaj pregled usvojili su IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Mihails Kozlovs i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva, i V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava Jan Gregor i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i upravljanja Unijom. Radni zadatak predvodili su članovi Suda Ivana Maletić i Jorg Kristijan Petrovič, a potporu su im pružali voditelji njihovih ureda Sandra Diering i Martin Puc te atašei u njihovim uredima Tea Vlainić i Mirko Iaconisi, rukovoditelj Juan Ignacio González Bastero, voditelj radnog zadatka VioREL Cirje te revizori Myles Hourican, Jan Olšakovský, Maria Fernandez Iriarte i Aikaterini Vrila. Jezičnu podršku pružao je Michael Pyper. Grafičku podršku pružala je Dunja Weibel.



Ivana Maletić



Jorg Kristijan
Petrovič



Sandra Diering



Martin Puc



Tea Vlainić



Mirko Iaconisi



Juan Ignacio
Gonzalez Bastero



Jan Olšakovský



Aikaterini Vrila



Myles Hourican

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2025.

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.

Slike 6. i 8.: ikone su izrađene 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.

PDF	ISBN 978-92-849-5141-3	ISSN 2811-8227	doi:10.2865/0292655	QJ-01-25-029-HR-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [pregled 02/2025](#) „Odgovornost, transparentnost i usmjerenost na uspješnost – pouke koje treba izvući iz nedostataka Mehanizma za oporavak i otpornost”, Ured za publikacije Europske unije, 2025.

Mehanizam EU-a za oporavak i otpornost (RRF), čija je vrijednost 650 milijardi eura, uspostavljen je u veljači 2021. kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.

Sud je objavio nekoliko mišljenja i izvješća povezanih sa strukturom, kontrolnim okvirom te provedbom RRF-a. Ti se dokumenti sažimaju u ovom pregledu.

Sud je zaključio da je RRF usmjeren na napredak u provedbi, a ne na uspješnost te da su dostupne informacije o njegovim rezultatima i učinkovitosti ograničene. Iako su se mehanizmi kontrole u okviru RRF-a s vremenom poboljšali, i dalje nisu dovoljno pouzdani. Naposljetku, provedba RRF-a napreduje, ali u njoj dolazi do kašnjenja, što dovodi do rizika u pogledu dovršetka mjera i ostvarivanja vrijednosti za uloženi novac.

Na temelju tih zapažanja Sud iznosi pouke za buduće instrumente koji se temelje na uspješnosti kako bi doprinio raspravama o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje nakon 2027.

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