

Pregled 03

HR

Prilike za višegodišnji
financijski okvir za
razdoblje nakon 2027.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

2025

Sadržaj

	Odlomak
Glavne poruke	01. – 08.
Podrobniji prikaz	09. – 42.
Usmjerenost i učinak proračuna EU-a	09. – 17.
Mjerenje uspješnosti	09. – 12.
Dodana vrijednost EU-a	13. – 15.
Iskorištavanje proračuna EU-a za povećanje financijskih kapaciteta EU-a	16. – 17.
Pojednostavnjenje proračuna EU-a	18. – 22.
Pojednostavnjenje proračuna EU-a i proračunskih instrumenata	20.
Pojednostavnjenje pravila kojima se uređuju proračunski rashodi EU-a	21. – 22.
Fleksibilnost proračuna EU-a	23. – 25.
Proračun kojim se ostvaruju prioriteti politika EU-a	26. – 34.
Europski semestar i proračun koji se temelji na politikama	26. – 27.
Financiranje koje nije povezano s troškovima: iskustvo stečeno u okviru RRF-a	28. – 31.
Načelo vladavine prava u proračunu EU-a	32. – 34.
Financiranje proračuna EU-a	35. – 40.
Izazovi povezani sa zaduživanjem EU-a	36. – 37.
Vlastita sredstva EU-a	38. – 40.
Mehanizmi odgovornosti	41. – 42.
Pokrate	
Pojmovnik	
Revizorski tim	

Glavne poruke

01. Komisijina [komunikacija „Put prema sljedećem višegodišnjem financijskom okviru \(VFO\)”](#) (u daljnjem tekstu: „Komunikacija”) ključna je etapa za izradu VFO-a za razdoblje nakon 2027. Komisija namjerava predstaviti svoj prijedlog novog VFO-a u srpnju 2025. U Komunikaciji se naglašavaju politički izazovi za sljedeći VFO te se pružaju smjernice za pripremu prijedloga tog VFO-a.

02. Ovaj pregled nije revizija, već se u njemu iznose stajališta Suda o glavnim načelima Komunikacije. Temelje se na znanju i revizijskom iskustvu Europskog revizorskog suda (Sud) u vezi s prihodima i rashodima EU-a. Sud utvrđuje prilike koje Komisija može uzeti u obzir pri dovršenju prijedloga VFO-a, a koje ujedno mogu razmotriti Europski parlament, Vijeće i nacionalne vlade. U drugoj polovici 2025.¹ Sud planira iznijeti svoja stajališta o Komisijinu paketu prijedloga za sljedeći VFO.

03. U Komunikaciji Komisija napominje da bi proračun Europske unije (EU) trebao biti usmjereniji i učinkovitiji. Prema mišljenju Suda, iako ne smatra RRF instrumentom koji se temelji na uspješnosti, u sklopu sljedećeg VFO-a pružit će se prilika za osmišljavanje novog okvira za mjerenje uspješnosti koji će biti više usmjeren na rezultate i pouzdanost podataka (vidjeti odlomke [09 – 12](#)). Osim toga, Sud ističe priliku za postizanje dogovora o definiciji dodane vrijednosti EU-a te za njezino sustavno uvažavanje pri odlukama o financiranju (vidjeti odlomke [13 – 15](#)). Sud smatra i da postoji prostor za poboljšanje metodologije za procjenjivanje mobilizacije ulaganja i za dokazivanje dodatnosti s pomoću proračunskih jamstava EU-a (vidjeti odlomke [16 – 17](#)).

04. Sud podupire namjeru Komisije da pojednostavni proračun EU-a. Međutim, to pojednostavnjenje ne bi trebalo provoditi nauštrb odgovornosti pri upotrebi sredstava EU-a. Potrebno je u proračun EU-a uključiti nove instrumente kako bi se pojednostavnila financijska struktura EU-a (vidjeti odlomke [18 – 22](#)).

¹ [Program rada Suda za 2025. godinu i nadalje.](#)

05. Komisija upozorava da će, kako se EU bude nosio s izazovima koje sa sobom donosi niz kriza, rasti pritisak za brzim i djelotvornim mehanizmima za odgovor na razini EU-a. Sud smatra da se u sklopu sljedećeg VFO pruža prilika za ispitivanje fleksibilnosti proračuna EU-a kako bi se zajamčio dovoljan stupanj predvidljivosti i mogućnost pravovremenog i proporcionalnog reagiranja na promjenjive okolnosti (vidjeti odlomke [23](#) – [25](#)).

06. Sud ističe priliku za jačanje veze među fondovima EU-a kojima se podupiru reforme stalnih strukturnih izazova, pri čemu se istodobno uzimaju u obzir nacionalne i regionalne posebnosti (vidjeti odlomke [26](#) – [27](#)). Kad je riječ o financiranju koje nije povezano s troškovima, Sud upućuje na svoj opsežan rad u vezi s Mehanizmom za oporavak i otpornost i na pouke koje se mogu izvući iz njegova osmišljavanja i provedbe. Sud je utvrdio nedostatke u pogledu usmjerenosti na uspješnost, financiranja mjera bez troškova, definiranja uvjeta za plaćanje i uvjeta prihvatljivosti, potrebe za jasnim nadležnostima u području nadzora i kontrole te zaštite financijskih interesa EU-a, uključujući usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima (vidjeti odlomke [28](#) – [31](#)). Sud je tijekom rada utvrdio i prilike za jačanje načela vladavine prava u sljedećem VFO-u (vidjeti odlomke [32](#) – [34](#)).

07. Potrebe za financijskim sredstvima bit će velike ako se trebaju financirati novi prioriteti i ako rashodi u okviru postojećih politika ostanu na sadašnjim razinama te istovremeno ispunjavati sve veće obveze povezane sa zaduživanjem. Ako se u sljedećem VFO-u razmotri mogućnost zaduživanja, bilo bi važno jasno utvrditi financijske potrebe i izvore sredstava, ublažiti rizike te unaprijed pripremiti plan otplate. Istodobno bi glavni izvori prihoda EU-a trebali biti stabilni i pojednostavnjeni gdje je to moguće (vidjeti odlomke [35](#) – [40](#)).

08. Sud ističe važnost vanjske revizije kako bi se zajamčila odgovarajuća odgovornost i transparentnost u kontekstu u kojem su očekivanja u pogledu učinkovitosti proračuna visoka (vidjeti odlomke [41](#) – [42](#)).

Podrobniji prikaz

Usmjerenost i učinak proračuna EU-a

Mjerenje uspješnosti

09. Komisija u svojoj Komunikaciji navodi da je veći naglasak na uspješnosti doprinio usklađivanju ciljeva politika EU-a s njegovom potrošnjom². Za proračun EU-a s većim naglaskom na uspješnosti potrebno je pouzdano mjerenje rezultata i učinka. Sud je često³ izvješćivao o nedostatnim informacijama o učinku djelovanja EU-a jer su okviri uspješnosti uglavnom usmjereni na ostvarenja. Nadalje, podatci o uspješnosti koje su dostavile države članice nisu bili u potpunosti pouzdani⁴.

10. Komisija u svojoj Komunikaciji naglašava da, iako se proračunom EU-a promiču horizontalni prioriteti, kao što su djelovanje u području klime, bioraznolikost i rodna ravnopravnost, te doprinosi razvoju snažnijeg okvira uspješnosti, još ima prostora za poboljšanje⁵.

11. Sud je utvrdio da su Komisijina godišnja izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njenoj uspješnosti bila pretjerano pozitivna u pogledu napretka ostvarenog u dostizanju ciljnih vrijednosti u pogledu uključivanja⁶.

12. Sud je utvrdio i da opseg u kojem su međusektorski prioriteti uključeni u programe potrošnje znatno razlikuje, pri čemu je rodna ravnopravnost uključena u najmanjoj mjeri. Samo su u okviru cilja u području klime utvrđene posebne ciljne vrijednosti za proračun i mehanizme praćenja, no Sud je smatrao da je doprinos koji se pruža iz proračuna EU-a u području klime i bioraznolikosti bio prikazan većim od stvarnog⁷.

² Komunikacija, str. 8.

³ Godišnja izvješća o uspješnosti za 2019., 2020. i 2021.

⁴ Godišnje izvješće Suda za 2023., poglavlje 3. odlomak 3.59.

⁵ Komunikacija, str. 9.

⁶ Izvješće o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021., odlomak 1.43.

⁷ Ibid., odlomci 2.9 – 2.12.

Dodana vrijednost EU-a

13. Komisija navodi da budući proračun EU-a treba biti usmjeren na zajedničke izazove, za koje potrošnja na europskoj razini donosi najveću dodanu vrijednost EU-a⁸.

14. Iako je načelo supsidijarnosti definirano u Ugovoru, u postojećem zakonodavstvu EU-a ne postoji definicija dodane vrijednosti EU-a⁹. Sud je u svojem [mišljenju 01/2010](#) istaknuo da bi sve institucije EU-a koncept dodane vrijednosti EU-a trebale razumjeti na isti način kako bi bio u potpunosti djelotvoran te da bi taj koncept trebao biti jasno formuliran u odgovarajućoj političkoj izjavi ili zakonodavstvu EU-a. Dodana vrijednost EU-a može se mjeriti djelotvorno samo ako je jasno definirana i ako se dosljedno primjenjuje.

15. Sud je utvrdio da, iako je Komisija koncept dodane vrijednosti EU-a navela kao vodeće načelo u [preispitivanju potrošnje za trenutačni VFO](#), nije uključila procjenu dodane vrijednosti EU-a za programe EU-a¹⁰.

Iskorištavanje proračuna EU-a za povećanje financijskih kapaciteta EU-a

16. U skladu s Komunikacijom EU treba bolje iskoristiti svoj proračun kako bi potaknuo privatno i javno financiranje. Postoji dodatan prostor za povećanje dodatnosti potrošnje EU-a u okviru [fonda InvestEU](#), nasljednika Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)¹¹.

17. Sud je u okviru nedavne revizije EFSU-a¹² zaključio da je taj fond znatno doprinio smanjenju manjka sredstava za ulaganja u EU-u. Međutim, u okviru metodologije upotrijebljene za izračun potaknutih ulaganja postojali su nedostaci zbog kojih je prijavljeni iznos bio veći od stvarnog za 26 %. Nadalje, dodatnost ulaganja mobiliziranih zahvaljujući EFSU-u nije bila dovoljno dokazana.

⁸ [Komunikacija](#), str. 2.

⁹ Informativni dokumenti Suda iz [veljače 2018.](#), odlomak 33 i [srpnja 2018.](#), odlomak 26.

¹⁰ Ibid.

¹¹ [Komunikacija](#), str. 7. i 8.

¹² [Tematsko izvješće 15/2025](#), sažetak, odlomak IV.

Okvir 1.

Prilike za ciljanije usmjeren proračun s većim učinkom:

(1) Mjerenje uspješnosti

- (a) Osmisliti okvir uspješnosti utemeljen na pouzdanim informacijama, u kojem se naglasak stavlja na rezultate i učinak, a ne samo na ostvarenja.
- (b) Poboljšati izvješćivanje o dostizanju ciljnih vrijednosti u pogledu uključivanja u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti i programskim izvještajima.
- (c) Ako su horizontalni prioriteti definirani, sustavno uspostaviti mehanizme za praćenje rashoda.

(2) Dodana vrijednost EU-a

- (a) Jasno definirati pojam dodane vrijednosti EU-a u zakonodavstvu te ga dosljedno i sustavno primjenjivati pri dodjeli financijskih sredstava EU-a programima i inicijativama.
- (b) Zajamčiti *ex post* evaluaciju dodane vrijednosti EU-a u pogledu potrošnje sredstava EU-a.

(3) Iskorištavanje proračuna EU-a za povećanje financijskih kapaciteta EU-a

- (a) Poboljšati metodologiju za procjenjivanje iznosa i dokazivanje dodatnosti ulaganja mobiliziranih zahvaljujući proračunskim jamstvima EU-a.

Pojednostavnjenje proračuna EU-a

18. U skladu s Komunikacijom fragmentiranost proračuna EU-a, zajedno sa složenošću i nefleksibilnošću, negativno utječe na djelotvornost financiranja sredstvima EU-a¹³.

19. Pojednostavnjenjem instrumenata, pravila i postupaka koji se odnose na proračun EU-a može se povećati transparentnost, smanjiti administrativno opterećenje i poboljšati iskorištavanje financijskih sredstava. Međutim, pojednostavnjenje ne bi trebalo provoditi nauštrb odgovornosti, djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti.

¹³ Komunikacija, str. 6.

Pojednostavnjenje proračuna EU-a i proračunskih instrumenata

20. Sud je u [tematskom izvješću 05/2023](#) istaknuo da je trenutačna financijska struktura EU-a složen mozaik raznih instrumenata, od kojih su mnogi uspostavljeni kao odgovor na krize i stoga bez odgovarajuće prethodne evaluacije. To je dovelo do raznih mehanizama upravljanja, a u nekim slučajevima i do neodgovarajućih mehanizama javne odgovornosti.

Pojednostavnjenje pravila kojima se uređuju proračunski rashodi EU-a

21. Sud se već dugo zalaže za jednostavnija pravila, čime bi se mogla postići veća učinkovitost potrošnje te istodobno smanjiti rizik od nepravilnosti. Sud je u svojim godišnjim izvješćima više puta dokazao da je rizik od pogrešaka veći kod rashoda na koje se primjenjuju složena pravila. Sud je u [tematskom izvješću 28/2023](#) zaključio da provedba javne nabave nije postala jednostavnija te da povezano administrativno opterećenje smatraju velikim i ponuditelji i javni naručitelji. Analiza koju je proveo Sud pokazala je da trenutačni postupci dodjele ugovora traju znatno duže nego prije 10 godina. Istodobno je u svojim godišnjim izvješćima utvrdio da su nepravilnosti u postupcima javne nabave jedan od čimbenika koji najviše doprinose stopi pogreške.

22. Složenost pravila zajedno s kasnim donošenjem regulatornog okvira i operativnih programa, preklapanjem programskih razdoblja¹⁴ te usporedna provedba višestrukih izvora financiranja, isto mogu otežati pravodobno iskorištavanje sredstava EU-a. Sud je prethodno utvrdio da bi iskorištavanje financijskih sredstava u razdoblju 2021. – 2027. nakon uvođenja RRF-a¹⁵ bilo posebno zahtjevno. Tijekom 2023. ukupna plaćanja za fondove pod podijeljenim upravljanjem u okviru [Uredbe o zajedničkim odredbama](#) iznosila su samo 3,2 % ukupnog iznosa VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. Osim toga, kad je riječ o plaćanjima iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj u okviru nove zajedničke poljoprivredne politike, koja su započela 2023., zabilježena je stopa iskorištavanja financijskih sredstava u visini od samo 1 % na kraju prve godine¹⁶.

¹⁴ [Tematsko izvješće 17/2018](#), odlomci III, IV, 14 – 22.

¹⁵ [Tematsko izvješće 13/2024](#), odlomak 44.

¹⁶ [Godišnje izvješće Suda za 2023.](#), poglavlje 2. odlomak 2.70.

Okvir 2.

Prilike za pojednostavnjenje

- (1) Zajamčiti pojednostavnjenje financijskog okruženja EU-a konsolidacijom ili uključivanjem svih novih instrumenata u proračun EU-a.
- (2) Smanjiti složenost sustava upravljanja i kontrole potrebnih za upravljanje financijskim sredstvima EU-a te istodobno zajamčiti odgovornost.
- (3) Dodatno pojednostavniti mehanizme javne nabave kako bi se smanjili administrativno opterećenje i nepravilnosti.

Fleksibilnost proračuna EU-a

23. U Komunikaciji Komisija prepoznaje važnost ugrađenih fleksibilnosti i mehanizama reprogramiranja kao sredstava za suočavanje s nedavnim velikim krizama¹⁷.

24. Važno je i da se mehanizmima fleksibilnosti sljedećeg VFO-a zajamče odgovornost i transparentnost u upotrebi sredstava EU-a i postigne ravnoteža između predvidljivosti i fleksibilnosti¹⁸.

25. U predstojećem tematskom izvješću Sud će iznijeti svoja stajališta o mehanizmima fleksibilnosti proračuna EU-a i dati preporuke u tom području.

Okvir 3.

Prilike za fleksibilnost proračuna EU-a

- (1) Pružiti dovoljno informacija o potrebama za fleksibilnošću kako bi se pružila potpora donošenju odluka za osmišljavanje buduće fleksibilnosti VFO-a EU-a.
- (2) Pojednostavniti okvir fleksibilnosti VFO-a.

¹⁷ Komunikacija, str. 10. i 11.

¹⁸ Izvješće EPRS-a: „How flexible is the EU budget?”

Proračun kojim se ostvaruju prioriteti politika EU-a

Europski semestar i proračun koji se temelji na politikama

26. U Komunikaciji Komisija navodi da usklađivanjem ciljeva politika s prioritetima potrošnje u okviru europskog semestra jača se učinak zajedničkog djelovanja EU-a. Prema navodima Komisije, uz pojednostavnjeni europski semestar usmjeren na reforme i ulaganja na nacionalnoj razini, novopredloženi [alat za koordinaciju konkurentnosti](#) bit će dio mehanizma za donošenje utemeljenih odluka o ulaganjima i reformama na i razini EU-a i na nacionalnoj razini¹⁹.

27. Sud je u [tematskom izvješću 16/2020](#) zaključio da ima malo preporuka za pojedinu zemlju koje su države članice provele u potpunosti ili barem u znatnoj mjeri. Sud je ujedno utvrdio da povezanost s reformama koje se podupiru sredstvima EU-a nije bila dovoljno razvijena. U skladu s RRF-om, države članice morale su u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost uključiti reforme i ulaganja kojima se nastoje savladati „svi ili znatan dio” izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U ocjeni Komisije zaključeno je da su ti planovi doprinijeli ostvarenju tog cilja. Međutim, Sud je prethodno utvrdio da neki važni elementi preporuka za pojedinu zemlju, koji su uglavnom povezani sa stalnim strukturnim izazovima, i dalje nisu bili provedeni²⁰. Nadalje, u planovima za oporavak i otpornost Sud je utvrdio nedostatak usklađenog pristupa pri utvrđivanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, što je utjecalo na usporedivost među državama članicama i sa sobom donosilo rizik od nejednakog postupanja²¹.

¹⁹ Komunikacija, str. 5.

²⁰ Tematsko izvješće 10/2025, odlomak 75.

²¹ Tematsko izvješće 21/2022, odlomak 90.

Okvir 4.

Prilike za Europski semestar

- (1) Ojačati vezu između fondova EU-a, kojima se podupiru reforme stalnih strukturnih izazova u državama članicama, i relevantnih preporuka za pojedinu zemlju.
- (2) Zajamčiti da očekivanim reformama u obzir uzmu nacionalne i regionalne posebnosti i istodobno zajamčiti jednako postupanje prema državama članicama.

Financiranje koje nije povezano s troškovima: iskustvo stečeno u okviru RRF-a

28. Komisija smatra da bi se u sljedećem proračunu EU-a trebao staviti veći naglasak na uspješnost i da se modelom financiranja koje nije povezano s troškovima poboljšava uspješnost potrošnje EU-a²². Glavni instrument u okviru tog modela je RRF. Revizije koje je Sud proveo pokazale su da postoje nedostaci u pogledu njegova osmišljavanja, provedbe i djelotvornosti, kao i odgovornosti. Sud je u nedavnom pregledu o toj temi²³ pružio pregled ključnih opažanja proizašlih iz aktivnosti Suda u vezi s RRF-om, kao i pouke za sljedeći VFO.

29. U Uredbi o RRF-u skreće se pozornost na to da je RRF po svojoj prirodi utemeljen na uspješnosti. Sud smatra da je RRF usmjeren na napredak u provedbi, a ne na rezultate te stoga nije instrument koji se temelji na uspješnosti²⁴. Osim toga, RRF-om je obuhvaćeno i financiranje mjera bez troškova, koje nisu bile izričito predviđene pravnim okvirom²⁵. One se uglavnom odnose na reforme koje bi se, po mišljenju Suda, mogle alternativno poticati utvrđivanjem uvjeta pri financiranju ulaganja²⁶.

²² Komunikacija, str. 9.

²³ Pregled 02/2025.

²⁴ Ibid., odlomak 11.

²⁵ Tematsko izvješće 22/2024, odlomak 103 i 2. preporuka.

²⁶ Tematsko izvješće 15/2017, 1. preporuka.

30. Aktivnosti Suda pokazuju i da okvir za usklađenost u sklopu RRF-a nije dovoljno pouzdan i da postoje određeni izazovi u pogledu jamčenja zaštite financijskih interesa EU-a²⁷. Zbog nejasnoća u pravnom okviru RRF-a te nejasno definiranih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti došlo je do različitih tumačenja pri procjeni mjere u kojoj su one dostignute. Komisija se za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje slučajeva ozbiljnih nepravilnosti i neusklađenosti s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima uglavnom oslanja na sustave država članica²⁸. Ipak primjenjuje RRF u okviru izravnog upravljanja, a njegovi su korisnici države članice. Nadalje, iskustvo Suda s drugim programima potrošnje EU-a pokazalo je da se sustavima država članica nije dovoljno spriječila neusklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. To sa sobom nosi znatan rizik²⁹.

31. Sljedivost financijskih sredstava važan je element za djelotvornu zaštitu financijskih interesa EU-a. Osim u slučajevima ozbiljnih nepravilnosti, u skladu s Uredbom o RRF-u se države članice na moraju osigurati povrat sredstava kad financijska sredstva EU-a nisu bila potrošena u skladu s pravilima EU-a ili nacionalnim pravilima ili kad mjere nisu u cijelosti provedene. Isto tako, u slučaju RRF-a sufinanciranje nije potrebno. Prema mišljenju Suda, sufinanciranjem se mogu povećati obveze i osjećaj odgovornosti određene države članice ili korisnika³⁰.

²⁷ Pregled 02/2025, odlomak 15.

²⁸ Pregled 02/2025, str. 10.

²⁹ Tematsko izvješće 07/2023, odlomak 34.

³⁰ Pregled 02/2025, odlomak 78.

Okvir 5.

Prilike u vezi s financiranjem koje nije povezano s troškovima³¹

- (1) Jasno povezati financiranje s rezultatima. Ako to nije moguće, takav sustav ne bi se trebalo primjenjivati.
- (2) Zajamčiti da usmjerenost na uspješnost nadilazi utvrđivanje uvjeta plaćanja, kao što su ključne etape i ciljne vrijednosti, te da uključuje sve elemente potrebne za procjenu djelotvornosti i učinkovitosti.
- (3) Izbjegavati mjere bez troškova i razmotriti alternativna rješenja, kao što su uvjeti koji omogućuju provedbu povezani s reformama relevantnim za ulaganja za koja je pružena potpora.
- (4) Zajamčiti da uvjeti plaćanja budu nedvosmisleni i uključuju usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima.
- (5) Jasno definirati nadležnosti Komisije i država članica u području nadzora i kontrole kako bi se zajamčila odgovarajuća odgovornost, transparentnost i usklađenost s nacionalnim pravilima. To uključuje utvrđivanje minimalnih zahtjeva za kontrole koje provode države članice i Komisijine provjere prije početka provedbe što bi se moglo zajamčiti određivanjem uloga i odgovornosti država članica na sličan način kao u okviru podijeljenog upravljanja, u kojem one imaju znatnu odgovornost za zaštitu financijskih interesa EU-a.
- (6) Zahtijevati potpunu sljedivost financijskih sredstava.
- (7) Omogućiti povrat financijskih sredstava u slučajevima kad dodijeljena sredstva nisu razmjerna postignućima ili kad sredstva nisu bila potrošena u skladu s pravilima EU-a ili nacionalnim pravilima.

Načelo vladavine prava u proračunu EU-a

32. Komisija prepoznaje važnost načela vladavine prava u zaštiti financijskih interesa EU-a. Uviđa i da je potrebno ojačati vezu između preporuka iz izvješća o vladavini prava i financijske potpore iz proračuna EU-a u okviru sljedećeg VFO-a³².

³¹ Vidjeti i [Pregled 02/2025](#), odlomci 8 – 23.

³² [Komunikacija](#), str. 11 – 12.

33. Sud je u [tematskom izvješću 03/2024](#) napomenuo da se Uredbom o uvjetovanosti poboljšao okvir EU-a za zaštitu njegovih financijskih interesa od povreda vladavine prava. Međutim, zaključio je da činjenica, da država članica formalno poštuje korektivne mjere, ne mora nužno dovesti do djelotvornih poboljšanja. Postoji i rizik od ukidanja takvih mjera ili od pogoršanja u drugim aspektima vladavine prava.

34. Sud je u svojem [pregledu 02/2024](#) istaknuo važnost izvješća o vladavini prava kao preventivnog alata, ali i utvrdio područja u kojima su potrebna poboljšanja, uključujući transparentnost i odgovornost s pomoću više javno dostupnih informacija o metodologiji i procjeni. Sud je i naglasio potrebu za jasnim, provedivim preporukama, kao i za djelotvornim praćenjem i provedbom tih preporuka.

Okvir 6.

Prilike za jačanje vladavine prava

- (1) Zajamčiti da se dodatnim zaštitnim mjerama otklone svi utvrđeni nedostaci koji ugrožavaju djelotvornost okvira za vladavinu prava.
- (2) Objaviti više informacija o metodologiji izvješćivanja o vladavini prava i Komisijinoj procjeni kako bi se povećale transparentnost i odgovornost.

Financiranje proračuna EU-a

35. Financiranjem postojećih politika na trenutačnim razinama, uz dodavanje novih prioriteta i ispunjavanje sve većih obveza povezanih sa zaduživanjem, stvorit će se znatan pritisak na financijska sredstva EU-a. Osim financiranja iz postojećih vlastitih sredstava instrumenti bi se mogli financirati upotrebom sredstava prikupljenih na tržištima kapitala, povećanjem trenutačne razine vlastitih sredstava, uvođenjem novih vlastitih sredstava, poboljšanjem naplate carina³³ i poreza na dodanu vrijednost³⁴ ili redefiniranjem prioriteta.

³³ Tematsko izvješće 04/2021.

³⁴ Tematsko izvješće 08/2025.

Izazovi povezani sa zaduživanjem EU-a

36. U Komunikaciji se upućuje na otplatu instrumenta „NextGenerationEU” (NGEU) i potrebu za dodatnim sredstvima za financiranje ambicioznog proračuna EU³⁵. Dug i izloženost EU-a znatno su se povećali tijekom trenutačnog razdoblja VFO-a³⁶, prvenstveno zbog zaduživanja u okviru instrumenta NGEU. Otplata tih zajmova započet će 2028. i mora biti dovršena do 2058. Procjenjuje se da će glavnica i kamate koje je potrebno otplatiti u tijekom sljedećeg VFO-a iznositi između 25 i 30 milijardi eura godišnje. Nadalje, zbog rasta kamatnih stopa, Komisija je 2023. procijenila da će dodatni troškovi zaduživanja za bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU tijekom trenutačnog VFO-a iznositi između 17 i 27 milijardi eura³⁷.

37. To će znatno opteretiti buduće proračune EU-a³⁸. Svako povećanje zaduživanja zahtijeva uspostavu kvalitetne strategije upravljanja dugom i ublažavanje rizika. Sud je u [tematskom izvješću 16/2023](#) napomenuo da je Komisija brzo uspostavila sustav za upravljanje dugom kojim je omogućeno zaduživanje u okviru instrumenta NGEU. Međutim, Sud je preporučio Komisiji da postavi jasne ciljeve i poboljša mjerenje uspješnosti i izvješćivanje o njoj. Komisija smatra da je provela te preporuke.

Vlastita sredstva EU-a

38. Komisija u svojoj Komunikaciji iznosi mišljenje o modernizaciji prikupljanja prihoda za proračun EU-a te navodi izmijenjene prijedloge o sustavu trgovanja emisijama (ETS) i mehanizmu za ugljičnu prilagodbu na granicama (CBAM) te vlastita sredstva povezana s dobiti poduzeća u korporativnom sektoru³⁹.

³⁵ Komunikacija, str. 12.

³⁶ Godišnje izvješće za 2023., poglavlje 2.

³⁷ Ibid.

³⁸ Pregled 02/2025, odlomak 23.

³⁹ Komunikacija, str. 12.

39. Sud je u prošlosti istaknuo sve veću složenost i diversifikaciju izvora prihoda EU-a. Uvođenje novih vlastitih sredstava donosi sa sobom izazove, uključujući fluktuaciju prihoda i potrebu za pouzdanim računovodstvenim mehanizmima i mehanizmima revizije kako bi se zajamčile transparentnost i odgovornost. Sud je ujedno istaknuo da su potrebni konsolidirani zakonodavni akti za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava i predložio da Komisija zadrži ovlasti za inspekciju kako bi se zajamčili pravilan izračun i naplata vlastitih sredstava koja se temelje na CBAM-u⁴⁰. U svjetlu svih predloženih izmjena Sud ponovno ističe da je sustav financiranja EU-a složen, što je procjena koju je iznio u svojim prethodnim mišljenjima⁴¹.

40. Za uvođenje novih vlastitih sredstava potreban je dosljedan pravni okvir i pravovremena potpora nacionalnim upravama. To je ključno za jamčenje pouzdanosti obiju procjena i podataka na kojima se temelje nova vlastita sredstva. Sud je u izvješću o novim vlastitim sredstvima koja se temelje na neregistriranom plastičnom ambalažnom otpadu utvrdio da države članice nisu bile dovoljno pripremljene te da podatci upotrijebljeni za izračun tih vlastitih sredstava nisu bili dovoljno usporedivi i pouzdani.

⁴⁰ Mišljenje 04/2023, odlomci 18 – 22.

⁴¹ Mišljenje 03/2022, odlomak 19, mišljenje 02/2012, odlomak 6 i mišljenje 02/2006, odlomak 6.

Okvir 7.

Prilike koje se odnose na financiranje proračuna EU-a

(1) Zaduživanje EU-a

- (a) Ako se razmotri mogućnost zaduživanja, jasno utvrditi financijske potrebe i izvore sredstava, ublažiti rizike te unaprijed izraditi plan otplate.

(2) Vlastita sredstva

- (a) Zajamčiti da glavni izvori prihoda EU budu stabilni i pojednostavnjeni, npr. s pomoću konsolidiranih zakonodavnih akata za stavljanje na raspolaganje svih vlastitih sredstava.
- (b) Ojačati mehanizme za naplatu carina i poreza na dodanu vrijednost.
- (c) Zajamčiti da su podatci koji su upotrijebljeni za izračun potencijalnih novih vlastitih sredstava usporedivi i pouzdani.

Mehanizmi odgovornosti

41. Neovisna vanjska revizija ključan je element za jamčenje transparentnosti i odgovornosti te za poboljšanje donošenja odluka. Sud je u [tematskom izvješću 05/2023](#) iznio pregled instrumenata za koje Sud ima revizijske ovlasti i onih za koje ih nema. Za potonje se, umjesto toga, upotrebljavaju drugi javni ili privatni mehanizmi vanjske revizije, što znači da Sud nije u mogućnosti u potpunosti izvršavati svoju ulogu vanjskog revizora EU-a, zbog čega Europski parlament i Vijeće nemaju potpuni demokratski nadzor.

42. Komisija i zakonodavna tijela EU-a trebaju izraditi načela za djelotvornu odgovornost i transparentnost u pogledu svih financijskih sredstava EU-a, uključujući potpuni demokratski nadzor. Važno je da uloga Suda bude jasno utvrđena te da Sud ima sveobuhvatne revizijske ovlasti u svakom zakonodavnom aktu kojim se uređuje svaki novi instrument, mehanizam ili alat o kojem se odlučuje, bilo unutar bilo izvan sljedećeg VFO-a.

Okvir 8.**Prilike koje se odnose na vanjsku reviziju**

- (1) Zajamčiti da Sud ima jasne ovlasti za reviziju svih instrumenata EU-a i da pravni okvir novih instrumenata omogući Sudu reviziju potrošnje EU-a na svim razinama do krajnjih korisnika i primatelja sredstava.
- (2) Pozvati Sud da provodi reviziju nad svim tijelima osnovanim na temelju sporazuma izvan pravnog poretka EU-a radi provedbe politika EU-a, s privremenim predstavnikom u upravnom odboru dok pravne promjene ne omoguće sveobuhvatne ovlasti za reviziju.

Ovaj je pregled usvojio Revizorski sud na sastanku održanom u Luxembourg
5. lipnja 2025.

Za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

Pokrate

CBAM: mehanizam za ugljičnu prilagodbu na granicama.

EFSU: Europski fond za strateška ulaganja.

ETS: sustav trgovanja emisijama.

EU: Europska unija.

NGEU: „NextGenerationEU”.

RRF: Mehanizam za oporavak i otpornost.

Sud: Europski revizorski sud

VFO: višegodišnji financijski okvir.

Pojmovnik

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

Dodana vrijednost EU-a: dodatna vrijednost ostvarena provedbom određene mjere EU-a u usporedbi sa samostalnim djelovanjem države članice.

Dodatnost: načelo prema kojem financijska sredstva EU-a, osobito iz ESI fondova, moraju dopunjavati potrošnju nacionalnih sredstava, a ne zamijeniti je.

Europski fond za strateška ulaganja: mehanizam za potporu koji su Europska investicijska banka i Komisija uvele u sklopu Plana ulaganja za Europu, i to s ciljem privlačenja privatnih ulaganja u projekte koji su strateški važni za EU.

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

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

InvestEU: mehanizam za mobilizaciju privatnih ulaganja u projekte koji imaju stratešku važnost za EU. Njime je 2021. zamijenjen Europski fond za strateška ulaganja.

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.

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

Proračun: račun predviđenih prihoda i rashoda kojim je obuhvaćeno određeno fiksno razdoblje.

Proračunsko jamstvo: obveza upotrebe proračuna EU-a kako bi se nadoknadili svi gubitci koji su nastali jer određeni korisnik nije ispunio svoje obveze, primjerice zbog neotplaćivanja zajma.

Uključivanje (u politiku): sustavno uzimanje u obzir određenih prioriteta (npr. rodne ravnopravnosti, zaštite klime) pri oblikovanju i provedbi svih politika.

Uredba o uvjetovanosti: uredba kojom se utvrđuju pravila za zaštitu proračuna EU-a od povreda vladavine prava u državama članicama.

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

Revizorski tim

Ovaj pregled sastavilo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Jan Gregor. Radni zadatak predvodio je član Suda Jan Gregor, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Werner Vlasselaer, ataše u njegovu uredu Radka Papouskova, rukovoditelj Paul Sime, voditelj radnog zadatka Leonidas Tsonakas te Slobodan Dimitrovski i Kimberly Galea. Jezičnu potporu pružala je Cathryn Lindsay. Tajničku pomoć pružala je Valérie Tempez.



Slijeva nadesno: Werner Vlasselaer, Paul Sime, Radka Papouskova, Leonidas Tsonakas, Valérie Tempez, Jan Gregor, Kimberly Galea i Slobodan Dimitrovski.

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.

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 978-92-849-5432-2	ISSN 2811-8227	doi:10.2865/1134584	QJ-01-25-039-HR-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [pregled 03/2025](#): „Prilike za višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2027.“, Ured za publikacije Europske unije, 2025.

Komisijina komunikacija „Put prema sljedećem višegodišnjem financijskom okviru (VFO)“ ključan je dokument za izradu VFO-a za razdoblje nakon 2027. U toj se komunikaciji navode politički izazovi i pružaju smjernice za predstojeći prijedlog VFO-a, koji se očekuje u srpnju 2025. Ovaj se pregled temelji na glavnim temama iz te komunikacije. Sud je utvrdio prilike na temelju svojeg znanja i revizijskog iskustva u vezi s proračunskim prihodima i rashodima EU-a. Cilj je Suda doprinijeti raspravi o sljedećem dugoročnom proračunu EU-a koja je trenutačno u tijeku.

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**