

Fleksibilnost proračuna EU-a

Omogućila je savladavanje nepredviđenih izazova,
ali okvir je previše složen



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

@luzitanija - adobe.stock.com

Sadržaj

Odlomak

01. – 20. | Glavne poruke

01. – 11. | Zašto je ovo područje važno

12. – 20. | Nalazi i preporuke Suda

21. – 93. | Detaljnije o opažanjima Suda

21. – 32. | Potrebe za fleksibilnošću nisu bile dovoljno utvrđene ni analizirane

33. – 56. | Proračunska fleksibilnost dosad je omogućila EU-u da odgovori na niz potreba, unatoč intenzivnoj upotrebi

34. – 40. | Iznosi fleksibilnosti proračuna EU-a uglavnom su bili u rasponu međunarodnih referentnih vrijednosti

41. – 56. | Okvir za fleksibilnost omogućio je financiranje niza potreba koje nadilaze hitne i krizne situacije

57. – 93. | Okvir za fleksibilnost proračuna EU-a previše je složen te neke odluke o mobilizaciji nisu dovoljno jasne

59. – 71. | Zbog više alata za fleksibilnost koji se povremeno preklapaju i nepostojanja jasnih prioriteta povećava se složenost okvira za fleksibilnost

72. – 85. | Pravilima se općenito olakšava brza mobilizacija, ali ona nisu u najvećoj mogućoj mjeri pojednostavnjena

86. – 93. | Ne postoji strukturiran pristup dokumentiranju analize u vezi s alternativnim mogućnostima i iznosima financiranja

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Ključni pravni zahtjevi

Prilog III. – Upotreba alata za fleksibilnost u razdoblju 2021. – 2024.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

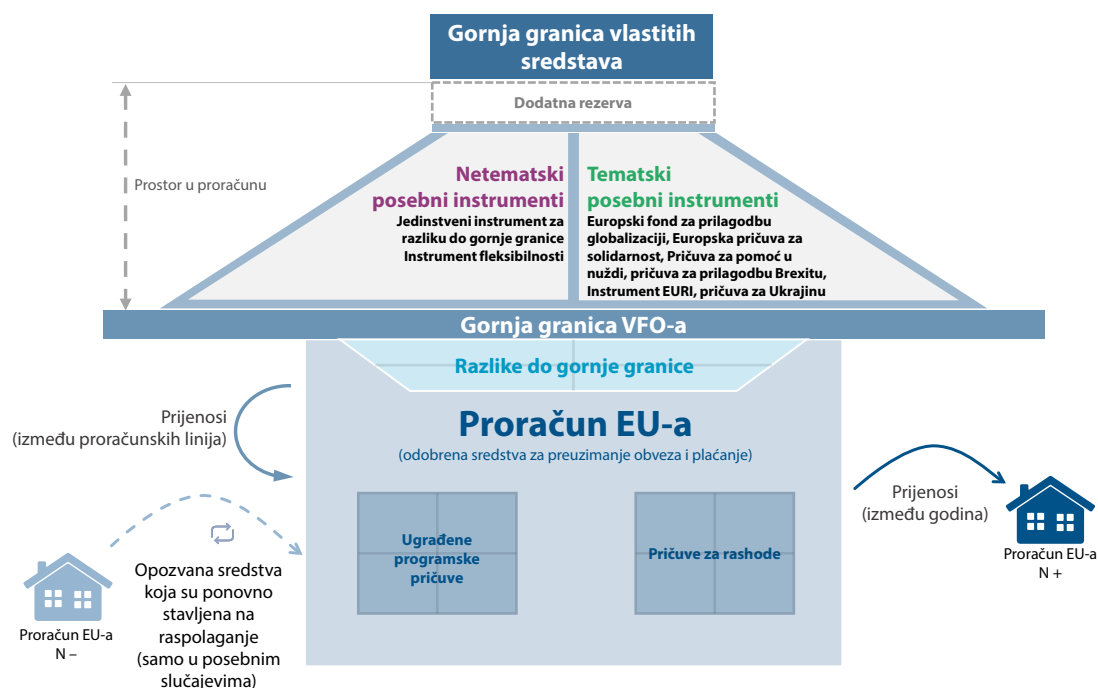
- 01.** EU upotrebljava dugoročne proračune koji trenutačno obuhvaćaju sedmogodišnje razdoblje i poznati su kao višegodišnji financijski okviri (VFO). Izrada novog VFO-a obično počinje oko tri godine prije njegova početka, što znači da je potrebno planiranje do deset godina unaprijed. VFO-i se provode u okviru pravno obvezujućih godišnjih ograničenja, odnosno „gornje granice vlastitih sredstava” za prihode EU-a i „gornje granice VFO-a” za rashode. Cilj je tih gornjih granica zajamčiti visok stupanj predvidljivosti i stabilnosti.
- 02.** Istodobno, proračun EU-a mora biti dovoljno fleksibilan radi reakcije na promjenjive okolnosti, posebno s obzirom na brojne nedavne krize i političku volju za: (i) jačanje odgovora i pripravnosti EU-a na krize; (ii) izgradnju i praćenje otpornosti te (iii) bavljenje područjima u kojima EU ima slabosti¹. Komisija smatra da bi odgovarajuća razina fleksibilnosti proračuna trebala omogućiti djelotvornu raspodjelu resursa i brz odgovor EU-a na nepredviđene okolnosti i hitne situacije².

¹ Točka 8. zaključaka sa sastanka Europskog vijeća, 2021.

² Prijedlog uredbe Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027., Europska komisija, 2018.

- 03.** Fleksibilnost proračuna EU-a postiže se kombinacijom strukturnih proračunskih elemenata koji omogućuju preraspodjelu financijskih sredstava između različitih prioriteta i proračunskih godina, a dopunjuju je razlike do gornje granice i posebni instrumenti koji omogućuju da se za prvobitno planirane rashode namijene dodatna sredstva. Alati za fleksibilnost mogu se podijeliti na one koji se primjenjuju ispod gornje granice VFO-a i one koji se primjenjuju iznad te granice (vidjeti [sliku 1.](#)).

Slika 1. | Alati za fleksibilnost proračuna EU-a u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.



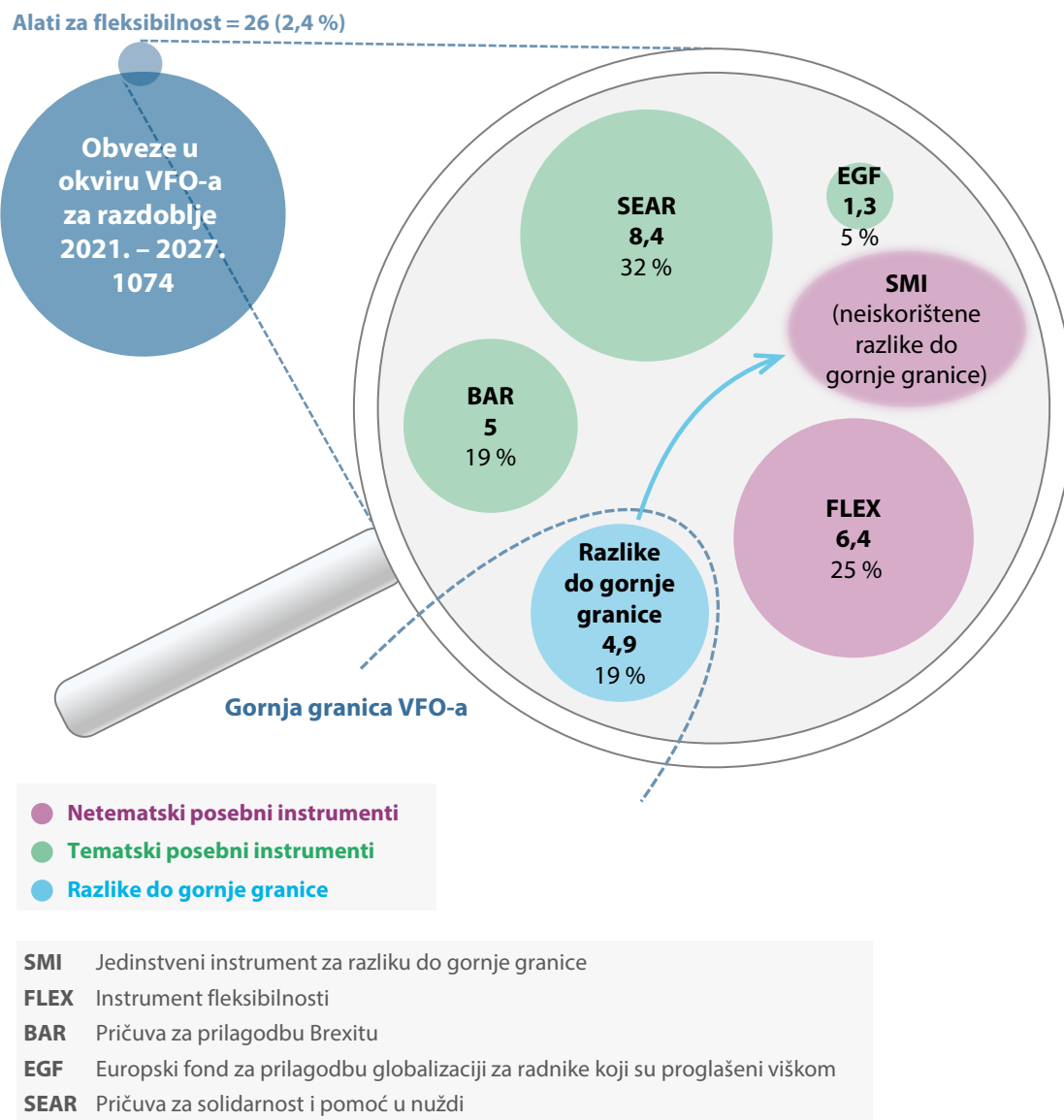
Izvor: Sud, na temelju [Uredbe \(EU, Euratom\) 2020/2093](#) kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. (Uredba o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.) i [Uredbe \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (Financijska uredba).

- 04.** Revizija koju je Sud proveo bila je usredotočena na alate za fleksibilnost kojima se omogućuje financiranje dodatnih rashoda dodavanjem odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u doneseni proračun, tj. na (i) razlike do gornje granice i (ii) posebne instrumente. *Razlike do gornje granice* nedodijeljeni su iznosi koji odgovaraju razlici između gornjih granica VFO-a i planiranih rashoda za svaku kategoriju potrošnje („naslov”). *Posebni instrumenti* omogućuju mobilizaciju dodatnih financijskih sredstava iznad gornje granice VFO-a.

- 05.** Postoje dvije vrste posebnih instrumenata: tematski i netematski. *Tematskim* posebnim instrumentima mogu se osigurati dodatna financijska sredstva samo za unaprijed definirane događaje. Ti su instrumenti:
- Europski fond za prilagodbu globalizaciji (**EGF**) – iz tog se fonda pruža potpora radnicima koji su proglašeni viškom zbog velikih restrukturiranja;
 - pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi (**SEAR**) obuhvaća (i) Europsku pričuvu za solidarnost, iz koje se u okviru Fonda solidarnosti Europske unije (**FSEU**) osiguravaju financijska sredstva u slučaju većih katastrofa i (ii) pričuvu za pomoć u nuždi (**EAR**), iz koje se pruža pomoć u slučaju drugih humanitarnih kriza i civilnih hitnih situacija;
 - pričuva za prilagodbu Brexitu (**BAR**) – iz te se pričuve pruža potpora sektorima pogođenim povlačenjem Ujedinjene Kraljevine iz EU-a;
 - dva nova instrumenta uvedena 2024.: Instrument EURI (Instrument Europske unije za oporavak), čiji je cilj pokriti neplanirana povećanja troškova kamata na zaduživanje za plaćanje paketa za oporavak „[NextGenerationEU](#)”, i pričuva za Ukrajinu, čiji je cilj financirati novouvedeni [Instrument za Ukrajinu](#).
- 06.** *Netematski* posebni instrumenti nisu ograničeni na posebna tematska područja ili unaprijed definirane događaje:
- jedinstveni instrument za razliku do gornje granice (**SMI**) omogućuje premještanje raspoloživih razlika do gornje granice između godina i među naslovima;
 - instrument fleksibilnosti (**FLEX**) omogućuje financiranje posebnih nepredviđenih rashoda.
- 07.** U skladu s [Ugovorom o Europskoj uniji](#) Komisija je odgovorna za predlaganje Uredbe o VFO-u te predlaganje i izvršenje godišnjih proračuna, uključujući odgovarajuće mehanizme fleksibilnosti i njihovu mobilizaciju. Za donošenje i preispitivanje Uredbe o VFO-u potrebna je jednoglasna odluka u Vijeću i suglasnost Parlamenta. Za donošenje proračuna potrebna je suglasnost i Parlamenta i Vijeća, tj. „proračunskog tijela” EU-a (kvalificiranom većinom).
- 08.** Početni iznosi raspoloživi za razlike do gornje granice i posebne instrumente u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. (vidjeti [sliku 2.](#)) omogućili su povećanje ukupnih rashoda u sklopu VFO-a za do 2,4 % (26 milijardi eura). [Revizijom VFO-a u sredini programskog razdoblja iz 2024.](#) ojačani su posebni instrumenti SEAR i FLEX, čime su se početne fleksibilnosti povećale na do 2,6 % ukupnih rashoda u sklopu VFO-a (oko 28 milijardi eura). Tom su revizijom (tj. preispitivanjem) uvedena i dva nova posebna instrumenta: Instrument EURI i pričuva za Ukrajinu.

Slika 2. | Početni iznosi raspoloživi za razlike do gornje granice i posebne instrumente u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.

(iznosi financijskih sredstava u okviru VFO-a doneseni 2020., u milijardama eura, u cijenama iz 2018.)



Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije, dokumenta „The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures” i početne Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.

- 09.** Sud je u okviru ove revizije procijenio jesu li alati za fleksibilnost proračuna EU-a za VFO za razdoblje 2021. – 2027. bili dobro osmišljeni te je li njihova upotreba bila opravdana tako da se izbjegne rizik od prekomjernog iskorištavanja tih alata tijekom prvih godina VFO-a. Revizija je bila usredotočena na osmišljavanje i mobilizaciju relevantnih posebnih instrumenata te upotrebu razlika do gornje granice u razdoblju 2021. – 2024., uključujući preispitivanje VFO-a u sredini programskog razdoblja.

- 10.** Komisija će do sredine 2025. predstaviti prijedlog VFO-a za razdoblje nakon 2027. Kako će EU savladavati izazove koje sa sobom donose nove krize, tako će se povećavati pritisak za uspostavu brzih i djelotvornih mehanizama za odgovor na razini EU-a. Cilj je Suda doprinijeti raspravi koja će uslijediti o izradi sljedećeg VFO-a tako da pruži analizu osmišljavanja i upotrebe alata za fleksibilnost u trenutnom VFO-u.
- 11.** Za više informacija i za pojedinosti o opsegu revizije i revizijskom pristupu vidjeti [Prilog I.](#) Pojedinosti o ključnim pravnim zahtjevima navedene su u [Prilogu II.](#)

Nalazi i preporuke Suda

- 12.** Sud je u okviru revizije koju je proveo utvrdio da se Komisijin prijedlog VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. nije temeljio na dostatnom utvrđivanju i analizi potreba koje bi se proračunom EU-a trebale moći zadovoljiti i rizika koje bi se njime trebali moći ukloniti. Iako su mehanizmi fleksibilnosti proračuna EU-a općenito omogućili prilagodbu proračuna EU-a novim izazovima i prioritetima, određeni alati za fleksibilnost bili su iscrpljeni svake godine u prvom dijelu VFO-a. Nadalje, okvir za fleksibilnost previše je složen te ne sadržava jasan redoslijed za upotrebu alata za fleksibilnost ni za povremene slučajeve njihova preklapanja. Zbog toga je teško dobiti jasan i potpun pregled funkcioniranja tog okvira.

Potrebe za fleksibilnošću nisu bile dovoljno utvrđene ni analizirane

- 13.** Komisija je u početnom prijedlogu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. naglasila važnost povećane fleksibilnosti proračuna EU-a i to obrazložila intenzivnom upotrebom posebnih instrumenata (iznad gornje granice VFO-a) tijekom VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. za savladavanje dotad nezabilježenih izazova povezanih s nestabilnošću u susjedstvu EU-a i masovnim migracijskim kretanjima. Međutim, prijedlog alata za fleksibilnost nije bio dovoljno obrazložen detaljnom analizom potreba i rizika usmjerenom na budućnost.
- 14.** Komisija nije ocijenila funkcioniranje svih prethodnih alata za fleksibilnost kako bi potkrijepila prijedlog za razlike do gornje granice jer je izostavila SMI, FLEX i EAR. Kad je riječ o EGF-u i FSEU-u, u provedenim evaluacijama nisu analizirane buduće potrebe u promjenjivom okruženju. Nadalje, Komisija nije upotrijebila analizu predviđanja ili trendova, posebno u kontekstu prirodnih katastrofa (vidjeti odlomke [21](#) – [32](#)).



Preporuka 1.

Potrebno je bolje utemeljiti donošenje odluka za izradu budućeg okvira za fleksibilnost VFO-a

Kad je riječ o budućim VFO-ovima, Komisija bi trebala utemeljiti izradu okvira za fleksibilnost, uključujući njegov opseg, tako da pruži sljedeće informacije:

- (a) vrstu mogućih događaja koji bi se trebali moći obuhvatiti predloženom fleksibilnošću proračuna EU-a;
- (b) kvalitativnu i, ako je moguće, kvantitativnu procjenu potreba za fleksibilnošću, uzimajući u obzir vjerojatnost i mogući učinak događaja koje treba obuhvatiti; i
- (c) sveobuhvatnu procjenu postojećeg okvira za fleksibilnost proračuna EU-a.

Ciljni rok provedbe: 2026. (potom kontinuirano).

Proračunska fleksibilnost dosad je unatoč intenzivnoj upotrebi omogućila EU-u da zadovolji niz potreba

- 15.** Iako su međunarodne referentne vrijednosti prvenstveno usmjerene na nacionalne proračune, one mogu poslužiti i kao vodeća načela za proračun EU-a, koji ima posebne karakteristike. Pri upravljanju javnim financijama sredstva za nepredviđene situacije obično iznose od 2 % do 3 % potrošnje i iznosi fleksibilnosti proračuna EU-a uglavnom su bili u skladu s tim referentnim vrijednostima (vidjeti odlomke [34 – 40](#)).
- 16.** Međutim, fleksibilnost proračuna EU-a intenzivno se upotrebljavala kako bi se zadovoljile nove potrebe koje su se kontinuirano pojavljivale. U prvom dijelu VFO-a određeni alati za fleksibilnost stalno su bili iscrpljeni, zbog čega se brzo smanjivala njihova raspoloživost za preostalo razdoblje. Ključni događaji zbog kojih se najviše povećala potreba za fleksibilnošću VFO-a bili su agresivni rat Rusije protiv Ukrajine, humanitarna i energetska kriza, česte prirodne katastrofe velikih razmjera i nagli rast inflacije. Sud je utvrdio da ispod gornje granice VFO-a ne postoje namjenski mehanizmi za ublažavanje neizvjesnosti procjene u pogledu dospjelih troškova kamata. U sklopu VFO-a, osim njegova preispitivanja, ne postoji ni odredba kojom bi se potaknula izrada kriznog proračuna za znatne i iznimne hitne situacije. Preispitivanje VFO-a u sredini programskog razdoblja bilo je potrebno kako bi se riješilo pitanje povećanog učinka takvih izazova (vidjeti odlomke [41 – 49](#)).

- 17.** U slučajevima iz uzorka Suda Komisija je predlagala mobilizaciju tematskih posebnih instrumenata u skladu s njihovom posebnom svrhom i područjem primjene. U pravnom okviru ne navodi se mjera u kojoj bi se razlike do gornje granice i netematski posebni instrumenti trebali upotrebljavati u različite svrhe. To je Komisiji omogućilo da predloži njihovu upotrebu za zadovoljavanje niza potreba, koje su razdoblju 2021. – 2024. uključivale odgovor na hitne situacije, ali i ublažavanje učinka inflacije koja je bila veća od očekivane na planirane troškove, jačanje postojećih programa u sklopu VFO-a i uspostavu novih takvih programa povezanih s promjenama političkih prioriteta. Iako se takvom strukturom okvira nudi veća fleksibilnost, u konačnici se smanjuju iznosi dostupni za hitne situacije (vidjeti odlomke [50](#) – [56](#)).

Okvir za fleksibilnost proračuna EU-a previše je složen

- 18.** Zbog više alata za fleksibilnost koji se povremeno preklapaju i nepostojanja jasnih prioriteta povećava se složenost financijskog upravljanja i donošenja odluka. Sud je utvrdio preklapanja između (i) netematskih posebnih instrumenata koji se mogu upotrebljavati za zadovoljavanje niza potreba te (ii) tematskih posebnih instrumenata i programa potrošnje u sklopu VFO-a kojima se može financirati ista vrsta potreba. Nadalje, nije jasno utvrđen redoslijed za upotrebu ugrađenih proračunskih fleksibilnosti, razlika ispod gornje granice VFO-a i posebnih instrumenata iznad gornjih granica VFO-a (vidjeti odlomke [59](#) – [71](#)).
- 19.** Sud je utvrdio da je zahvaljujući postojećim pravilima i postupcima olakšana brza mobilizacija alata za fleksibilnost, ali ta pravila i postupci nisu bili pojednostavnjeni u najvećoj mogućoj mjeri (vidjeti odlomke [72](#) – [85](#)).



Preporuka 2.

Potrebno je pojednostavniti okvir za fleksibilnost VFO-a i proces donošenja odluka

Komisija bi trebala predložiti pojednostavnjenje okvira za fleksibilnost za sljedeći VFO, ne dovodeći u pitanje odluku zakonodavaca, i to:

- (a) objedinjavanjem raspoloživih godišnjih razlika do gornje granice VFO-a u jedinstveni instrument i omogućivanjem upotrebe tog instrumenta u svim područjima politika u godišnjem proračunu ili izmjenama proračuna;
- (b) stvaranjem jedinstvenog posebnog instrumenta iznad gornje granice VFO-a za nepredviđene događaje i hitne potrebe;
- (c) utvrđivanjem jasnog redoslijeda za upotrebu razlika do gornje granice i posebnih instrumenata, pri čemu bi se prednost dala upotrebi iznosa ispod gornje granice VFO-a; i
- (d) uključivanjem financiranja posebnih unaprijed definiranih događaja obuhvaćenih sektorskim zakonodavstvom u programske pričuve budućih programa umjesto upotrebe tematskih posebnih instrumenata iznad gornje granice VFO-a.

Ciljni rok provedbe: 2026.

- 20.** Komisijina analiza alternativnih mogućnosti financiranja s pomoću preraspodjele i izračuna potrebnih iznosa za nove potrebe u nekim slučajevima nije bila pravilno dokumentirana. Zbog toga taj proces i donesene odluke nisu potpuno jasni (vidjeti odlomke [86](#) – [93](#)).



Preporuka 3.

Potrebno je poboljšati Komisijine postupke za ispitivanje mogućnosti preraspodjele i ponovnog utvrđivanja prioriteta

Komisija bi trebala pri utvrđivanju proračunskih sredstava za zadovoljavanje novih potreba definirati ključne korake i uloge za postupke preraspodjele i ponovnog utvrđivanja prioriteta te dokumentirati ispitivanje različitih mogućnosti.

Ciljni rok provedbe: 2026.

Detaljnije o opažanjima Suda

Potrebe za fleksibilnošću nisu bile dovoljno utvrđene ni analizirane

21. Zbog sve složenijeg, fragmentiranijeg i nepredvidivijeg okruženja potrebno je oblikovati politike utemeljene na dokazima koje mogu imati ključnu ulogu u osmišljavanju, provedbi i ostvarivanju boljih javnih politika³.
22. Pri djelotvornom upravljanju rizicima⁴ upotrebljavaju se najbolje dostupne informacije kako bi se analizirao rizik na temelju povijesnih podataka, trenutačnih informacija i budućih očekivanja. Pritom se razmatraju nesigurnosti, izvori rizika, posljedice, vjerojatnost, događaji i scenariji, kao i vanjski kontekst relevantne organizacije.
23. Vijeće smatra da proaktivna pripravnost na krizu zahtijeva predviđanje, redovito preispitivanje i prognoziranje rizika, utvrđivanje učinaka koje ti rizici mogu imati na različite sektore u pojedinačnim državama članicama i u susjedstvu te utvrđivanje načina na koje se ti učinci mogu najbolje ublažiti i otkloniti⁵.
24. U načelima OECD-a za upravljanje proračunom navodi se da bi uspješnost, evaluacija i vrijednost za uloženi novac trebali biti sastavni dio proračunskog postupka (8. načelo).

³ „Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences”, OECD, 2020.

⁴ Međunarodna norma ISO 31000:2018, Upravljanje rizicima – Smjernice.

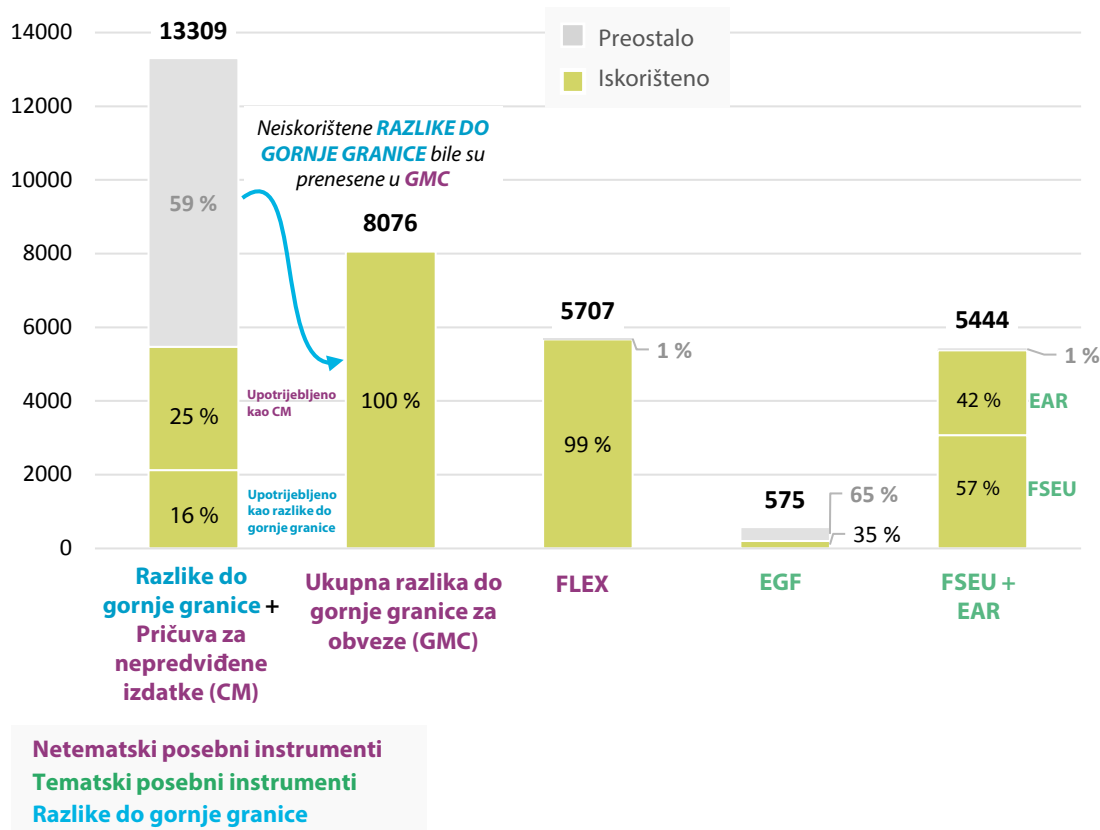
⁵ Zaključci Vijeća o unapređivanju pripravnosti, sposobnosti za odgovor i otpornosti na buduće krize, 2021.

- 25.** Sud je procijenio je li Komisija osmislila alate za fleksibilnost proračuna i predložila odgovarajuće iznose za trenutačni VFO na temelju stroge analize mogućih potreba i rizika uzimajući u obzir navedene kriterije.
- 26.** U početnom prijedlogu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.⁶ (iz 2018.) Komisija je istaknula potrebu za povećanom fleksibilnošću proračuna, što je obrazložila intenzivnom upotrebom posebnih instrumenata (iznad gornje granice VFO-a) tijekom VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. za savladavanje dotad nezabilježenih izazova povezanih s nestabilnošću u susjedstvu EU-a i masovnim migracijskim kretanjima. Analiza koju je proveo Sud potvrdila je Komisijinu izjavu da su se alati za fleksibilnost upotrebljavali intenzivno (vidjeti [sliku 3.](#)).

⁶ COM(2018) 322.

Slika 3. | Alati za fleksibilnost intenzivno su se upotrebljavali u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020.

(u milijunima eura,
u tekućim cijenama)



Napomena: na slici su prikazane ukupne razlike do gornje granice koje su zaista bile raspoložive tijekom VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. (vidjeti odlomak 12 u *Prilogu I.*).

U VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. zahvaljujući posebnim instrumentima „pričuva za nepredviđene izdatke” i „ukupna razlika do gornje granice za obveze” omogućeno je premještanje raspoloživih razlika do gornje granice između godina i među naslovima na sličan način kao u okviru SMI-ja u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.

Izvor: Sud, na temelju Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 1311/2013 (Uredba o VFO-u za razdoblje 2014. – 2020.), nacrtu proračuna, donesenih proračuna i izmjena proračuna za razdoblje 2014. – 2020. te podataka Komisije o posebnim instrumentima.

- 27.** U prijedlogu Komisije iz 2018. bio je predložen nastavak upotrebe iste kombinacije alata za fleksibilnost kao i u prethodnom VFO-u (vidjeti *sliku 3.*), ali s povećanim iznosima. Nakon što je 2020. izbila pandemija bolesti COVID-19, Komisija je ažurirala prijedlog VFO-a⁷ i dodatno povećala iznose za većinu alata za fleksibilnost kako bi naglasila potrebu za fleksibilnijim proračunom EU-a. Međutim, tijekom političkih pregovora smanjeni su konačni iznosi raspoloživi za te alate, koji su ipak bili viši nego u prethodnom VFO-u, osim nedodijeljenih razlika do gornje granice (vidjeti *tablicu 1.*).

⁷ COM(2020) 443.

Tablica 1. | Iznosi za posebne instrumente povećani su u VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. u odnosu na VFO za razdoblje 2014. – 2020., dok su se nedodijeljene razlike do gornje granice smanjile

Alat za fleksibilnost		Prosječni iznos u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. (početni i izmijenjen od 2017.) / dogovorene razlike do gornje granice	Prijedlog VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. (iz 2018.)	Promjene u odnosu na prethodni VFO	Ažurirani prijedlog VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. (iz 2020.)	Promjene u odnosu na prethodni VFO	Doneseni VFO / dogovorene razlike do gornje granice	Promjene u odnosu na prethodni VFO
<i>a</i>		<i>b</i>	<i>c</i>	$d = (c - b)/b$	<i>e</i>	$f = (e - b)/b$	<i>g</i>	$h = (g - b)/b$
<i>Godišnji iznosi (u milijunima eura) – cijene iz 2018.</i>								
EGF		172	200	16 %	386	124 %	186	8 %
SEAR	FSEU	574	600	4 %	1000	74 %	1 200	32 %
	EAR	333	600	80 %	3000	800 %		
FLEX		615	1 000	63 %	1000	63 %	915	49 %
<i>Ukupni iznosi za razdoblje 2021. – 2027. (u milijunima eura) – cijene iz 2018.</i>								
Razlike do gornje granice		7 078	24 796	250 %	11 171	58 %	4 891	– 31 %
BAR			—	—	5 000	—	5 000	—

Napomena: u tablici se uspoređuju razlike do gornje granice koje su prvobitno bile raspoložive pri donošenju obaju VFO-ova. Razlike do gornje granice koje su zaista bile raspoložive tijekom VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. premašile su 13 milijardi eura.

Izvor: Sud, na temelju prijedloga Komisije i uredbi o VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. i 2021. – 2027.

- 28.** Pregledom Komisijinih dokumenata Sud je utvrdio da predložena povećanja za alate za fleksibilnost nisu bila obrazložena detaljnom analizom potreba usmjerenih na budućnost i analizom rizika. Komisija je promijenila iznose za FLEX, EGF, FSEU i EAR na temelju prethodne upotrebe, bez dodatnog obrazloženja, dok trendovi u upotrebi razlika do gornje granice uopće nisu bili analizirani. Navedene potrebe za fleksibilnošću i predloženi iznosi nisu bili potkrijepljeni temeljitim predviđanjem, prognozama, simulacijama ili komparativnom analizom.

- 29.** Iako je za programe VFO-a osigurala znatna dodatna financijska sredstva za potrošnju, Komisija nije ocijenila funkcioniranje razlika do gornje granice, SMI-ja i FLEX-a (netematskih posebnih instrumenata) ni EAR-a (tematskog posebnog instrumenta koji nije povezan s određenim sektorskim pravnim aktom). Zahtjev iz Financijske uredbe⁸ za provedbu *ex ante* i retrospektivnih evaluacija ne primjenjuje se na te alate za fleksibilnost jer se takve evaluacije provode za programe potrošnje koji se tim alatima podupiru. U komunikacijama Komisije⁹, uključujući radne dokumente službi Komisije, naveden je kratak opis prethodne upotrebe netematskih posebnih instrumenata. Sud smatra da to nije bilo dovoljno sveobuhvatno kako bi se procijenilo koliko su djelotvorno ti alati za fleksibilnost ispunili svoju svrhu i kako se to može uzeti u obzir u budućnosti. To nije u skladu ni s načelima djelotvornog upravljanja rizicima ni s oblikovanjem politika na temelju podataka.
- 30.** Za razliku od toga, tematski posebni instrumenti EGF i FSEU sadržavaju detaljne zahtjeve za izvješćivanje u skladu s Financijskom uredbom¹⁰ i odgovarajućim sektorskim pravnim aktima. Iako je Komisija u svojim evaluacijama¹¹ i godišnjim izvješćima ocijenila dosadašnje iskustvo u mobilizaciji tih posebnih instrumenata, nije analizirala buduće potrebe za tim alatima u promjenjivom okruženju. Početni Komisijin prijedlog o iznosima za FSEU bio je zapravo jednak iznosima iz prethodnog VFO-u te nije u obzir uzeto da će ekstremne vremenske nepogode u Europi biti sve učestalije¹². S druge strane, Komisija je predložila znatno povećanje iznosa za EGF unatoč smanjenju potražnje za tim alatom i bez analize trendova na tržištu rada ili pri restrukturiranju poduzeća.

⁸ Članak 34. Financijske uredbe (2018/1046, idem 2024/2509 (preinaka)).

⁹ Komunikacija o preispitivanju/reviziji u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020., 2016.; Komunikacija o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027., 2018.

¹⁰ Članak 34. Financijske uredbe (2018/1046, idem 2024/2509 (preinaka)).

¹¹ „*Ex post* evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016”, Europska komisija, 2018.; Izvješće Komisije o evaluaciji u sredini provedbenog razdoblja Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji (EGF), Europska komisija, 2018.; Izvješće Komisije o *ex post* evaluaciji Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji (EGF) za razdoblje 2014. – 2020., Europska komisija, 2021.

¹² „Pregled rizika od prirodnih i ljudskim djelovanjem uzrokovanih katastrofa s kojima bi se Europska unija mogla suočiti”, Europska komisija, 2014., 2017.; „Klimatski učinci u Europi” (projekti PESETA II i III), Zajednički istraživački centar, 2014. i 2018.

- 31.** Tijekom pregovora o VFO-u Europsko vijeće postiglo je u srpnju 2020. dogovor o uspostavi privremenog tematskog posebnog instrumenta iznad gornjih granica VFO-a te je od Komisije zatražilo da predstavi zakonodavni prijedlog¹³. Taj instrument, tj. BAR, osmišljen je kao instrument solidarnosti za ublažavanje negativnih posljedica povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a te za očuvanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Budući da je riječ bila o inicijativi Vijeća i zbog hitnosti, Komisija nije provela procjenu učinka prije nego što je u prosincu 2020. objavila Prijedlog uredbe o BAR-u. Stoga nisu bila primijenjena načela bolje regulative¹⁴ te najbolji pristupi i alternativna rješenja za financiranje nisu bili procijenjeni.
- 32.** Sud napominje da se za BAR evaluacija djelotvornosti, učinkovitosti, relevantnosti i dosljednosti i dodane vrijednosti EU-a mora provesti do 30. lipnja 2027.¹⁵ To je dosta vremena nakon lipnja 2025., kad je rok za Komisijin prijedlog VFO-a za razdoblje nakon 2027., i samo šest mjeseci prije datuma početka novog VFO-a. Zbog toga će biti teško u obzir uzeti stečena iskustva za sljedeći VFO.

¹³ Točka 134. zaključaka sa sastanka Europskog vijeća, 2020.

¹⁴ Odlomci 12. – 18. Međuinstitucijskog sporazuma Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, 2016.

¹⁵ Članak 17. stavak 2. Uredbe (EU) 2021/1755 o uspostavi pričuve za prilagodbu Brexitu.

Proračunska fleksibilnost dosad je omogućila EU-u da odgovori na niz potreba, unatoč intenzivnoj upotrebi

- 33.** Općenito, Sud je procijenio jesu li dostupni iznosi u okviru alata za fleksibilnost za razdoblje 2021. – 2024. omogućili da se u sklopu proračuna EU-a da zadovolje nove potrebe, uz istodobno zadržavanje dostatne fleksibilnosti do kraja VFO-a. Osim toga, Sud je provjerio jesu li mobilizacije koje je predložila Komisija bile opravdane u skladu s regulatornim zahtjevima i predviđenom svrhom tih alata.

Iznosi fleksibilnosti proračuna EU-a uglavnom su bili u rasponu međunarodnih referentnih vrijednosti

- 34.** Sud je u svojoj procjeni upotrijebio sljedeće referentne vrijednosti: međunarodne standarde, najbolje prakse i preporuke o dobrom proračunskom upravljanju i upravljanju javnim financijama. Iako su te referentne vrijednosti prvenstveno usmjerene na nacionalne proračune, one mogu poslužiti i kao vodeća načela za proračun EU-a, koji ima posebne karakteristike opisane u [Prilogu I.](#)
- 35.** Kad je riječ o srednjoročnim okvirima rashoda, praksama upravljanja javnim financijama upućuje se na potrebu za uspostavom pričuva kojima se rješava pitanje rutinskih proračunskih odstupanja i koje iznose od 2 % do 3 % rashoda kako bi se očuvala vjerodostojnost proračuna (ne uključujući financijska sredstva za odgovor na katastrofe)¹⁶. Te su pričuve usporedive s razlikama do gornje granice i pričuvama za operativne programe ispod gornje granice VFO-a u proračunu EU-a. Kako bi se utvrdio opseg financijskih sredstava za odgovor na katastrofe ili slične svrhe, potrebna je procjena na temelju rizika, dok bi se veća odstupanja trebala rješavati proračunskim prilagodbama. U proračunu EU-a to je usporedivo s posebnim instrumentima iznad gornje granice VFO-a i mogućnošću preispitivanja VFO-a¹⁷.

¹⁶ Poglavlje 10., „Medium-term expenditure frameworks”, James Brumby i Richard Hemming, „The international handbook of public financial management”, 2013. Vidjeti i „[Framework for assessing public financial management](#)”, „Public Expenditure and Financial Accountability”, 2019. i „[Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks](#)”, Svjetska banka, 2013.

¹⁷ Članak 13. Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.

- 36.** Nadalje, značajne krize mogu biti razlog za izradu kriznog proračuna, pri čemu se privremeno mijenja uobičajena izrada proračuna zbog golemih pritisaka na uspostavljene politike i prakse. Pritisci mogu uključivati velike prirodne katastrofe, gospodarske probleme, zdravstvene krize i sukobe. Izrada kriznog proračuna može se provesti izmjenama proračuna, preraspodjelom, izvanproračunskim sredstvima i sredstvima pričuve za nepredviđene izdatke¹⁸.
- 37.** U načelima OECD-a za dobro upravljanje proračunom naglašava se važnost mehanizama za jačanje otpornosti proračunskih planova i ublažavanje mogućeg učinka rizika s financijskim posljedicama, čime se osiguravaju stabilne javne financije. Jedan primjer takvog rizika povećanje je inflacije koje utječe na proračunske troškove.
- 38.** Kako je prikazano na slici 2., početna fleksibilnost VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. omogućila je povećanje potrošnje proračunskih sredstava EU-a do 26 milijardi eura u cijenama iz 2018., odnosno 29,1 milijardu eura u tekućim cijenama, što odgovara iznosu od 2,4 % gornje granice VFO-a. Ta su sredstva podijeljena između nedodijeljenih razlika ispod gornje granice (0,45 %) i posebnih instrumenata iznad gornje granice (1,95 %). Razlike do gornje granice kao rutinske pričuve niže su od uobičajenih 2 % – 3 % potrošnje pri upravljanju javnim financijama (vidjeti odlomak 35). Međutim, pritom se ne uzimaju u obzir ugrađene pričuve za hitne slučajeve u programima VFO-a i činjenica da se razlike do gornje granice tijekom provedbe VFO-a mogu povećati zbog ušteda, povrata, unutarnjih namjenskih prihoda, reprogramiranja ili nedovoljne provedbe određenih programa. Ugrađene programske pričuve iznosile su 18,5 milijardi eura (u tekućim cijenama)¹⁹, odnosno 1,5 % gornje granice VFO-a. Fleksibilnost proračuna EU-a u rasponu je međunarodnih referentnih vrijednosti.
- 39.** Sud je u revizijskoj anketi Odboru Europskog parlamenta za proračune (BUDG) i predstavnicima država članica EU-a u Odboru Vijeća za proračun postavio pitanje o optimalnom postotku gornje granice VFO-a za ukupnu fleksibilnost proračuna EU-a na početku svakog VFO-a, koji ne bi uključivao znatne programe financijske pomoći kao što je pričuva za Ukrajinu.

¹⁸ Poglavlje 2. „Crisis budgeting tools and trends”, „Global report on public financial management”, „Public Expenditure and Financial Accountability”, 2022.

¹⁹ COM(2025) 46 i uredbe o programima.

- 40.** Prema njihovim odgovorima moglo se očekivati da bi fleksibilnost proračuna EU-a mogla premašiti razinu koja se obično navodi u praksama upravljanja javnim financijama. Odbor EP-a za proračune nije naveo točan iznos, ali je smatrao da je u budućnosti potrebno znatno povećati fleksibilnost kako bi se zajamčila održiva otplata duga i pružio djelotvoran odgovor na krize i nove potrebe politika. Oko polovica od 17 država članica koje su odgovorile predložila je raspon od 2,1 % do 5,0 % gornje granice VFO-a.

Okvir za fleksibilnost omogućio je financiranje niza potreba koje nadilaze hitne i krizne situacije

- 41.** U skladu s Uredbom o VFO-u tematski posebni instrumenti osmišljeni su za posebne svrhe, dok netematski posebni instrumenti i razlike do gornje granice nisu ograničeni ni na jednu posebnu svrhu (vidjeti [Prilog II.](#)). U skladu s pravilima o mobilizaciji dvaju posebnih instrumenata, FLEX-a (netematskog instrumenta sa širokim područjem primjene) i EAR-a (tematskog instrumenta s ograničenim područjem primjene), rashodi moraju biti „nepredviđeni”. Međutim, termin „nepredviđeni” i vrsta nepredviđenih događaja nisu definirani.

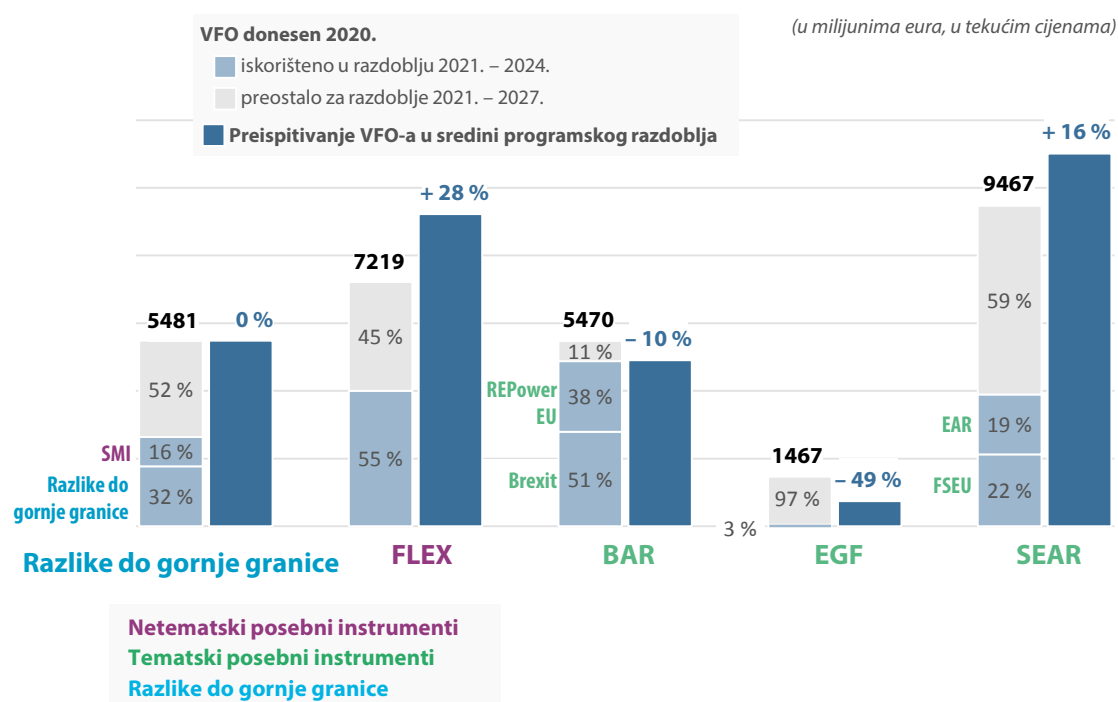
Intenzivna upotreba alata za fleksibilnost

- 42.** U prve tri godine VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. iskorišteno je 12,4 milijarde eura, odnosno 42 % početnog iznosa koji je dogovoren za posebne instrumente i razlike do gornje granice. Ključni događaji zbog kojih se najviše povećala potreba za fleksibilnošću VFO-a bili su agresivni rat Rusije protiv Ukrajine, humanitarna i energetska kriza, česte prirodne katastrofe velikih razmjera i nagli rast inflacije. Zbog dotad nezabilježenih izazova uzrokovanih agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine i potrebe za dugoročnom potporom Ukrajini Komisija je 2023. predložila preispitivanje VFO-a u sredini programskog razdoblja²⁰. Vijeće je izmijenilo VFO u veljači 2024.

²⁰ COM(2023) 336.

- 43.** Prije nego što je VFO izmijenjen, iskorištavanje alata za fleksibilnost doseglo je nakon donošenja proračuna EU-a za 2024. razinu od otprilike polovice ukupno raspoloživih sredstava za VFO za razdoblje 2021. – 2027. (vidjeti [sliku 4.](#)). To pokazuje da je zbog fleksibilnosti proračuna EU-a općenito bilo moguće zadovoljiti sve veći broj novih potreba. Međutim, zbog intenzivne upotrebe određenih alata za fleksibilnost (posebno FLEX-a i SEAR-a) u prvom dijelu VFO-a brzo se smanjila njihova raspoloživost za preostalo razdoblje (vidjeti [Prilog III.](#)). Godišnja raspoloživa sredstva za SEAR bila su u potpunosti iscrpljena svake godine do preispitivanja VFO-a. Zbog očekivane velike upotrebe tijekom narednih godina postalo je očito da rizik od daljnjeg iscrpljivanja postoji ne samo za SEAR nego i za FLEX i razlike do gornje granice. Stoga je preispitivanje VFO-a poslužilo kao ključna provjera stvarnog stanja i prilika za uklanjanje rizika od daljnjeg iscrpljivanja tih alata za fleksibilnost i donošenje strateške odluke o dugoročnoj potpori Ukrajini.

Slika 4. | U okviru preispitivanja u sredini programskog razdoblja povećani su raspoloživi iznosi za FLEX i SEAR za razdoblje 2021. – 2027. zbog očekivane vrlo intenzivne upotrebe



Napomena: iskorišteni iznosi za 2024. uključuju iznose donesene u godišnjem proračunu za 2024., posljednjem proračunskom dokumentu prije usvajanja izmijenjenog VFO-a u veljači 2024.

Izvor: Sud, na temelju Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., proračunskih dokumenata i podataka Komisije.

- 44.** Zbog intenzivne potražnje za SEAR-om, koji obuhvaća FSEU i EAR, istaknute su povećane potrebe povezane sa svrhom tih alata, a odnose se na učestalost i razmjor prirodnih katastrofa (FSEU) te hitne situacije i humanitarne krize u susjedstvu EU-a zbog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine (EAR). Financijske potrebe za obje vrste hitnih situacija uvelike premašuju raspoloživa financijska sredstva, što upućuje na to da bilo koji dodijeljeni iznos možda neće biti dovoljan za zadovoljavanje potražnje. Unatoč povećanju iznosa dodijeljenih sredstava FSEU i EAR gotovo su u potpunosti bili iscrpljeni i u prethodnom (vidjeti [sliku 3.](#)) i u tekućem razdoblju VFO-a. Nadalje, tijekom 2022. zbog povećanja potražnje za financijskim sredstvima iz FSEU-a pomoć u slučaju katastrofa morala se smanjiti za države članice koje su za nju podnijele zahtjev. U razdoblju 2021. – 2024. humanitarna pomoć morala se povećati ne samo upotrebom EAR-a nego i s pomoću razlika do gornjih granica i FLEX-a. Ta su dva područja vrlo nestabilna i zahtjevna te su za njih potrebne strateške odluke o financiranju.
- 45.** Tijekom preispitivanja VFO-a smanjeni su iznosi dodijeljeni za tematske posebne instrumente BAR i EGF jer ta dva instrumenta nisu bila ni približno dovoljno iskorištena, što upućuje na nisku potražnju. Nadalje, izmjenom Uredbe o BAR-u²¹ državama članicama omogućeno je da neiskorištena sredstva iz BAR-a prenesu u plan [RePowerEU](#).
- 46.** U skladu sa zakonodavstvom raspoložive godišnje razlike do gornje granice smiju se upotrebljavati samo za određeni naslov, a neiskorišteni iznosi raspoloživi su za sve naslove sljedeće godine u okviru SMI-ja. U razdoblju 2021. – 2024. razlike do gornje granice u naslovima VFO-a 2.b, 5. i 6. („Otpornost i vrijednosti”, „Sigurnost i obrana” te „Vanjsko djelovanje”) stalno su bile iscrpljene i prvenstveno su bile upotrijebljene pri donošenju godišnjih proračuna. Stoga su u okviru tih naslova postojale ograničene razlike do gornje granice ili ih uopće nije bilo za eventualnu upotrebu u izmjenama proračuna tijekom tih godina. To je u suprotnosti s vodećim načelom jamčenja dovoljne nedodijeljene razlike do gornjih granica²². Zbog toga su se tijekom navedenih godina u tim naslovima morali upotrebljavati posebni instrumenti za zadovoljavanje nepredviđenih potreba. Sud je utvrdio da izraz „dovoljna razlika do gornjih granica” nije detaljnije definiran u međuinstitucijskom sporazumu.

²¹ Članak 4. Uredbe (EU) 2023/435.

²² Stavak 7. Međuinstitucijskog sporazuma o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju, 2020.

- 47.** Osim toga, Sud je utvrdio da postoji rizik od toga da u završnim godinama VFO-a financijska sredstva iz SMI-ja možda neće biti dovoljna za pokrivanje dodatnih potreba, ovisno o opsegu novih potreba i dostupnosti drugih posebnih instrumenata. Na kraju 2024. u sklopu SMI-ja na raspolaganju je ostao iznos od 0,7 milijardi eura, uz mogućnost za prijenos neiskorištenih razlika do gornje granice u procijenjenoj visini od 1,6 milijardi eura u SMI u razdoblju 2025. – 2027.²³ Međutim, Komisija već procjenjuje da će tijekom 2026. i 2027. postojati velika potreba za upotrebom posebnih instrumenata za naslov 7. („Europska javna uprava”), i to u iznosu od 1,6 milijardi eura, čime bi se smanjila raspoloživost za druge nepredviđene potrebe.
- 48.** Sud je utvrdio da, unatoč nesigurnosti koja je svojstvena za procjenu, na početku VFO-a nije bio uspostavljen nijedan mehanizam za ublažavanje troškova kamata za EURI. To je posebno važno jer troškovi kamata u potpunosti ovise o tržišnim uvjetima i jedna su od pravnih obveza EU-a. U proračunu EU-a za 2023. razlika od 27 % između izmijenjene procjene potreba i iznosa koji je prvobitno bio planiran u proračunskoj liniji EURI-ja u potpunosti je pokrivena iz SMI-ja, dok je u proračunu za 2024. ta razlika od 57 % pokrivena iz FLEX-a. Zbog toga je bilo istaknuto da je pri preispitivanju VFO-a potrebno uspostaviti Instrument EURI.
- 49.** Kako je navedeno u odlomcima [35](#) i [36](#), prakse upravljanja javnim financijama pokazuju da se značajne i iznimne krize kao što je rat ne bi trebale rješavati redovitim pričuvama, nego bi u tu svrhu trebalo izraditi krizni proračun. Sud je primijetio da u VFO-u ne postoji mehanizam za pokretanje izrade kriznog proračuna i zadovoljavanje takvih potreba, osim preispitivanja VFO-a, na temelju kojeg je uvedena pričuva za Ukrajinu. Za preispitivanje VFO-a potrebna je jednoglasna odluka u Vijeću. Kad je riječ o preispitivanju VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. u sredini programskog razdoblja, Komisija je svoj prijedlog objavila u lipnju 2023., a Vijeće ga je usvojilo u veljači 2024., nakon više od sedam mjeseci dugotrajnih političkih pregovora. To je bilo dulje od propisanog vremenskog okvira za njegovo donošenje „prije početka proračunskog postupka [srpanj 2023.] za pojedinu godinu ili za prvu od dotičnih godina [2024.]”²⁴.

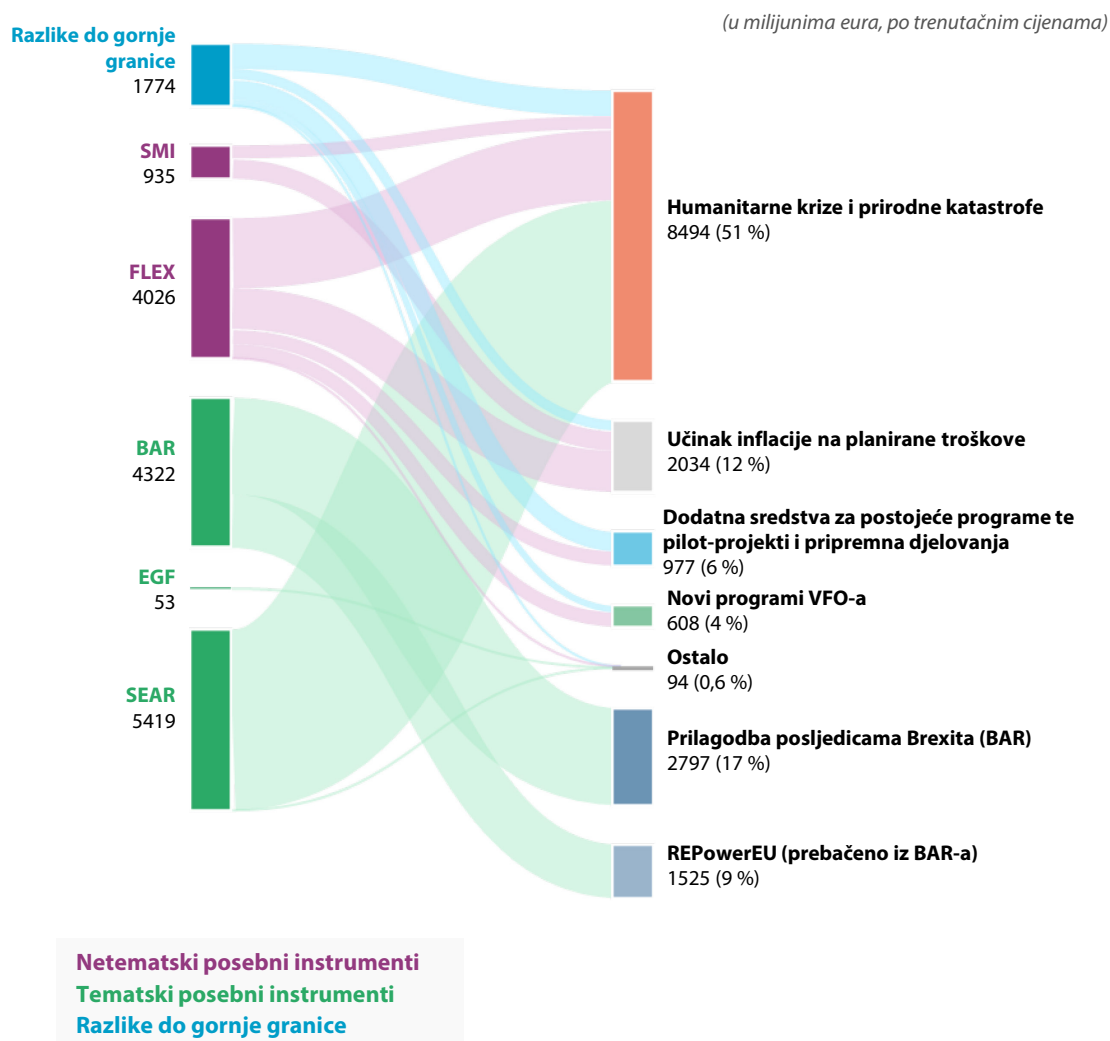
²³ Komisijino financijsko programiranje za 2025.

²⁴ Članak 13. stavak 2. [Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.](#)

Alatima za fleksibilnost zadovoljen je niz potreba

- 50.** Sud je analizirao razloge za upotrebu alata, navedene u proračunskim dokumentima, za sve slučajeve u kojima su u razdoblju 2021. – 2024. iskorištene razlike do gornje granice ili u kojima su mobilizirani posebni instrumenti. Sud je detaljnije ispitao i uzorak od 26 slučajeva mobilizacije kako bi procijenio jesu li alati za fleksibilnost upotrijebljeni u predviđenu svrhu.
- 51.** Analiza tih slučajeva koju je proveo pokazala je da je Komisija predlagala mobilizaciju tematskih posebnih instrumenata u skladu s njihovom posebnom svrhom i područjem primjene. Budući da razlike do gornje granice i netematski instrumenti imaju općenitiju svrhu, Komisija je mogla predložiti njihovu mobilizaciju za niz novih potreba.
- 52.** Sud je utvrdio da je oko polovica ukupnih financijskih sredstava za fleksibilnost upotrijebljena za rješavanje humanitarnih kriza i posljedica prirodnih katastrofa. Druga polovica upotrijebljena je za (i) pružanje potpore državama članicama u ublažavanju negativnih posljedica Brexita i poremećaja na energetsom tržištu uzrokovanih agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine (REPowerEU); (ii) pokrivanje povećanja planiranih troškova na koje je utjecala inflacija koja je bila viša od očekivane i (iii) financiranje uspostave novih programa VFO-a. Međutim, Sud je utvrdio i da je 6 % financijskih sredstava za fleksibilnost iskorišteno za dopunu postojećih programa VFO-a te za financiranje pilot-projekata i pripremnih djelovanja koji se nisu temeljili na pojedinom posebnom nepredviđenom događaju (vidjeti [sliku 5.](#)).

Slika 5. | Alati za fleksibilnost upotrijebljeni su u razdoblju 2021. – 2024. za zadovoljavanje niza potreba

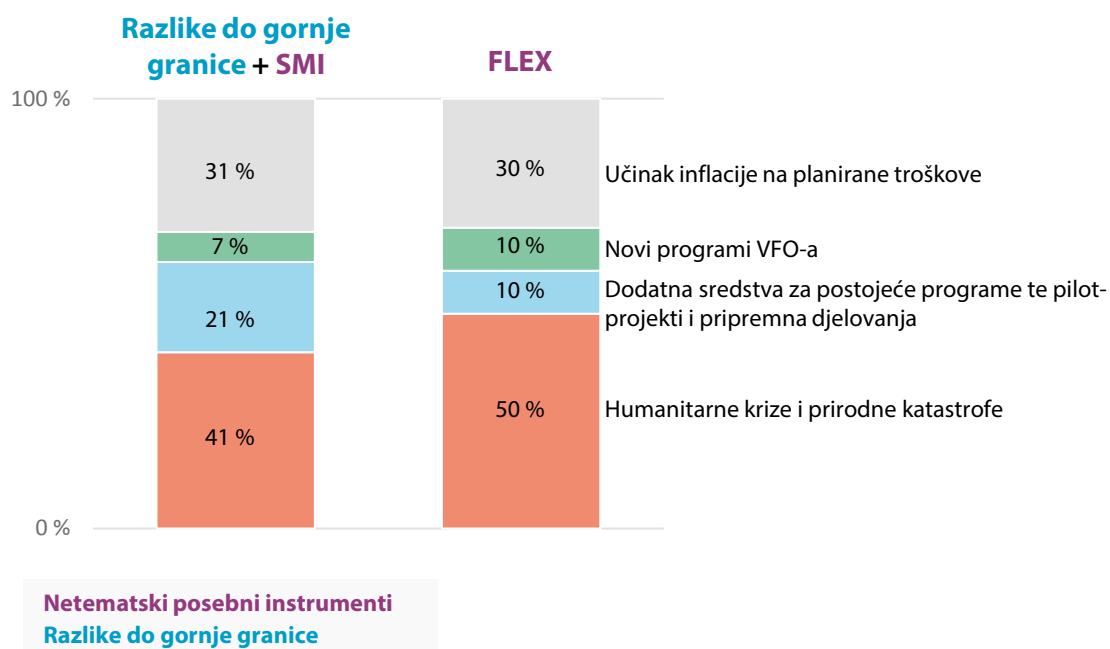


Izvor: Sud, na temelju proračunskih dokumenata i podataka Komisije.

- 53.** Predviđena svrha i detaljni uvjeti za mobilizaciju tematskih posebnih instrumenata EGF, FSEU i BAR utvrđeni su u relevantnim uredbama o njihovoj uspostavi. Sud je na temelju analize slučajeva mobilizacije EGF-a i FSEU-a potvrdio da su potrebe bile izravno povezane s tim uvjetima, tj. odnosile su se na zaposlene osobe koje su proglašene viškom zbog velikih restrukturiranja (EGF) i prirodne katastrofe (FSEU). Za mobilizaciju financijskih sredstava iz BAR-a nije bilo potrebno definirati posebne potrebe te su države članice primile do 73 % iznosa pretfinanciranja i iskoristile iznimnu fleksibilnost pri odlučivanju o odgovarajućim provedbenim mjerama bez prethodnog dogovora s Komisijom.

- 54.** Kad je riječ o tematskom posebnom instrumentu EAR, za koji ne postoje sektorski propisi, prijedlozi za dodjelu financijskih sredstava temelje se na Komisijinoj internoj procjeni prioriternih potreba. Taj je instrument prvenstveno bio mobiliziran za pružanje humanitarne pomoći u trećim zemljama tijekom raznih kriza (87 %). Preostali iznos (13 %) dodijeljen je unutar EU-a kako bi se zadovoljile početne potrebe koje su se pojavile nakon priljeva izbjeglica iz Ukrajine te kako bi se reagiralo na ptičju gripu i povećani intenzitet šumskih požara. U slučajevima iz uzorka Suda zatraženo je jačanje programa VFO-a koji se odnose na borbu protiv šumskih požara i reakciju na ptičju gripu (u ukupnom iznosu od 66 milijuna eura) za potencijalne potrebe kasnije tijekom godine kako bi se povećao kapacitet za odgovor na događaje koji se ponavljaju i koji nisu bili u potpunosti predviđeni u povezanim programima.
- 55.** Razlike do gornje granice i netematski posebni instrumenti upotrijebljeni su za različite potrebe, a ne samo za hitne odgovore (vidjeti [sliku 6.](#)). Iako se u pravnom okviru ne utvrđuju događaji i kriteriji za upotrebu tih alata, financiranjem niza potreba mogu se smanjiti iznosi raspoloživi za hitne situacije i krize kad do njih dođe.

Slika 6. | Razlike do gornje granice i netematski posebni instrumenti nisu se upotrebljavali samo za financiranje u slučaju hitnih situacija i nepredviđenih događaja u razdoblju 2021. – 2024.



Izvor: Sud, na temelju proračunskih dokumenata i podataka Komisije.

- 56.** Analiza koju je proveo Sud pokazala je da je 21 % razlika do gornje granice iskorišteno za jačanje vodećih programa EU-a kao što su Obzor Europa, Erasmus+, Program za okoliš i djelovanje u području klime, Program jedinstvenog tržišta, Instrument za povezivanje Europe i Digitalna Europa unatoč tome što nisu postojale nove potrebe te za financiranje pilot-projekata i pripremni djelovanja (vidjeti [okvir 1.](#)). Za pokrivanje sličnih rashoda upotrijebljeno je i 10 % ukupne mobilizacije FLEX-a iako je taj instrument namijenjen za nepredviđene rashode. Drugi primjer rashoda koji nisu povezani s hitnim situacijama, ali ih je Komisija smatrala nepredviđenim, ponovno je određivanje prioriteta u okviru odluka o ulaganjima na temelju novih političkih prioriteta zbog kojih su uspostavljeni novi programi potrošnje u sklopu VFO-a (npr. Akt Unije o sigurnoj povezivosti i Akt o čipovima). Nadalje, znatan udio vrijednosti razlika do gornje granice i netematskih posebnih instrumenata (oko 30 %) upotrijebljen je za financiranje povećanih administrativnih rashoda i troškova kamata za EURI koji su bili posljedica inflacijskih pritisaka jer za tu svrhu nije postojao drugi prikladan mehanizam (vidjeti odlomak [48](#)).

Okvir 1.

Redoviti rashodi financirani su iz fondova za nepredviđene događaje

Parlament, Vijeće i Komisija svake godine mogu predlagati pilot-projekte i pripremna djelovanja za procjenu izvedivosti i naknadno financiranje u godišnjem proračunu EU-a. U trenutačnom VFO-u Parlament je predložio sve pilot-projekte i sva pripremna djelovanja.

U skladu s Financijskom uredbom²⁵ godišnje se može odobriti iznos u visini do 40 milijuna eura za pilot-projekte i 100 milijuna eura za pripremna djelovanja. Budući da ti iznosi nisu uključeni u početno financijsko programiranje VFO-a, u okviru pilot-projekata i pripremni djelovanja mogle su se iskoristiti raspoložive razlike do gornje granice u iznosu do 980 milijuna eura tijekom cijelog VFO-a, što je 18 % ukupnih početnih razlika do gornje granice.

U praksi je u razdoblju 2021. – 2024. za pilot-projekte i pripremna djelovanja dodijeljeno od 72 do 107 milijuna eura godišnje u okviru alata za fleksibilnost, zbog čega je ostalo manje sredstava za nove potrebe ili nepredviđene događaje. Tijekom 2021., 2023. i 2024., kad su u sklopu određenih naslova iscrpljene razlike do gornje granice, pilot-projekti i pripremna djelovanja bili su financirani iz FLEX-a, koji je namijenjen samo za nepredviđene rashode.

²⁵ Članak 58. [Financijske uredbe](#).

Okvir za fleksibilnost proračuna EU-a previše je složen te neke odluke o mobilizaciji nisu dovoljno jasne

- 57.** Za obične građane, zastupnike u parlamentu i osobe uključene u izvršenje proračuna proračunski dokumenti i podatci često mogu biti vrlo zamršeni, složeni i teški za razumijevanje i upotrebu. Prema OECD-u²⁶ oni bi trebali biti otvoreni, transparentni i dostupni kako bi mogli poslužiti kao temelj za ključne faze oblikovanja, razmatranja, provedbe i preispitivanja politika te rasprava o njima. Detaljne informacije o proračunu moraju biti i razumljive radi pristupačnosti.
- 58.** Sud je u ovom odjeljku procijenio izbjegava li se okvirom za fleksibilnost proračuna EU-a prekomjerna složenost te postoje li mehanizmi za jamčenje transparentnosti procesa donošenja odluka.

Zbog više alata za fleksibilnost koji se povremeno preklapaju i nepostojanja jasnih prioriteta povećava se složenost okvira za fleksibilnost

- 59.** Komisija je u prijedlogu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. koji je objavila 2018. navela da bi „naglasak [...] u budućnosti trebao biti na konsolidaciji, jačanju i pojednostavnjivanju mehanizama fleksibilnosti kako bi se uspostavio prilagodljiviji okvir, a istodobno zadržala stabilnost koju višegodišnji okvir nudi”²⁷. Komisija nije predložila kombiniranje posebnih instrumenata, nego da se nastavi upotrebljavati ista kombinacija alata za fleksibilnost kao u prethodnom VFO-u te je pritom za neke od posebnih instrumenata predložila pojednostavnjenje i dodatne izvore financiranja.
- 60.** U srpnju 2020. Europsko vijeće napomenulo je da bi složena pravila za reorganizaciju iznosa među posebnim instrumentima i prijenos neiskorištenih iznosa u sljedeće godine trebala biti pojednostavnjena i usklađena te da bi trebalo izbjegavati udvostručavanje i među tematskim posebnim instrumentima i s programima potrošnje te istražiti dodatnu sinergiju²⁸.

²⁶ 4. načelo iz načela OECD-a za upravljanje proračunom, odjeljak H dokumenta „OECD Budget Transparency Toolkit”.

²⁷ COM(2018) 322.

²⁸ Zaključci sa sastanka Europskog vijeća, 2020.

- 61.** U odgovorima na revizijsku anketu koju je proveo Sud odbor Europskog parlamenta BUDG i 71 % predstavnika 17 država članica u Odboru Vijeća za proračun naveli su da je trenutačna kombinacija posebnih instrumenata složena i da ih je potrebno pojednostavniti. Predložili su smanjenje broja alata, bolje usklađivanje tih alata s potrebama i prioritetima EU-a te usklađivanje i pojednostavnjenje pravila.

Preklapanja alata za fleksibilnost

- 62.** Komisija nije procijenila rizik od preklapanja i udvostručavanja za alate za fleksibilnost. Smatra da posebni instrumenti dopunjuju potrošnju proračunskih sredstava u okviru VFO-a, pa udvostručavanje nije moguće. Međutim, Sud je utvrdio određena moguća preklapanja i udvostručavanja, koja se uglavnom odnose na svrhu alata za fleksibilnost.
- 63.** Tematski posebni instrumenti usmjereni su na rješavanje kratkoročnih pitanja, dok programi potrošnje u okviru VFO-a obuhvaćaju dugoročna ulaganja. Upotreba EGF-a, FSEU-a i BAR-a definirana je u uredbama o uspostavi tih instrumenata i pokreće se na zahtjev država članica. Sud je utvrdio preklapanja između ciljeva EGF-a, BAR-a i određenih programa potrošnje u okviru VFO-a jer države članice mogu za iste potrebe birati između sličnih fondova (vidjeti [okvir 2.](#)). To je u suprotnosti s pozivom na izbjegavanje udvostručavanja i pokazuje da postoji mogućnost za davanje prednosti povoljnijim ili jednostavnijim mogućnostima financiranja.

Okvir 2.

Primjeri preklapanja ciljeva tematskih posebnih instrumenata

EGF: djelomično preklapanje s BAR-om. EGF služi za pomoć radnicima koji su proglašeni viškom i samozaposlenim osobama u slučaju velikih restrukturiranja. BAR je uspostavljen kako bi se ublažili negativni učinci Brexita, uključujući otpuštanja i višak radnika. Njime su se poduprli otvaranje i zaštita radnih mjesta, programi skraćenog radnog vremena, prekvalifikacija i osposobljavanje. Komisija smatra da su države članice mogle odabrati koji će fond upotrijebiti za prekvalifikaciju i osposobljavanje radnika koji su proglašeni viškom u sektorima koji su najviše pogođeni Brexitom.

EGF: preklapa se s Europskim socijalnim fondom (ESF) / Europskim socijalnim fondom plus (ESF+). EGF je osmišljen za kratkoročne odgovore, koji se temelje na potrebama, na nepredviđene događaje zbog utjecaja globalizacije na poduzeća, dok je ESF/ESF+ usredotočen na dugoročna ulaganja. Međutim, neke države članice smatraju da je proces mobilizacije EGF-a složen i spor te daju prednost ESF-u/ESF-u+ zbog bržih odgovora i viših stopa sufinanciranja²⁹. Jedan od ciljeva Uredbe o EGF-u za VFO za razdoblje 2021. – 2027. bio je riješiti ta pitanja, na primjer usklađivanjem stopa sufinanciranja iz EGF-a i ESF-a+, pojednostavnjenjem kriterija prihvatljivosti i skraćivanjem rokova za neke od postupovnih koraka. Unatoč tome, mobilizacija tog fonda i dalje je bila na nižoj razini od očekivane, čak i uz prošireno područje primjene.

BAR: djelomično se preklapa s ESF-om+ i Europskim fondom za regionalni razvoj (ERFR). ESF-om+ podupire se zapošljavanje, usavršavanje i prilagodba tražitelja zaposlenja promjenama, dok je BAR usmjeren na otvaranje i zaštitu radnih mjesta, uključujući programe skraćenog radnog vremena, prekvalifikaciju i osposobljavanje. U okviru ERFR-a ulaže se u mala i srednja poduzeća kako bi se zaštitila i otvorila radna mjesta, dok se iz BAR-a podupiru privatna i javna poduzeća, posebno mala i srednja poduzeća, samozaposlene osobe i lokalne zajednice. Komisija je potvrdila da države članice mogu odabrati koji će fond upotrijebiti kad su djelovanja prihvatljiva i u okviru BAR-a i u sklopu nekog drugog fonda koji se provodi u okviru podijeljenog upravljanja.

²⁹ Izvješće o aktivnostima EGF-a 2015. i 2016., Europska komisija, 2017.; Izvješće o ex post evaluaciji EGF-a za razdoblje 2014. – 2020., Europska komisija, 2021.

- 64.** Sud je utvrdio da su se SMI i FLEX, dva netematska posebna instrumenta koja se primjenjuju iznad gornje granice VFO-a, mogli upotrebljavati naizmjenično za iste potrebe, čime se povećala složenost za donositelje odluka (vidjeti [okvir 3.](#)). U skladu s Uredbom o VFO-u oba netematska posebna instrumenta namijenjena su za financiranje „rashoda koji se nisu mogli financirati u okviru raspoloživih gornjih granica”³⁰. Međutim, izvori financijskih sredstava SMI-ja neiskorištene su razlike do gornje granice koje su prvobitno dogovorene ispod gornje granice VFO-a, dok se za FLEX osiguravaju financijska sredstva povrh dogovorene gornje granice VFO-a. Komisija je objasnila da za SMI i FLEX nisu utvrđeni prioriteti ni redoslijed, a prijedlozi za mobilizaciju temelje se na okolnostima i potrebama.

Okvir 3.

Primjer preklapanja netematskih posebnih instrumenata SMI i FLEX

Za SMI i FLEX primjenjuju se različita pravila o prijenosu neiskorištenih iznosa, što Komisija uzima u obzir pri predlaganju mobilizacije. SMI omogućuje reorganizaciju razlika do gornje granice u svim naslovima VFO-a, bez ograničenja neiskorištenih iznosa za prijenos u sljedeće godine. FLEX-om se osigurava fiksni godišnji iznos iznad gornje granice VFO-a, a neiskorištena financijska sredstva mogu se prenijeti samo u roku od najviše dvije godine. Komisija navodi je predlagala mobilizaciju FLEX-a umjesto SMI-ja ako je postojao rizik od neiskorištavanja sredstava kako bi se raspoloživa sredstva maksimalno iskoristila.

To je vidljivo i iz činjenice da je SMI mobiliziran kako bi se u godišnjem proračunu za 2023. pokrile povećane potrebe za proračunsku liniju EURI-ja, a FLEX je u istu svrhu upotrijebljen u godišnjem proračunu za 2024. Obje su se mobilizacije odnosile na povećanje planiranih rashoda u usporedbi s početnim procjenama.

- 65.** U anketi koju je proveo Sud predstavnici država članica u Odboru Vijeća za proračun, koji su se složili da postoji udvostručavanje među posebnim instrumentima (47 % od 17 predstavnika koji su odgovorili), posebno su naveli FLEX i SMI. Dodali su da pravni okvir za te alate nije dobro definiran, pa je razlog za odabir tih alata nejasan i taj odabir subjektivan, te da se njihova upotreba i svrha znatno preklapaju zbog njihove strukture.

³⁰ Članak 11. stavak 4. i članak 12. stavak 1. Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.

- 66.** Sud je utvrdio i da su se za financiranje humanitarnih potreba i potreba programa povezanih s migracijama upotrebljavali brojni alati za fleksibilnost, kao što su komponenta EAR tematskog posebnog instrumenta SEAR, netematski posebni instrumenti FLEX i SMI te razlike do gornje granice. Nadalje, utvrdio je preklapanje između tematskog posebnog instrumenta EAR i ugrađenih pričuva za hitne slučajeve u okviru VFO-a koje su uvedene u određene programe potrošnje, kao što su [Fond za azil, migracije i integraciju](#) i [Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa](#) (NDICI – Globalna Europa).

Nepostojanje jasnog redoslijeda za upotrebu fleksibilnosti proračuna ispod i iznad gornje granice VFO-a

- 67.** Ne postoje pravila kojima se određuje bi li se ugrađene pričuve (za hitne slučajeve) u programima u sklopu VFO-a, kao što je rezerva za hitne slučajeve instrumenta [NDICI – Globalna Europa](#), za koju je dostupno ukupno 9,5 milijardi eura, trebale iskoristiti prije razlika do gornje granice ili bi se SMI, EAR i FLEX trebali mobilizirati tek nakon što se te pričuve iscrpe jer su unutar gornje granice VFO-a. Komisija odlučuje o načinu upotrebe tih pričuva te joj pritom nije potrebno odobrenje proračunskog tijela.
- 68.** U revizijskoj anketi koju je Sud proveo odbor Europskog parlamenta BUDG napomenuo je da bi se sve vrste ugrađenih pričuva za hitne slučajeve u okviru VFO-a mogle preklapati s fleksibilnošću i kapacitetom za odgovor u okviru posebnih instrumenata. Predstavnici 17 država članica u Odboru Vijeća za proračun skrenuli su pozornost i na udvostručavanje koje uključuje rezervu za nove izazove u okviru instrumenta NDICI – Globalna Europa i posebni instrument EAR-a te pritom naveli da bi pozdravili jasnija pravila o tome kad treba mobilizirati svaki od njih.
- 69.** Pravnim okvirom VFO-a ne utvrđuje se redoslijed za upotrebu ili mobilizaciju alata, nego samo da bi se buduće razlike do gornje granice³¹ trebale mobilizirati kao krajnja mjera. Ni u internim postupcima Komisije nisu navedena posebna pravila za redoslijed po kojem bi se alati za fleksibilnost trebali upotrebljavati. Komisija navodi da pri odabiru mogućnosti financiranja za zadovoljavanje neočekivanih potreba primjenjuje načelo dobrog financijskog upravljanja.

³¹ Članak 11. stavak 1. točka (c) [Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.](#)

- 70.** U slučajevima iz uzorka Sud je utvrdio jedan primjer u kojem su razlike, koje su ispod gornje granice VFO-a, i dalje bile raspoložive kad je tematski posebni instrument EAR mobiliziran iznad gornje granice VFO-a. U drugim slučajevima Sud je utvrdio da su pričuve za hitne slučajeve u okviru VFO-a bile djelomično iskorištene ili uopće nisu bile iskorištene prije nego što su upotrijebljene razlike do gornje granice ili posebni instrumenti (vidjeti [okvir 4.](#)). Komisija je taj pristup obrazložila potrebom da se pričuve za hitne slučajeve zadrže za buduću upotrebu ili za druge planirane mjere. Međutim, ako se umjesto ugrađenih pričuva upotrebljavaju posebni instrumenti iznad gornje granice, kapacitet za zadovoljavanje hitnih potreba sredstvima ispod gornje granice VFO-a nije u potpunosti iskorišten.

Okvir 4.

Primjeri u kojima nije jasno utvrđen redoslijed za upotrebu ugrađenih fleksibilnosti, razlika do gornje granice i posebnih instrumenata

Komisija je predložila financiranje donacije cjepiva protiv bolesti COVID-19 u okviru [Instrumenta za hitnu potporu](#) i rezerve instrumenta NDICI – Globalna Europa ispod gornje granice VFO-a, zajedno s mobilizacijom FLEX-a iznad gornje granice VFO-a. Odbor Europskog parlamenta BUDG napomenuo je da će „2021. (nakon usvajanja nacrtu izmjene proračuna koji je predložila Komisija) u rezervi instrumenta NDICI – Globalna Europa i dalje biti 188 milijuna eura”. Komisija je objasnila da je željela sačuvati sredstva iz rezerve instrumenta NDICI – Globalna Europa za druge potrebe unatoč tome što je izmjena proračuna usvojena u studenome 2021. Naposljetku, Komisija je 2021. za razne prioritete upotrijebila 168 milijuna eura iz rezerve instrumenta NDICI – Globalna Europa kako bi se ojačao tematski program „Globalni izazovi” u okviru tog instrumenta³².

Komisija je 31. svibnja 2023. predložila mobilizaciju EAR-a za [potprogram „Hrana” u okviru Programa jedinstvenog tržišta](#) kako bi se zadovoljile hitne potrebe povezane s ptičjom gripom. Međutim, nedodijeljene razlike do gornje granice u iznosu od 131 milijun eura i dalje su bile raspoložive u okviru odgovarajućeg naslova 1. VFO-a „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”. Tim nedodijeljenim razlikama do gornje granice mogao se u potpunosti pokriti iznos zatražen za Program jedinstvenog tržišta. Nadalje, prije nego što je to predloženo nisu bile iskorištene ugrađene pričuve za hitne slučajeve iako je u sklopu tog programa izdvojen iznos od 102 milijuna eura za hitne mjere tijekom 2023. i 2024. radi borbe protiv bolesti životinja i organizama štetnih za bilje.

Sud je utvrdio i da je Komisija 2022. predložila izmjenu proračuna 05/2022 tako da se upotrijebe nedodijeljene razlike do gornje granice kako bi se zadovoljile iste dodatne potrebe za Program jedinstvenog tržišta.

³² Uvodna izjava 70. [Uredbe o instrumentu NDICI – Globalna Europa.](#)

- 71.** Sud na temelju tih opažanja ističe da je proces financijskog upravljanja složen kad se za financiranje iste potrebe može upotrijebiti više alata, pa se postavljaju pitanja o nužnosti i učinkovitosti postojanja više alata. Iako priznaje tu složenost, Komisija smatra da se postojanjem više alata bez definiranog redoslijeda za njihovu upotrebu pruža fleksibilnost koja joj je potrebna za predlaganje odgovarajućeg alata za mobilizaciju.

Pravilima se općenito olakšava brza mobilizacija, ali ona nisu u najvećoj mogućoj mjeri pojednostavnjena

- 72.** Za mobilizaciju posebnih instrumenata potrebno je odobrenje proračunskog tijela jer su za njih potrebna dodatna odobrena sredstva iznad gornje granice VFO-a. Iako Vijeće i Parlament općenito podržavaju taj pristup, zbog toga taj proces dulje traje. Komisija je u radnom dokumentu svojih službi iz 2018.³³ potvrdila da su „postupci za mobilizaciju sredstava izvan višegodišnjeg financijskog okvira vrlo dugotrajni i složeni”.
- 73.** Sud je procijenio omogućuju li pravila i postupci brzu mobilizaciju alata za fleksibilnost kako bi se zadovoljile nove potrebe.
- 74.** Za mobilizaciju se primjenjuju dva različita postupka:
- (a) U okviru proračunskog postupka, u kojem se dodatna sredstva dodjeljuju određenim programima pri donošenju godišnjih proračuna ili izmjena proračuna, mobiliziraju se netematski posebni instrumenti (SMI, FLEX) i upotrebljavaju nedodijeljene razlike do gornje granice. Na temelju iznosa predloženih u izmjenama proračuna po njihovu usvajanju mijenjaju se doprinosi država članica.
 - (b) Tematski posebni instrumenti (EGF, BAR, SEAR) mobiliziraju se u okviru postupka prijenosa. Raspoloživi godišnji iznosi unose se u proračun kao rezervacija i postaju proračunska pričuva te ih zajednički mobiliziraju Parlament i Vijeće nakon prijedloga Komisije za prijenos iz pričuve u operativnu proračunsku liniju³⁴. Doprinosima država članica pokriva se puni iznos pričuve nakon donošenja proračuna EU-a, a pojedinačnim odlukama o prijenosu tijekom proračunske godine njihovi se doprinosi ne mijenjaju.

³³ „Spending review”, Europska komisija, SWD(2018) 171.

³⁴ Članci 31. i 49. [Financijske uredbe](#).

- 75.** U Međuinstitucijskom sporazumu³⁵ navode se načela djelotvorne međuinstitucijske suradnje za brzo donošenje odluka o izmjenama proračuna. Na primjer, „Europski parlament i Vijeće uzimaju u obzir relativnu hitnost izmjene proračuna i potrebu da je se pravodobno odobri kako bi proizvodila učinke tijekom dotične financijske godine”. Kad je riječ o postupku prijenosa, u skladu s Financijskom uredbom proračunsko tijelo mora donijeti odluku o prijenosu u roku od šest tjedana od prijedloga Komisije³⁶ ili u roku od tri tjedna u hitnim situacijama.
- 76.** Kad je riječ o alatima za fleksibilnost koji su uređeni sektorskim zakonodavstvom (EGF, BAR, FSEU), Komisija prije postupka prijenosa procjenjuje zahtjeve država članica kako bi potvrdila da ti zahtjevi ispunjavaju uvjete prihvatljivosti za financiranje.
- 77.** Prema anketi koju je proveo Sud odbor Europskog parlamenta BUDG i predstavnici 17 država članica u Odboru Vijeća za proračun smatraju da oba postupka mobilizacije omogućuju brz odgovor na nepredviđene događaje i nove potrebe. Izrazili su zabrinutost zbog mobilizacije FSEU-a te pritom napomenuli da isplate traju predugo i da se u sklopu tog procesa općenito ne pruža neposredna pomoć nakon prirodnih katastrofa.

Brzina postupaka mobilizacije

- 78.** Pravila i vremenski okvir za godišnji proračunski postupak jasno su definirani³⁷. Budući da se nacrt proračuna priprema i donosi u godini koja prethodi njegovu izvršenju, obično se ne upotrebljava za hitne slučajeve, zbog čega je vremenski okvir za odobrenje manje relevantan za brzu mobilizaciju. Međutim, Sud je na temelju pregleda 11 slučajeva mobilizacije u okviru godišnjih proračuna utvrdio da su od podnošenja zahtjeva za povećanje proračuna do dana kad ga je odobrilo proračunsko tijelo u prosjeku bila potrebna četiri mjeseca.
- 79.** Kad je riječ o izmjenama proračuna, brz postupak odobrenja ključan je za brzu mobilizaciju netematskih posebnih instrumenata tijekom dotične godine u slučaju izvanrednih i nepredviđenih okolnosti. U pravnoj osnovi³⁸ ne navode se rokovi za proces donošenja, što bi moglo utjecati na brzinu mobilizacije.

³⁵ Stavak 31. [Međuinstitucijskog sporazuma o proračunskoj disciplini](#), 2020.

³⁶ Članci 31. i 32. [Financijske uredbe](#).

³⁷ Članak 314. [Ugovora o funkcioniranju EU-a](#).

³⁸ [Ugovor o funkcioniranju EU-a](#), [Financijska uredba](#), [Uredba o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.](#), [Međuinstitucijski sporazum o proračunskoj disciplini \(dio F\)](#).

- 80.** Analiza slučajeva iz uzorka koju je proveo Sud pokazala je da je brzina mobilizacije u slučaju izmjene proračuna i postupaka prijenosa bila slična, ali postupak prijenosa bio je nešto brži (vidjeti [tablicu 2.](#)). Nepostojanje konkretnih rokova za mobilizaciju u okviru izmjena proračuna nije utjecalo na brzinu mobilizacije.

Tablica 2. | U prosjeku je za dogovor o dodatnoj potrošnji potrebno otprilike isto vremena i pri izmjeni proračuna i pri postupcima prijenosa (slučajevi iz uzorka, 2021. – 2024.)

Relevantni postupak i alat	Rokovi za odobrenje/donošenje	Pričuva u donesenom proračunu	Prosječno vrijeme (u mjesecima)		
			GU BUDG priprema prijedlog na temelju internog zahtjeva	Postupci u Vijeću i Parlamentu	Cijeli postupak
Izmjena proračuna (SMI, FLEX, razlike do gornje granice)	Nema ih, ali u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom treba se u obzir uzeti relativna hitnost	Ne	0,9	2,1	3,0
Prijenos u okviru godišnjeg proračuna (EGF, SEAR (dva dijela: FSEU i EAR), BAR)	Da, u roku od šest tjedana od primitka prijedloga (ili tri tjedna u hitnim okolnostima)	Da	1,1	1,1	2,2

Napomena: iz usporedbe je isključen jedan netipičan slučaj, u kojem su od internog zahtjeva Komisije do donošenja izmjene proračuna prošle gotovo dvije godine jer je bio potreban politički dogovor o paketu za potporu sirijskim izbjeglicama.

Izvor: Sud, na temelju pravnih akata i podataka Komisije.

Trajanje procjena koje prethode prijedlogu za mobilizaciju

- 81.** Sud je analizirao i koliko je vremena Komisiji potrebno da procijeni zahtjeve država članica za financijska sredstva iz EGF-a i FSEU-a. Ta se procjena provodi prije podnošenja prijedloga za prijenos proračunskih sredstava. Na temelju zakonskih rokova taj proces može trajati do pet (EGF) ili sedam (FSEU) mjeseci. U izvješćima o evaluaciji navedenih alata³⁹ jedna od kritika odnosila se na duljinu tih postupaka. Taj vremenski okvir možda je predug za brz odgovor na hitne potrebe. Osim toga, Vijeće i Parlament moraju za mobilizaciju donijeti dva pravna akta i na svaki od njih primjenjuju se zasebna pravila o glasovanju.

³⁹ „Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016”, Europska komisija, 2018.; Izvješće Komisije o ex post evaluaciji Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji (EGF) za razdoblje 2014. – 2020, Europska komisija, 2021.

- 82.** Kad je riječ o slučajevima iz uzorka, Sud je analizirao ukupno vrijeme od podnošenja zahtjeva države članice do donošenja odluka o mobilizaciji EGF-a i FSEU-a (vidjeti [tablicu 3.](#)). U prosjeku je bilo potrebno pet mjeseci za predmete u okviru EGF-a, a više od deset mjeseci za predmete u sklopu FSEU-a, što nije uvijek bilo u skladu s rokovima utvrđenim u Uredbi o FSEU-u. Za neke je zahtjeve Komisiji trebala jedna godina da dovrši svoju procjenu i zatraži mobilizaciju FSEU-a, u usporedbi s rokom od šest tjedana koji je utvrđen u Uredbi. Komisija smatra da su razlozi za to bili nesigurnost u pogledu raspoloživog proračuna za FSEU, grupiranje zahtjeva i dugotrajan proces pojašnjavanja jer su države članice ponekad podnosile nepotpune zahtjeve.

Tablica 3. | Proces mobilizacije EGF-a i FSEU-a za hitnu pomoć nije brz (slučajevi iz uzorka, 2021. – 2024.)

Mobilizacija tematskih posebnih instrumenata za koje postoji sektorsko zakonodavstvo	Prosječno vrijeme (u mjesecima)				
	Zahtjev države članice do trenutka kad se smatra potpunim	Procjena zahtjeva koju provodi nadležni GU	Prijedlog koji priprema GU BUDG na temelju internog zahtjeva	Postupci u Vijeću i Parlamentu	Cijeli postupak
EGF	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
FSEU: prirodne katastrofe	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
FSEU: zdravstvene krize	8,5*		1,1	1,1	10,7

*Budući da su zahtjevi povezani s bolešću COVID-19 za financijska sredstva iz FSEU-a bili bez presedana, vrijeme se ne može precizno podijeliti na vrijeme potrošeno do trenutka kad se zahtjev smatra potpunim, s jedne strane, i procjene Komisije, s druge strane.

Izvor: Sud, na temelju pravnih akata i podataka Komisije.

- 83.** Za razliku od procesa podnošenja zahtjeva za FSEU i EGF, u skladu s prijedlogom za prijenos iz BAR-a nije bila potrebna prethodna Komisijina procjena zahtjeva država članica za financiranje. U skladu s Uredbom o BAR-u Komisija je izračunala privremeno dodijeljena financijska sredstva za svaku državu članicu⁴⁰ i isplatila ih kao pretfinanciranje u iznosu do 73 % u tri godišnja obroka u razdoblju 2021. – 2023., a završno plaćanje planirano je za 2025. Na temelju odstupanja od Financijske uredbe Komisija u svojoj odluci nije trebala opisati mjere za financiranje⁴¹. S tim u vezi provest će 2025. *ex post* procjenu usklađenosti potrošnje s Uredbom o BAR-u.

⁴⁰ [Provedbena odluka Komisije \(EU\) 2021/1803](#) o utvrđivanju provizornih iznosa dodijeljenih svakoj državi članici iz sredstava pričuve za prilagodbu Brexitu, 2021.

⁴¹ Članak 8. stavak 5. [Uredbe o BAR-u](#).

- 84.** Proračunsko tijelo ispituje prijedlog Komisije za mobilizaciju tematskih posebnih instrumenata EGF, FSEU i BAR u skladu sa strogim pravilima koja se temelje na sektorskim propisima. Jedini razlog za odbijanje ili izmjenu prijedloga bio bi da on sadržava pogreške ili da je u suprotnosti s propisima. Proračunsko tijelo nije promijenilo prijedlog Komisije ni u jednom analiziranom slučaju. Sud je na temelju uzorka utvrdio da bi se uključivanjem tih alata u proračun VFO-a u obliku pričuve kojom upravlja Komisija priprema prijenosa i donošenje odluka u prosjeku mogli skratiti za 2,2 mjeseca.
- 85.** To se ne bi primjenjivalo na tematski posebni instrument EAR jer uvjeti i kriteriji za dodjelu financijskih sredstava u sklopu tog instrumenta nisu uređeni sektorskim zakonodavstvom. EAR se mobilizira u okviru postupka prijenosa i Sud je utvrdio da je upotrijebljen za financiranje iste vrste potreba kao što su one koje se financiraju iz netematskih posebnih instrumenata i razlika do gornje granice (vidjeti odlomak [66](#)), koji se mobiliziraju u okviru proračunskog postupka. Budući da se prosječno vrijeme mobilizacije za ta dva postupka gotovo ne razlikuje (odlomak [80](#)), spajanjem EAR-a s FLEX-om ne bi se znatno smanjila vjerojatnost za brzu mobilizaciju.

Ne postoji strukturiran pristup dokumentiranju analize u vezi s alternativnim mogućnostima i iznosima financiranja

- 86.** U [načelima OECD-a za upravljanje proračunom](#) utvrđeno je da s obzirom na ograničena sredstva izrada proračuna uključuje određivanje prioriteta, procjenu vrijednosti za uloženi novac i donošenje odluka.
- 87.** Prije nego što predloži mobilizaciju tematskog posebnog instrumenta EAR i netematskih posebnih instrumenata FLEX i SMI, Komisija mora ispitati mogućnost za preraspodjelu odobrenih sredstava u okviru donesenog godišnjeg proračuna⁴². Mogućnosti za preraspodjelu moraju se razmotriti i pri predlaganju upotrebe nedodijeljenih razlika do gornje granice tijekom određene proračunske godine (na temelju izmjene proračuna)⁴³.
- 88.** Prije mobilizacije tematskih posebnih instrumenata EGF, FSEU i BAR nije potrebno ispitati mogućnosti za preraspodjelu jer se tim instrumentima financiraju posebni rashodi u skladu s kriterijima utvrđenim u pravnom aktu za pojedini instrument.

⁴² Članak 9. stavak 1. točka (b), članak 11. stavak 1. točke (a) i (c), članak 11. stavak 4. i članak 12. Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.; stavci 10., 12. i 13. [Međuinstitucijskog sporazuma o proračunskoj disciplini](#).

⁴³ Članak 44. stavak 2. Financijske uredbe ([2018/1046](#), idem [2024/2509](#) (preinaka)).

- 89.** Kad je riječ o slučajevima iz uzorka, Sud je analizirao dokumentaciju Komisije kako bi provjerio uključuje li ona ispitivanje mogućnosti za preraspodjelu odobrenih sredstava u okviru postojećih programa, obrazloženje potreba, iznosa i odabira alata za fleksibilnost te usklađivanje svrhe svake mobilizacije sa zahtjevima specifičnim za pojedine alate.
- 90.** Od 26 slučajeva iz uzorka njih 20 odnosilo se na upotrebu ili mobilizaciju razlika do gornje granice, EAR-a, SMI-ja i FLEX-a za koju je bilo potrebno ispitati mogućnosti za preraspodjelu. Komisija je u 14 slučajeva od njih 20 utvrdila alternativne mogućnosti za financiranje kako bi zadovoljila nove potrebe s pomoću preraspodjele, ali i s pomoću ponovnog utvrđivanja prioriteta te upotrebe ugrađenih fleksibilnosti i instrumenata za hitnu potporu ispod gornjih granica VFO-a. Zato su u slučajevima iz uzorka Suda smanjeni iznosi koje je trebalo upotrijebiti u okviru alata za fleksibilnost. Ti su iznosi bili u rasponu od 6 % do 68 % financijskih sredstava potrebnih za pokrivanje dodatnih potreba, što upućuje na to da su te alternativne mogućnosti financiranja bile važan izvor financiranja za nove potrebe, među ostalim za nove političke prioritete i programe. U preostalih šest slučajeva iz uzorka alati za fleksibilnost bili su jedini izvor financiranja.
- 91.** Sud je u pogledu navedenih 20 slučajeva utvrdio da ispitivanje mogućnosti za preraspodjelu nije bilo jasno i sljedivo dokumentirano. Sud nije mogao potvrditi da su ispitane i iskorištene sve mogućnosti za preraspodjelu jer nije postojao odgovarajući revizijski trag (vidjeti [okvir 5.](#)). Komisija smatra da u nekim slučajevima strukturirani pristup dokumentiranju nije postojao zbog toga što je bilo potrebno hitno pripremiti prijedlog za mobilizaciju. Komisija u svojim internim postupcima nije utvrdila nikakve konkretne korake ni kontrolni popis za ispitivanje mogućnosti za preraspodjelu koje bi mogla primijeniti prije predlaganja upotrebe razlika do gornje granice ili mobilizacije netematskih posebnih instrumenata. Osim toga, od osoblja nije zahtijevala da dokumentira taj postupak i razmatrane alternative.

Okvir 5.

Primjer nedovoljno dokumentiranog donošenja odluka

FLEX je mobiliziran za dvije nove zakonodavne inicijative: [Akt o jačanju europske obrambene industrije putem zajedničke nabave](#) (EDIRPA) (500 milijuna eura) i [Akt o podupiranju proizvodnje streljiva](#) (ASAP, 343 milijuna eura).

U prijedlogu EDIRPA-e, koji je iznesen u srpnju 2022. i usvojen u listopadu 2023., nije bilo navedeno da se financijska sredstva za tu inicijativu pokušaju osigurati uštedama ili preraspodjelama. Komisija je taj propust pripisala vremenskim ograničenjima i ograničenom opsegu naslova 5. „Sigurnost i obrana”.

Za razliku od toga, ASAP, predložen u svibnju 2023. i donesen u srpnju 2023., bio je financiran (i) preraspodjelom u okviru naslova 5. (260 milijuna eura iz Europskog fonda za obranu); (ii) dijelom dogovorenih sredstava za EDIRPA-u (43 milijuna eura) i (iii) iz FLEX-a (40 milijuna eura). U popratnoj dokumentaciji koju je Sud zaprimio za taj slučaj nije bilo pojašnjeno zašto mogućnosti za preraspodjelu upotrijebljene za ASAP nisu bile iskorištene i prije za EDIRPA-u.

92. U revizijskoj anketi koju je Sud proveo odbor Europskog parlamenta BUDG naveo je da Komisija obično pruža osnovno objašnjenje drugih ispitanih mogućnosti za financiranje, ali ono nije dovoljno detaljno i pouzdano te ne obuhvaća objašnjenje učinka na programe iz kojih su odobrena sredstva uzeta. Neki ispitanici iz Odbora Vijeća za proračun izjavili su da Komisija takve informacije pruža uvijek (6 % od 17 ispitanika koji su odgovorili) ili obično (47 % od 17 ispitanika koji su odgovorili), dok su drugi (47 % od 17 ispitanika koji su odgovorili) naveli da to čini rijetko.
93. Osim toga, analiza slučajeva iz uzorka koju je proveo Sud pokazala je da obrazloženje iznosa za financiranje novih potreba nije bilo dovoljno jasno ili detaljno u 18 od 20 slučajeva koji su uključivali upotrebu i mobilizaciju razlika do gornje granice, netematskih posebnih instrumenata FLEX i SMI te tematskog posebnog instrumenta EAR. U tom obrazloženju nisu bili navedeni povezani izračuni o tome kako su ti iznosi procijenjeni ni financijska raščlamba posebnih aktivnosti koje su se trebale financirati. U 13 slučajeva ti su iznosi bili povezani s političkim dogovorima o odgovarajućem financiranju za predmetne potrebe. U preostalih pet slučajeva predloženi iznosi bili su povezani s posebnim događajima zbog kojih je bilo potrebno povećati financijska sredstva za određene programe VFO-a u područjima humanitarne pomoći, zdravstva i civilne zaštite.

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Jan Gregor, na sastanku održanom u Luxembourg 8. srpnja 2025.

za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Fleksibilnost u proračunu EU-a

- 01.** EU upotrebljava dugoročne proračune koji se nazivaju višegodišnji financijski okviri (VFO). Njima se pruža stabilan okvir za povećanje predvidljivosti financija EU-a s pomoću pravno obvezujućih godišnjih ograničenja („gornje granice”). Te su gornje granice utvrđene za prihode („gornja granica vlastitih sredstava”) i rashode („gornja granica VFO-a”) te za svaku kategoriju potrošnje („naslov”). Jedan je od najzahtjevnijih aspekata uspješnog višegodišnjeg financijskog planiranja postizanje ravnoteže između stabilnosti i predvidljivosti, s jedne strane, i fleksibilnosti, s druge strane¹.
- 02.** VFO-om je trenutačno obuhvaćeno razdoblje od sedam godina, koje je dulje nego u većini zemalja OECD-a, u kojima srednjoročni okviri za rashode obuhvaćaju najviše od tri do pet godina². Nadalje, potrebno je nekoliko godina za pripremu novog VFO-a. Komisiji je potrebna otprilike jedna godina za pripremu te svoj prijedlog mora predstaviti dvije i pol godine prije početka VFO-a³.

¹ „How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF)”, Služba Europskog parlamenta za istraživanja, 2020.

² Poglavlje 4. „Budgeting practices and procedures”, *Government at a glance*, OECD, 2013.

³ Članak 21. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. (Uredba o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.).

- 03.** Osim zbog trajanja VFO-a i upotrebe gornjih granica proračun EU-a čini se nefleksibilan i zbog nekoliko drugih značajki, na primjer:
- o obvezuju ga proračunska načela utvrđena u [Ugovoru o funkcioniranju EU-a](#)⁴ i objašnjena u Financijskoj uredbi⁵. Načela kao što su jedinstvo, jedna godina i specifikacije ograničavaju mogućnosti za dodjelu dodatnih sredstava i premještanje dodijeljenih sredstava unutar VFO-a;
 - o oko dvije trećine proračuna unaprijed je dodijeljeno državama članicama⁶, čime se ograničava mogućnost Komisije za preraspodjelu potrošnje među proračunskim linijama.
- 04.** Proračun istodobno mora biti fleksibilan kako bi se u obzir uzeli nepredviđeni izazovi, na primjer u krizama i izvanrednim situacijama, te promjenjivi prioriteti. VFO uključuje posebne odredbe i „posebne instrumente” kako bi se na raspolaganje stavila financijska sredstva u tim okolnostima. Ti mehanizmi fleksibilnosti omogućuju odstupanje od obvezujućih gornjih granica VFO-a i od proračunskih načela dodavanjem odobrenih financijskih sredstava i njihovim premještanjem između godina i među naslovima.
- 05.** Višestruke krize koje su posljednjih godina pogodile EU, posebno gospodarski, migracijski, sigurnosni i zdravstveni izazovi, prirodne katastrofe, rat, inflacija i potreba za rješavanjem novih političkih prioriteta, bile su potvrda za to da proračun EU-a treba biti fleksibilan. Kao odgovor na taj razvoj događaja EU je proširio svoje alate za fleksibilnost u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. i VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. EU je dodatno ojačao svoj paket instrumenata za fleksibilnost u okviru preispitivanja VFO-a u sredini programskog razdoblja dogovorenog u veljači 2024.⁷
- 06.** Pri razmatranju ukupnog stupnja proračunske fleksibilnosti potrebno je razlikovati netematske posebne instrumente, zajedno s razlikama do gornje granice, od tematskih posebnih instrumenata. Fleksibilnost tematskih posebnih instrumenata ograničena je zbog njihove vrlo specifične svrhe, dok netematski posebni instrumenti i razlike do gornje granice nisu vezani posebnom svrhom.

⁴ Članak 310. [Ugovora o funkcioniranju EU-a](#).

⁵ Članak 6. [Financijske uredbe](#).

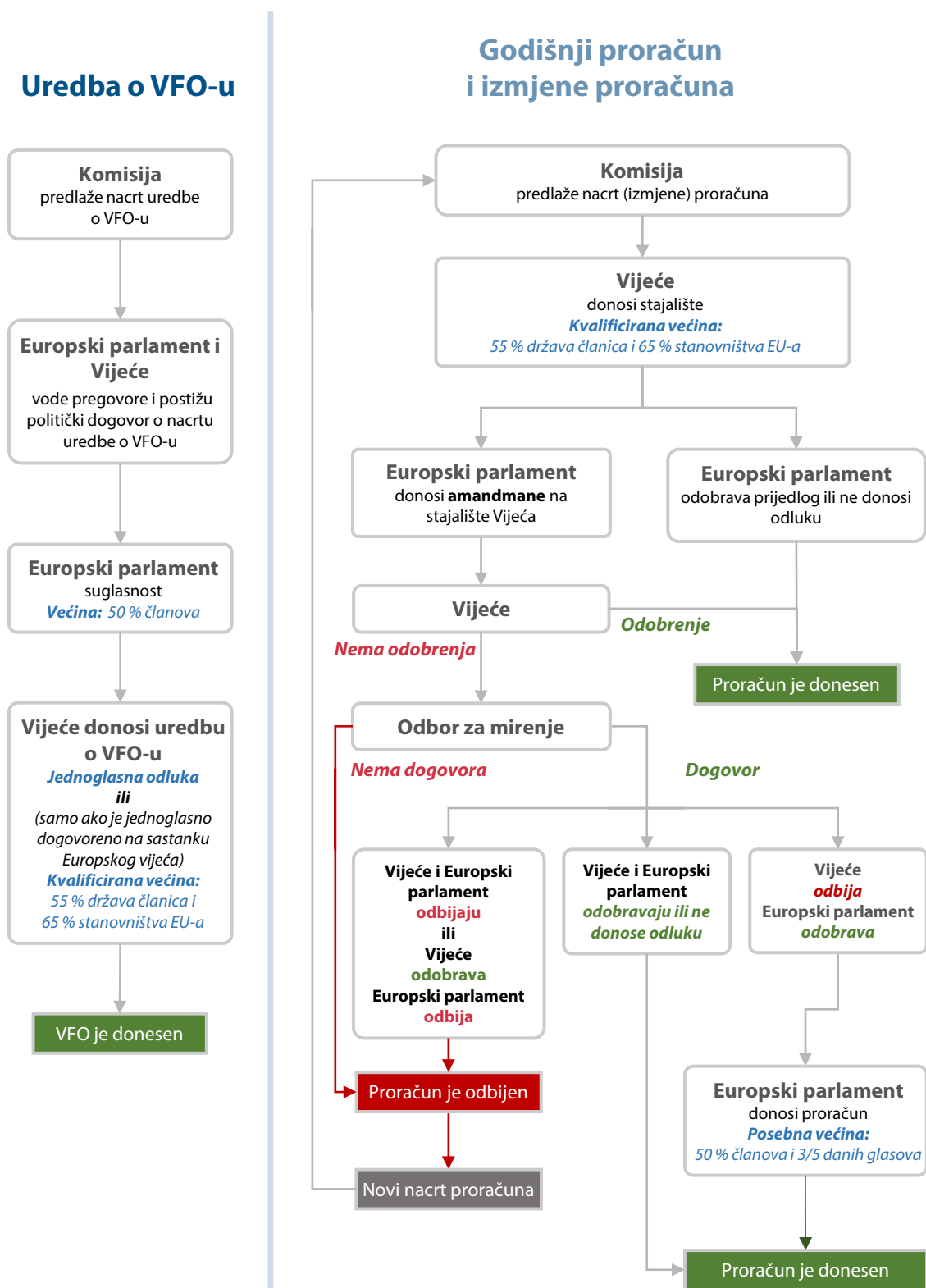
⁶ „The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU”, Europska komisija, 2021.

⁷ Članak 4. [Uredbe \(EU\) 2023/435](#).

Uloge i odgovornosti

- 07.** Na *slici 1.* prikazuju se ključni koraci u procesu odobrenja Uredbe o VFO-u te godišnjih proračuna i izmjena proračuna.

Slika 1. | Postupak odobrenja Uredbe o VFO-u te godišnjih proračuna i izmjena proračuna



Izvor: Sud, na temelju članaka 312. i 314. Ugovora o funkcioniranju EU-a, članka 21. Uredbe o VFO-u i pregleda zakonodavnog postupka u Europskom parlamentu.

- 08.** Kad je riječ o posebnim aranžmanima za upotrebu alata za fleksibilnost, odluku o mobilizaciji tematskih posebnih instrumenata zajednički donose Parlament i Vijeće nakon prijedloga Komisije za prijenos u odgovarajuće proračunske linije. O mobilizaciji netematskih posebnih instrumenata i upotrebi razlika do gornje granice odlučuje se u okviru proračunskog postupka, u skladu s kojim se relevantnim programima dodjeljuju dodatna financijska sredstva.

Opseg revizije i revizijski pristup

- 09.** Sud je u okviru ove revizije procijenio jesu li alati za fleksibilnost proračuna EU-a za VFO za razdoblje 2021. – 2027. bili dobro osmišljeni i je li njihova upotreba bila opravdana tako da se izbjegne rizik od prekomjernog iskorištavanja tih alata tijekom prvih godina VFO-a. Revizija je bila usmjerena na strukturu i mobilizaciju tematskih (EGF, SEAR i BAR) i netematskih (SMI i FLEX) posebnih instrumenata iznad gornje granice VFO-a te upotrebu razlika do gornje granice VFO-a u trenutačnom VFO-u. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 2021. – 2024.
- 10.** Opsegom revizije nisu bili obuhvaćeni pričuva za Ukrajinu i Instrument EURI jer je bilo prerano za procjenu njihova funkcioniranja u praksi. Revizijom nisu obuhvaćeni ni strukturni elementi kojima se pruža fleksibilnost ispod gornjih granica VFO-a (prijenosi, prenesena sredstva, ugrađene programske pričuve itd.) jer se njima u doneseni proračun ne dodaju dodatna odobrena sredstva.
- 11.** Sud je analizirao sljedeće:
- dokumente na kojima se temelje VFO za razdoblje 2021. – 2027. i pojedinačni alati za fleksibilnost, dopunjene dodatnim pojedinostima iz razgovora s osobljem Komisije;
 - strukturu alata (uključujući dodijeljene iznose) u usporedbi s međunarodnim standardima za javne proračune (ako je bilo moguće, s obzirom na jedinstvenu prirodu proračuna EU-a);
 - pravila i postupke za mobilizaciju; te
 - uzorak od 26 slučajeva mobilizacije/upotrebe alata za fleksibilnost u ukupnom iznosu od gotovo 10 milijardi eura, a taj uzorak obuhvaća svaki korak od podnošenja početnog zahtjeva do donošenja konačne odluke.

- 12.** Prikaz podataka o upotrebi razlika do gornje granice i mobilizaciji posebnih instrumenata odražava cilj revizije koju je Sud proveo, tj. da ispita kako su se s pomoću tih alata iz proračuna EU-a financirale različite dodatne potrebe. Sud je kao polazište uzeo stvarne potrebe koje je trebalo financirati te je upotrijebio proračunske dokumente za utvrđivanje kako su se te potrebe financirale iz dostupnih razlika do gornje granice i posebnih instrumenata. Razlike do gornje granice izračunane su se na temelju razlike između donesenih gornjih granica VFO-a i programiranih rashoda te se mogu promijeniti tijekom VFO-a zbog prilagodbi financijskog programiranja. Uštedama i drugim promjenama tijekom izvršenja proračuna stoga se povećavaju raspoložive razlike do gornje granice u usporedbi s početnim razlikama do gornje granice dogovorenim pri donošenju Uredbe o VFO-u. Prema mišljenju Suda te su „oslobođene” razlike bile raspoložive za zadovoljavanje novih potreba.
- 13.** Kako bi dopunio navedene izvore informacija, Sud je proveo anketu među predstavnicima 27 država članica EU-a u Odboru Vijeća za proračun i Odboru Parlamenta za proračune kako bi prikupio njihova stajališta kao proračunskog tijela koje odlučuje o osmišljavanju i upotrebi tih alata. Sud je zaprimio odgovore predstavnika 17 država članica u Odboru Vijeća i jedan odgovor Odbora Parlamenta koji sadržava zbirna stajališta njegovih članova. Pitanja iz ankete obuhvaćala su teme kao što su primjerenost iznosa raspoloživih za alate za fleksibilnost, složenost okvira za fleksibilnost, brzina postupaka mobilizacije i dostatnost informacija koje Komisija dostavlja u procesu donošenja odluka.

Prilog II. – Ključni pravni zahtjevi

01. U [tablici 1.](#) prikazan je pregled ključnih značajki alata za fleksibilnost proračuna EU-a obuhvaćenih ovom revizijom, kako je utvrđeno u relevantnom zakonodavstvu.

Tablica 1. | Pregled ključnih pravnih zahtjeva u pogledu alata za fleksibilnost

Alat za fleksibilnost	Svrha	Pravila o mobilizaciji/upotrebi i pravna osnova
Razlike do gornje granice	Svrha nije definirana.	Tijekom proračunskog postupka i u trenutku donošenja općeg proračuna Unije moraju se u najvećoj mogućoj mjeri na raspolaganje staviti dovoljne razlike do gornje granice za različite naslove VFO-a, osim za podnaslov „Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija”. Pravna osnova: točka 7. Međuinstitucijskog sporazuma
Netematski posebni instrumenti		
Jedinstveni instrument za razliku do gornje granice (SMI)	Omogućiti prijenos raspoloživih razlika do gornje granice VFO-a između godina i među naslovima VFO-a.	Tri dijela: (a) razlike koje su ostale raspoložive do gornje granice VFO-a za odobrena sredstva za preuzimanje obveza u prethodnoj godini; (b) razlika između izvršenih plaćanja i gornje granice za plaćanja u sklopu VFO-a u prethodnoj godini; i (c) kao krajnja mjera, dodatni iznosi koji se mogu staviti na raspolaganje ako se prebiju s razlikama do gornje granice za tekuću godinu ili buduće godine. Maksimalni godišnji iznosi: 0,04 % BND-a EU-a za odobrena sredstva za preuzimanje obveza 0,03 % BND-a EU-a za odobrena sredstva za plaćanje - fiksna maksimalna prilagodba gornje granice za plaćanje u razdoblju 2025. – 2027. Pravna osnova: članak 11. Uredbe o VFO-u .
Instrument fleksibilnosti (FLEX)	Financiranje posebnih nepredviđenih rashoda za određenu financijsku godinu.	Maksimalni godišnji iznosi: 915 milijuna eura za razdoblje 2021. – 2023.; 1 346 milijuna eura za razdoblje 2024. – 2027. Nepotrošeni iznosi u okviru SEAR-a prenose se na FLEX. Neiskorišteni iznosi u okviru FLEX-a mogu se iskoristiti do godine N + 2. Pravna osnova: članak 12. Uredbe o VFO-u .
Tematski posebni instrumenti		
Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF)	Podupiranje socioekonomskih transformacija koje su rezultat globalizacije te tehnoloških i okolišnih promjena pružanjem pomoći radnicima koji su proglašeni viškom i samozaposlenim osobama koje su prestale obavljati svoju djelatnost da se prilagode strukturnim promjenama.	Maksimalni godišnji iznos: 30 milijuna eura. Pravna osnova: članak 8. Uredbe o VFO-u . Dodatni pravni akt: Uredba (EU) 2021/691 o Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji za radnike koji su proglašeni viškom .
Pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi (SEAR)	Europska pričuva za solidarnost: pružanje pomoći za odgovor na hitne situacije uzrokovane velikim katastrofama obuhvaćenim Fondom solidarnosti Europske unije (FSEU).	Maksimalni godišnji iznos: 1016 milijuna eura. Neiskorišteni iznosi u okviru FSEU-a mogu se iskoristiti do godine N + 1. U posljednjem tromjesečju predmetne godine mora ostati raspoloživo 25 % godišnjeg iznosa. Pravna osnova: članak 9. Uredbe o VFO-u . Dodatni pravni akt: Uredba Vijeća (EZ) br. 2012/2002 od 11. studenoga 2002. o osnivanju Fonda solidarnosti Europske unije

Alat za fleksibilnost	Svrha	Pravila o mobilizaciji/upotrebi i pravna osnova
	Pričuva za pomoć u nuždi (EAR): pružanje brzih odgovora na posebne hitne potrebe unutar ili izvan Unije nakon događaja koje nije bilo moguće predvidjeti.	Maksimalni godišnji iznos: 508 milijuna eura. Neiskorišteni iznosi u okviru EAR-a mogu se iskoristiti do godine N + 1. Pravna osnova: članak 9. Uredbe o VFO-u .
Pričuva za prilagodbu Brexitu (BAR)	Pružanje pomoći u suzbijanju nepredviđenih i štetnih posljedica u državama članicama i sektorima koji su najteže pogođeni povlačenjem Ujedinjene Kraljevine iz EU-a.	Maksimalni ukupni iznos za cijeli VFO: 4491 milijun eura. Pravna osnova: članak 10. Uredbe o VFO-u . Dodatni pravni akt: Uredba (EU) 2021/1755 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2021. o uspostavi pričuve za prilagodbu Brexitu

Napomena: svi su iznosi u cijenama iz 2018.

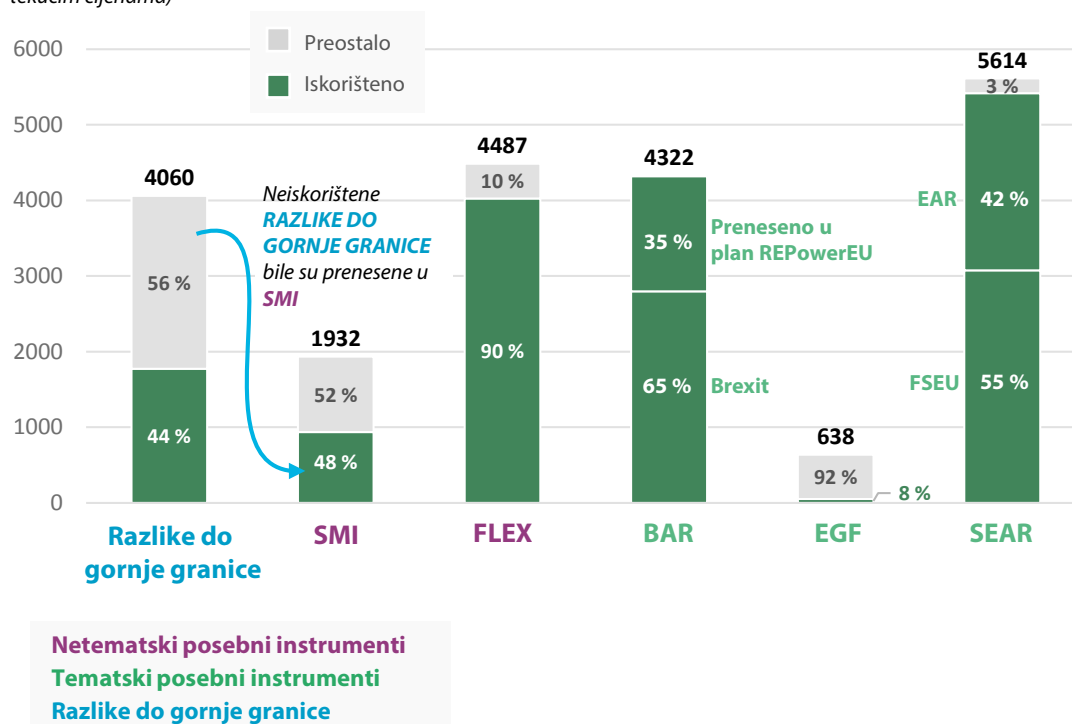
Izvor: Sud, na temelju pravnih akata navedenih u tablici.

Prilog III. – Upotreba alata za fleksibilnost u razdoblju 2021. – 2024.

- 01.** Sud je analizirao upotrebu alata za fleksibilnost u razdoblju 2021. – 2024. (vidjeti [sliku 1.](#)). Neki od tih alata upotrebljavali su se intenzivnije od drugih. Konkretno, najveća potražnja bila je za SEAR-om i FLEX-om.

Slika 1. | FLEX i SEAR intenzivno su se upotrebljavali u razdoblju 2021. – 2024.

(u milijunima eura, u tekućim cijenama)



Napomena: na slici su prikazane ukupne razlike do gornje granice koje su bile stvarno raspoložive u razdoblju 2021. – 2024. Ukupni raspoloživi iznosi za FLEX, BAR, EGF i SEAR zbroj su godišnjih sredstava dodijeljenih za razdoblje 2021. – 2024., uključujući izmjene u sklopu preispitivanja VFO-a u sredini programskog razdoblja za 2024.

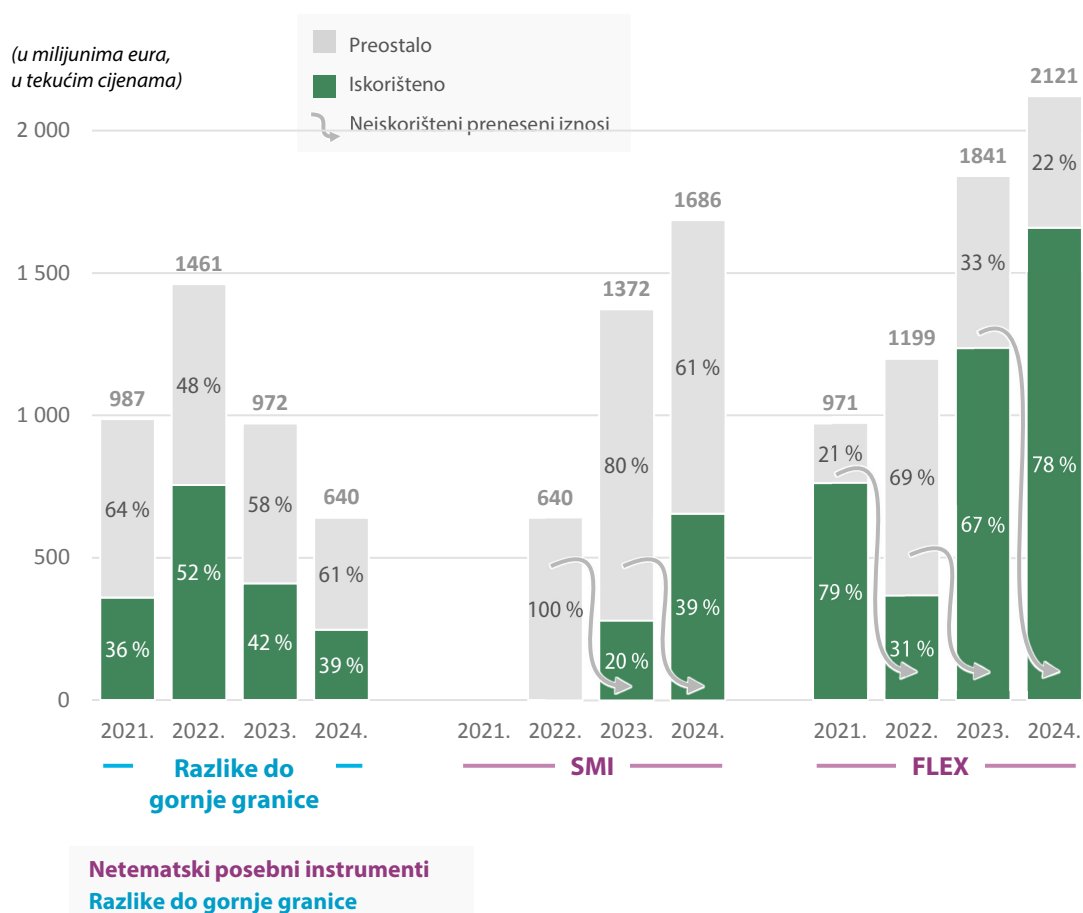
Izvor: Sud, na temelju [Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.](#), proračunskih dokumenata i podataka Komisije.

Upotreba razlika do gornje granice i netematskih posebnih instrumenata

- 02.** Analiza upotrebe razlika do gornje granice i netematskih instrumenata FLEX i SMI u razdoblju 2021. – 2024. pokazala je da su se razlike do gornje granice najintenzivnije upotrebljavale 2022. kad je počeo agresivni rat Rusije protiv Ukrajine. Potražnja za SMI-jem i FLEX-om znatno se povećala 2023. i 2024. zbog visoke inflacije koja je utjecala na

administrativne troškove EU-a i troškove kamata za [Instrument Europske unije za oporavak \(EURI\)](#) (vidjeti [sliku 2.](#)).

Slika 2. | U razdoblju 2021. – 2024. nove su se potrebe sve više zadovoljavale razlikama do gornjih granica i netematskim posebnim instrumentima



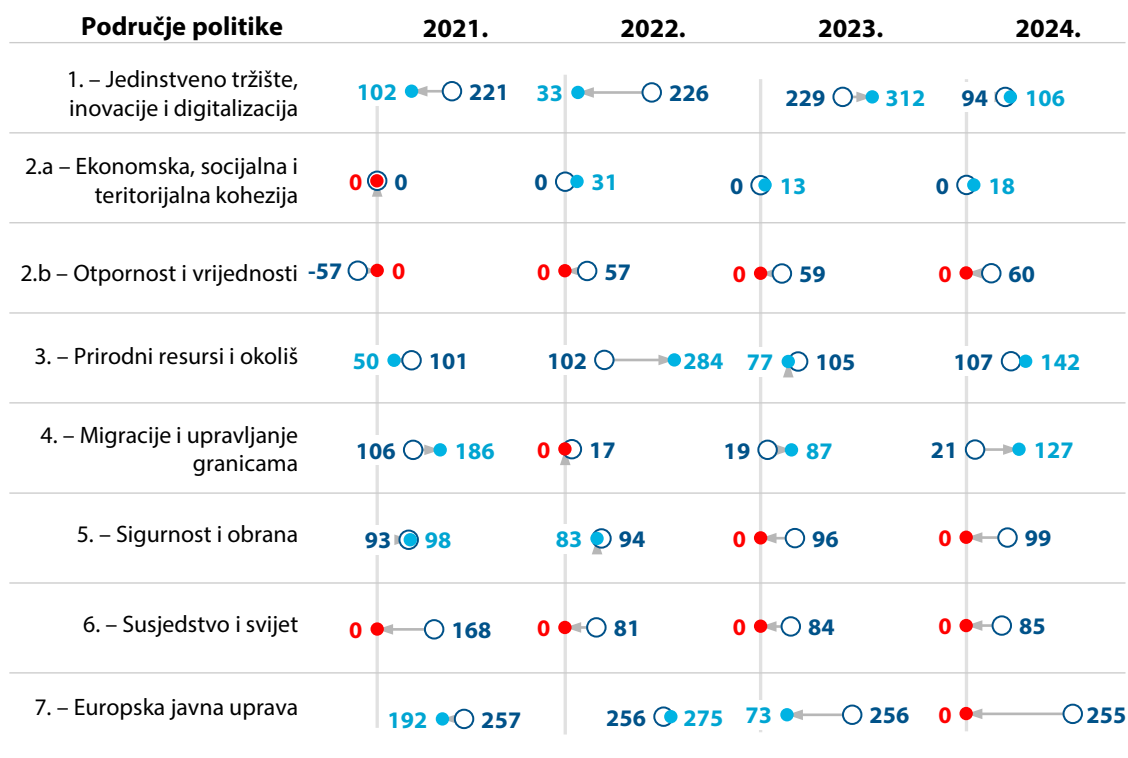
Napomena: na slici su prikazane ukupne razlike do gornje granice koje su bile stvarno raspoložive u razdoblju 2021. – 2024. Ukupni raspoloživi iznosi 2024. odražavaju izmjene uvedene tijekom preispitivanja VFO-a u sredini programskog razdoblja.

Izvor: Sud, na temelju [Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.](#), proračunskih dokumenata i podataka Komisije.

- 03. Razlike do gornje granice** bile su iscrpljene u posebnim područjima politike u sklopu VFO-a u kojima je došlo do povećanih novih potreba, dok je u drugim područjima potražnja bila manja, pa su preostale razlike do gornje granice bile uključene u SMI. Na [slici 3.](#) prikazano je da su **razlike do gornje granice** u naslovima VFO-a 2.b, 5. i 6. („Otpornost i vrijednosti”, „Sigurnost i obrana” te „Vanjsko djelovanje”) bile stalno iscrpljene.

Slika 3. | Raspoložive razlike do gornje granice bile su stalno iscrpljene za područja politike povezana s otpornošću, obranom i vanjskim djelovanjem

(u milijunima eura, u tekućim cijenama)



○ Početna razlika do gornje granice u skladu s donesenom Uredbom o VFO-u

Preostala razlika do gornje granice na kraju godine:

● veća od 0

● nije bilo preostale razlike do gornje granice

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije, GU BUDG, „The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures”, 2021. (za početne godišnje razlike do gornje granice); tehničko ažuriranje financijskog programiranja za 2026. i 2027. nakon donošenja proračuna za 2025. (za ažurirane razlike do gornje granice u razdoblju 2021. – 2024 i okvirne razlike do gornje granice u razdoblju 2025. – 2027.).

- 04.** U okviru naslova 5. VFO-a razlike do gornje granice bile su iscrpljene tijekom 2023. i 2024. zbog uspostave [Akta o jačanju europske obrambene industrije putem zajedničke nabave](#) (EDIRPA) kao odgovora na agresivni rat Rusije protiv Ukrajine. U okviru naslova 6. bilo je potrebno ojačati programe vanjskog djelovanja EU-a zbog promjene političkih prioriteta, pa je bilo potrebno više financijskih sredstava za potporu sirijskim izbjeglicama u Turskoj i susjednim zemljama za razdoblje 2021. – 2024. Znatna upotreba razlika do gornje granice u okviru drugih naslova bila je posljedica povećanih troškova zaduživanja za EURI (naslov 2.b), potpore sustavima prihvata osoba koje bježe iz Ukrajine (naslov 4.) i učinka inflacije na administrativne rashode (naslov 7.).

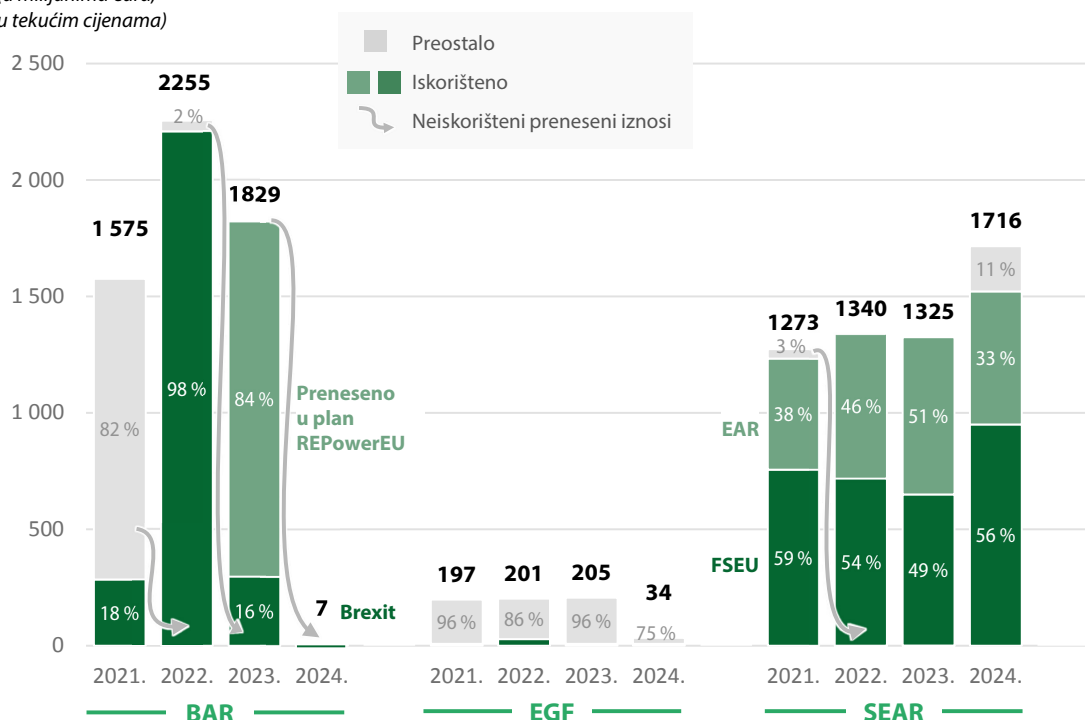
- 05.** **SMI** je bio mobiliziran samo 2023. i 2024. Međutim, svaki put kad je bio upotrijebljen, iznosi su bili znatni, u prosjeku oko 200 milijuna eura. Kako bi se u odnosu na početne procjene pokrila sljedeća povećanja programiranih rashoda uzrokovana naglim rastom inflacije, bilo je mobilizirano 60 % ukupnog iznosa SMI-ja: (i) rashoda za troškove kamata za financijska sredstva pozajmljena na tržištima kapitala kako bi se financirao EURI; i (ii) administrativnih rashoda institucija EU-a. Drugi slučajevi mobilizacije bili su povezani s političkim sporazumima za jačanje mjera povezanih s migracijama i humanitarnom pomoći.
- 06.** Potražnja za **FLEX-om** nije bila linearna. Upotrebljavao se umjereno 2021. i 2022., a financijska sredstva prenesena su u sljedeće godine. Potražnja se zatim znatno povećala 2023. i 2024. iako FLEX nikad nije bio u potpunosti iscrpljen.
- 07.** Kao i u slučaju SMI-ja, glavna svrha mobilizacije FLEX-a (45 %) bila je rješavanje pitanja povećanih troškova kamata za EURI koji su bili posljedica povećanja inflacije. Osim toga, 25 % financijskih sredstava mobilizirano je za humanitarnu pomoć, a 14 % iskorišteno je za rješavanje krize uzrokovane bolešću COVID-19 i prirodnih katastrofa. Preostali iznosi (16 %) mobilizirani su za nove političke prioritete i jačanje programa VFO-a.

Upotreba tematskih posebnih instrumenata

- 08.** Analiza potrošnje u sklopu tematskih posebnih instrumenata pokazala je da tematski posebni instrumenti **BAR** i **EGF** ni približno nisu bili dovoljno iskorišteni, dok je **SEAR**, koji obuhvaća FSEU i EAR, u potpunosti iskorišten svake godine u razdoblju 2021. – 2023. prije izmjena koje su uvedene tijekom preispitivanja VFO-a u sredini programskog razdoblja iz 2024. (vidjeti [sliku 4.](#)).

Slika 4. | U razdoblju 2021. – 2024. BAR i EGF nisu bili dovoljno iskorišteni, dok je potražnja za SEAR-om bila velika

(u milijunima eura,
u tekućim cijenama)



Tematski posebni instrumenti

Napomena: ukupni raspoloživi iznosi 2024. odražavaju izmjene uvedene tijekom preispitivanja VFO-a u sredini programskog razdoblja.

Iznos iz BAR-a prenesen u plan REPowerEU 2023. uključuje iznose isplaćene u obliku pretfinanciranja državama članicama 2021. (123 milijuna eura) i 2022. (335 milijuna eura). Ti iznosi nisu uključeni u raspoložive i iskorištene iznose 2021. i 2022.

Izvor: Sud, na temelju [Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.](#), proračunskih dokumenata i podataka Komisije.

- 09.** Komisija je do 2023. u obliku pretfinanciranja isplatila iznos od 2,8 milijardi eura za 17 država članica koje su podnijele zahtjev za potporu iz BAR-a, dok 10 država članica nije podnijelo takav zahtjev. U izvješću Komisije o [napretku u provedbi pričuve za prilagodbu Brexitu](#) iz lipnja 2024. istaknuta su kašnjenja i navedeni razlozi kao što je zahtjev da države članice moraju dokazati jasnu vezu s Brexitom za mjere koje se podupiru. Osim toga, kapaciteti nacionalnih uprava bili su pod pritiskom zbog pregovora o nacionalnim planovima povezanim s [Mehanizmom za oporavak i otpornost](#) i programima kohezijske politike. Kasnije je izmjenom Uredbe o BAR-u¹ državama članicama omogućeno da neiskorištena sredstva iz BAR-a prenesu u plan [RePowerEU](#). Početkom 2023. tu su mogućnost iskoristile 23 države članice, i to u ukupnom iznosu od 2,1 milijarde eura.
- 10.** Upotreba **EGF-a** bila je na niskoj razini unatoč proširenom području primjene u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., a iznosi za EGF smanjeni su tijekom preispitivanja VFO-a u sredini programskog razdoblja.
- 11.** Zbog intenzivne potražnje za **SEAR-om**, koji obuhvaća FSEU i EAR, istaknute su povećane potrebe povezane sa svrhom tih alata, a odnose se na učestalost i razmjer prirodnih katastrofa (FSEU) te humanitarne krize u susjedstvu EU-a i hitne situacije zbog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine (EAR).

¹ Članak 4. [Uredbe \(EU\) 2023/435](#).

Pokrate i skraćeni nazivi

ASAP: Akt o podupiranju proizvodnje streljiva

BAR: pričuva za prilagodbu Brexitu

BMVI: Instrument za upravljanje granicama i vize

EAR: pričuva za pomoć u nuždi

EDIRPA: Akt o jačanju europske obrambene industrije putem zajedničke nabave

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

EGF: Europski fond za prilagodbu globalizaciji

ESF: Europski socijalni fond

ESF+: Europski socijalni fond plus

EURI: Instrument Europske unije za oporavak

FAMI: Fond za azil, migracije i integraciju

FLEX: instrument fleksibilnosti

FSEU: Fond solidarnosti Europske unije

GU BUDG: Glavna uprava Europske komisije za proračun

NDICI – Globalna Europa: Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa

Odbor BUDG: Odbor Europskog parlamenta za proračune

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

SEAR: pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi

VFO: višegodišnji financijski okvir

SMI: jedinstveni instrument za razliku do gornje granice

Pojmovnik

Europska pričuva za solidarnost: posebni instrument EU-a koji se može upotrijebiti za financiranje pomoći u odgovoru na hitne situacije koje su posljedica većih katastrofa koje su obuhvaćene Fondom solidarnosti Europske unije.

Europski fond za prilagodbu globalizaciji: fond uspostavljen za pružanje potpore radnicima koji su proglašeni viškom i samozaposlene osobe čija je djelatnost prestala zbog globalizacije te tehnoloških i okolišnih promjena.

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

Europski socijalni fond plus: fond EU-a za politike zapošljavanja, socijalne politike, politike obrazovanja i politike u području vještina, uključujući strukturne reforme u tim područjima. Njegov je prethodnik Europski socijalni fond.

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.

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

Fond solidarnosti Europske unije: fond kojim se države članice EU-a i zemlje kandidatkinje podupiru u pružanju odgovora na prirodne katastrofe i javnozdravstvene krize.

Instrument EURI: posebni instrument EU-a koji se može upotrijebiti za financiranje dijela troškova dospelih plaćanja za sredstva pozajmljena na tržištima kapitala radi financiranja Instrumenta Europske unije za oporavak.

Instrument Europske unije za oporavak: financijski paket čija je svrha pomoći državama članicama EU-a u oporavku od gospodarskih i društvenih posljedica pandemije bolesti COVID-19, uglavnom s pomoću Mehanizma za oporavak i otpornost. Poznat je i kao „NextGenerationEU”.

Instrument fleksibilnosti: izvor financiranja posebnih nepredviđenih rashoda koji se ne mogu pokriti iz godišnjeg proračuna EU-a bez premašivanja odgovarajuće gornje granice rashoda.

Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa: program EU-a u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. kojim je objedinjeno nekoliko instrumenata za vanjsko djelovanje.

Instrument za Ukrajinu: instrument EU-a za pružanje potpore Ukrajini u kontekstu ruskog agresivnog rata.

Jedinstveni instrument za razliku do gornje granice: posebni instrument EU-a kojim se omogućuje uključivanje neiskorištenih odobrenih proračunskih sredstava iz prijašnjih godina, ili, u krajnjem slučaju, iz tekuće godine ili budućih godina, u proračun.

Odobrena sredstva: iznos izdvojen u proračunu za određenu svrhu. Proračun EU-a sadržava odobrena sredstva za preuzimanje obveza i plaćanje.

Posebni instrument: alat koji EU-u omogućava da mobilizira dodatna financijska sredstva iznad svojih redovnih gornjih granica rashoda kako bi odgovorio na nepredviđene događaje kao što su krize i izvanredne situacije.

Pričuva za nepredviđene izdatke: posebni instrument EU-a u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. kojim se omogućuje financiranje u krajnjoj nuždi kao odgovor na nepredviđene okolnosti tako što se omogućuje da se u proračun uključe neiskorištena odobrena sredstva iz jednog ili više naslova VFO-a iz tekuće financijske godine ili budućih financijskih godina

Pričuva za pomoć u nuždi: financijska sredstva u proračunu EU-a koja su izdvojena za odgovor u slučaju nepredviđenih humanitarnih i civilnih kriza unutar ili izvan EU-a.

Pričuva za prilagodbu Brexitu: fond za pružanje pomoći pri nošenju s negativnim posljedicama povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a državama članicama, regijama i industrijama koje su njime najviše pogođeni.

Pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi: posebni instrument EU-a za odgovor na hitne slučajeve uslijed velikih prirodnih katastrofa, javnozdravstvenih kriza i oružanih sukoba.

Pričuva za Ukrajinu: posebni instrument EU-a koji se može upotrijebiti za financiranje Instrumenta za Ukrajinu.

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

Proračunsko tijelo: naziv koji se odnosi na Europski parlament i Vijeće Europske unije kad primjenjuju svoje ovlasti za donošenje odluka o proračunskim pitanjima EU-a.

Razlika do gornje granice: razlika između gornjih granica utvrđenih u višegodišnjem financijskom okviru i planiranih rashoda.

REPowerEU: inicijativa EU-a za okončanje ovisnosti o fosilnim gorivima, diversifikaciju opskrbe energijom i ubrzanje prelaska na čistu energiju.

Ukupna razlika do gornje granice za obveze: posebni instrument EU-a u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. kojim se omogućuje da se u proračun uključe neiskorištena odobrena sredstva za preuzimanje obveza iz prethodnih godina.

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

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2025-18>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2025-18>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Jan Gregor i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije Unije. Reviziju je predvodio član Suda Jorg Kristijan Petrovič, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Martin Puc, ataše u njegovu uredu Mirko Iaconisi, rukovoditeljica Bogna Kuczyńska, voditeljica radnog zadatka Ilze Ozola te revizori Diana Voinea, Miguel Ferrão i Thomas Frappaz. Grafičku podršku pružao je Jesús Nieto Muñoz.



Slijeva nadesno: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão i Mirko Iaconisi.

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.

Fotografija na naslovnici: © stock.adobe.com/luzitanija.

Ikone kuće na slici 1.: © stock.adobe.com/Jahura.

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

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

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-5539-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/0602659	QJ-01-25-043-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5540-4	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/5457483	QJ-01-25-043-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 18/2025](#) „Fleksibilnost proračuna EU-a – Omogućila je savladavanje nepredviđenih izazova, ali okvir je previše složen”, Ured za publikacije Europske unije, 2025.

EU upotrebljava dugoročne proračune koji trenutačno obuhvaćaju sedam godina i poznati su kao višegodišnji financijski okviri (VFO). Revizija koju je Sud proveo bila je usredotočena na alate za fleksibilnost koji omogućuju da se proračunom EU-a financiraju dodatni rashodi u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. Sud je procijenio jesu li ti alati bili dobro osmišljeni te je li njihova upotreba bila opravdana kako bi se izbjeglo njihovo prekomjerno iskorištavanje tijekom prvih godina VFO-a. Sud je utvrdio da je, unatoč intenzivnoj upotrebi, proračunska fleksibilnost omogućila EU-u da zadovolji niz potreba. Međutim, okvir za fleksibilnost previše je složen te obuhvaća više alata koji se ponekad preklapaju i ne sadržavaju jasne prioritete. Sud preporučuje Komisiji da bolje utemelji donošenje odluka za osmišljavanje budućeg okvira za fleksibilnost, predloži njegovo pojednostavnjenje te poboljša postupke za ispitivanje alternativnih rješenja prije nego što predloži upotrebu alata za fleksibilnost.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
21, rue Alcide De Gasperi
L 1516 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +1-8934 253

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors