

Budućnost kohezijske politike EU-a: pouke iz prošlosti



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

2025

Sadržaj

	Odlomak
Ključne poruke	01. – 24.
Zašto je ovo područje važno	01. – 07.
Opće napomene te mogućnosti i prilike za budućnost	08. – 24.
Čimbenici koji utječu na provedbu kohezijske politike	25. – 104.
Postavljanje ciljeva	26. – 37.
Ciljevi kohezijske politike s vremenom su postali širi	26. – 29.
Veći naglasak na konkurentnosti	30. – 33.
Briga za regionalne i lokalne potrebe	34. – 37.
Fleksibilnost u potrošnji financijskih sredstava u okviru kohezijske politike	38. – 49.
Dugoročnim se planiranjem dobiva na predvidljivosti, ali može izgubiti na fleksibilnosti	39. – 43.
Reprogramiranje je sve češće	44. – 46.
Kohezijska politika često je prilagođavana kako bi se omogućila fleksibilnost u vezi s krizom	47. – 49.
Pojednostavnjenje regulatornog okvira	50. – 53.
Iskorištavanje (apsorpcija) sredstava	54. – 62.
Kasno usvajanje regulatornog okvira i programa nepovoljno utječe na upotrebu sredstava kohezijske politike	56. – 58.
Zbog supostojanja RRF-a i fondova kohezijske politike povećava se opasnost od slabijeg iskorištavanja (apsorpcije) sredstava	59. – 62.
Veća usmjerenosti na uspješnost	63. – 92.
Nedovoljni poticaji za veću usredotočenost na uspješnost u kohezijskoj politici	65. – 79.
Zbog nedostataka u praćenju i evaluaciji nema dovoljno informacija o rezultatima	80. – 89.
Izazovi u poticanju usmjerenosti na uspješnost u okviru modela primijenjenog na RRF	90. – 92.

Pravilnost potrošnje u području kohezije	93. – 104.
Jamstveni okvir još uvijek nije u potpunosti djelotvoran	96. – 101.
Nedostatci su utvrđeni i u jamstvenom okviru u sklopu kohezijske politike i u okviru za usklađenost u sklopu RRF-a	102. – 104.

Prilozi

Prilog I. – Udio kohezijske politike u javnim ulaganjima po državi članici, izražen u postotku (2014. – 2020.)

Prilog II. – Učinak kohezijske politike na smanjivanje razlika

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Revizorski tim

Ključne poruke

Zašto je ovo područje važno

01. Kohezijska politika ugrađena je u članke 174. do 178. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU). Svrha joj je promicati uravnoteženi razvoj EU-a jačanjem gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije te smanjivanjem razlika među regijama. Usmjerena je na prevladavanje strukturnih nedostataka i izgradnju dugoročne otpornosti. U okviru te politike stavlja se jači naglasak na manje razvijene regije, ruralna područja, regije u industrijskoj tranziciji ili regije kojima prijeti opasnost od gospodarske stagnacije, kao i područja koja se suočavaju s prirodnim ili demografskim izazovima.

02. Kohezijskom politikom zajedno upravljaju Komisija i više od 400 nacionalnih i regionalnih tijela u državama članicama. Osmišljavanje i provedba te politike odvijaju se u partnerstvu između dionika na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

03. EU je od 1989. do 2023. u okviru kohezijske politike uložio 1 bilijun i 40 milijardi eura, a dodatne 392 milijarde eura dodijeljene su za programsko razdoblje 2021. – 2027. To je najveća politika regionalnog razvoja te vrste u svijetu te na nju otpada otprilike jedna trećina proračuna EU-a. Često se opisuje kao temelj integracije u EU.

04. S obzirom na njihov BDP EU dijeli svoje regije u tri kategorije:

- slabije razvijene regije, u kojima je BDP po stanovniku ispod 75 % prosjeka EU-a;
- tranzicijske regije, u kojima je BDP po stanovniku između 75 % i 100 % prosjeka EU-a;
- razvijenije regije, u kojima je BDP po stanovniku veći od prosjeka EU-a¹.

¹ Članak 108. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

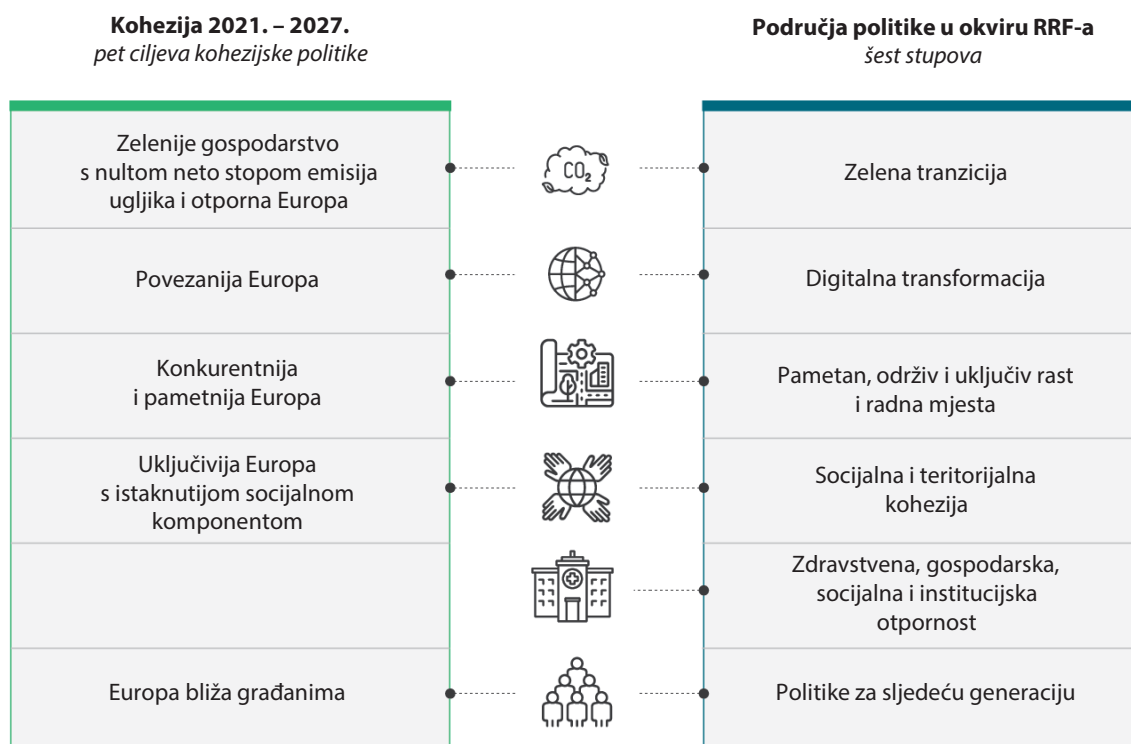
05. Kohezijska politika provodi se s pomoću sljedećih fondova, iz kojih se financiraju brojni programi i projekti u državama članicama:

- Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), kojim se pruža potpora društvenom i gospodarskom razvoju regija;
- Kohezijski fond (KF), kojim se podupiru ulaganja u okoliš i promet u slabije razvijenim državama članicama;
- Europski socijalni fond plus (ESF plus), kojim se podupire otvaranje radnih mjesta te stvaranje pravednog i socijalno uključivog društva u državama članicama; i
- Fond za pravednu tranziciju, novi instrument za razdoblje 2021. – 2027., kojim se podupiru regije koje najviše trpe zbog prijelaza na klimatsku neutralnost.

06. Tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. u prosjeku je 14 % javnih ulaganja u EU-u bilo financirano iz sredstava kohezijske politike, ali uz znatne razlike među državama članicama (*Prilog I.*).

07. Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) uspostavljen je kao privremeni instrument koji provodi Komisija u okviru izravnog upravljanja. Primjenjivat će se paralelno s fondovima kohezijske politike EU-a do svojeg dovršetka krajem 2026. U mnogim slučajevima države članice mogu izabrati hoće li investicije financirati sredstvima iz RRF-a, sredstvima fondova kohezijske politike ili kombinacijom tih izvora. Na *slici 1.* prikazano je da su prioriteti u potrošnji sredstava iz RRF-a i sredstava fondova kohezijske politike slični, no opisani na različit način. Činjenica da oba instrumenta služe financiranju iste vrste ulaganja dovodi do njihove neizbježne usporedbe.

Slika 1. – Kohezijski ciljevi i stupovi RRF-a



Izvor: Sud, na temelju Uredbe (EU) 2021/1060 i Uredbe (EU) 2021/241.

Opće napomene te mogućnosti i prilike za budućnost

08. Ovaj dokument nije revizijsko izvješće, već pregled koji se temelji na prethodnim aktivnostima Suda u području kohezijske politike i RRF-a, kao i na drugim javno dostupnim informacijama. Cilj je ovog pregleda pružiti uvid kojim se doprinosi raspravi o smjeru kohezijske politike nakon 2027. Njime se objedinjuju revizijska izvješća, pregledi i mišljenja koje je Sud između 2018. i svibnja 2025. objavio o različitim aspektima osmišljavanja i provedbe kohezijske politike te ih se, kad je to relevantno, uspoređuje s glavnim zaključcima Suda o RRF-u.

Postavljanje ciljeva

09. Kohezijska politika definirana je u članku 174. UFEU-a kao alat za jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije i smanjivanje regionalnih razlika. Njezin se fokus s vremenom razvijao i širio tako da ona sada obuhvaća veći broj prioriteta i ciljeva EU-a te se na nju primjenjuje niz međusektorskih načela. Taj trend, koji se nastavlja u prijedlozima koje je Komisija iznijela 2025. u okviru preispitivanja sredinom programskog razdoblja, dovodi do rizika od daljnjeg povećanja fragmentiranosti i složenosti programa kohezijske politike te udaljavanja od njezinog temeljnog cilja – smanjenja regionalnih razlika (odlomci 26 – 29).

10. Konkurentnost je postala važan prioritet EU-a. Kohezijska politika za razdoblje 2021. – 2027. već je usmjerena na ulaganja u ključna područja važna za konkurentnost, među kojima su i inovacije, dekarbonizacija i vještine. Slabije razvijene regije u većoj mjeri ovise o toj potpori jer su razvijenije regije dosad bile najuspješnije u pozivima za dodjelu sredstava u okviru izravnog upravljanja, u kojima vlada jaka konkurencija (npr. u okviru programa Obzor Europa). Nadalje, postoje ograničenja u pogledu upotrebe financijskih sredstava kohezijske politike za velika poduzeća (odlomci [30](#) – [33](#)).

11. Jedan je od ciljeva kohezijske politike zadovoljiti različite regionalne i lokalne razvojne potrebe. Načelom partnerstva nastoji se ostvariti smisleno sudjelovanje državnih tijela, civilnog društva i drugih dionika u pripremi, provedbi i evaluaciji programa, i to upravljanjem odozdo prema gore i višerazinskim upravljanjem. Unatoč tome, Sud je utvrdio da se ciljevi programa ne temelje uvijek na posebnim potrebama. Ujedno je Sud naglasio važnost primjene transparentnih i objektivnih kriterija prilagođenih potrebama kako bi se prepoznali najbolji projekti. Osim toga, Sud je utvrdio da potencijal europske teritorijalne suradnje nije u potpunosti iskorišten (odlomci [34](#) – [37](#)).

Okvir 1.

Prilike za postavljanje ciljeva u kohezijskoj politici u budućnosti

Postavljanje ciljeva kohezijske politike u budućnosti prilika je da se:

- (1) osmisle ciljevi koji su i dalje čvrsto utemeljeni na razvojnim potrebama i strategijama svake regije, u skladu s načelom partnerstva;
- (2) ograniči fragmentiranost i složenost fondova kohezijske politike te spriječi umnožavanje ciljeva politike i međusektorskih načela;
- (3) potaknu sinergije između kohezije i programa kojima se izravno upravlja usklađivanjem regulatornih odredbi kao što su pravila o javnoj nabavi i državnim potporama.

Fleksibilnost u potrošnji u okviru kohezijske politike

12. Okvir kohezijske politike osmišljen je tako da se državama članicama i njihovim regijama pruže dugoročni strateški smjer i predvidljivost. Istodobno se pravilima kohezijske politike ograničava fleksibilnost država članica da tijekom programskog razdoblja preraspodijele financijska sredstva kako bi odgovorile na svoje promjenjive potrebe (odlomci [38](#) – [43](#)).

13. Reprogramiranje sredstava kohezijske politike glavni je mehanizam dostupan upravljačkim tijelima za prilagodbu programa novim ili ažuriranim potrebama tijekom njihove provedbe. Reprogramiranje se mora temeljiti na opravdanim razlozima. Pravilima se u svakom sljedećem razdoblju dopuštala sve veća mogućnost reprogramiranja iako je administrativno opterećenje povezano s tim postupkom znatno (odlomci [44](#) – [46](#)).

14. Povrh ugrađenih mehanizama fleksibilnosti regulatorni okvir kohezijske politike često se mijenjao radi pomoći državama članicama u prevladavanju posebnih kriza. Njegova prilagodljivost, kao i znatna financijska sredstva koja se njime mogu povući, čine ga prikladnim za brz odgovor na krize. Pravilima kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. predviđa se dodatna fleksibilnost u kriznim vremenima, čime se Komisiji omogućuje brže donošenje privremenih mjera. Međutim, upotrebom kohezijske politike kao instrumenta za kratkoročni odgovor na krizu mogla bi se ugroziti njezina primarna strateška usmjerenost na jačanje kohezije i smanjenje razlika među regijama EU-a (odlomci [47](#) – [49](#)).

Okvir 2.

Prilike za fleksibilnost u kontekstu programiranja sredstava kohezijske politike

Buduće programiranje prilika je da se:

- (1) dugoročna strateška usmjerenost na jačanje gospodarske i socijalne kohezije i smanjenje razlika sačuva od negativnog utjecaja mjera kojima se prvenstveno odgovara na kratkoročne potrebe;
- (2) pravilima, kao što su ona o tematskoj koncentraciji, regijama osigura dovoljan stupanj fleksibilnosti kako bi se zajamčilo da njihova ulaganja odgovaraju njihovim potrebama i istodobno doprinose ostvarivanju prioriteta EU-a;
- (3) zauzme fleksibilniji pristup, primjerice tako što se neće sva sredstva programirati u prvim godinama razdoblja, održavajući pritom ravnotežu između potreba dugoročnog strateškog planiranja i prilagodbe novim potrebama;
- (4) pojednostavni postupke reprogramiranja i Komisijine postupke odobravanja kako bi se administrativno opterećenje svelo na najmanju moguću mjeru.

Pojednostavnjenje regulatornog okvira

15. Od programskog razdoblja 2000. – 2006. pojednostavnjenje je stalni cilj Komisije u kontekstu fondova kohezijske politike. Pravila kojima se uređuje provedba kohezijske politike EU-a važna su kako bi se sredstva trošila u svrhu postizanja ciljeva politike i dobila odgovarajuća vrijednost za uloženi novac. Međutim, ta se pravila često smatraju pretjerano složenima. Ona se sastoje od posebnih pravila kohezijske politike EU-a, osobito pravila o prihvatljivosti; zatim drugih međusektorskih pravila i pravila EU-a o unutarnjem tržištu, kao što su pravila o javnoj nabavi i državnim potporama; te naposljetku nacionalnih (a ponekad čak i regionalnih) pravila koja obuhvaćaju aspekte važne oblikovateljima politika i regulatornim tijelima na terenu. Time se stvaraju administrativni troškovi kako za korisnike tako i za administratore programa te povećava rizik od pogreške. Kako bi pojednostavnjenje imalo smisla, potrebno je voditi računa o svim relevantnim pravilima EU-a te nacionalnim i regionalnim pravilima. Kao što je Sud u više navrata istaknuo, pojednostavnjenje ne smije ići nauštrb odgovornosti i uspješnosti (odlomci [50](#) – [52](#)).

16. Pravilima kojima se uređuje nadoknada troškova korisnika zahtijeva se podnošenje opsežne dokumentacije i primjena kontrolnih mehanizama. Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova zaista su pojednostavnjenje i manje su podložne nenamjernim pogreškama. Međutim, unatoč određenom napretku, upravljačka tijela i dalje ih primjenjuju u ograničenoj mjeri, posebno u okviru EFRR-a (odlomak [53](#)).

Okvir 3.

Prilike za daljnje pojednostavnjenje kohezijske politike

Buduće inicijative za pojednostavnjenje prilika su za:

- (1) racionalizaciju pravnog okvira bez ugrožavanja postizanja kohezijskih ciljeva. To uključuje preispitivanje posebnih pravila kohezijske politike EU-a, međusektorskih pravila EU-a koja se primjenjuju na tu politiku i dodatnih pravila koja donose države članice i regije;
- (2) jamčenje toga da pojednostavnjenje ne ide nauštrb odgovornosti i uspješnosti;
- (3) općenito poticanje upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, a posebno standardnih pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova.

Iskorištavanje (apsorpcija) sredstava

17. Kapacitet za iskorištavanje (apsorpciju) sredstava sposobnost je nacionalnih i regionalnih uprava da potroše financijska sredstva koja su im dodijeljena. Različiti čimbenici utječu na kapacitete za iskorištavanje sredstava država članica i njihovih regija. To su, među ostalim, kasno donošenje regulatornih okvira i izdavanje odobrenja za programe, kao i nedostatni administrativni kapaciteti kojima upravljačka tijela raspolažu za odabir i provedbu projekata (odlomci [54](#) – [55](#)).

18. Kako bi se sredstva iz fondova kohezijske politike djelotvorno iskoristila, ključno je da upravljačka tijela izbjegavaju trošenje znatnih sredstava pri kraju programskog razdoblja jer bi u takvim okolnostima mogli posvetiti manje pozornosti potencijalnoj dodanoj vrijednosti i kvaliteti odabranih projekata. Prethodno uočeni problemi u iskorištavanju (apsorpciji) sredstava u okviru kohezijske politike pogoršali su se tijekom programskog razdoblja 2021. – 2027. zbog znatnog kašnjenja u donošenju regulatornog okvira, konkurencije s RRF-om te posljedičnog pritiska na administrativne kapacitete. Sud je utvrdio da je veće pretfinanciranje u okviru RRF-a u početku olakšalo isplatu sredstava dostupnih u okviru tog instrumenta (odlomci [56.](#) – [62](#)).

Okvir 4.

Mogućnosti za brže iskorištavanje (apsorpciju) sredstava

Kako bi se ubrzalo iskorištavanje sredstava u okviru kohezijske politike, moguće je:

- (1) usvojiti zakonodavni okvir dovoljno rano kako bi se pravovremeno započelo s provedbom programa;
- (2) brže izrađivati programe;
- (3) staviti državama članicama na raspolaganje odgovarajuće razine pretfinanciranja kako bi se olakšala pravodobna provedba projekata.

Povećanje usmjerenosti na uspješnost

19. Komisija je u nedavnim programskim razdobljima nastojala povećati usmjerenost potrošnje u području kohezije na uspješnost tako što je poticala države članice i regije da se usredotoče na postizanje rezultata tijekom cijele provedbe programa. U tu je svrhu uvela niz novih mehanizama. Međutim, sveukupno gledajući, njima nije postignuta osjetna razlika u načinu na koji su se dodjeljivala i isplaćivala financijska sredstva EU-a (odlomci [63](#) – [66](#)).

20. Zaključci Suda upućuju na to da primjena uvjetovanosti slabo potiče djelotvornost potrošnje u području kohezije. U određenim se područjima s pomoću kohezijske politike već sada može pružiti financijska potpora za provedbu reformi. Komisija je nedavno predložila daljnje širenje te potpore. Iako je RRF osmišljen radi pružanja potpore reformama u državama članicama, rezultati u pogledu savladavanja strukturnih izazova i doprinosa postizanju ciljeva EU-a dosad su bili ograničenog dosega. Usmjerenost na uspješnost može se poticati modelom financiranja koje nije povezano s troškovima. Međutim, činjenica da se taj model široko upotrebljava u okviru RRF-a ne znači da je RRF instrument koji se temelji na uspješnosti. Primjena tog modela u kohezijskoj politici povećala se u razdoblju 2021. – 2027. u odnosu na razdoblje 2014. – 2020., ali je i dalje ograničena (odlomci [67 – 79](#) i [90 – 92](#)).

21. Praćenje i evaluacija ključni su za utvrđivanje utjecaja potrošnje u području kohezije na postizanje ciljeva kohezijske politike. Iako je sustav praćenja opsežan, izvješća Suda pokazuju da se njime ne pruža dovoljno informacija o postignućima kohezijske politike na razini EU-a, osobito kad je riječ o ostvarenim rezultatima. Sud je donio slične zaključke o RRF-u. Većinom zajedničkih pokazatelja u okviru tog instrumenta mjere se samo ostvarenja. Nedostupnost pouzdanih podataka te manjak pravodobnih rezultata evaluacije koji bi bili temelj za izradu pravnog okvira za razdoblje nakon 2027. znatno umanjuju ulogu evaluacije u donošenju politika zasnovanih na dokazima (odlomci [80 – 89](#) i [90 – 92](#)).

Okvir 5.

Mogućnosti za usmjeravanje na uspješnost

U pogledu budućih sredstava kohezijske politike moguće je:

- (1) podupirati samo one reforme kojima se izravno poboljšava učinkovitost i djelotvornost ulaganja koja se financiraju sredstvima EU-a;
- (2) jamčiti da se reforme i ulaganja definiraju na istoj razini (nacionalnoj ili regionalnoj) kako plaćanja regijama ne bi ovisila o uspješnoj provedbi nacionalnih reformi;
- (3) uzeti u obzir kontekst svake regije kad se od njih zahtijeva provedba reformi i usmjeriti ulaganja na njihov specifični neiskorišteni gospodarski potencijal kako bi se postigao rast;
- (4) ojačati donošenje politika zasnovanih na dokazima stavljanjem na raspolaganje korisnih i pouzdanih podataka o praćenju te pravodobnih i visokokvalitetnih rezultata evaluacije.

Ako se u kohezijskoj politici upotrebljavaju modeli financiranja koji se temelje na uspješnosti, moguće je:

- (5) jasno povezati financiranje s rezultatima. Ako to nije ostvarivo, takav se sustav ne bi trebao primjenjivati;
- (6) zajamčiti da usmjerenost na uspješnost nije ograničena samo na određivanje uvjeta plaćanja, kao što su ključne etape i ciljne vrijednosti, nego da uključuje sve elemente potrebne za procjenu djelotvornosti i učinkovitosti;
- (7) utvrditi uvjete plaćanja na usklađen način te ih dosljedno primjenjivati na sve države članice kako bi se zajamčilo jednako postupanje;
- (8) jasno utvrditi područje primjene i ciljeve tih instrumenata kako bi se ostvario najveći mogući učinak financiranja sredstvima EU-a i izbjegla preklapanja među različitim programima;
- (9) pružiti pravodobne i transparentne informacije o tome doprinosi li, te u kojoj mjeri i na koji način, financiranje postizanju ciljeva predmetnog instrumenta.

Pravilnost potrošnje u području kohezije

22. Plaćanjima u području kohezije tradicionalno se te u najvećem dijelu nadoknađuju troškovi projekata koje su prijavili korisnici, pri čemu ti troškovi moraju biti u skladu sa složenim pravilima i procesima EU-a i nacionalnih vlasti. U takvim okolnostima postoji visok rizik od povrede pravila, što pak dovodi do pogrešaka. Revizije koje je Sud proveo tijekom godina pokazale su da je potrošnja u području kohezije i dalje proračunsko područje EU-a s najvišom stopom pogrešaka u pogledu usklađenosti. Ta je stopa stalno iznad praga značajnosti. To znači da uspostavljeni jamstveni okvir još nije u potpunosti djelotvoran (odlomci [93](#) – [97](#)).

23. Tijela država članica Komisiji prijavljuju plaćanja koja su izvršila korisnicima i za koja smatraju da ispunjavaju uvjete za financiranje sredstvima EU-a, dajući pritom jamstvo da su ta plaćanja pravilna. U skladu s jamstvenim okvirom u području kohezije Komisija bi trebala dobiti jamstvo da sustavi upravljanja i kontrole funkcioniraju djelotvorno. Međutim, Komisija u tom pogledu uvelike ovisi o djelotvornom funkcioniranju sustava država članica koji su uključeni u provjeru i reviziju upotrebe sredstava kohezijske politike (odlomci [98](#) – [101](#)).

24. Za razliku od potrošnje u području kohezije, usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet za isplate u okviru RRF-a. Sud je izvijestio da okvir za usklađenost i pravila za zaštitu financijskih interesa EU-a u sklopu RRF-a nisu dovoljno pouzdani i da je za buduće instrumente ključno da se ne oblikuju i provode na način koji negativno utječe na odgovornost i transparentnost. Iako se ta dva modela primjene razlikuju, Sud je utvrdio da okviri za jamstvo/usklađenost na kojima se temelje oba modela, uključujući sustave kontrole u državama članicama, nisu dovoljno djelotvorni. Nadalje, Komisija za RRF ne može izvršiti ispravke za pojedinačna kršenja pravila o javnoj nabavi, osim u slučaju ozbiljnih nepravilnosti kao što su prijevara, korupcija ili sukob interesa (odlomci [102](#) – [104](#)).

Okvir 6.**Mogućnosti za jačanje pravilnosti u potrošnji u području kohezije**

Kako bi se zajamčila zakonitost i pravilnost, moguće je:

- (1) uspostaviti odgovarajuće mehanizme odgovornosti;
- (2) ojačati sustave kontrole kako bi se zajamčila usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima; i
- (3) zajamčiti da se primjenjuju djelotvorni mehanizmi za povrat nepravilno iskorištenih sredstava.

Čimbenici koji utječu na provedbu kohezijske politike

25. Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršavanje proračuna EU-a. Kad je riječ o sredstvima kohezijske politike, ona tu odgovornost dijeli s državama članicama. Nacionalna i regionalna tijela odlučuju na koji će način potrošiti ta sredstva u skladu s prioritetima i ciljevima EU-a. Upravljačka tijela odabiru projekte kojima će se pružiti potpora, isplaćuju sredstva korisnicima te upravljaju provedbom i prate je. Sud u ovom odjeljku upotrebljava rezultate svojih revizija i pregleda kako bi utvrdio mogućnosti i prilike za bolju provedbu kohezijske politike.

Postavljanje ciljeva

Ciljevi kohezijske politike s vremenom su postali širi

26. U skladu s člankom 174. [UFEU-a](#) kohezijska politika izvorno osmišljena s ciljem smanjivanja regionalnih razlika. Njezin se fokus s vremenom promijenio i proširio kako bi obuhvatio veći broj prioriteta EU-a². Kohezijskom politikom doprinosi se ostvarivanju širokog spektra ciljeva EU-a, uključujući zelenu i digitalnu tranziciju te područja politika kao što su istraživanje i inovacije, zapošljavanje, obrazovanje i vještine, prekogranična suradnja, održivi promet i socijalna uključenost. U [Prilogu II.](#) nalazi se sažetak nalaza iz izvješća u kojima se obrađuju utjecaj kohezijske politike na smanjenje razlika i učinci te politike na otklanjanje socijalnih i gospodarskih nejednakosti u EU-u.

² „The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe”, EPRS, 2024., str. 8.

27. U Komisijinim regulatornim [prijedlozima](#), podnesenim u okviru preispitivanja u sredini programskog razdoblja 2025., odražava se okolnost da se kohezijski resursi sve više upotrebljavaju za pružanje odgovora na nove prioritete EU-a. Tim se prijedlozima upravljačka tijela potiču da reprogramiraju svoja financijska sredstva u skladu s promjenom prioriteta prema konkurentnosti, priuštivom stanovanju, otpornosti vodoopskrbe, obrambenim proizvodnim kapacitetima i vojnoj mobilnosti. Sud u [mišljenju](#) o tim prijedlozima napominje da bi se na taj način mogla poboljšati sposobnost reagiranja na prioritete koji se mijenjaju, ali i povećati fragmentiranost programa kohezijske politike i složenost njihove provedbe. Nadalje, postoji opasnost od toga da bi se upotrebom dostupnih sredstava za potrebe širih strateških ciljeva mogao oslabiti pristup koji se temelji na konkretnoj lokaciji, odnosno načelo prilagodbe ulaganja posebnim potrebama i potencijalu svake regije, i ograničiti učinkovitost te politike u pogledu smanjivanja regionalnih razlika. Nadalje, zbog toga što ne postoje procjene učinka tih Komisijinih prijedloga, otežana je procjena mogućih učinaka predloženih promjena.

28. Povrh toga, na kohezijsku se politiku primjenjuje i cijeli niz međusektorskih načela: „ne nanosi bitnu štetu” (za okolišne ciljeve), usklađenost s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, rodna ravnopravnost, sprečavanje diskriminacije, promicanje održivog razvoja i potpora postizanju UN-ovih ciljeva održivog razvoja i Pariškog sporazuma³. Države članice dužne su usto pri programiranju i provedbi kohezijske politike uzeti u obzir relevantne preporuke za pojedine zemlje u okviru postupka europskog semestra (odlomak [67](#)). S obzirom na širok raspon ciljeva i načela koje kohezijska politika treba obuhvatiti Sud je ranije istaknuo potrebu postojanja jasnih prioriteta EU-a i relevantnih ciljnih vrijednosti⁴.

29. Kohezijskom politikom želi se odgovoriti na regionalne i nacionalne potrebe, ali istodobno doprinijeti i ostvarivanju širih europskih ciljeva. Stvaranje dodane vrijednosti EU-a podrazumijeva da mjere poduzete na razini EU-a donose veće koristi od mjera poduzetih na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Sud u pregledu 03/2025 navodi da se dodana vrijednost EU-a može djelotvorno izmjeriti samo ako je jasno definirana i ako se primjenjuje dosljedno.

³ Uvodna izjava 16. i članak 9. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

⁴ [Pregled 08/2019](#) (informativni dokument), odlomci 14. i 128.

Veći naglasak na konkurentnosti

30. *Strateški program Vijeća* za razdoblje 2024. – 2029. i politički prioriteti Komisije za isto razdoblje usmjereni su na jačanje konkurentnosti EU-a povećanjem produktivnosti u odnosu na njegove globalne konkurente. Zbog nedavnih su geopolitičkih događaja gospodarska sigurnost i konkurentnost EU-a postale važni prioriteti. Financijskim sredstvima kohezijske politike podupire se konkurentnost kao način promicanja rasta. Tim se sredstvima posebno doprinosi smanjivanju regionalnih razlika podupiranjem potencijala rasta slabije razvijenih regija.

31. Komisija izravno upravlja nizom inicijativa EU-a kojima se podupire konkurentnost, poput programa Obzor Europa. To znači da se odluke o financiranju donose na razini EU-a, a ne na razini nacionalnih ili regionalnih tijela. Postoje znatne razlike između regija i država članica EU-a u intenzitetu sudjelovanja u tim programima. U programima se obično sudjeluje na temelju poziva u kojima vlada jaka konkurencija te u kojima regije s boljim rezultatima u području inovacija imaju veće šanse dobiti ta sredstva⁵. U okviru programa Obzor Europa poduzete su mjere za rješavanje problema razlika u razinama inovacija, koji pogađa države članice s niskom razinom uspješnosti, ali financiranje u okviru tog programa vrlo je ograničeno u usporedbi s kohezijskim programima⁶. Potpora u okviru kohezijske politike stoga je važna za povećanje konkurentnosti u slabije razvijenim regijama.

32. Komisija potiče stvaranje kvalitetnijih sinergija između programa kojima se izravno upravlja i fondova kohezijske politike, koji se iskorištavaju u načinu podijeljenog upravljanja⁷. Sud je već izvijestio da neusklađenost među regulatornim odredbama otežava stvaranje takvih sinergija. Primjerice, za razliku od kohezijske politike, u okviru programa pod izravnim upravljanjem nije propisana obveza usklađenosti ulaganja s načelom „ne nanosi bitnu štetu” okolišu.

⁵ *Tematsko izvješće 23/2022*, odlomak 50. i slika 8., Molica, F. i Marques Santos, A., „Complementarities between R&I Funds across EU regions”, Zajednički istraživački centar, 2024.

⁶ *Tematsko izvješće 15/2022*, odlomak II.

⁷ *Tematsko izvješće 23/2022*, odlomci 3. i 4.

33. Potpora konkurentnosti u okviru EFRR-a i KF-a usmjerena je na ulaganja u mala i srednja poduzeća. Sud je prepoznao važnost pružanja potpore malim i srednjim poduzećima kao okosnici gospodarstva EU-a⁸. Međutim, iako države članice mogu upotrebljavati RRF za potporu velikim poduzećima, financiranje produktivnih ulaganja u takve subjekte iz EFRR-a i KF-a je ograničeno. Iz EFRR-a i KF-a se samo pod određenim uvjetima mogu poduprijeti projekti istraživanja i inovacije te energetske učinkovitosti i obnovljive energije, kao i ulaganja kojima se doprinosi ostvarivanju ciljeva Platforme za strateške tehnologije za Europu⁹.

Briga za regionalne i lokalne potrebe

34. Kohezijska politika osmišljena je kako bi se ojačala gospodarska, društvena i teritorijalna kohezija te odgovorilo na različite razvojne potrebe regija diljem EU-a. Temelji se na načelu [partnerstva](#). Svrha je tog načela na smislen način uključiti regionalna i lokalna tijela, civilno društvo i druge dionike u pripremu, provedbu i evaluaciju programa. Načelom partnerstva nastoji se ostvariti i to da se programi temelje na pristupu odozdo prema gore i višerazinskom upravljanju, uz potporu prilagođenu teritorijalnim izazovima i lokalnim potrebama¹⁰.

35. Sud je utvrdio da analize potreba nisu uvijek bile dovoljno povezane s ciljevima programa. Zbog toga se u ciljevima programa nisu uvijek odražavale regionalne ili nacionalne potrebe i/ili su ti ciljevi bili nejasni¹¹. Snažno programiranje temeljeno na stvarnim potrebama te prakse odabira usmjerene na potrebe doprinijele bi tome da kohezijska politika donosi stvarnu vrijednost na terenu. Sud je naglasio važnost primjene transparentnih i objektivnih kriterija koji se temelje na potrebama kako bi se utvrdili projekti kojima se najbolje otklanjaju nedostaci u regionalnom razvoju i financiraju projekti koji se inače ne bi provodili¹².

⁸ [Tematsko izvješće 08/2022](#), odlomak I.

⁹ Članak 5. stavak 2. [Uredbe \(EU\) 2021/1058](#).

¹⁰ Članak 8. [Delegirane uredbe Komisije \(EU\) 240/2014](#).

¹¹ [Pregled 08/2019](#) (informativni dokument), odlomci 35. i 36.; [tematsko izvješće 19/2018](#), odlomak 99.; [tematsko izvješće 05/2017](#), odlomci 165. i 170.; [tematsko izvješće 08/2015](#), odlomak 66.

¹² [Pregled 08/2019](#) (informativni dokument), odlomci 31., 37. i 38.; [tematsko izvješće 21/2018](#), odlomci 15. i 16.

36. Kohezijskom politikom podupire se i suradnja među regijama i zemljama u okviru programa europske teritorijalne suradnje poznatih pod nazivom Interreg. Tim se programima nastoje prevladati prepreke povezane s granicama i odgovoriti na zajedničke izazove koje su države članice utvrdile u suradnji s regijama. U oba programska razdoblja, 2014. – 2020. i 2021. – 2027., na Interreg je otpadalo manje od 3 % proračuna za kohezijsku politiku, zbog čega je sposobnost odgovora na prekogranične i transnacionalne izazove bila ograničena. Kad je riječ o postojećim prekograničnim programima, Sud je utvrdio da njihov potencijal za oslobađanje razvojnih kapaciteta u prekograničnim regijama nije u potpunosti iskorišten¹³.

37. Kohezijska politika i RRF imaju zajedničke ciljeve i njima se financiraju slične vrste ulaganja (*slika 1.*). Dok se kohezijska politika provodi na temelju više programa, stavljajući snažan naglasak na teritorijalne potrebe i slabije razvijene regije, RRF je centralizirani instrument koji se primjenjuje na temelju jedinstvenog nacionalnog plana svake države članice. Na njega se, za razliku od kohezijske politike, ne primjenjuje načelo partnerstva. Države članice dužne su Komisiji dostaviti samo pregled savjetovanja koja su održale tijekom pripreme svojih planova za oporavak i otpornost¹⁴.

¹³ Tematsko izvješće 14/2021, odlomci 7., 93. i 94.

¹⁴ Pregled 01/2023, odlomci 37. i 38.

Fleksibilnost u potrošnji financijskih sredstava u okviru kohezijske politike

38. Fleksibilnost u potrošnji financijskih sredstava u okviru kohezijske politike odnosi se na sposobnost prilagodbe programa kako bi se odgovorilo na promjenjive socioekonomske uvjete, nepredviđene izazove i nove prioritete. U ovom se odjeljku govori o tome na koji se način ta fleksibilnost s vremenom povećala, među ostalim kao odgovor na krize.

Dugoročnim se planiranjem dobiva na predvidljivosti, ali može izgubiti na fleksibilnosti

39. Okvir kohezijske politike osmišljen je kako bi se pružili dugoročni strateški smjer i predvidljivost. Sredstva se dodjeljuju državama članicama na temelju političkih pregovora na visokoj razini EU-a¹⁵. Države članice zatim raspodjeljuju svoja proračunska sredstva u nacionalne i regionalne programe, uzimajući u obzir kategorije kojima pripadaju njihove regije (odlomak **04**). Tim se pristupom stvara financijska predvidljivost, jer se njime omogućuje provedba ulaganja i pružanje potpore tijekom duljih razdoblja od najviše deset godina, ali se ograničava fleksibilnost za prilagodbu programa novim potrebama ili krizama.

40. Osim toga, pravilima o opozivu od država članica zahtijeva se da potroše godišnja dodijeljena sredstva unutar određenog vremenskog roka – obično dvije ili tri godine – ili im prijeti rizik od njihova gubitka¹⁶.

41. Države članice određuju način upotrebe svakog fonda za cijelo razdoblje s pomoću sporazuma o partnerstvu i programa, na temelju procjena potreba te uz odobrenje Komisije. Sredstva se namjenjuju posebnim ciljevima i područjima politika, a pravila o tematskoj koncentraciji primjenjuju se u skladu s pristupom „odozgo prema dolje” (**okvir 7.**).

¹⁵ Pregled 03/2019 (kratki tematski pregled), odlomak 6.

¹⁶ Članak 105. Uredbe (EU) 2021/1060.

Okvir 7.

Pravila o tematskoj koncentraciji

Pravilima o tematskoj koncentraciji zahtijeva se da se znatan dio financijskih sredstava kohezijske politike dodijeli prioritetima EU-a, pri čemu visina pragova ovisi o kategoriji regije ili posebnim socijalnim izazovima. Za razdoblje 2021. – 2027.¹⁷:

- u okviru EFRR-a razvijenije regije moraju dodijeliti najmanje 85 % sredstava za konkurentnost i inovacije te zelenu tranziciju, a najmanje 30 % za zelenu tranziciju. S druge strane, manje razvijene regije moraju izdvojiti najmanje 25 % sredstava za konkurentnost i inovacije, a najmanje 30 % za zelenu tranziciju. Osim toga, najmanje 8 % iznosa u okviru EFRR-a na nacionalnoj razini trebalo bi namijeniti za održivi urbani razvoj;
- u okviru fonda ESF plus najmanje 25 % sredstava mora se namijeniti za socijalnu uključenost, a najmanje 3 % za potporu najpotrebitijima. Države članice čije su stope siromaštva djece ili udio mladih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju iznad prosjeka EU-a za razdoblje 2017. – 2019. moraju programirati najmanje 5 % sredstava za mjere u vezi sa siromaštvom djece i 12,5 % sredstava za zapošljavanje mladih.

42. Tematska koncentracija pomaže u jačanju veze između prioriteta EU-a i financiranja sredstvima EU-a¹⁸. Sud napominje da su u regulatorni okvir kohezijske politike unesena brojna izuzeća od pravila o tematskoj koncentraciji kako bi se olakšalo reprogramiranje. To može oslabiti vjerodostojnost i ukupni učinak zahtjeva u pogledu tematske koncentracije¹⁹.

43. Kad je riječ o RRF-u, u usporedbi s fondovima kohezijske politike propisano je manje uvjeta prihvatljivosti i sredstva se drukčije tematski namjenjuju. Tematska namjena ograničena je na to da se najmanje 37 % ukupnih dodijeljenih sredstava mora namijeniti doprinosu zelenoj tranziciji, a najmanje 20 % doprinosu digitalnoj tranziciji²⁰.

¹⁷ Članak 4. i članak 11. stavak 2. [Uredbe \(EU\) 2021/1058](#); članak 7. [Uredbe \(EU\) 2021/1057](#).

¹⁸ [Mišljenje 06/2018](#), odlomak 17., [tematsko izvješće 02/2017](#), odlomci 67. – 80.

¹⁹ [Mišljenje 02/2025](#), odlomak 41., [tematsko izvješće 02/2023](#), odlomak 69., [tematsko izvješće 02/2017](#), odlomci 69. i 144.

²⁰ Članak 18. stavak 4. točke (e) i (f) [Uredbe \(EU\) 2021/241](#).

Reprogramiranje je sve češće

44. Reprogramiranje fondova kohezijske politike glavni je mehanizam kojim upravljačka tijela prilagođavaju programe novim ili ažuriranim potrebama tijekom njihove provedbe. Za izmjene programa potreban je obrazloženi zahtjev uz opis očekivanog učinka na ostvarivanje ciljeva programa. Izmjene ujedno moraju biti u skladu s ključnim ograničenjima, kao što su zahtjevi u pogledu tematske koncentracije, te se za njih mora ishoditi odobrenje Komisije kako bi se zajamčila usklađenost s ciljevima i pravnim zahtjevima Europske unije²¹. Sa svakim novim programskim razdobljem, uključujući razdoblje 2021. – 2027. (**okvir 8.**), pravila su sve više prilagođavala kako bi se olakšalo reprogramiranje.

Okvir 8.

Nove fleksibilnosti ugrađene u programsko razdoblje 2021. – 2027.

- Najviše 8 % sredstava dodijeljenih određenom prioritetu može se preraspodijeliti na drugi prioritet unutar istog fonda, programa i kategorije regije bez odobrenja Komisije (pri čemu ta preraspodjela ne smije prelaziti 4 % ukupnog proračuna programa).
- 50 % sredstava dodijeljenih za posljednje dvije godine programa konačno se dodjeljuje 2025. tijekom preispitivanja u sredini programskog razdoblja, što omogućuje prilagodbe u skladu s promjenjivim socioekonomskim uvjetima.
- Za izmjene u programima više nisu potrebne odgovarajuće izmjene sporazuma o partnerstvu, za koje je, inače, potrebno odobrenje Komisije²².

45. Upravljačka tijela sve češće mijenjaju programe, ponekad i po nekoliko puta u vrlo kratkim razdobljima²³. U razdoblju 2007. – 2013. programi su u prosjeku mijenjani 1,3 puta, a ta se učestalost povećala na 8,2 puta u razdoblju 2014. – 2020. Reprogramirano je više od 15 % ukupnih sredstava za razdoblje 2014. – 2020. U nekim je programima više od polovice sredstava preraspodijeljeno. Sud je primijetio da se zbog postupka reprogramiranja povećava administrativno opterećenje upravljačkih tijela²⁴.

²¹ Članak 24. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

²² Uvodna izjava 18. i članak 18., članak 24. stavak 5. i članak 26. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

²³ [Tematsko izvješće 24/2021](#), odlomci 53. – 57. i 120., [tematsko izvješće 17/2018](#), odlomci 46. i 47.

²⁴ [Tematsko izvješće 02/2023](#), odlomci 35. i 36.

46. Sud je utvrdio da ulaganja, kako u okviru kohezijske politike tako i u okviru RRF-a, nisu bila provedena u skladu s planiranim rokovima. Djelomičan uzrok tome bile su vanjske okolnosti kao što su inflacija, poremećaji u lancu opskrbe i pravne poteškoće. Ta kašnjenja ugrožavaju djelotvorno povlačenje sredstava²⁵. Kako bi odgovorile na izazove u provedbi RRF-a, sve su države članice iskoristile mogućnost izmjene svojih planova za oporavak i otpornost, pri čemu je izmijenjene planove trebala ocijeniti Komisija, a Vijeće ih odobriti²⁶.

Kohezijska politika često je prilagođavana kako bi se omogućila fleksibilnost u vezi s krizom

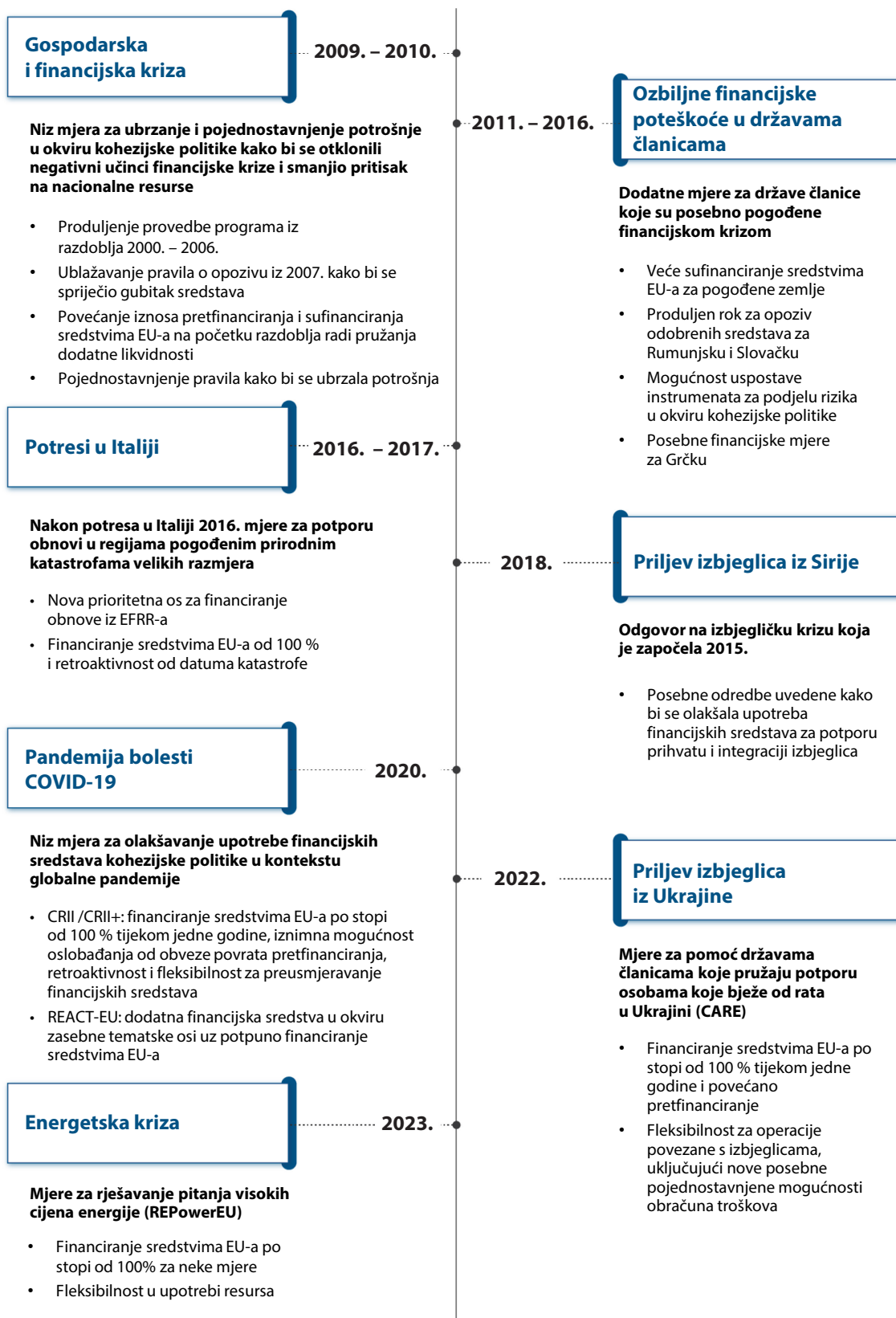
47. Neovisno o ugrađenim mehanizmima fleksibilnosti, regulatorni okvir kohezijske politike često je mijenjan kako bi se državama članicama pomoglo u suočavanju s određenim krizama (*slika 2.*). Uredba o zajedničkim odredbama mijenjana je 16 puta tijekom programskih razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. kako bi se u nju unijele odredbe o privremenim mjerama. Tim se mjerama uglavnom nastojalo ublažiti pravila (npr. omogućavanjem prijenosa sredstava ili proširenjem kriterija prihvatljivosti) i smanjiti pritisak na nacionalne proračune uvođenjem opcija kao što je primjena stopostotne stope financiranja sredstvima EU-a²⁷. Oko 30 % izmjena programa u okviru EFRR-a i KF-a tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. odnosilo se posebno na aktivaciju „kriznih” odredbi koje su tada uvedene u Uredbu o zajedničkim odredbama.

²⁵ Tematsko izvješće 13/2024, odlomci 29. – 41.

²⁶ Članak 21. stavak 2. Uredbe (EU) 2021/241.

²⁷ Tematsko izvješće 02/2023, odlomci 84. i 85.

Slika 2. – Odgovor kohezijske politike na krize u razdobljima 2007. – 2013. i 2014. – 2020.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

48. Kohezijska politika primijenjena je kao brzi odgovor na krizu zbog svoje prilagodljivosti i znatnih resursa koji se njome mogu povući. Analiza Suda o dvjema inicijativama pokrenutim tijekom programskog razdoblja 2014 – 2020., Investicijskoj inicijativi kao odgovoru na koronavirus (CRII) i djelovanju kohezijske politike za izbjeglice u Europi (CARE), pokazuje da kohezijska politika može poslužiti kao odgovor na krize. Regulatornim promjenama uvedena je mogućnost preusmjeravanja neiskorištenih sredstava, no tu mogućnost nisu mogla iskoristiti upravljačka tijela koja su već bila rezervirala dodijeljena sredstva²⁸. Zbog toga je pravilima za razdoblje 2021. – 2027. uvedena dodatna fleksibilnost u kriznim vremenima. U skladu s tim pravilima Komisija može s pomoću privremenih mjera brže odgovoriti na izvanredne situacije, pod uvjetom da ih Vijeće prizna kao takve. To, primjerice, uključuje povećanje sufinanciranja za 10 postotnih bodova ili omogućavanje retroaktivnog odabira dovršenih projekata u razdoblju od najviše 18 mjeseci²⁹.

49. Međutim, Sud je izvijestio da bi opetovana primjena kohezijske politike za kratkoročni odgovor na krizu mogla ugroziti njezinu primarnu stratešku usmjerenost na jačanje gospodarske i socijalne kohezije i smanjenje razlika među regijama EU-a³⁰.

Pojednostavnjenje regulatornog okvira

50. Kao i u svakom području javne potrošnje, pravila kohezijske politike EU-a imaju važnu ulogu u usmjeravanju sredstava na postizanje ciljeva politike, u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Pravila kohezijske politike često se smatraju pretjerano složenima, zbog čega korisnicima i administratorima programa nastaju nepotrebni administrativni troškovi, te jednim od čimbenika koji dovode do visokog rizika od pogrešaka³¹(*okvir 13.*).

²⁸ Tematsko izvješće 02/2023, odlomci 23., 85. i 88., tematsko izvješće 05/2025, odlomci 22., 25. i 81.

²⁹ Članak 20. Uredbe (EU) 2021/1060, članak 4. stavak 3. Uredbe (EU) 2021/1057, članak 5. stavak 6. Uredbe (EU) 2021/1058.

³⁰ Tematsko izvješće 02/2023, odlomci 85. i 94.

³¹ Pregled 05/2018 (informativni dokument), odlomci I., 18. i 61., godišnje izvješće za 2020., odlomci 1.18. i 1.21.

51. Pojednostavnjenje je stalni cilj Komisije pri osmišljavanju i provedbi kohezijske politike još od programskog razdoblja 2000. – 2006. Daljnje mjere uvedene su za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027., uglavnom za upravljačka tijela³² (*okvir 9.*). Pojednostavnjenje je i dalje istaknuti cilj u popisu prioriteta EU-a za razdoblje nakon 2027.³³ Sud podržava pojednostavnjenje jer složena pravila doprinose rastu broja nepravilnosti³⁴. Međutim, Sud je u više navrata istaknuo da pojednostavnjenje ne smije ići nauštrb odgovornosti i uspješnosti³⁵.

³² Pregled 05/2018 (informativni dokument), odlomci 2., 4. i 5., Priručnik Komisije o pojednostavnjenju za razdoblje 2021. – 2027.

³³ Zaključci Vijeća o koheziji i kohezijskoj politici nakon 2027., 2025., mandatno pismo izvršnog potpredsjednika za koheziju i reforme, Europska komisija, 2024.

³⁴ Mišljenje 06/2018, odlomak 7., godišnje izvješće za 2020., odlomci 1.18. i 1.21.

³⁵ Mišljenje 06/2018, odlomak 50., pregled 05/2018 (informativni dokument), odlomci 14. i 38., tematsko izvješće 22/2024., odlomci 40. i 101.

Okvir 9.

Primjeri inicijativa za pojednostavnjenje

Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. uvedeno je sljedeće:

- pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova: šira pravna osnova za jednokratne iznose, standardne ljestvice jediničnih troškova i paušalnih stopa, uključujući standardne fiksne stope koje je unaprijed utvrdila Komisija;
- usklađena pravila: uvođenje jedinstvene Uredbe o zajedničkim odredbama koja obuhvaća više fondova, s ciljem povećanja usklađenosti;
- razmjerne mjere kontrole: za programe koji dobro funkcioniraju potrebno je manje revizija.

Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. uvedeno je sljedeće:

- financiranje koje nije povezano s troškovima: nova mogućnosti da se plaćanja temelje isključivo na ispunjenju uvjeta, dostizanju ključnih etapa ili ostvarenjima;
- produljenje upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova: odobrene stope iz razdoblja 2014. – 2020. mogu se ponovno primijeniti bez dodatnog obrazloženja;
- pojednostavnjeni programski dokumenti: sažetiji sporazumi o partnerstvu i programi, s manje obveznih elemenata;
- tehnička pomoć po paušalnoj stopi povezana s napretkom u provedbi programa, čime se smanjuje potreba za detaljnim izvješćivanjem o troškovima;
- provjere upravljanja na temelju procjene rizika, mogućnost poboljšanih proporcionalnih mehanizama revizije i jačanje načela jedinstvene revizije.

52. Kohezijska politika uređuje se na temelju nekoliko različitih skupova pravila. Prvo, posebna pravila kohezijske politike EU-a za svaki od njezinih fondova. Zatim druga međusektorska pravila EU-a, koja se ne odnose isključivo na kohezijsku politiku, kao što su pravila kojima se uređuje unutarnje tržište (pravila o javnoj nabavi i državnim potporama). Treće, nacionalna (a ponekad čak i regionalna) pravila koja obuhvaćaju aspekte važne oblikovateljima politika i regulatornim tijelima na toj razini. Kako bi pojednostavnjenje bilo djelotvorno, potrebno je u obzir uzeti sva pravila koja se primjenjuju na kohezijsku politiku, kako pravila koja se primjenjuju isključivo na kohezijsku politiku tako i primjenjiva opća pravila EU-a.

53. Pravilima kojima se uređuje naknada troškova korisnika (koja se primjenjuju na većinu potrošnje u području kohezije) traži se podnošenje opsežne dokumentacije i uspostava kontrolnih mehanizama. Korisnici moraju čuvati i predložiti širok spektar popratnih dokumenata (račune, evidenciju radnog vremena, ugovore itd.) radi naknadne provjere. Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova su stoga zaista pojednostavnjenje. Njihovom primjenom moguće je smanjiti opterećenje povezano s dokumentiranjem stvarno nastalih rashoda, a Sud je utvrdio i da u njihovoj primjeni dolazi do manje nenamjernih pogrešaka³⁶. Međutim, unatoč određenom napretku, upravljačka tijela ih i dalje primjenjuju u ograničenoj mjeri, posebno u okviru EFRR-a (*okvir 10.*).

³⁶ Pregled 03/2024, odlomci 118. i 120.

Okvir 10.

Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova

Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova unaprijed su definirane metode za izračun prihvatljivih rashoda koje se ne temelje na stvarno nastalim troškovima. Cilj im je ostvariti brojne prednosti, npr. smanjenja administrativnih troškova, lakše provedbe revizije i pravodobnije provedbe projekata.

Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova prvi su put uvedene za operacije u okviru fonda ESF u programskom razdoblju 2007. – 2013., a njihova je upotreba u međuvremenu proširena. Komisija procjenjuje da će se do kraja programskog razdoblja 2014. – 2020. pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova pokriti 33 % potrošnje u okviru ESF-a i 4 % potrošnje u okviru EFRR-a/KF-a. Ukupno gledajući, Sud je procijenio da će se otprilike 22,5 milijardi eura, odnosno 8,5 % potrošnje u području kohezije koja se odnosi na dodjelu bespovratnih sredstva za razdoblje 2014. – 2020., nadoknaditi gotovo u potpunosti s pomoću pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova³⁷.

Kad je riječ o fondovima kohezijske politike u razdoblju 2021. – 2027., primjena pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova obvezna je za operacije financirane iz fondova EFRR i ESF plus čiji ukupni trošak ne premašuje 200 000 eura³⁸. Komisija je uvela i više standardnih, unaprijed pripremljenih shema³⁹, čime je dodatno pojednostavnila njihovu primjenu i smanjila mogućnost pogreške. Komisija procjenjuje da bi se na razini korisnika pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova pokrilo oko 44 % proračuna fonda ESF plus i 11,5 % proračuna EFRR-a⁴⁰.

Iskorištavanje (apsorpcija) sredstava

54. Iskorištavanje (apsorpcija) sredstava sposobnost je nacionalnih i regionalnih uprava da potroše financijska sredstva koja su im dodijeljena⁴¹. Države članice primaju plaćanja iz proračuna EU-a kao djelomičnu naknadu prihvatljivih troškova projekata u okviru njihovih kohezijskih programa.

³⁷ Tematsko izvješće 24/2021, odlomci 89. i 101., „Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD”, Europska komisija, 2018., str. 42. i 53.

³⁸ Članak 53. stavak 2. Uredbe (EU) 2021/1060.

³⁹ Članak 94. stavak 4. Uredbe (EU) 2021/1060.

⁴⁰ „Study on the uptake of SCOs and FNLC for the CPR in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods”, Europska komisija, 2024., str. 48., 49. i 118.

⁴¹ Tematsko izvješće 17/2018, odlomak I.

55. Različiti čimbenici utječu na kapacitete za iskorištavanje sredstava država članica i njihovih regija. To su, među ostalim, kašnjenja suzakonodavaca u donošenju regulatornih okvira i odobravanju operativnih programa, preklapanja programskih razdoblja i programa, istovremeno postojanje drugih instrumenata u okviru izravnog ili podijeljenog upravljanja te administrativni kapaciteti upravljačkih tijela⁴². Prema analizi Komisije tehnički kapaciteti upravljačkih tijela i vlada općenito važan je čimbenik koji utječe na njihovu sposobnost iskorištavanja sredstava iz fondova kohezijske politike i djelotvornost financiranih ulaganja⁴³.

Kasno usvajanje regulatornog okvira i programa nepovoljno utječe na upotrebu sredstava kohezijske politike

56. Kako bi se sredstva kohezijske politike nastavila redovito i djelotvorno upotrebljavati, ključno je da upravljačka tijela izbjegavaju situacije u kojima je na kraju programskog razdoblja potrebno iskoristiti (apsorbirati) znatne iznose sredstava. Sud je izvijestio da takav pritisak može navesti programska tijela da se usredotoče isključivo na iskorištavanje sredstava, ne vodeći pritom dovoljno računa o potencijalnoj dodanoj vrijednosti ulaganja za koja se pruža potpora⁴⁴.

57. Da bi se dovršila priprema programa, nužno je da suzakonodavci usvoje zakonodavni okvir. Nakon što Komisija odobri programe, u državama članicama može započeti njihova provedba. Sud je u uzastopnim VFO-ovima uočio da se zakonodavni okvir za kohezijsku politiku, sporazumi o partnerstvu i programi usvajaju i odobravaju sve kasnije (*slika 3.*)⁴⁵. To je doprinijelo niskoj razini iskorištavanja (apsorpcije) sredstava u prvim godinama, čime se povećao pritisak za iskorištavanje sredstava na kraju programskih razdoblja kako bi se nadoknadio zaostatak. Kašnjenja su bila znatna u razdoblju 2021. – 2027. kad su upravljačka tijela istodobno bila uključena u programiranje inicijative REACT-EU i provedbu drugih hitnih mjera (CRII, CRII+, CARE, CARE+, RRF)⁴⁶.

⁴² *Ibid.*, odlomci III., IV. i 14. – 22.

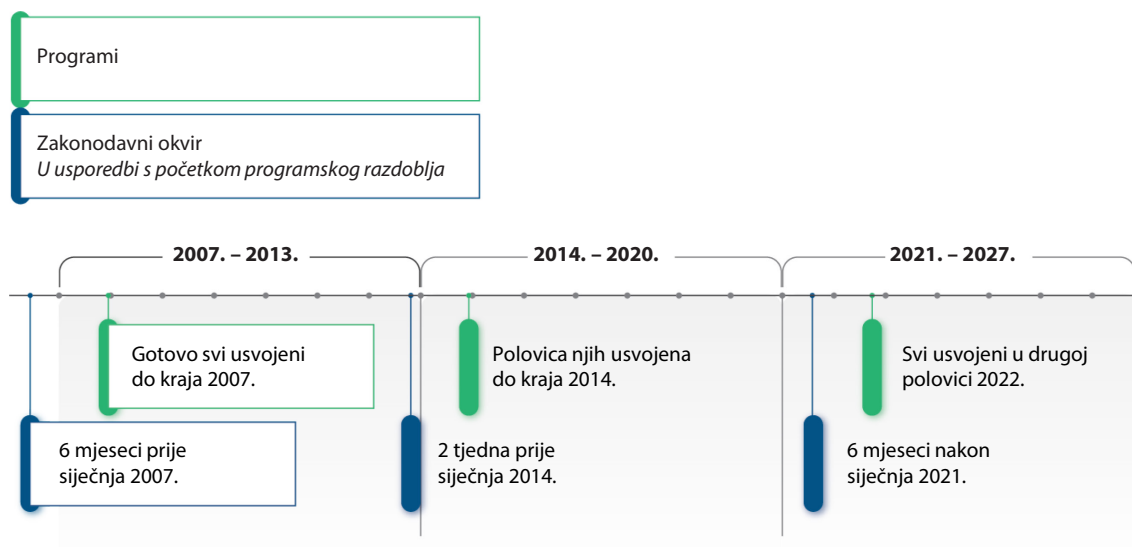
⁴³ Deveto izvješće o koheziji, str. 274.

⁴⁴ Tematsko izvješće 17/2018, odlomak I.

⁴⁵ *Ibid.*, odlomci 16. i 19., komunikacija COM(2025) 46.

⁴⁶ Pregled 01/2023, odlomak 46.

Slika 3. – Usvajanje zakonodavnih okvira i odobravanje programa



Izvor: Sud.

58. Za razdoblje 2014. – 2020. uvedena je privremena fleksibilnost radi usmjeravanja fondova kohezijske politike na nove prioritete, kao i stopa sufinanciranja sredstvima EU-a do 100 %. Te su dvije mjere državama članicama olakšale iskorištavanje (apsorpciju) sredstava kohezijske politike, osobito u razvijenijim regijama⁴⁷. Međutim, Sud je ranije utvrdio da je obvezno nacionalno ili privatno sufinanciranje važno za fondove kohezijske politike jer se time potiče odgovornost te redovita, učinkovita i djelotvorna potrošnja⁴⁸. Takvim se sufinanciranjem ujedno povećava ukupni iznos financijskih sredstava dostupnih za potporu prioritetima politika EU-a.

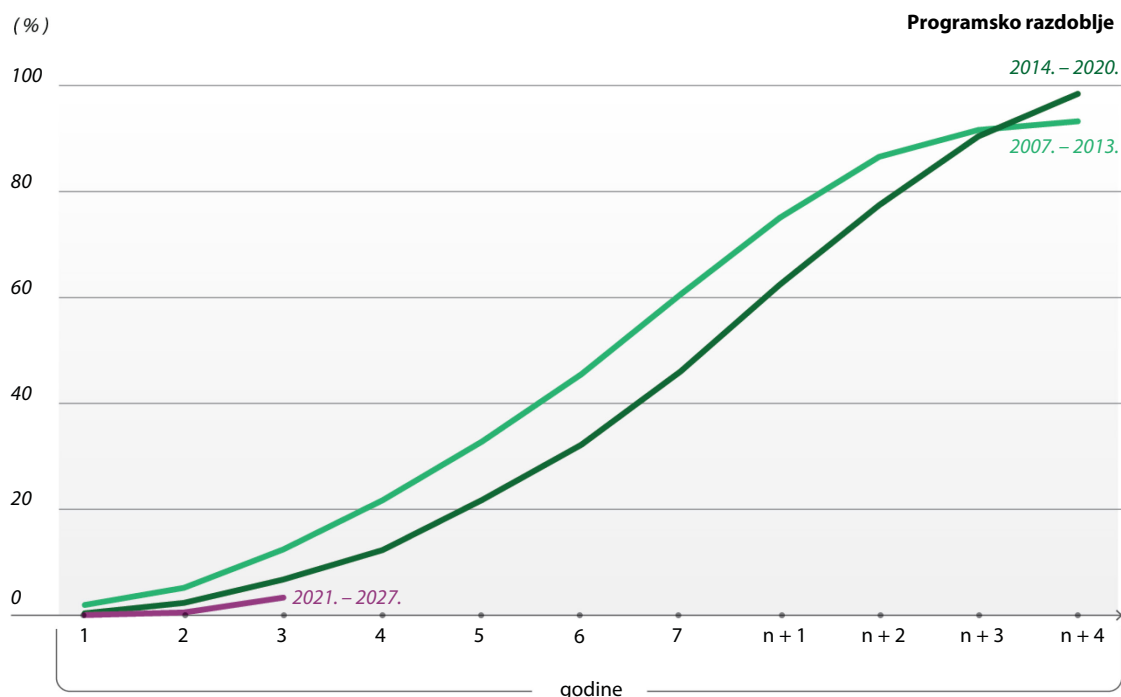
Zbog supostojanja RRF-a i fondova kohezijske politike povećava se opasnost od slabijeg iskorištavanja (apsorpcije) sredstava

59. Na [slici 4.](#) prikazane su stope iskorištenosti (apsorpcije) sredstava u području kohezije tijekom triju programskih razdoblja.

⁴⁷ Pregled 03/2024, odlomci XI., 138. – 145. i 162., „Absorption rates of Cohesion Policy funds”, EPRS, 2024.

⁴⁸ Mišljenje 02/2025, odlomak 34., [tematsko izvješće 02/2023](#), odlomak 69., [pregled 01/2023](#), odlomak 71.

Slika 4. – Stope iskorištenosti (apsorpcije) sredstava po programskom razdoblju i godini



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

60. Stope iskorištenosti (apsorpcije) sredstava u kohezijskoj politici nešto su niže u prvim godinama programskog razdoblja 2021. – 2027. nego u prethodnim programskim razdobljima. Razlozi su učinak provedbe RRF-a (kojim se financiraju slične vrste ulaganja i koji ima kraće razdoblje provedbe, koje završava u kolovozu 2026.) i opterećenje administrativnih kapaciteta proizašlo iz toga što su nacionalna tijela često morala usporedno provoditi oba instrumenta⁴⁹. Neke države članice poduzele su mjere za povećanje tih kapaciteta, primjerice zapošljavanjem dodatnog osoblja, pružanjem operativne potpore i pojednostavljenjem administrativnih postupaka, ali one nisu bile dovoljne za prevladavanje izazova u potpunosti⁵⁰. U nekim su slučajevima zreliji projekti prethodno planirani u okviru fondova kohezijske politike premješteni u okvir planova za oporavak i otpornost⁵¹.

⁴⁹ Pregled 01/2023, odlomci 11., 22., 30., 45. – 47. i 53.

⁵⁰ Tematsko izvješće 13/2024, odlomci VIII., 69., 70. i 97.

⁵¹ Tematsko izvješće 22/2024, odlomak 30. i okvir 5., dokument SWD(2024) 70, str. 63.

61. Veća stopa pretfinanciranja u okviru RRF-a u usporedbi s fondovima kohezijske politike prvotno je olakšala isplatu sredstava. Države članice mogle su zatražiti predujam u iznosu do 13 % sredstava koja su im dodijeljena iz RRF-a, dok se sredstva u okviru fondova kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. isplaćuju u godišnjim obrocima od 0,5 % ukupne potpore. To početno pretfinanciranje u okviru RRF-a, kao krizna mjera, pomoglo je većini država članica da ubrzaju provedbu jer se njime smanjio pritisak na nacionalne proračune do prvih redovitih isplata⁵².

62. Stope iskorištenosti (apsorpcije) u okviru RRF-a i kohezijske politike nisu izravno usporedive. U stopama iskorištavanja sredstava iz RRF-a ogledaju se iznosi sredstava koje je Komisija isplatila državama članicama nakon zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, a ne prijenosi tih sredstava krajnjim primateljima i realnom gospodarstvu⁵³. U jednom svojem prethodnom izvješću Sud je na temelju podataka koje je zaprimio od 15 država članica do listopada 2023. utvrdio da je otprilike samo polovica sredstava isplaćenih državama članicama došla do krajnjih primatelja⁵⁴.

Veća usmjerenosti na uspješnost

63. Postoji širok konsenzus o potrebi za maksimalnim povećanjem djelotvornosti javnih ulaganja i učinkovitosti načina njihove provedbe. Međutim, osmišljavanje pristupa i pratećih sustava za postizanje tog cilja i dalje je izazov⁵⁵. U kohezijskoj je politici povećavanje uspješnosti potrošnje sredstava zajednički cilj Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije⁵⁶.

⁵² Pregled 01/2023, odlomci 67. i 68., pregled 02/2025, odlomak 77.

⁵³ Pregled 02/2025, odlomak 89.

⁵⁴ *Ibid.*, odlomak 89.

⁵⁵ „Rethinking Regional Development Policy-making”, OECD, 2018., poglavlje 5., str. 106. i 114.

⁵⁶ Tematsko izvješće 24/2021, odlomak I.

64. Financijskom uredbom EU-a⁵⁷ propisano je da se upotreba financijskih sredstva EU-a usredotočuje na uspješnost. Konkretnije, uspješnost je, u skladu s Financijskom uredbom i definicijom koju primjenjuje Sud, 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 novac⁵⁸. U tom kontekstu potrebno je razlikovati uložene resurse, ostvarenja, rezultate i učinak (*slika 5.*).

Slika 5. – Definicije uložениh resursa, ostvarenja, rezultata i učinka



Izvor: Sud, na temelju [tematskog izvješća 26/2023](#), slika 3.

⁵⁷ Članak 2. točke 50. i 62., članak 33. [Uredbe \(EU, Euratom\) 2024/2509](#).

⁵⁸ [Pregled 02/2025](#), odlomak 10.

Nedovoljni poticaji za veću usredotočenost na uspješnost u kohezijskoj politici

65. Tijekom posljednjih nekoliko programskih razdoblja propisima o kohezijskoj politici postupno su se uvodili procesni i financijski mehanizmi kojima se potiče usmjerenosti na uspješnost i postizanje rezultata. Tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. Uredbom su uvedena tri takva mehanizma⁵⁹:

- „*ex ante* uvjeti”, kao temeljne pretpostavke za stvaranje okruženja pogodnog za ulaganja i time djelotvornu potrošnju u području kohezije od početka programa;
- obvezna pričuva za uspješnost u iznosu od 6 % ukupnih sredstava dodijeljenih svakoj državi članici, koja se oslobađa za prioritetne osi nakon dostizanja unaprijed utvrđenih ključnih etapa (ukinuto za programsko razdoblje 2021. – 2027.); i
- model financiranja koje nije povezano s troškovima.

66. Općenito, Sud je zaključio da su ta tri nova mehanizma dovela do primjene novih pristupa u provedbi, ali njima nije postignuta osjetna razlika u načinu na koji se financijska sredstva EU-a dodjeljuju i isplaćuju⁶⁰.

U sklopu kohezijske politikom u određenoj mjeri se već potiču reforme u kombinaciji s ulaganjima

67. **Europski semestar** godišnji je postupak koordinacije gospodarskih i socijalnih politika EU-a. Komisija na temelju planova politika država članica predlaže preporuke za pojedine zemlje u kojima se pružaju smjernice o tome kako na odgovarajući način odgovoriti na nove i postojeće izazove. Preporuke za pojedine zemlje usvaja Vijeće.

⁵⁹ Članci 19., 20. i 21. i članak 67. stavak 1. točka (e) [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013](#), [tematsko izvješće 24/2021](#), odlomci II., 6. i 109. – 112.

⁶⁰ [Tematsko izvješće 24/2021](#), odlomci IX. i 107. – 109.

68. Od 2014. se u sklopu kohezijske politike moraju uzeti u obzir smjernice iz postupka europskog semestra. U tom smislu:

- Uredbom o zajedničkim odredbama utvrđeni su *ex ante* uvjeti⁶¹ (2014. – 2020.) i uvjeti koji omogućuju provedbu⁶² (2021. – 2027.); i
- Komisija je svakoj državi članici pružila smjernice o ulaganjima tako što je utvrdila razvojne potrebe i prioritete za financiranje, i to u dokumentima o stajalištu iz 2012. za razdoblje 2014. – 2020.⁶³ i izvješćima za pojedine zemlje iz 2019. za razdoblje 2021. – 2027.⁶⁴

Države članice zauzvrat su tijekom pripreme sporazuma o partnerstvu i programa za fondove kohezijske politike za razdoblja 2014. – 2020.⁶⁵ i 2021. – 2027.⁶⁶ morale uzeti u obzir relevantne preporuke za pojedine zemlje. Konkretno, u okviru fonda ESF plus od država članica zahtijeva se da odgovarajući iznos svojih sredstava dodijele za suočavanje s izazovima utvrđenim u relevantnim preporukama za pojedine zemlje⁶⁷.

69. *Ex ante* uvjeti bili su jedna od glavnih inovacija kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020. Sud je izvijestio da je Komisijina procjena ispunjavanja tih uvjeta bila jednokratni postupak, proveden na temelju kriterija utvrđenih u Uredbi o zajedničkim odredbama. Većina je tih kriterija općenita, čime je ostavljen znatan prostor za različito tumačenje. Sud je ujedno utvrdio da su dokazi o utjecaju *ex ante* uvjeta na djelotvornost potrošnje bili malobrojni te je primijetio da je neispunjavanje tih uvjeta rijetko imalo negativne financijske posljedice za države članice⁶⁸.

⁶¹ Članak 19. Uredbe (EU) 1303/2013.

⁶² Članak 12. stavak 1. i članak 15. Uredbe (EU) br. 2021/1060.

⁶³ Točka 2.3. Priloga I. Uredbi (EU) 1303/2013, tematsko izvješće 02/2017, odlomak 9.

⁶⁴ Pregled 01/2023, odlomak 15.

⁶⁵ Članak 4. stavak 1., članak 15. stavak 1. i članak 19. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁶⁶ Članak 11. stavak 1., članak 15. stavak 2 i članak. 22. stavak 3. Uredbe (EU) 2021/1060.

⁶⁷ Članak 7. stavci 1. i 2., članak 12. Uredbe (EU, Euratom) 2021/1057.

⁶⁸ Tematsko izvješće 24/2021, odlomci 16., 21., 22., 26. – 34., 110., 114. i 116.

70. Velik dio financijskih sredstava kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. bio je, barem u teoriji, dodijeljen za postupanje u skladu s preporukama za pojedine zemlje koje se odnose na neki od njezinih fondova. Međutim, stvarna povezanost potrošnje proračunskih sredstava EU-a i provedbe preporuka za pojedine zemlje pokazala se nedovoljnom⁶⁹. Studije potvrđuju i da su preporuke za pojedine zemlje uzete u obzir pri strateškom usmjeravanju programa, ali da je njihov stvarni utjecaj na provedbu kohezijske politike na terenu bio ograničen zbog izostanka jasnih poticaja ili sankcija⁷⁰.

71. U programskom razdoblju 2021. – 2027. umjesto *ex ante* uvjeta uvedeni su uvjeti koji omogućuju provedbu. To su preduvjeti učinkovite i djelotvorne upotrebe sredstava kohezijske politike. Za razliku od *ex ante* uvjeta iz razdoblja 2014. – 2020., uvjeti koji omogućuju provedbu moraju biti ispunjeni tijekom cijelog razdoblja, a ne samo na njegovu početku, kako bi države članice i regije zadržale pravo na financiranje. To znači da Komisija nadoknađuje rashode tek kada se suglasi da je ispunjen relevantni uvjet koji omogućuje provedbu⁷¹.

72. Uvjeti koji omogućuju provedbu utvrđeni su u Uredbi o zajedničkim odredbama. Ispunjenjem tih uvjeta financijska sredstva dodijeljena za ispunjavanje određenog cilja postaju dostupna državama članicama ili regijama. Međutim, to samo po sebi nije dovoljno da bi Komisija isplatila sredstva. Države članice zatim još trebaju provesti operacije kako bi ispunile uvjete za naknadu troškova.

73. Neovisno o tome, provedbom kohezijske politike doprinosi se reformama u određenim područjima u državama članicama. Primjerice, Komisija navodi da su u područjima obuhvaćenim fondom ESF (plus) države članice od 2014. do 2022. pokrenule 293 reforme, pri čemu je najveći dio njih proveden u području obrazovne politike i tržišta rada. Od navedenih reformi njih 142 (48,6 %) bile su barem djelomično financirane sredstvima iz fonda ESF (plus). Ukupno gledajući, Komisija je procijenila da je u vezi s oko 9 % preporuka za pojedine zemlje u područjima intervencije obuhvaćenim fondom ESF (plus) postignut „znatan napredak” ili „potpuna provedba”⁷².

⁶⁹ Tematsko izvješće 16/2020, odlomci 41. – 44. i 62.

⁷⁰ Corti, F., Pedralli, M. i Pancotti, C., „The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy” u dokumentu ZEW-a [The Future of EU Cohesion](#), str. 237.

⁷¹ Članak 15. stavak 6. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

⁷² „Study supporting the Impact assessment of the future European Social Fund proposal”, Europska komisija, 2025., str. 10., 19., 35. i 36.

74. Komisija je u svojem nedavnom [prijedlogu](#) izmjene Uredbe o EFRR-u/KF-u kontekstu preispitivanja u sredini programskog razdoblja dodatno proširila opseg potpore reformama. Tim se prijedlogom uvodi mogućnost financiranja aktivnosti kojima se doprinosi provedbi reformi, uključujući pokrivanje troškova koji nisu izravno povezani s provedbom ulaganja. To je novost za fondove kohezijske politike. Međutim, Sud je primijetio i da u tom prijedlogu nema jasne definicije reformi za koje se može pružati potpora u okviru EFRR-a/KF-a niti su navedene vrste mjera ili rashoda koji će se smatrati prihvatljivim. Zbog toga područje primjene potpore koja bi se smatrala reformama i dalje nije jasno⁷³.

Ograničena primjena modela financiranja koje nije povezano s troškovima u kohezijskoj politici

75. Potencijal upotrebe modela financiranja koji se temelje na uspješnosti u kohezijskoj politici postupno se povećavao. Njima se osigurava izravna veza između financijske potpore EU-a i unaprijed definiranih rezultata ili uvjeta. Najistaknutiji je primjer model financiranja koje nije povezano s troškovima ([okvir 11.](#)).

Okvir 11.

Financiranje sredstvima EU-a primjenom modela financiranja koje nije povezano s troškovima

Kako bi se doprinijelo postizanju ciljeva politika EU-a i posebnih rezultata, Financijskom uredbom⁷⁴ 2018. je uvedena mogućnost financiranja sredstvima EU-a na temelju modela financiranja koje nije povezano s troškovima. Taj se model temelji na:

- ispunjavanju uvjeta; ili
- postizanju rezultata, koji se mjere prethodno zadanim ključnim etapama ili pokazateljima uspješnosti.

U kohezijskoj politici za razdoblje 2014. – 2020. taj se model od 2019. mogao upotrebljavati za ulaganja iz EFRR-a/KF-a u područjima energetske učinkovitosti i energije iz obnovljivih izvora tako što bi se o tome obavijestilo Komisiju.

⁷³ Mišljenje 02/2025, odlomak 22., prijedlog COM(2025) 123, članak 1. stavak 1. točka (e).

⁷⁴ Članak 125. stavak 1. točka (a) Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509.

76. U razdoblju 2014. – 2020. model financiranja koje nije povezano s troškovima upotrijebljen je samo za jedan pilot-projekt u sklopu EFRR-a za koji je doprinos EU-a iznosio oko 36 milijuna eura. Sud je istaknuo sljedeće razloge zbog kojih je u tom razdoblju primjena modela financiranja koje nije povezano s troškovima bila ograničena⁷⁵:

- potrebno je mnogo vremena prije nego što ulaganja EU-a donesu rezultate, a ponekad čak i ostvarenja. Zbog toga je upravljačkim tijelima teško utvrditi koje bi operacije bile prikladne za model financiranja koje nije povezano s troškovima;
- države članice smatrale su da je uspostava shema financiranja koje nije povezano s troškovima prekomjerno složena, zamršena te da iziskuje mnogo vremena;
- Sud je utvrdio da okviru modela financiranja koje nije povezano s troškovima još ne postoje dovoljno jasni mehanizmi za provjeru usklađenosti s pravilima unutarnjeg tržišta. Države članice i dalje su morale jamčiti da sva potrošnja EU-a bude u skladu s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama, iako je pravnom osnovom bila predviđena samo provjera ispunjenja uvjeta financiranja⁷⁶.

77. U razdoblju 2021. – 2027. model financiranja koje nije povezano s troškovima predviđen je kao jedna od mogućnosti financiranja sredstvima EU-a u svim područjima kohezijske politike⁷⁷. Komisija je do ožujka 2025. odobrila 23 sheme financiranja u okviru 15 programa fonda EFRR i/ili fonda ESF plus u 11 država članica⁷⁸, u ukupnom iznosu od 6,8 milijardi eura.

⁷⁵ Tematsko izvješće 24/2021, odlomci 94. – 96., 99., 105., 106., 108., 126., 128., 3. preporuka točka (a) i 4. preporuka točka (b).

⁷⁶ Članak 67. stavak 1. točka (e) Uredbe (EU) 1303/2013 i točka 4. podtočka (f) Priloga Delegiranoj uredbi Komisije (EU) 2019/694.

⁷⁷ Članak 37., članak 53. stavak 1. točka (f) i članak 95. stavak 1. Uredbe (EU) br. 2021/1060.

⁷⁸ Estonija, Francuska, Hrvatska, Italija, Cipar, Litva, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska.

78. Uredbom o zajedničkim odredbama zahtijevaju se provjere i revizije kako bi se provjerilo jesu li ispunjeni uvjeti za naknadu i ostvareni rezultati. U uvodnim izjavama navodi se da troškovi povezani s provedbom sheme financiranja ne bi smjeli biti predmet nikakvih provjera, no upravljačka i revizijska tijela i dalje moraju Komisiji pružati jamstvo da su rashodi uneseni u računovodstvenu dokumentaciju u skladu sa svim primjenjivim pravilima, uključujući pravila o javnoj nabavi i državnim potporama⁷⁹. Komisija smatra da dobiva razumno jamstvo o usklađenosti sa svim primjenjivim pravilima na temelju i. svoje *ex ante* procjene shema financiranja koje nije povezano s troškovima; ii. činjenice da države članice ispunjavaju uvjete koji omogućuju provedbu, uključujući uvjete koji se odnose na javnu nabavu i državne potpore i iii. procjena pritužbi koje provode države članice, a koje se odnose na javnu nabavu i državne potpore.

79. Drugi stručnjaci s iskustvom u primjeni modela koji se temelje na uspješnosti istaknuli su ujedno izazove u praktičnoj primjeni takvih modela i potrebu za postavljanjem realističnih očekivanja. Svjetska banka⁸⁰ primijetila je da su korisnici u pravilu razočarani takvim modelima unatoč snažnom uvjerenju u njihovu temeljnu logičnost, što je dovelo do „jaza između obećanja i prakse“. Drugi⁸¹ su istaknuli da bi trebalo izbjeći da primjena tih modela dovede do neželjenih poticaja, kao što su postavljanje neambicioznih ciljeva, davanje prednosti kratkoročnim u odnosu na dugoročne ciljeve i bavljenje potrebama koje je najlakše zadovoljiti. Nadalje, OECD⁸² naglašava da su za djelotvornu provedbu potrebni alati i metode za razvoj informacija o uspješnosti, prateći IT sustavi, pouzdani i snažni mehanizmi odgovornosti te jasno definirane nadležnosti i odgovornosti.

⁷⁹ Članci 69., 74. i 77. Uredbe (EU) 2021/1060.

⁸⁰ Moynihan, D. i Beazley, I., „*Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*“, Svjetska banka, 2016.

⁸¹ Corti, F., Pedralli, M. i Pancotti, C., „The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy“ u dokumentu ZEW-a „*The Future of EU Cohesion*“, 2024., str. 246.

⁸² „*Good Practices for Performance Budgeting*“, OECD, 2019., str. 18.; „*Performance budgeting*“, OECD, 20. ožujka 2025.

Zbog nedostataka u praćenju i evaluaciji nema dovoljno informacija o rezultatima

80. Sustavi praćenja kojima se prati napredak u postizanju ciljeva na temelju relevantnih i pouzdanih podataka o uspješnosti mogu biti izvor korisnih informacija o rezultatima te pomoć u poboljšanju budućih shema financiranja. Visokokvalitetne *ex post* evaluacije pomažu u procjeni toga jesu li ciljevi politike ostvareni.

Sustavima praćenja ne pruža se dovoljno informacija o uspješnosti na razini EU-a

81. U okviru kohezijske politike postoji opsežan sustav praćenja uspješnosti koji se sastoji od pokazatelja specifičnih za pojedine programe i zajedničkih pokazatelja kojima se uglavnom mjere ostvarenja. U razdoblju 2014. – 2020. u praćenju operativnih programa upotrijebljeno je oko devet tisuća različitih pokazatelja. Riječ je uglavnom bila o pokazateljima specifičnim za pojedine programe koji se nisu mogli objediniti na razini EU-a. Države članice su u svojim kohezijskim programima za razdoblje 2021. – 2027. utvrdile 7 880 pokazatelja specifičnih za pojedine programe.

82. Praćenje na temelju zajedničkih pokazatelja omogućuje mjerenje doprinosa fondova kohezijske politike postizanju ciljeva EU-a i usporedbu vrijednosti pokazatelja na razini programa. Međutim, u okviru tih fondova upotrebljava se ograničen broj zajedničkih pokazatelja za mjerenje ukupne uspješnosti na razini EU-a. Njihov se broj ipak povećao, s 87 u programskom razdoblju 2014. – 2020. na 234 u razdoblju 2021. – 2027.

83. Ne postoji izričit pravni zahtjev EU-a za utvrđivanjem pokazatelja uspješnosti za odabrane operacije. Na razini projekta postignuti rezultati vrlo rijetko utječu na razinu financiranja sredstvima EU-a. Na primjer, Sud je u godišnjem izvješću za 2023.⁸³ utvrdio dva slučaja u kojima se nije naknadno pratilo je li ispunjena obveza dostizanja ciljnih vrijednosti uspješnosti iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Sud je tijekom revizija utvrdio da postupci odabira projekata nisu bili usmjereni na procjenu mogućeg doprinosa projekata ostvarivanju ciljeva programa. Stoga se u praćenju ne može dovoljno uzeti u obzir doprinos projekata ostvarivanju rezultata i ciljeva programa, nego je ono prvenstveno usmjereno na ostvarenja i potrošnju. Sveukupno gledano, nedovoljna uspješnost ne dovodi do financijskih sankcija⁸⁴.

⁸³ Godišnje izvješće za 2023., odlomci 6.39. – 6.41. i preporuka 6.3.

⁸⁴ Pregled 08/2019 (informativni dokument), odlomci 56., 65., 66., 69., 101 i 103., tematsko izvješće 21/2018, odlomak 75. i 1. preporuka.

84. Uredbom o zajedničkim odredbama od upravljačkih tijela zahtijeva se da u okviru odabira operacija u programskom razdoblju 2021. – 2027. prioritet daju onim operacijama kojima se u što većoj mjeri iskorištavaju financijski doprinosi ostvarivanju ciljeva programa⁸⁵. Još nije jasno doprinosi li ta odredba u praksi odabiru najuspješnijih projekata.

85. U izvješćima Suda često se ističu nedostaci u sustavima praćenja, koji otežavaju mjerenje napretka i doprinosa sredstava kohezijske politike ostvarivanju ciljeva programa. Ti nedostaci poprimaju razne oblike, od nepostojanja pokazatelja (posebno onih kojima se mjere rezultati) za izvješćivanje o doprinosu posebnim područjima koja se podupiru iz fondova kohezijske politike do nepostojanja ciljnih vrijednosti ili nedosljedne upotrebe postojećih pokazatelja (**okvir 12.**).

Okvir 12.

Primjeri nedostatnog praćenja

Pokazatelji za praćenje kružnog gospodarstva obuhvaćaju samo prikupljanje i obradu otpada, bez posebnih informacija o kružnom dizajnu proizvoda.

Ni Komisija ni tijela u odabranim državama članicama nisu imali informacije o doprinosu koji je u okviru više od 1 000 projekata u vezi s kružnim gospodarstvom financiranih iz fonda EFRR pružen ostvarivanju ciljeva prvog akcijskog plana za kružno gospodarstvo⁸⁶.

Uredbom o ESF-u nije bio predviđen zajednički pokazatelj rezultata koji se odnosi na dugotrajno nezaposlene osobe iako je to područje bilo prioritet za potrošnju u okviru ESF-a. Države članice dostavljale su informacije o postignutim rezultatima s pomoću pokazatelja specifičnih za pojedine programe kad su takvi pokazatelji bili utvrđeni. Za dva od četiriju operativnih programa obuhvaćenih revizijom nisu postojali pokazatelji rezultata specifični za pojedine programe kojima bi se obuhvatili rezultati u pogledu sudionika (172 445 odnosno 27 395 sudionika)⁸⁷.

⁸⁵ Članak 73. stavak 1. Uredbe (EU) 2021/1060.

⁸⁶ Tematsko izvješće 17/2023, odlomci II., 61. – 63.

⁸⁷ Tematsko izvješće 25/2021, odlomci 63. – 71. i 78.

86. Zajednički istraživački centar napomenuo je i da su potrebni prikladni pokazatelji i ciljne vrijednosti, potkrijepljeni točnim podacima, kako bi se pouzdano procijenila uspješnost. Naglasio je da su se tvorcima programa u okviru EFRR-a suočavali s velikim izazovima u postavljanju realističnih ciljnih vrijednosti, zbog čega su se ti programi u velikoj većini slučajeva morali često i znatno mijenjati. Usto je naglasio potrebu za strožim utvrđivanjem pokazatelja i provođenjem izmjena isključivo u jasno utvrđenim okolnostima⁸⁸.

Rezultati evaluacija nisu dostupni na vrijeme da bi poslužili kao izvor informacija za zakonodavne prijedloge

87. Evaluacijama u kohezijskoj politici nastoji se procijeniti učinak fondova na postizanje pet ciljeva te politike i ispitati djelotvornost, učinkovitost, relevantnost, usklađenost i dodanu vrijednost EU-a svakog fonda⁸⁹, u skladu s Komisijinim načelom „prethodne evaluacije”⁹⁰.

88. Komisija je do kraja 2024. trebala objaviti sljedeće dvije evaluacije fondova kohezijske politike, koje su važan izvor informacija za oblikovanje pravnog okvira za razdoblje nakon 2027.:

- *ex post* evaluaciju programskog razdoblja 2014. – 2020. kojom se ispituju djelotvornost i učinkovitost fondova i njihov doprinos strategiji EU-a za pametan, održiv i uključiv rast⁹¹; i
- evaluaciju sredinom programskog razdoblja za programsko razdoblje 2021. – 2027. kojom se ispituju djelotvornost, učinkovitost, relevantnost i dosljednost fondova te njihova dodana vrijednost EU-a⁹².

Nijedna od tih evaluacija nije objavljena u propisanom roku.

⁸⁸ Molica, F., Marques Santos, A. i Conte, A., „Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU cohesion policy?”, Joint Research Centre Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 12/2023.

⁸⁹ Članci 44. i 45. Uredbe (EU) 2021/1060.

⁹⁰ Dokument SWD(2021) 305, poglavlje III., str. 24.

⁹¹ Članak 57. Uredbe (EU) 1303/2013.

⁹² Članak 45. stavak 1. Uredbe (EU) 2021/1060.

89. Nadalje, kvaliteta evaluacije ovisi o pouzdanosti i dostupnosti podataka. Sud je prethodno utvrdio da je korisnost evaluacija umanjena ako se one ne temelje na dovoljno pouzdanim povezanim dokazima ili kvalitetnim podacima o praćenju⁹³. Komisijin sustav evaluacije općenito je dobro osmišljen, u skladu s njezinim smjernicama za bolju regulativu. Međutim, nedostupnost podataka, djelomično uzrokovana dugoročnom prirodom nekih ulaganja, ali i nedostacima u sustavima praćenja, velik je problem koji otežava djelotvorne procjene utemeljene na dokazima⁹⁴.

Izazovi u poticanju usmjerenosti na uspješnost u okviru modela primijenjenog na RRF

90. Plaćanja državama članicama u okviru RRF-a ovise o zadovoljavajućem dostizanju prethodno dogovorenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, kojima se mjeri napredak prema dovršetku reformi i ulaganja. Sud je zaključio da to samo po sebi nije dovoljno da bi se RRF smatrao instrumentom koji se temelji na uspješnosti⁹⁵. Naime, u tom je instrumentu naglasak stavljen na napredak u provedbi jer su ključne etape i ciljne vrijednosti, kao i zajednički pokazatelji, uglavnom usmjereni na ostvarenja⁹⁶. Sud je ujedno utvrdio da su dosadašnji rezultati, u smislu savladavanja strukturnih izazova s pomoću reformi i ulaganja, kao i doprinos ostvarivanju ciljeva EU-a, ograničeni⁹⁷.

91. Povezivanje plaćanja s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima umjesto s nastalim troškovima zahtijevalo je nove ili prilagođene postupke. Međutim, i dalje postoje rizici u pogledu pouzdanosti podataka, posebice na razini krajnjih primatelja⁹⁸.

⁹³ Pregled 08/2019 (informativni dokument), odlomci 107., 112. i 113.

⁹⁴ Tematsko izvješće 16/2018, odlomci 52. – 55., 83. i 91.

⁹⁵ Pregled 02/2025, odlomci 10. – 14.

⁹⁶ Tematsko izvješće 26/2023, odlomci 27., 35., 36. i 48.

⁹⁷ Pregled 02/2025, odlomci 91. – 102.

⁹⁸ Tematsko izvješće 26/2023, odlomci VI., 57. – 63., 98. i 99.

92. Unatoč činjenici da je u okviru RRF-a model financiranja koje nije povezano s troškovima prvi put primijenjen u značajnijem opsegu, Sud je utvrdio da je ta primjena sadržavala brojne nedostatke. Među uočenima su nedostatak usmjerenosti na stvarnu uspješnost, kao i problemi povezani s odgovornošću i transparentnošću upotrebe financijskih sredstava. Prema tome, unatoč potencijalu financiranja koje se temelji na uspješnosti iskustvo s RRF-om pokazuje da je potrebno unaprijediti način upotrebe modela financiranja koje nije povezano s troškovima u svim budućim instrumentima.

Pravilnost potrošnje u području kohezije

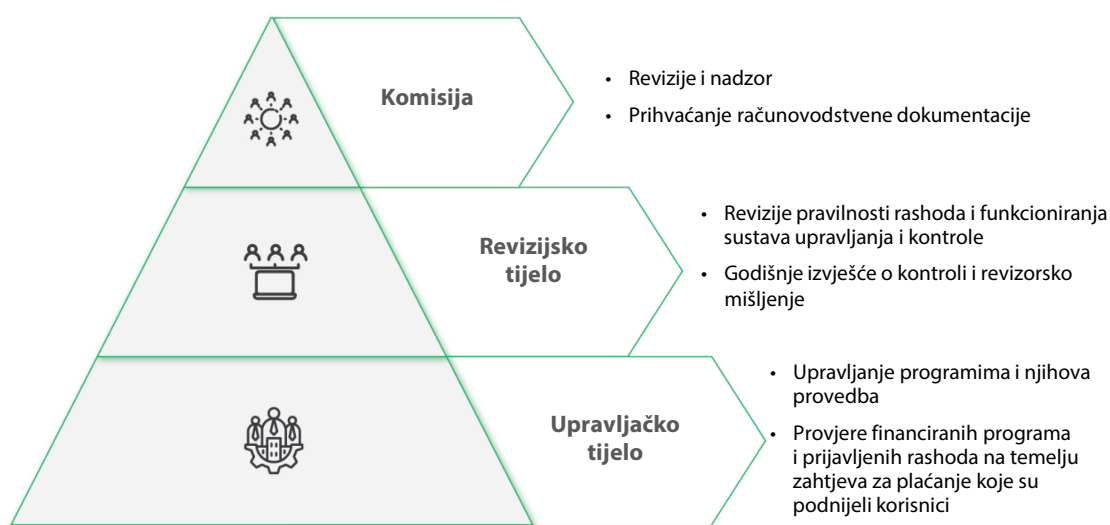
93. Na temelju Ugovora o funkcioniranju Europske unije Sud je kao vanjski revizor financija EU-a dužan svake godine podnijeti izvješće o izvršenju proračuna Unije. Sud u svojem godišnjem izvješću daje izjavu o jamstvu u pogledu toga je li računovodstvena dokumentacija EU-a pouzdana i je li proračun EU-a upotrijebljen u skladu s primjenjivim zakonima i propisima. Aktivnosti Suda u svrhu davanja izjave o jamstvu već godinama pokazuju da je kohezija proračunsko područje EU-a s najvišom stopom pogreške⁹⁹. Navedena potrošnja uglavnom se odnosi na naknadu prijavljenih troškova. Korisnici moraju podnijeti zahtjeve za povrat troškova koji su im nastali i uz njih priložiti popratne dokaze. Pritom ti troškovi i s njima povezane aktivnosti moraju biti u skladu s često složenim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima, kao što su pravila koja se odnose na prihvatljivost, javnu nabavu i državne potpore.

94. U okviru podijeljenog upravljanja nacionalna i regionalna tijela država članica moraju Komisiji dostaviti popise izvršenih plaćanja koja smatraju prihvatljivim za financiranje sredstvima EU-a. Usto jamče za pravilnost tih plaćanja na temelju funkcioniranja sustava kontrole kojima upravljaju. Komisija zatim nadoknađuje te rashode državama članicama.

⁹⁹ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 1.14., [godišnje izvješće za 2022.](#), odlomak 1.14., [godišnje izvješće za 2021.](#), odlomak 1.18., [godišnje izvješće za 2020.](#), odlomak 1.17., [godišnje izvješće za 2019.](#), odlomak 1.18. i [godišnje izvješće za 2018.](#), odlomak 1.29.

95. Komisijina unutarnja kontrola potrošnje sredstava u okviru kohezijske politike temelji se na pristupu „jedinstvene revizije”. Taj se pristup zasniva na jamstvenom okviru, u kojem se svaki sloj kontrole (na razini država članica i na razini Komisije) nadovezuje na provjere izvršene na nižim razinama, pod uvjetom da su potonje pouzdane. Svrha je takvog pristupa upravljanje rizikom od nepravilnosti, uz održavanje troškova provjere potrošnje sredstava EU-a na prihvatljivoj razini i svođenje administrativnog opterećenja subjekata revizije na najmanju moguću mjeru. Na [slici 6.](#) sažeti su ključni postupci pružanja jamstva i postupci kontrole u području kohezije.

Slika 6. – Sustav unutarnje kontrole potrošnje u području kohezije



Izvor: Sud, na temelju [Uredbe \(EU\) 1303/2013.](#)

Jamstveni okvir još uvijek nije u potpunosti djelotvoran

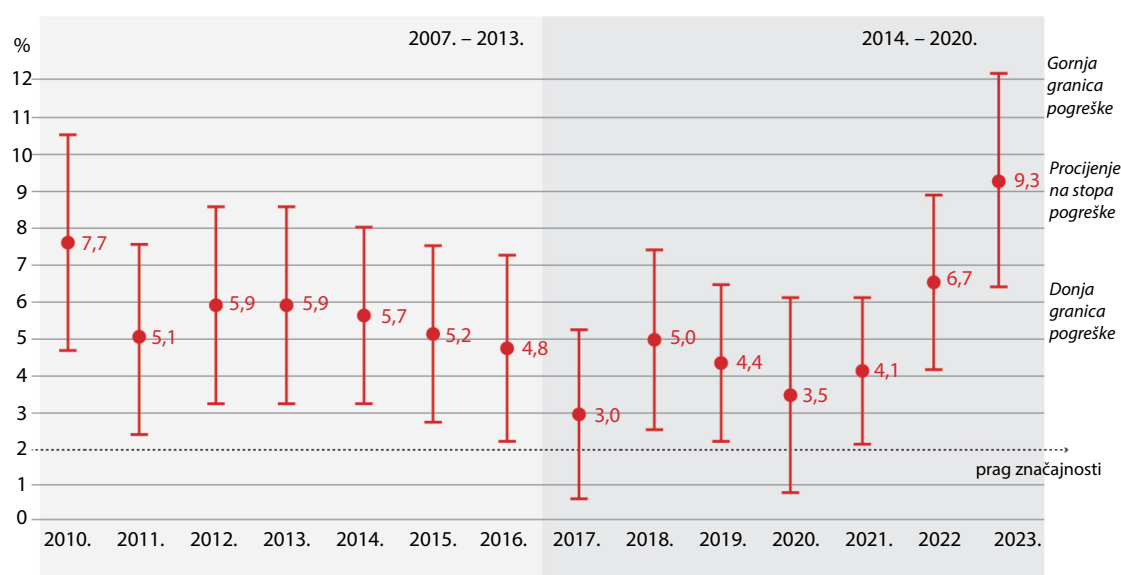
96. Komisija bi trebala dobiti jamstvo da sustavi upravljanja i kontrole funkcioniraju djelotvorno. Međutim, djelotvornost jamstvenog okvira ovisi o kapacitetima tijela koja čine dio sustava država članica za upravljanje i kontrolu. Stoga Komisija u izvršavanju svoje opće odgovornosti za zakonitost i pravilnost potrošnje EU-a u velikoj mjeri ovisi o djelotvornom funkcioniranju tijela država članica¹⁰⁰. Komisija u okviru svoje nadzorne uloge mora zajamčiti da se sredstva EU-a upotrebljavaju u skladu s primjenjivim pravilima¹⁰¹.

¹⁰⁰ Pregled 03/2024, odlomak 9.

¹⁰¹ Članak 63. stavak 8. [Uredbe \(EU, Euratom\) 2024/2509.](#)

97. Sud je zaključio da su stope pogreške za programsko razdoblje 2007. – 2013. koje je utvrdio i o kojima je izvjestio bile znatno niže nego u prethodnom razdoblju¹⁰². Nedavna višegodišnja analiza¹⁰³ koju je proveo pokazuje da su stope pogreške u razdoblju 2014. – 2020. bile niže nego u razdoblju 2007. – 2013., ali su ostale iznad propisanog praga od 2 %¹⁰⁴. To upućuje na zaključak da jamstveni okvir još nije u potpunosti djelotvoran. Sud procjenjuje da je tijekom posljednje dvije godine stopa pogreške znatno premašivala prag od 2 %. U svojim godišnjim izvješćima¹⁰⁵ Sud je napomenuo da je zbog niza čimbenika stavljen dodatan pritisak na administraciju država članica te je povećan rizik u pogledu njihova kapaciteta da jamče za pravilnost izvršene potrošnje. Ti su čimbenici uključivali znatan iznos dodatnih sredstava stavljen na raspolaganje u okviru inicijative REACT-EU i datum završetka razdoblja prihvatljivosti za razdoblje 2014. – 2020. Na [slici 7.](#) prikazane su stope pogreške koje je Sud procijenio za potrošnju u području kohezije od 2010.

Slika 7. – Stope pogreške koje je Sud procijenio za potrošnju u području kohezije u razdoblju 2010. – 2023.



Izvor: Sud.

¹⁰² Tematsko izvješće 17/2018, odlomci 80. i 81.

¹⁰³ Pregled 03/2024, odlomci 30. – 33.

¹⁰⁴ Članak 28. stavak 11. Delegirane uredbe Komisije (EZ) br. 480/2014.

¹⁰⁵ Godišnje izvješće za 2023., odlomak 6.17., godišnje izvješće za 2022., odlomak 6.17.

98. Ključnu ulogu u nastojanjima da potrošnja u području kohezije bude u skladu s pravilima imaju upravljačka tijela koja provjeravaju zahtjeve za financiranje sredstvima EU-a. Revizijski nalazi Suda (**okvir 13.**), zajedno s rezultatima provjera koje su obavili revizijska tijela i Komisija, pokazuju da upravljačka tijela, općenito gledano, još uvijek nisu dovoljno djelotvorna u ublažavanju visokog inherentnog rizika od pogrešaka u potrošnji u području kohezije. Ta su tijela mogla i morala utvrditi i ispraviti velik dio pogrešaka koje je Sud otkrio. Sud je stoga naglasio te nedostatke u provjerama prve razine, kao i potrebu da Komisija i države članice posvete više pozornosti djelotvornosti provjera koje provode upravljačka tijela¹⁰⁶.

Okvir 13.

Tipične pogreške koje Sud otkriva

Višegodišnja analiza koju je Sud proveo (**pregled 03/2024**) pokazuje da Sud opetovano pronalazi pogreške u plaćanjima. Te se pogreške ne otkrivaju na razini država članica, unatoč administrativnim i kontrolnim provjerama čija je svrha otkrivanje upravo takvih pogrešaka. Sud je analizirao rezultate svojih revizija za razdoblje 2018. – 2022. kako bi utvrdio vrste i uzroke pogrešaka. Tipične pogreške uključuju neprihvatljive rashode i projekte te neusklađenost s pravilima o državnim potporama i javnoj nabavi. Te su pogreške zauzimale najveći udio u stopi pogreške koju je Sud procijenio¹⁰⁷.

99. Sud je tijekom godina nedostatke različite prirode i ozbiljnosti utvrdio i u aktivnostima revizijskih tijela. Na primjer, njihove provjere ne obuhvaćaju u dovoljnoj mjeri važne aspekte kao što su prijevare, sukob interesa i državna potpora. Postoje nedostaci koji se odnose na provjere u vezi s odabirom projekata i kriterijima prihvatljivosti. Većinu pogrešaka koje je utvrdio Sud mogla su utvrditi i revizijska tijela pri provjeri tih istih transakcija. Zbog toga se smanjuje mjera u kojoj se Komisija može osloniti na rezultate njihovih aktivnosti¹⁰⁸. Sud je preporučio revizijskim tijelima da poboljšaju način na koji planiraju, provode i dokumentiraju svoje revizijske aktivnosti.

¹⁰⁶ **Pregled 03/2024**, odlomci 48., 49. i 152.

¹⁰⁷ *Ibid.*, odlomci 71. i 83.

¹⁰⁸ *Ibid.*, odlomci 56. i 59.

100. Komisija provjerava rezultate revizija koje su dostavila revizijska tijela pregledom dokumentacije, a provodi i revizije usklađenosti usmjerene na rizik. Sud je zaključio da su Komisijine revizije usklađenosti najdjelotvorniji element njezinih aktivnosti u otkrivanju nepravilnosti koje nisu utvrđene prethodnim provjerama. Međutim, Komisija bi mogla postići veći učinak povećanjem broja takvih revizija (trenutačno ih je oko 40 godišnje) kako bi se bolje obuhvatilo mnoštvo uključenih tijela¹⁰⁹.

101. Sud je zaključio da je potrebno dodatno poboljšanje u načinu na koji tijela država članica i Komisija primjenjuju jamstveni okvir. Komisija i države članice trebale bi posvetiti više pozornosti jamčenju djelotvornosti kontrola koje provode upravljačka i revizijska tijela. Izazovi s kojima se suočava Komisija uključuju pojašnjenje aspekata čija pravna osnova nije dovoljno jasna (na primjer predlaganjem izmjene pravila) i uvjeravanje država članica da se suzdrže od uvođenja dodatnih nacionalnih pravila koja su zahtjevnija od zakonodavstva EU-a¹¹⁰.

Nedostatci su utvrđeni i u jamstvenom okviru u sklopu kohezijske politike i u okviru za usklađenost u sklopu RRF-a

102. Financiranje u okviru kohezijske politike prvenstveno se temelji na nadoknadi troškova nastalih u okviru projekata za koje se pruža potpora. Pristup je drukčiji kad je riječ o RRF-u: Komisija isplaćuje sredstva državama članicama za zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na temelju postignutih ostvarenja, ali usklađenost rashoda krajnjih primatelja i provedbenih tijela s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet da države članice prime plaćanja iz RRF-a. Države članice dužne su primjenjivati djelotvorne sustave kontrole, koje provjerava Komisija. Sud je utvrdio da je Komisija poboljšala svoje revizije sustava kontrole u državama članicama, ali i dalje nije mogla pružiti dostatno jamstvo da oni funkcioniraju djelotvorno. Nadalje, Sud je utvrdio da Komisija ne može izvršiti ispravke za pojedinačna kršenja pravila o javnoj nabavi, osim u slučajevima ozbiljnih nepravilnosti (npr. prijevare, korupcije i sukoba interesa) koje države članice nisu ispravile. To znači da se plaćanja u okviru RRF-a mogu izvršiti u cijelosti čak i ako je u javnoj nabavi bilo nepravilnosti¹¹¹.

¹⁰⁹ *Ibid.*, odlomci VI., 67., 68. i 154.

¹¹⁰ *Ibid.*, odlomci 149., 150., 152., 153. i 157.

¹¹¹ Pregled 02/2025, odlomci 58. – 62. i 72.

103. Budući da se model primjene RRF-a (uključujući uvjete za plaćanje) razlikuje od kohezijskog modela, revizije koje Sud provodi nad pravilnošću isplate sredstava, a time i rezultati tih revizija, nisu izravno usporedivi. Unatoč tome, Sud je utvrdio nedostatke u sustavima kontrole u državama članicama, kako u odnosu na fondove kohezijske politike tako i u odnosu na RRF.

104. Sud je u svojem pregledu o poukama koje treba izvući iz RRF-a istaknuo da okvir za usklađenost i pravila za zaštitu financijskih interesa EU-a u sklopu RRF-a nisu dovoljno pouzdani. U njemu se ističe i da je za buduće instrumente ključno da se ne osmišljavaju i primjenjuju na način koji negativno utječe na odgovornost i transparentnost. Takvi se rizici mogu ublažiti, među ostalim, ako: i. su u državama članicama uspostavljeni odgovarajući sustavi kontrole prije početka provedbe, ii. uvjeti na temelju kojih države članice primaju plaćanja uključuju usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima i iii. da korektivne mjere u vezi s kršenjem pravila EU-a i nacionalnih pravila određuje Komisija te da se one dosljedno primjenjuju na sve države članice¹¹².

Revizorski sud usvojio je ovaj pregled na sastanku održanom u Luxembourg
12. lipnja 2025.

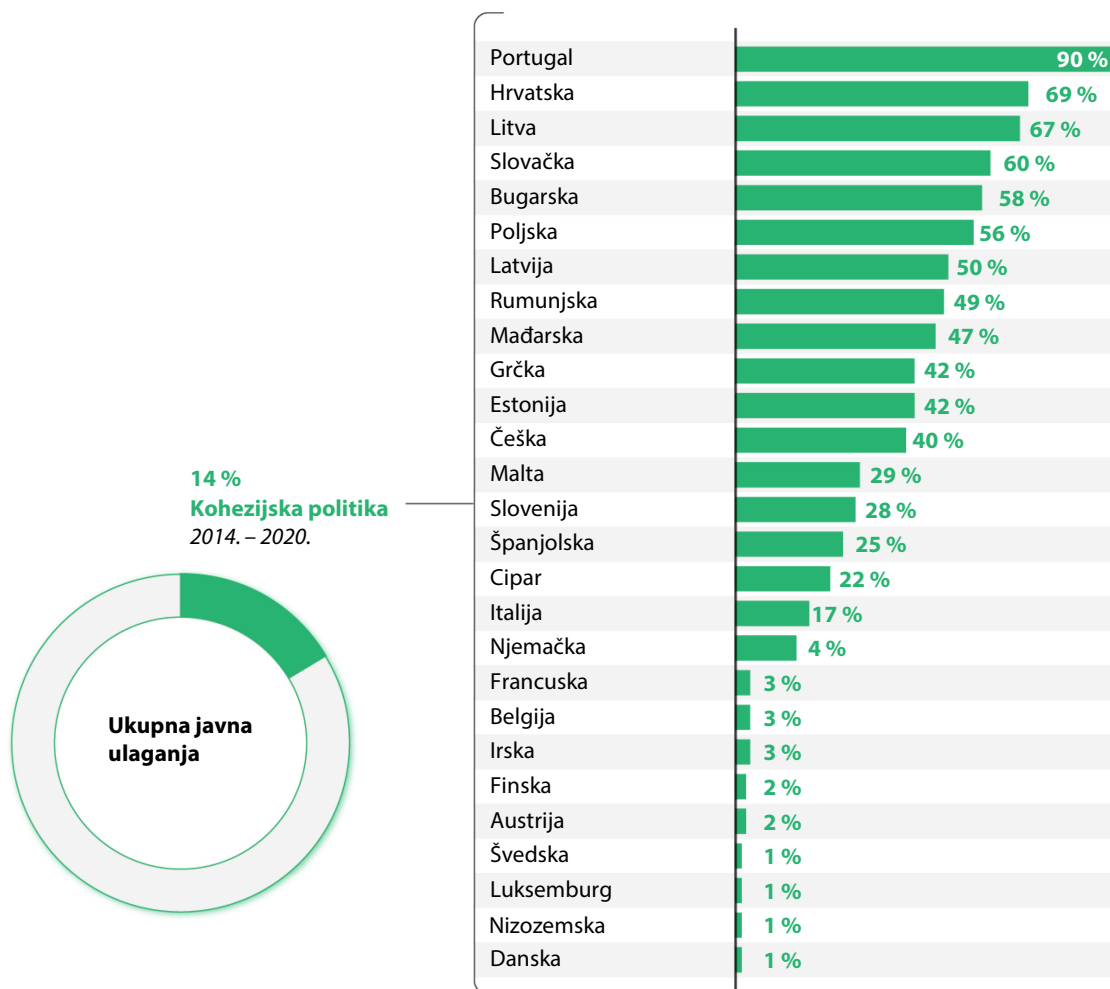
za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

¹¹² Pregled 02/2025, odlomci 15. – 19.

Prilozi

Prilog I. – Udio kohezijske politike u javnim ulaganjima po državi članici, izražen u postotku (2014. – 2020.)



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog II. – Učinak kohezijske politike na smanjivanje razlika

01. U ovom se prilogu iznosi pregled rasprave o doprinosu kohezijske politike regionalnom rastu i gospodarskoj konvergenciji te smanjivanju socijalnih i gospodarskih razlika u EU-u. Sud je pregledao analize Komisije, Europskog parlamenta i OECD-a te akademska istraživanja i alate za makroekonomsko modeliranje. Na kraju priloga predstavljaju se glavni čimbenici koji utječu na djelotvornost kohezijske politike.

Doprinos smanjivanju gospodarskih razlika

02. Tijekom posljednjih 30 godina pitanje učinka kohezijske politike potaknulo je širu akademsku i političku raspravu. U literaturi su primijenjeni različiti konceptualni i analitički pristupi, što je dovelo do različitih zaključaka, koji upućuju na izostanak jasnog konsenzusa o ukupnoj učinkovitosti te politike. Iako makroekonomske simulacije općenito upućuju na pozitivne učinke, njihovi ishodi ovise o upotrijebljenim početnim pretpostavkama. Istodobno, empirijske analize dale su neujednačene rezultate, uz priznavanje poteškoća u mjerenju učinka. Ipak, mnogi ističu potencijal kohezijske politike za ostvarivanje znatnih koristi, ako su ispunjeni uvjeti za njezinu djelotvornu provedbu¹.

03. Kad je riječ o rastu BDP-a u EU-u, Komisija je izvijestila da je kohezijska politika u posljednja dva desetljeća općenito imala pozitivan učinak. Najveći rast zabilježen je u nekima od ranije slabije razvijenih regija, posebno u regijama država članica koje su pristupile EU-u nakon 2004. S druge strane, u nekoliko je južnih regija zabilježena negativna stopa rasta BDP-a, osobito nakon financijske krize 2008., iako se taj trend nedavno promijenio².

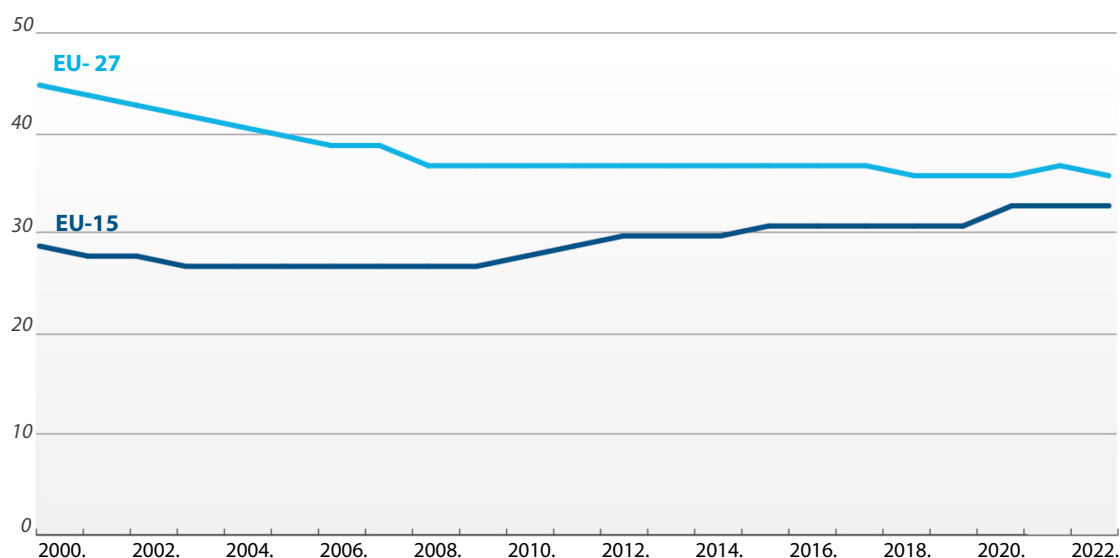
¹ Crescenzi, R. i Giua, M., „Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy”, 2016., str. 21. – 23.; Darvas, Z. i dr., „European Union cohesion project characteristics and regional economic growth”, Bruegel Working Paper, 2021., str. 2. i 3.; Darvas, Z. i dr., „Effectiveness of cohesion policy”, Europski parlament, Resorni odjel za proračunska pitanja, 2019., str. 9., 24. – 26.; Amendolagine, V. i dr., „The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective”, Journal of Economic Geography, svezak 24., br. 4, 2024.; Crucitti, F. i dr., „The Impact of the 2014-2020 European Structural Funds on territorial cohesion”, Regional Studies, svezak 58., br. 8, 2024.

² Dokument SWD(2024) 79, str. 3. i 12.; deveto izvješće o koheziji, str. 2. – 5.

04. Gospodarska konvergencija u regijama EU-a je neujednačena. Jedan je od ključnih pokazatelja za procjenu razlika među regijama s obzirom na BDP po stanovniku koeficijent varijacije. Smanjivanje tog koeficijenta upućuje na smanjivanje razlika (konvergenciju), dok njegovo povećanje upućuje na rastuće razlike. U razdoblju 2000. – 2022. taj je pokazatelj upućivao na to da su se regionalne razlike u BDP-u po stanovniku znatno smanjile u skupini EU-27, ali su se blago povećale u skupini EU-15 nakon 2009. (*slika 1.*). Prema tome, navedeno opće poboljšanje uglavnom je bilo potaknuto uzlaznom konvergencijom u istočnim regijama³.

Slika 1. – Regionalne razlike u BDP-u po stanovniku (standard kupovne moći) u skupinama EU-27 i EU-15

(Koeficijent varijacije,
izražen kao postotak
srednje vrijednosti)



Napomena: regionalne razlike mjere se na razini regija NUTS-2.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

05. U obrascima gospodarske konvergencije odražava se različita nacionalna dinamika. Na primjer, snažniji rast u regijama glavnih gradova istočnih država članica često dovodi do povećanja razlike unutar tih zemalja. U Portugalu je regionalna konvergencija posljedica sporijeg rasta u ranije uspješnim regijama. S druge strane, u Francuskoj su sve veće razlike među regijama bile povezane sa sporijim rastom BDP-a po stanovniku u regijama koje su u početku imale niži BDP⁴.

³ Deveto izvješće o koheziji, str. 5. – 12.

⁴ *Ibid.*, str. 9.

06. Komisija očekuje da će kohezijska politika, cjelokupno gledano, i dalje imati trajan pozitivan gospodarski učinak. Na temelju modela [RHOMOLO](#) smatra se da bi BDP EU-a mogao biti veći za 0,9 % do 2030. i veći za dodatnih 0,6 % do 2043. zbog ulaganja u okviru kohezijske politike u razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027. Očekuje se da će taj pozitivan učinak na BDP biti posebno koristan za zemlje koje primaju veće iznose kohezijskih sredstava, ali i za razvijenije zemlje, zahvaljujući povećanoj gospodarskoj aktivnosti potaknutoj većim izvozom⁵.

Ublažavanje socijalnih i gospodarskih razlika na regionalnoj razini

07. Manje konkurentne regije mogu imati znatan neiskorišteni gospodarski potencijal. Međutim, kada te regije zapadnu u dugotrajnu stagnaciju, strukturne prepreke otežavaju njihov gospodarski oporavak, otvaranje radnih mjesta ili poboljšanje životnog standarda. Bez odgovarajućih mjera razlike će negativno utjecati na socijalne i gospodarske izgledе. S vremenom taj izostanak napretka može prerasti u ciklus stagnacije (tzv. razvojni zamku), obilježen niskom produktivnošću, sporim otvaranjem radnih mjesta te nedovoljnim kapacitetom za inovacije. Osim toga, takve regije mogu razviti neodrživu ovisnost o nacionalnim sredstvima i financijskim sredstvima EU-a⁶.

08. Razvojna zamka nije pojam koji se nužno veže samo za slabije razvijene regije već u njih mogu upasti i bogatija područja koja imaju poteškoća s održavanjem konkurentnosti i rasta. Posebno često u njih upadaju ruralna i industrijska područja. Iako su ulaganja u gradove potaknula njihov gospodarski razvoj, ona su istodobno povećala razlike unutar regija u kojima se oni nalaze jer su ostali dijelovi tih regija dodatno zaostajali. Pokazalo se da su regije srednje i istočne Europe uglavnom izbjegle razvojne zamke. Međutim, njihov prelazak na [razinu srednjeg dohotka](#) mogao bi usporiti njihov gospodarski rast, čime se povećava opasnost od razvojne zamke⁷.

⁵ *Ibid.*, 2024., str. XVIII.

⁶ „[Forging a sustainable future together](#), Cohesion for a competitive and inclusive Europe”, izvješće Skupine na visokoj razini za budućnost kohezijske politike, 2024., str. 7., 8., 13. i 25., Diemer, A. i dr., „[The Regional Development Trap in Europe](#)”, *Economic Geography*, svezak 98., br. 5, 2022., „[Promoting Growth in All Regions](#)”, OECD, 2012., str. 15., 16., 19. i 43.

⁷ „[Forging a sustainable future together](#), Cohesion for a competitive and inclusive Europe”, str. 13; Diemer, A. i dr., [The Regional Development Trap in Europe](#); Filippetti, A. i Spallone, R., „[Chapter 9. Cohesion Policy for Escaping the Middle-Income Trap](#)”, 2023.

09. Na kohezijsku politiku utječu i velike trenutačne promjene, uključujući zelenu i digitalnu tranziciju te demografske promjene, zatim krize kao što je agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i sve veće globalne neizvjesnosti, kao što su trgovinske napetosti, izazovi u pogledu konkurentnosti i geopolitički pritisci. Budući da te okolnosti ne utječu jednako na sve regije, u postojećim studijama naglašava se važnost izbjegavanja produbljivanja nejednakosti⁸.

Okolnosti koje utječu na učinak kohezijske politike

10. Sve je raširenije shvaćanje da ishod regionalne politike uvelike ovisi o okolnostima pod kojima se ona provodi, uključujući kvalitetu nacionalnih i regionalnih institucija, vrstu ljudskog kapitala dostupnog u regiji i druge teritorijalne resurse. Ti čimbenici mogu utjecati na djelotvornost upotrebe kohezijskih sredstava i pomoći u objašnjavanju razlika u učincima kohezijske politike u različitim regijama i državama članicama⁹.

⁸ „The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities - Cost of non-Europe”, EPRS, 2024., str. 1. – 5. i 19.; McCann, P. i Ortega-Argilés, R., „EU Cohesion Policy: The past, the present and the future”, 2021., str. 21. – 23.

⁹ Fratesi, U. i Wishlade, F., „The impact of European Cohesion Policy in different contexts”, Regional Studies, svezak 51., br. 6, 2017., str. 819., Di Caro, P. i Fratesi, U., „One policy, different effects Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy”, 2021., str. 309.; Fratesi, U., „Constraining and Enabling Factors of a Successful Regional Policy in Europe”, ZEW Discussion Papers, br. 24-048, 2024., str. 2.

11. Među čimbenicima koji utječu na djelotvornost kohezijskih fondova je i **kvaliteta institucija**, odnosno kvaliteta rada nacionalnih i regionalnih upravnih i upravljačkih tijela, koja čini važnu odrednicu uspjeha. Regije s djelotvornim javnim institucijama bolje su u upotrebi sredstava EU-a, ispunjavanju regulatornih zahtjeva i ostvarivanju svojih razvojnih ciljeva¹⁰. Nadalje, poštovanje vladavine prava, koje osiguravaju odgovorne i transparentne javne institucije, ključno je za djelotvornu i učinkovitu provedbu politika¹¹.

12. Ljudski kapital (koji se mjeri kao udio radne snage s barem višim srednjoškolskim obrazovanjem) još je jedan ključni čimbenik za uspjeh financiranja sredstvima kohezijske politike. U manje razvijenim područjima jačanje ljudskog kapitala smatra se ključnim za postizanje rasta¹².

13. Teritorijalni kapital – kao širi skup javnih i privatnih resursa dostupnih određenoj regiji – također utječe na djelotvorno ostvarivanje rezultata u okviru kohezijske politike. Ti resursi obuhvaćaju različite elemente, od infrastrukture do lokalnih mreža i inovacijskih ekosustava. Istraživanja pokazuju da ulaganja u okviru kohezijske politike u infrastrukturu najbolje funkcioniraju kad regije imaju snažne „meke“ resurse, kao što su znanje, društveni kapital i kvaliteta institucija¹³.

¹⁰ Mendez, C. i Bachtler, J. „The quality of government and administrative performance explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions”, 2024., str. 696. i 698.; Becker i dr., „Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects”, 2012., str. 2. i 3.

¹¹ Rodríguez-Pose, A. i Garcilazo, E., „Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions”, Regional Studies, svezak 49., br. 8, 2015., str. 1276. i 1277.; Kölling, M., „The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget”, Journal of Contemporary European Studies, 2022., str. 7., 10., 12.

¹² Di Caro, P. i Fratesi, U., „One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy”, 2021., str. 319.; Rodríguez-Pose, A. i Ketterer, T., „Institutional change and the development of lagging regions in Europe”, 2020.

¹³ Camagni, R. „Chapter 7: Territorial capital and regional development: theoretical insights and appropriate policies” 2019.; Fratesi, U. i Perucca, G. „EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach”, Papers in Regional Science, svezak 98., izdanje 1., 2019.

14. Osim regionalnih karakteristika na djelotvornost postizanja rezultata kohezijske politike utječe i način na koji se ta politika koordinira na razini EU-a te na razinama nacionalnih i regionalnih vlasti. U sustavu višerazinskog upravljanja dobra je **koordinacija** ključna¹⁴.

¹⁴ „Regional Governance in OECD Countries”, OECD, 2022., str. 74., Bachtler, J. i dr., „Chapter 2: Understanding EU Cohesion Policy”, 2013., str. 11. i 12.

Pokrate i skraćeni nazivi

BDP: bruto domaći proizvod

CARE: djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi

CRII: Investicijska inicijativa kao odgovor na koronavirus

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

EPRS: Služba Europskog parlamenta za istraživanja

ESF plus: Europski socijalni fond plus

ESF: Europski socijalni fond

KF: Kohezijski fond

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

RHOMOLO: regionalni holistički model

RRF: Mehanizam za oporavak i otpornost

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Pojmovnik

Bruto domaći proizvod: uobičajeno mjerilo bogatstva određene zemlje koje se temelji na ukupnoj vrijednosti proizvedenih dobara i usluga (obično u jednogodišnjem razdoblju).

Europski fond za regionalni razvoj: fond EU-a kojim se jača gospodarska i socijalna kohezija u EU-u financiranjem ulaganja kojima se smanjuju nejednakosti među različitim regijama.

Europski socijalni fond: fond EU-a čiji je cilj stvoriti prilike za obrazovanje i zapošljavanje te poboljšati situaciju u kojoj se nalaze osobe izložene riziku od siromaštva. Zamijenjen je Europskim socijalnim fondom plus.

Iskorištavanje (apsorpcija) sredstava: mjera, često izražena u obliku postotka, u kojoj su financijska sredstva EU-a koja su dodijeljena državama članicama potrošena na prihvatljive projekte. U kontekstu Mehanizma za oporavak i otpornost, mjera u kojoj su države članice od Komisije primile sredstva iz RRF-a za zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Kohezijska politika: politika EU-a čiji je cilj smanjiti gospodarske i socijalne razlike među regijama i državama članicama promicanjem otvaranja novih radnih mjesta, konkurentnosti poduzeća, gospodarskog rasta, održivog razvoja te prekogranične i međuregionalne suradnje.

Kohezijski fond: fond EU-a čija je svrha smanjiti gospodarske i socijalne razlike u EU-u financiranjem ulaganja u državama članicama u kojima je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a.

Konvergencija: proces u okviru kojeg gospodarstva s niskim prihodima s vremenom sustignu gospodarstva s višim prihodima.

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.

Načelo „ne nanosi bitnu štetu“: načelo u skladu s kojim mjere ulaganja ne bi smjele imati znatan štetni učinak na okoliš.

Načelo partnerstva: načelo kohezijske politike kojim se jamči da su regionalna, lokalna, gradska i druga javna tijela, civilno društvo, gospodarski i socijalni partneri te, prema potrebi, istraživačke organizacije i sveučilišta smisleno uključeni u pripremu, provedbu i evaluaciju programa.

Pojednostavnjena mogućnost obračuna troškova: pristup za utvrđivanje iznosa bespovratnih sredstava primjenom metoda kao što su standardni jedinični troškovi, financiranje uz primjenu paušalne stope ili jednokratni iznosi umjesto stvarnih troškova korisnika. Osmišljen je s ciljem smanjenja administrativnog opterećenja.

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.

REACT-EU: program u sklopu instrumenta „NextGenerationEU” u okviru kojeg se pružaju dodatna financijska sredstva za postojeće programe kohezijske politike i Fonda europske pomoći za najpotrebitije s ciljem pružanja potpore za oporavak od krize nakon pandemije bolesti COVID-19, uz istodobno promicanje zelene i digitalne transformacije.

RHOMOLO: alat za gospodarsku simulaciju koji je razvila Komisija i koji se uglavnom upotrebljava za evaluaciju učinka kohezijske politike EU-a, uključujući učinke regionalnih ulaganja i strukturnih reformi.

Upravljačko tijelo: nacionalno, regionalno ili lokalno tijelo (javno ili privatno) koje je država članica zadužila za upravljanje određenim programom koji se financira sredstvima EU-a.

Uredba o zajedničkim odredbama: uredba kojom se utvrđuju pravila koja se primjenjuju na niz fondova EU-a u okviru podijeljenog upravljanja, uključujući ona kojima se podupire kohezijska politika EU-a.

Revizorski tim

Ovo izvješće usvojilo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Annemie Turtelboom i koje je specijalizirano za ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Radni zadatak predvodio je član Suda Alejandro Blanco Fernández, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Călin-Ion Chira, ataše u njegovu uredu Juan Antonio Vazquez Rivera, rukovoditelj Friedemann Zippel, voditelj radnog zadatka Päivi Piki te revizori Marion Boulard, Sabine Maur-Helmes, Amelia Pădurariu i Plamen Petrov. Potporu u grafičkom dizajnu pružala je Alexandra Damir-Binzaru.



Slijeva nadesno: Juan Antonio Vazquez Rivera, Amelia Pădurariu, Plamen Petrov, Alejandro Blanco Fernández, Friedemann Zippel, Päivi Piki, Călin-Ion Chira, Marion Boulard.

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 978-92-849-5456-8	ISSN 2811-8227	doi:10.2865/6233085	QJ-01-25-041-HR-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

KAKO CITIRATI

Europski revizorski sud, [pregled 04/2025](#) „Budućnost kohezijske politike EU-a: pouke iz prošlosti”, Ured za publikacije Europske unije, 2025.

U ovom se pregledu iznose ideje za doprinos tekućoj raspravi o sljedećem razdoblju kohezijske politike, koje počinje 2028. U njemu se objedinjuju rezultati koji se odnose na različite aspekte provedbe kohezijske politike i koje je Sud objavio u revizijskim izvješćima, pregledima i mišljenjima. Ti se nalazi uspoređuju, kad je to relevantno, s glavnim zaključcima Suda o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

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](https://twitter.com/EUauditors)



**EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD**