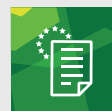


Tematsko izvješće

Financijski ispravci u kohezijskoj politici

Uređeni su složenim pravnim okvirom, a Komisija je dosad donijela samo jednu odluku



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – IV.
Uvod	01. – 12.
Kohezijska politika	01. – 02.
Financijski ispravci u kohezijskoj politici	03. – 09.
Uloge i odgovornosti u području obuhvaćenom ispitivanjem	10. – 12.
Opseg revizije i revizijski pristup	13. – 17.
Opažanja	18. – 77.
Zbog složenog pravnog okvira Komisiji je teško primijeniti financijske ispravke	18. – 30.
Svrha financijskih ispravaka nadilazi jamčenje zakonitosti i pravilnosti rashoda EU-a	19. – 20.
Postupak financijskog ispravka nije vremenski ograničen	21. – 24.
Postupak za Komisijine obvezne neto financijske ispravke složen je i na njega se primjenjuju određena ograničenja	25. – 26.
Pravni okvir za razdoblje 2021. – 2027. nije znatno poboljšán u usporedbi s okvirom za prethodno razdoblje	27. – 30.
Sama Komisija donijela je tek jednu odluku o financijskom ispravku i predlagala je državama članicama da izvrše financijske ispravke	31. – 65.
Države članice izvršavale su financijske ispravke na temelju Komisijinih provjera i revizijskih nalaza Suda	32. – 33.
Nedostatci u Komisijinoj procjeni i primjeni financijskih ispravaka proizašlih iz njezinih revizijskih nalaza	34. – 41.
Komisija nije izvršila nijedan financijski ispravak na temelju revizijskih nalaza Suda, ali zatražila je takve ispravke od država članica	42. – 46.
Odbredbama o obveznim neto financijskim ispravcima za razdoblje 2014. – 2020. kako ih je primijenila Komisija nisu postignuti očekivani rezultati	47. – 65.

Izvješćivanje o primjeni financijskih ispravaka nije dovoljno pouzdano 66. – 77.

Ukupni iznos ispravaka ne objavljuje se, a prijavljeni iznosi nisu dovoljno pouzdani 67. – 70.

Države članice nisu uvijek pravilno izvješćivale o financijskim ispravcima proizašlim iz provjera koje su obavila revizijska tijela 71. – 72.

U procijenjenim iznosima budućih ispravaka ne odražava se Komisijin kapacitet za utvrđivanje i ispravljanje pogrešaka u rashodima u području kohezije 73. – 77.

Zaključci i preporuke 78. – 89.

Prilozi

Prilog I. – Vremenski okvir procesa koji dovodi do Komisijina financijskog ispravka u skladu s Uredbom br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama

Prilog II. – Pravni zahtjevi za primjenu obveznih neto financijskih ispravaka u slučaju ozbiljnih nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole

Prilog III. – Usporedba procijenjenih iznosa budućih ispravaka i iznosa stvarnih financijskih ispravaka za operative programe sa stopom preostale pogreške većom od 2 %

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. Kohezijska politika provodi se u okviru podijeljenog upravljanja, što znači da su države članice i Europska komisija zajednički odgovorne za zaštitu proračuna EU-a. Države članice dužne su zajamčiti da u rashodima za koje potražuju nadoknadu iz proračuna EU-a nema značajnih pogrešaka. Komisija može ostvariti povrat sredstava EU-a koja su nepropisno isplaćena državama članicama i u konačnici odgovara Europskom parlamentu i Vijeću za pravilnost potrošnje, i to u sklopu godišnjeg postupka davanja razrješnice za proračun. Kako bi se nepravilni rashodi isključili iz financiranja sredstvima EU-a, i države članice i Komisija dužne su izvršiti financijske ispravke kad je to potrebno.

II. Europski revizorski sud (Sud) ispitao je je li pristup financijskim ispravcima u kohezijskoj politici dobro osmišljen te je li ih Komisija djelotvorno upotrebljavala za zaštitu financijskih interesa EU-a. Sud je ispitao regulatorne okvire za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027. te primjenu financijskih ispravaka i izvješćivanje o tim ispravcima tijekom razdoblja 2014. – 2020.

III. Općenito gledajući, Sud zaključuje da je Komisija otkrivala nepravilnosti i nedostatke u sustavima upravljanja i kontrole te predlagala financijske ispravke koje su izvršavale države članice. Međutim, Komisija je svoju prvu odluku o financijskom ispravku za razdoblje 2014. – 2020. donijela tek u rujnu 2025. Sud je utvrdio da je Komisijin vlastiti kapacitet za izvršavanje financijskih ispravaka ograničen zbog nekoliko čimbenika, posebno zbog sljedećega:

- pravni okvir kojim se uređuje mehanizam financijskog ispravka složen je i u njemu nema strogih vremenskih ograničenja. Nadalje, postoji zahtjev da se nepravilnost mora moći pripisati određenom gospodarskom subjektu, čime se iz područja primjene ispravaka isključuju tijela koja obnašaju ulogu programskih tijela zaduženih za izvršavanje proračuna EU-a. Zbog toga situacije kojima se stvara najveći rizik za proračun EU-a – one u kojima određeno programsko tijelo ne zajamči djelotvorno funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole – ne mogu same po sebi dovesti do Komisijina obveznog neto financijskog ispravka;
- pravni okvir za razdoblje 2021. – 2027. ne sadržava znatno poboljšane odredbe u usporedbi s onim za razdoblje 2014. – 2020.;
- u određenim slučajevima Komisija je nepravilno kvantificirala predložene ispravke te je odstupila od odredbi zakonodavstva EU-a tako što je ograničila opseg budućih revizija u nadležnosti nacionalnih tijela;

- bilo je slučajeva u kojima je pokretanje postupka financijskog ispravka odgođeno, a njegovo trajanje produljeno zbog dodatnih provjera potrebnih nakon dovršetka završnog revizijskog izvješća i dugotrajne dodatne razmjene informacija čiji je cilj bio postizanje dogovora između Komisije i država članica o iznosu financijskih ispravaka;
- kad je riječ o odgovoru na određene revizije koje je proveo Sud, Komisijino daljnje postupanje na temelju nalaza Suda trajalo je predugo;
- bilo je slučajeva u kojima je Komisija izmijenila svoje konačne revizijske nalaze bez dostatnog obrazloženja, kao i slučajeva nalaza o mjerljivim pogreškama koje je iznio Sud, ali na temelju kojih Komisija nije poduzela nikakve mjere;
- Komisija nije dovoljno jasno utvrdila kriterije za procjenu ozbiljnih nedostataka i kategorije ključnih zahtjeva potrebnih za jamčenje objektivne procjene. U nizu slučajeva Komisija nije primijenila nikakav obvezni neto financijski ispravak iako su pravni kriteriji za to bili ispunjeni. U slučajevima u kojima je pokrenula postupak obveznog neto financijskog ispravka s posljedicama za sredstva koja su primile države članice to je učinila više od tri godine nakon što su pravni kriteriji bili ispunjeni, pri čemu je predložila manje iznose ispravaka od propisanih;
- Komisija izvješćuje o financijskim ispravcima koje izvršavaju države članice, ali informacije koje iznosi nisu potpune ni dovoljno pouzdane.

IV. Na temelju tih zaključaka Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:

- primjenjuje financijske ispravke kako je predviđeno pravnim okvirom;
- zajamči pravodobno izvršavanje financijskih ispravaka;
- zajamči dosljednost pri procjeni sustava upravljanja i kontrole te evaluaciji ozbiljnih nedostataka; i
- poveća transparentnost i točnost izvješćivanja o ispravcima u sklopu kohezijske politike u godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

Uvod

Kohezijska politika

01. Kohezijska politika provodi se u sklopu podijeljenog upravljanja¹, što znači da su države članice i Europska komisija zajednički odgovorne² za zaštitu proračuna EU-a. Tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. iznos financijskih sredstava EU-a u proračunu za kohezijsku politiku, uključujući Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU), ukupno je dosegao 404,8 milijardi eura³. Države članice dužne su zajamčiti da u rashodima za koje potražuju nadoknadu iz proračuna EU-a nema značajnih pogrešaka. Komisija mora poduzeti mjere za povrat nepropisno isplaćenih sredstava EU-a od država članica ako te države članice same ne uvedu ispravke u takve rashode, što je njihova odgovornost jer one čine prvu razinu kontrole.

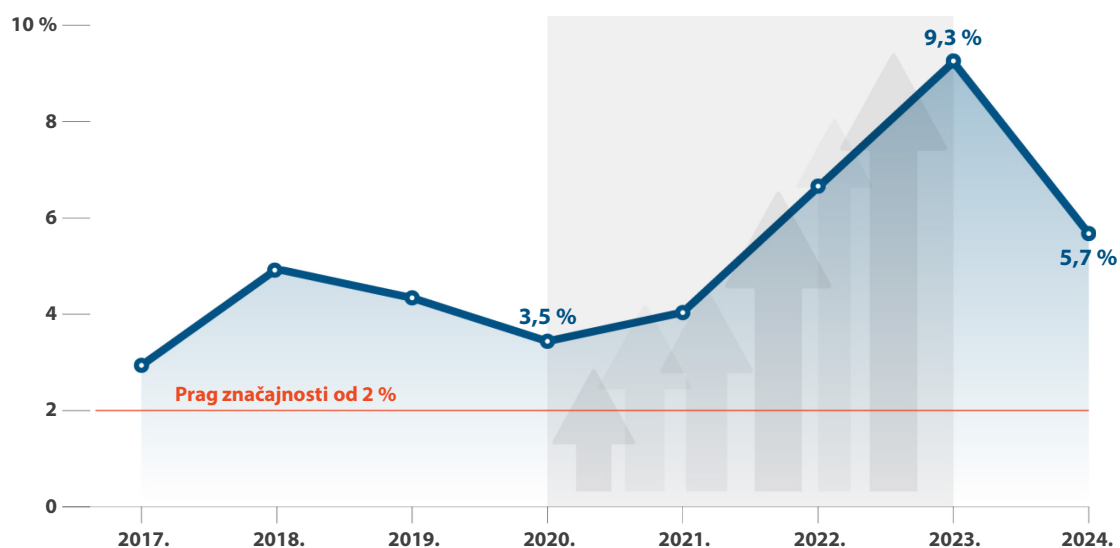
02. Sud u svojim godišnjim izvješćima redovito utvrđuje da je stopa pogreške u području kohezijske politike iznad praga značajnosti od 2 %, iz čega je vidljiv potencijal za provedbu dodatnih korektivnih mjera. Posljednjih godina ta stopa znatno prekoračuje taj prag, kao što je prikazano na [slici 1.](#)

¹ Članak 74. Uredbe (EU) br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

² Članak 325. Ugovora o Europskoj uniji.

³ Platforma otvorenih podataka o koheziji, Europska komisija.

Slika 1. – Procijenjena stopa pogreške za rashode u području kohezije, 2017. – 2024.



Izvor: Sud, na temelju svojih godišnjih izvješća.

Financijski ispravci u kohezijskoj politici

03. Kako bi se nepravilni rashodi isključili iz financiranja sredstvima EU-a, države članice i Komisija⁴ dužne su izvršiti financijske ispravke. U kohezijskoj politici financijski ispravci uređeni su Uredbom o zajedničkim odredbama. Pritom postoji zasebna uredba koja se primjenjuje na razdoblje 2014. – 2020.⁵ i zasebna uredba za razdoblje 2021. – 2027.⁶

Financijski ispravci u nadležnosti država članica

04. Kad programska tijela država članica otkriju nepravilnosti, primjenjuju financijske ispravke tako što oduzmu iznos nepravilnih rashoda od iznosa u zahtjevu za plaćanje ili računovodstvenoj dokumentaciji koju podnose Komisiji. Te neprihvatljive rashode mogu zamijeniti drugim rashodima u okviru istog operativnog programa koje smatraju zakonitima i pravilnima⁷. Time se zadržava ukupna razina financiranja tog programa sredstvima EU-a.

⁴ Članak 85. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

⁵ Uredba br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

⁶ Uredba 2021/1060 o zajedničkim odredbama.

⁷ Članak 143. stavak 3. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

05. Financijski ispravci koje izvršavaju države članice proizlaze iz revizija koje provode nacionalna revizijska tijela (3,4 milijarde eura od početka razdoblja 2014. – 2020.⁸), provjera upravljanja, ali i revizija koje provodi Komisija te njezina daljnje postupanje na temelju revizija koje je proveo Sud, kao i istraga koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF).

Financijski ispravci u nadležnosti Komisije

06. Kako je predviđeno Uredbom o zajedničkim odredbama, ako Komisija otkrije nepravilne rashode⁹ za koje je podnesen zahtjev za financiranje sredstvima EU-a ili otkrije ozbiljan nedostatak u sustavu upravljanja i kontrole, obavješćuje predmetnu državu članicu o svojim privremenim zaključcima. U slučaju dogovora država članica primjenjuje financijski ispravak kako je opisano u odlomcima **04.** i **05.** u prethodnom dijelu teksta¹⁰. Na taj način isključuje predmetne rashode i dopušteno joj je ponovno upotrijebiti ta financijska sredstva za pravilne rashode.

07. U slučaju neslaganja između Komisije i države članice Komisija je dužna donijeti odluku o financijskom ispravku¹¹. U tom slučaju državi članici nije dopušteno zamijeniti nepravilne rashode drugim, prihvatljivim rashodima, a iznos sredstava EU-a koje prima nepovratno se smanjuje. Budući da se svim financijskim ispravcima o kojima Komisija donese odluku nepovratno smanjuje iznos financijskih sredstava dodijeljenih određenoj državi članici, Sud ih naziva „neto financijskim ispravcima”.

08. Ako Komisija ili Sud otkriju nepravilnosti koje su pokazatelj ozbiljnog nedostatka u djelotvornom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole kojim upravlja određena država članica i koje ta država članica nije utvrdila, prijavila i ispravila prije datuma otkrivanja¹², Komisija je dužna izvršiti financijski ispravak bez obzira na to je li država članica suglasna. Takvo izravno smanjenje iznosa sredstava EU-a dostupnih državi članici za predmetni operativni program trebalo bi služiti kao mehanizam za odvratanje kojim se naglašava važnost poštovanja pravila EU-a. To smanjenje zahtijeva se člankom 145. stavkom 7. Uredbe o zajedničkim odredbama i ne može se izbjeći

⁸ Prilozi [godišnjem izvješću o radu GU-a REGIO za 2024.](#), str. 119. i [godišnjem izvješću o radu GU-a EMPL za 2024.](#), str. 118.

⁹ Rashodi koji ispunjavaju kriterije iz članka 144. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

¹⁰ Ibid., članak 145. stavak 5.

¹¹ Članak 145. stavak 6. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

¹² Ibid., članak 145. stavak 7.

dogovorom s državom članicom, stoga ga Sud u ovom izvješću naziva „obveznim neto financijskim ispravkom”. Obvezno je u smislu da ne postoji mogućnost da države članice zamijene rashode, za razliku od financijskih ispravaka o kojima je riječ u odlomcima [06.](#) i [07.](#)

09. U godišnjim izvješćima o radu za 2024. Komisija je navela da su države članice od početka razdoblja 2014. – 2020. izvršile financijske ispravke u iznosu od 1,4 milijarde eura, i to na temelju njezinih vlastitih revizija (u 79 % slučajeva), revizija koje je proveo Sud (14 %) i istraga koje je proveo OLAF (7 %) ¹³. Komisija je svoju prvu odluku o financijskom ispravku za razdoblje 2014. – 2020. donijela u rujnu 2025.

Uloge i odgovornosti u području obuhvaćenom ispitivanjem

10. Za jamčenje pravilnosti rashoda u kohezijskoj politici uspostavljene su tri razine za kontrolu i jamstvo, kao što je prikazano na [slici 2.](#)

Slika 2. – Okvir za unutarnju kontrolu i jamstvo u kohezijskoj politici



Izvor: Sud, na temelju slike 4. u [pregledu 03/2024.](#)

¹³ Prilozi godišnjem izvješću o radu GU-a REGIO za 2024., str. 120. i godišnjem izvješću o radu GU-a EMPL za 2024., str. 119.

11. U skladu sa zakonodavstvom EU-a države članice „imaju prvu razinu odgovornosti za istraživanje nepravilnosti te za provođenje potrebnih financijskih korekcija i za postupke povrata sredstava”¹⁴. Jedan je od ključnih rezultata provjera koje provode upravljačka i revizijska tijela skup dokumenata poznat kao „jamstveni paket”.

12. Sud je u [tematskom izvješću o preventivnim mjerama i financijskim ispravcima za razdoblje 2007. – 2013. objavljenom 2017.](#) zaključio da je Komisija općenito djelotvorno upotrebljavala mjere koje su joj tijekom tog razdoblja bile na raspolaganju kako bi zaštitila proračun EU-a od nepravilnih rashoda. Međutim, Sud je utvrdio i da je Komisija imala poteškoća u praćenju provedbe financijskih ispravaka te da informacije o provedbi koje su dostavile države članice nisu bile dovoljne za pouzdano praćenje. Nadalje, utvrdio je da je regulatornim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. znatno osnažen položaj Komisije u pogledu zaštite proračuna EU-a, posebice uključivanjem financijskih ispravaka u godišnji jamstveni paket i obvezivanjem Komisije na primjenu financijskih ispravaka u specifičnim okolnostima. Sud je preporučio Komisiji da uspostavi integrirani sustav za praćenje korektivnih mjera, djelotvorno upotrebljava navedene strože odredbe i naloži financijske ispravke kad god je to potrebno.

¹⁴ Članak 143. stavak 1. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

Opseg revizije i revizijski pristup

13. Sud je u sklopu ove revizije procijenio je li pristup financijskim ispravcima u kohezijskoj politici dobro osmišljen te je li ih Komisija tijekom razdoblja 2014. – 2020. djelotvorno upotrebljavala za zaštitu financijskih interesa EU-a.

14. Sud je posebno procijenio u kojoj je mjeri:

- regulatornim okvirom, i za razdoblje 2014. – 2020. i za razdoblje 2021. – 2027., Komisiji pružena odgovarajuća osnova za nalažanje financijskih ispravaka kad je to potrebno;
- Komisija na odgovarajući način iskoristila vlastite revizijske nalaze i revizijske nalaze Suda kako bi pravodobno primijenila financijske ispravke u skladu sa zakonodavstvom;
- Komisija uspostavila pouzdan sustav za izvješćivanje o primjeni financijskih ispravaka.

15. Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćeno je rashodovno razdoblje 2014. – 2020. na temelju rashoda prijavljenih u financijskim godinama 2017. – 2023. Sud je procijenio i regulatorni okvir za financijske ispravke za razdoblje 2021. – 2027. Prikupio je dokaze provedbom sljedećih aktivnosti:

- pregleda relevantnog zakonodavstva EU-a, sudske prakse, znanstvene literature, evaluacijskih izvješća i dokumenata o politikama;
- analize smjernica za države članice te Komisijinih internih smjernica i postupaka za primjenu financijskih ispravaka;
- pregleda izvješća Komisijine Službe za unutarnju reviziju;
- pregleda i analize uzorka slučajeva (revizija) radi procjene načina na koji je Komisija utvrđivala i procjenjivala nepravilnosti te načina na koji su one uzete u obzir u financijskim ispravcima;
- kvantitativne analize podataka dobivenih iz Komisijinih sustava i iz objavljenih izvješća;
- sastanaka s Komisijinim osobljem.

16. Sud je za potrebe svoje procjene sastavio tri zasebna uzorka na temelju rizika uzimajući u obzir značajnost utvrđenih nepravilnosti i trajanje postupaka. Ta su tri uzorka sljedeća:

- (a) 16 Komisijinih revizija u kojima su predloženi financijski ispravci;
- (b) 15 revizija koje je proveo Sud u kojima su utvrđene mjerljive pogreške;
- (c) 14 Komisijinih revizija i dvije revizije koje je proveo Sud. U tih 16 revizija utvrđene su znatne pogreške koje su mogle dovesti do toga da Komisija primijeni obvezne neto financijske ispravke.

17. Pri vremenskom planiranju ove revizije cilj Suda bio je omogućiti ključnim dionicima da njezine rezultate uzmu u obzir pri predstojećem zaključenju operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020. i provedbi u razdoblju 2021. – 2027. Sud očekuje da će ovo izvješće doprinijeti raspravama o svim budućim zakonodavnim poboljšanjima koja obuhvaćaju osmišljavanje i primjenu financijskih ispravaka.

Opažanja

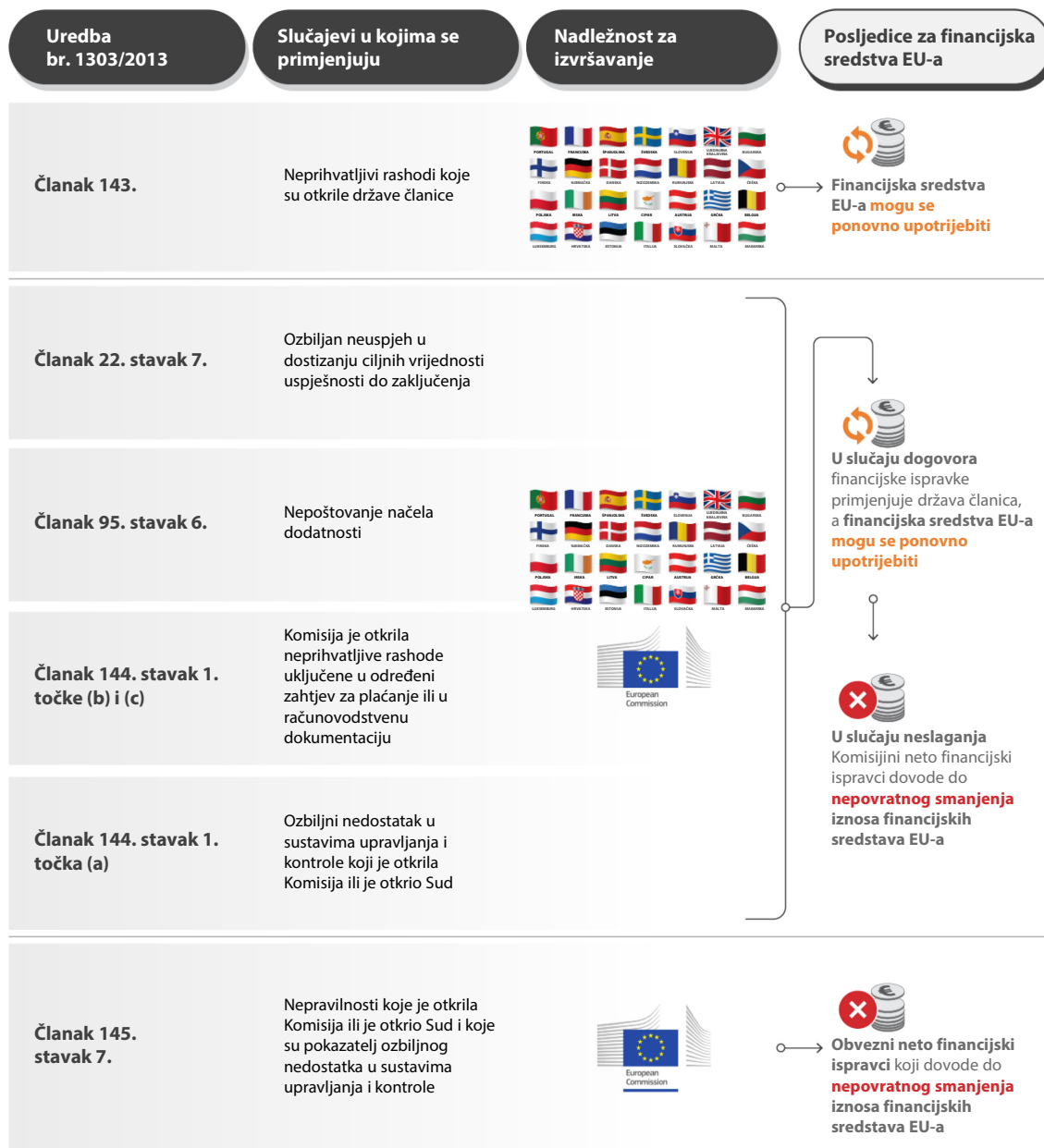
Zbog složenog pravnog okvira Komisiji je teško primijeniti financijske ispravke

18. Sud je provjerio jesu li u zakonodavstvu utvrđeni jasni ciljevi za financijske ispravke, je li postupak za primjenu ispravaka jednostavan i postiže li se zakonodavstvom odgovarajuća ravnoteža između dovoljno preskriptivnosti i omogućivanja Komisiji da ispravke primjenjuje na proporcionalan način. Naposljetku, Sud je procijenio jesu li izmjenama pravnog okvira za razdoblje 2021. – 2027. otklonjeni bilo kakvi nedostaci iz prethodnih odredbi.

Svrha financijskih ispravaka nadilazi jamčenje zakonitosti i pravilnosti rashoda EU-a

19. Primjena financijskih ispravaka predviđena je pravom EU-a. Sud je procijenio jesu li u povezanim odredbama utvrđeni jasni ciljevi za njihovu upotrebu. Utvrdio je da su u pravu EU-a utvrđene različite situacije u kojima se financijski ispravci trebaju primijeniti, kao što je prikazano na [slici 3.](#)

Slika 3. – Vrste finansijskih ispravaka u području kohezije



Izvor: Sud, na temelju Uredbe br. 1303/2013.

20. Svrha je finansijskih ispravaka isključiti iz financiranja sredstvima EU-a sve rashode kojima se krši primjenjivo pravo¹⁵. Komisijini finansijski ispravci primjenjuju se i radi „zaštite proračuna Unije”¹⁶. Sud primjećuje da se finansijskim ispravcima, osim jamčenja zakonitosti i pravilnosti, ispunjava još nekoliko ciljeva, naime njima se želi zajamčiti da:

¹⁵ Članak 85. stavak 1. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

¹⁶ Ibid., uvodna izjava 72.

- države članice primjenjuju načelo dobrog upravljanja financijskim sredstvima EU-a;
- da na financiranje sredstvima EU-a ne utječu ozbiljni nedostaci u djelotvornom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole u državama članicama;
- ako ih izvrši Komisija, da financijski ispravci dovode do gubitka financijskih sredstava EU-a za predmetnu državu članicu u smislu da se cjelokupni ili djelomični iznos financijskih sredstava EU-a za operativni program nepovratno smanji (vidjeti odlomke [06.](#) – [09.](#)).

Postupak financijskog ispravka nije vremenski ograničen

21. Da bi bili djelotvorni i učinkoviti, financijske ispravke potrebno je izvršiti unutar jasno utvrđenog vremenskog okvira. Povezani pravni okvir stoga bi trebao uključivati odredbe koje je potrebno primijeniti u utvrđenom vremenskom okviru. Sud je ispitao pravne odredbe kojima se propisuje u kojem bi trenutku Komisija trebala pokrenuti postupak izvršavanja financijskog ispravka i koliko dugo taj postupak treba trajati.

22. Sud je utvrdio da se u Uredbi br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama ne navodi u kojem roku Komisija mora pokrenuti postupak financijskog ispravka nakon što sazna za nepravilnosti i/ili ozbiljne nedostatke. Komisija taj postupak pokreće obavješćivanjem dotične države članice o svojim privremenim zaključcima i o svojoj namjeri da primijeni financijske ispravke.

23. Osim toga, ne postoji zakonski rok za dovršetak cijelog postupka. Iako su neki pojedinačni koraci vremenski ograničeni (vidjeti korake u [Prilogu I.](#) označene podebljanim slovima), drugi nisu, što može dovesti do neograničenog trajanja tog postupka.

24. Pravnim okvirom Komisiji se daje sloboda i u pogledu trenutka pokretanja postupka financijskog ispravka i u pogledu njegova trajanja. Ne postoji zakonski rok ili jasno utvrđen vremenski okvir s kojim bi se mogla usporediti Komisijina primjena financijskih ispravaka u praksi (vidjeti stvarno trajanje predmeta iz uzorka u odlomku [40.](#)).

Postupak za Komisijine obvezne neto financijske ispravke složen je i na njega se primjenjuju određena ograničenja

25. Da bi se primjenjivalo djelotvorno i učinkovito, zakonodavstvo bi trebalo biti jasno, precizno i jednostavno. Sud je utvrdio da je pravnim okvirom propisan niz uvjeta koji moraju biti ispunjeni kako bi Komisija mogla primijeniti obvezni neto financijski ispravak. Komisija ujedno mora razmotriti proporcionalnost financijskog ispravka koji želi predložiti, što je proces koji uključuje tri dodatna uvjeta (vidjeti [Prilog II.](#)).

26. Da bi bili djelotvorni, obvezne neto financijske ispravke potrebno je primjenjivati u relevantnim slučajevima. Međutim, u skladu sa zakonodavstvom EU-a takve ispravke moguće je primijeniti samo u slučajevima nepravilnosti koje su pokazatelj ozbiljnog nedostatka u djelotvornom funkcioniranju određenog sustava upravljanja i kontrole. Nepravilnosti jedino mogu biti posljedica radnji ili propusta gospodarskih subjekata. Tijela koja obnašaju ulogu programskih tijela nisu gospodarski subjekti i stoga, prema zakonodavstvu EU-a, njihove radnje ne mogu dovesti do nepravilnosti. Zbog toga situacije kojima se stvara najveći rizik za proračun EU-a – one u kojima određeno programsko tijelo ne zajamči djelotvorno funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole¹⁷ – ne mogu same po sebi dovesti do Komisijina obveznog neto financijskog ispravka.

Pravni okvir za razdoblje 2021. – 2027. nije znatno poboljšan u usporedbi s okvirom za prethodno razdoblje

27. Zakonodavstvo za razdoblje 2021. – 2027. trebalo se temeljiti na zakonodavstvu za prethodno razdoblje te su se njime trebali ukloniti postojeći nedostaci. Sud je ispitao je li to zaista bio slučaj.

28. Jedno je od važnih pojednostavnjenja u novom pravnom okviru činjenica da bi nepravilni rashodi uključeni u računovodstvenu dokumentaciju koju je Komisija prihvatila, čak i ako ne postoji ozbiljan nedostatak u sustavu upravljanja i kontrole, trebali dovesti do obveznog neto financijskog ispravka Komisije. Međutim, ta se nova odredba može primijeniti samo ako „država članica nije uočila i prijavila”¹⁸ tu nepravilnost. Slijedom toga, ako država članica otkrije i prijavi nepravilnost, ali je ne ispravi, Komisija ne može primijeniti obvezni neto financijski ispravak.

¹⁷ Prilog IV. [Delegiranoj uredbi Komisije \(EU\) br. 480/2014.](#)

¹⁸ Članak 104. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 2021/1060 o zajedničkim odredbama.

29. Sud ujedno napominje da su u razdoblju 2014. – 2020. ozbiljni nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole (utvrđeni na temelju nepravilnosti) doveli do obveznih neto financijskih ispravaka kojima se nepovratno smanjivao iznos financijskih sredstava EU-a dodijeljenih državama članicama pri čemu se smanjenje primjenjivalo i na temelju ozbiljnog nedostatka i na temelju nepravilnosti. U razdoblju 2021. – 2027. isti bi slučaj za rezultat imao drukčiji ishod jer samo otkrivene nepravilnosti dovode do obveznog neto financijskog ispravka¹⁹.

30. Kad je riječ o određivanju rokova za pokretanje postupka financijskog ispravka, stanje se nije promijenilo od prethodnog razdoblja (vidjeti odlomke 22. – 24.). Novi pravni okvir nije preskriptivan u tom pogledu te i dalje nema utvrđenih rokova za nekoliko koraka koji su Komisiji potrebni kako bi mogla primijeniti te ispravke.

Sama Komisija donijela je tek jednu odluku o financijskom ispravku i predlagala je državama članicama da izvrše financijske ispravke

31. Komisija ima pravnu obvezu primijeniti financijske ispravke u slučajevima u kojima je to potrebno. Sud je ispitao je li Komisija primijenila potrebne financijske ispravke u slučajevima u kojima su na temelju revizijskih nalaza Komisije ili Suda utvrđene nepravilnosti. Sud je ispitao i je li Komisija primijenila obvezne neto financijske ispravke u slučaju nepravilnosti koje su pokazatelj ozbiljnog nedostatka u sustavima upravljanja i kontrole u državama članicama.

Države članice izvršavale su financijske ispravke na temelju Komisijinih provjera i revizijskih nalaza Suda

32. Komisija je dužna izvršiti financijske ispravke kako bi se iz financiranja sredstvima EU-a isključili svi rashodi kojima se krši primjenjivo pravo²⁰. Komisija je do kraja travnja 2025. pokrenula 28 postupaka financijskog ispravka, od čega njih četiri za obvezne neto financijske ispravke. Od tih je postupaka njih 18 zaključeno, a samo je jedan od njih doveo do toga da Komisija donese odluku o primjeni financijskog ispravka.

¹⁹ Članak 104. stavak 4. Uredbe 2021/1060 o zajedničkim odredbama.

²⁰ Članak 85. stavak 1. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

33. Od početka programskog razdoblja 2014. – 2020. do zaključenja godišnje računovodstvene dokumentacije za 2024. Komisijine provjere dovele su do toga države članice izvrše financijske ispravke u iznosu većem od 1 milijarde eura. Komisija je financijske ispravke državama članicama predlagala i na temelju revizijskih nalaza Suda. Financijski ispravci koje su države članice izvršile od početka razdoblja 2014. – 2020. na temelju takvih prijedloga iznosili su više od 198 milijuna eura²¹.

Nedostatci u Komisijinoj procjeni i primjeni financijskih ispravaka proizašlih iz njezinih revizijskih nalaza

34. Komisija je dužna pokrenuti postupak financijskog ispravka ako u sklopu svojih revizija utvrdi nepravilnosti i/ili ozbiljne nedostatke u određenom sustavu upravljanja i kontrole. Sud je provjerio je li Komisija izvršavala financijske ispravke u skladu s primjenjivim zakonodavstvom i vlastitim smjernicama. Ujedno je na temelju slučajeva iz uzorka preispitao pravodobnost njezinih mjera.

Komisija je u određenim slučajevima nepravilno kvantificirala predložene ispravke

35. Financijski ispravci mogu se primijeniti samo na rashode koji su već prijavljeni Komisiji, a njihova kvantifikacija treba se temeljiti na pojedinačnim slučajevima utvrđenih nepravilnosti. Ako precizna kvantifikacija nije moguća, može se primijeniti ispravak po paušalnoj stopi²². U tom slučaju revizijska tijela država članica i dalje su dužna provjeravati rashode koji se prijave u budućnosti²³. Sud je na temelju uzorka od 16 Komisijinih revizija ispitao prirodu financijskih ispravaka koje je Komisija predlagala.

36. Sud je utvrdio tri slučaja u kojima je Komisija predložila sustavne paušalne ispravke iako je svoju kvantifikaciju trebala temeljiti na pojedinačno otkrivenim (mjerljivim) pogreškama. U jednom od tih slučajeva predložila je preventivna paušalna smanjenja za rashode koji će se prijaviti u budućnosti i nepravilno navela da je riječ o ispravcima. S predmetnom državom članicom dogovorila se da revizijsko tijelo ne treba provesti reviziju ugovora obuhvaćenih tim paušalnim smanjenjem, što nije bilo u skladu s pravom EU-a (vidjeti [okvir 1.](#)).

²¹ Prilozi godišnjem izvješću o radu GU-a REGIO za 2024., str. 120. i godišnjem izvješću o radu GU-a EMPL za 2024., str. 119.

²² Članak 85. i članak 144. stavak 1. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

²³ Ibid., članak 127. stavak 1.

Okvir 1.

Komisija je predložila manji sustavni paušalni ispravak umjesto pojedinačnih ispravaka čija bi vrijednost bila veća

Tijekom jedne revizije usklađenosti u Slovačkoj Komisija je utvrdila da su dva ugovora bila nepravilno dodijeljena gospodarskim subjektima koji su trebali biti isključeni iz sudjelovanja zbog ozbiljnog kršenja poslovnih obveza. U skladu s vlastitim smjernicama za financijske ispravke Komisija je predložila financijski ispravak od 25 % za sve rashode u sklopu tih ugovora. Tijekom naknadnog postupka financijskog ispravka utvrđeno je da je ta nepravilnost potencijalno postojala u 46 ugovora. Komisija je pristala primijeniti paušalni ispravak od 10 % na sve te ugovore, uključujući dva ugovora nad kojima je prvotno provela reviziju. Budući da je Komisija utvrdila navedenu nepravilnost u prethodno spomenutim pojedinačnim ugovorima, iznos nepravilnih rashoda mogao se kvantificirati i na te je ugovore trebalo primijeniti pojedinačni financijski ispravak od 25 %. Komisija nije pojedinačno procijenila preostalih 46 ugovora niti je o tome dobila procjenu od slovačkih tijela. Umjesto toga, na te je ugovore primijenjen paušalni ispravak od 10 %.

Komisija je zatražila smanjenja za neprijavljene rashode i isključila povezane ugovore iz budućih revizija

U sklopu jedne Komisijine revizije zaključeno je da mađarski sustav upravljanja i kontrole za javnu nabavu funkcionira samo djelomično i da ga je potrebno znatno poboljšati. Komisija je od mađarskih tijela zatražila da primijene paušalni financijski ispravak od 10 % na sve prijavljene rashode, što je dovelo do toga da je Mađarska izvršila odbitak u prijavljenom iznosu od 157,2 milijuna eura. Nadalje, to paušalno smanjenje predloženo je i za buduće rashode u sklopu svih obuhvaćenih ugovora te je pritom nepravilno navedeno kao ispravak. Komisija se s mađarskim revizijskim tijelom dogovorila da ono u budućnosti ne treba provoditi reviziju ugovora na koje je primijenjeno to paušalno smanjenje (osim za naknadne događaje).

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

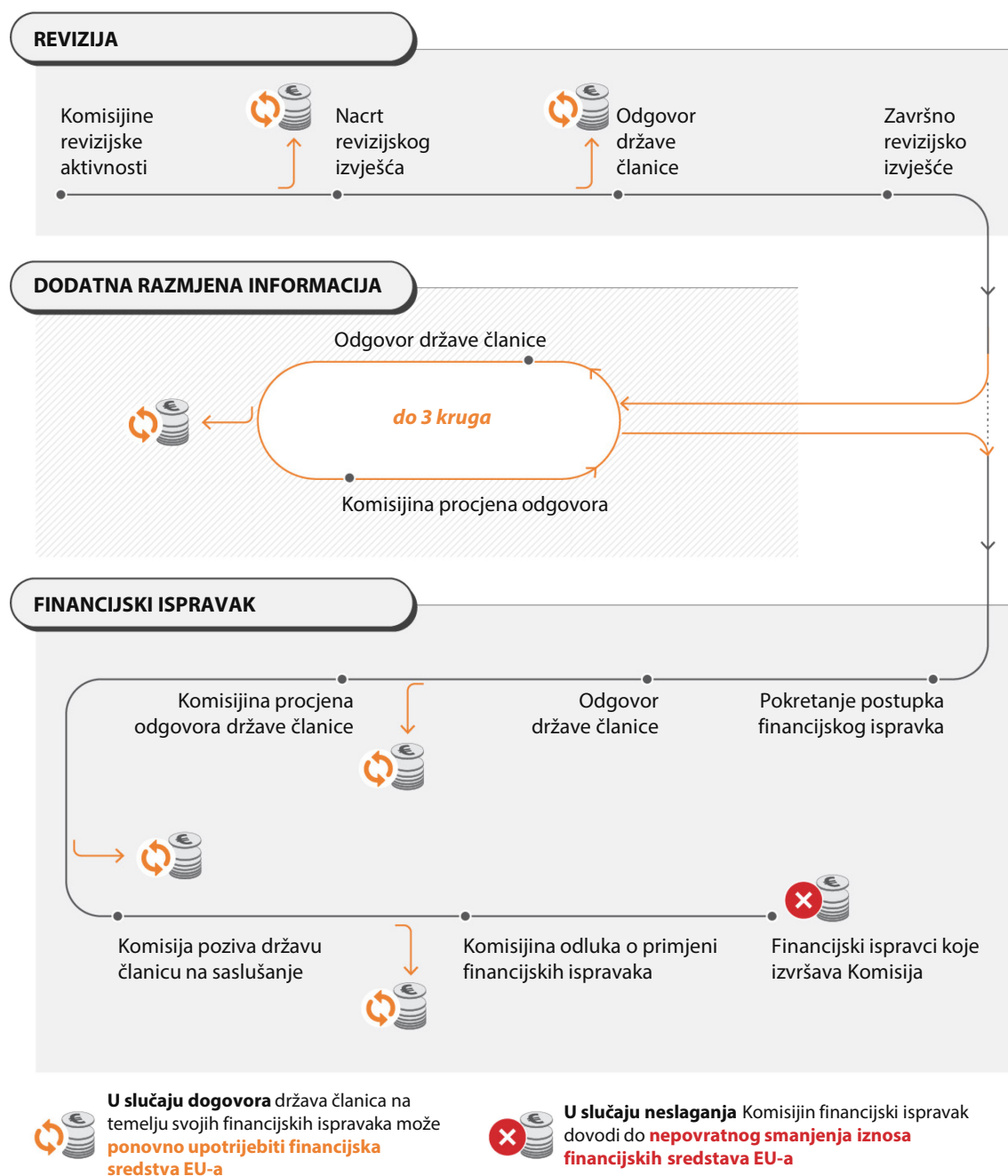
Komisija je sporo pokretala postupke financijskog ispravka nakon dovršetka završnih revizijskih izvješća, ako ih je uopće pokrenula

37. Zakonodavstvom EU-a propisano je da se Komisijin postupak financijskog ispravka pokreće obavješćivanjem relevantne države članice o Komisijinim privremenim zaključcima. Njime se ne propisuje točno u kojem bi trenutku Komisija trebala pokrenuti taj postupak (vidjeti odlomke [22.](#) – [24.](#)). Kako bi se u tom procesu spriječila nepotrebne odgode, Sud smatra da bi se taj postupak mogao pokrenuti odmah nakon dovršetka završnog revizijskog izvješća, u kojem se iznose konačni nalazi, zaključci i preporuke revizora Komisije.

38. Sud je utvrdio da Komisija nije pokretala postupke financijskog ispravka odmah nakon odobrenja završnog revizijskog izvješća. Iako je postupak financijskog ispravka utvrđen u zakonodavstvu EU-a, Komisija prvo sudjeluje u najmanje jednom krugu dodatne razmjene informacija kojom državama članicama daje dodatno vrijeme za iznošenje daljnjih dokaza (vidjeti [Prilog I.](#)) Ta razmjena informacija nije predviđena zakonodavstvom. Za 16 slučajeva iz uzorka Suda (koji se odnose na 10 država članica) od datuma dovršetka završnog revizijskog izvješća Komisije do zaključenja navedene dodatne razmjene informacija prosječno je bilo potrebno 588 dana. Sud je utvrdio da je to uglavnom bila posljedica činjenice da opažanja u završnim revizijskim izvješćima ponekad nisu bila dovoljno potkrijepljena i da se na temelju njih nije uvijek iznosilo konačno stajalište. U takvim su okolnostima nakon završnog revizijskog izvješća bile potrebne dodatne revizijske aktivnosti kako bi se precizno kvantificirali potrebni financijski ispravci.

39. Trajanje postupka ovisi i o vremenu potrebnom za postizanje dogovora, što je pristup kojem Komisija daje prednost jer se njime izbjegava mogućnost naknadnih i dugotrajnih pravnih postupaka, uključujući rasprave o proporcionalnosti ispravaka (vidjeti odlomak [06.](#)). U 14 slučajeva od njih 16 iz uzorka Suda dogovor između Komisije i države članice postignut je tijekom dodatne razmjene informacija. Dogovor se može postići u bilo kojem trenutku, kao što je prikazano na [slici 4.](#) U preostalim dvama slučajevima Komisija je pokrenula postupak financijskog ispravka. I u okviru tih postupaka postignut je dogovor, zbog čega su oni također zaključeni bez nepovratnog smanjenja iznosa financijskih sredstava EU-a.

Slika 4. – Proces koji dovodi do finansijskih ispravaka na temelju Komisijinih revizija



Izvor: Sud, na temelju Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama i prakse Komisije.

Jednom nakon što se pokrene, Komisijin postupak financijskog ispravka traje dulje od dvije godine

40. Na ključne korake postupka financijskog ispravka ne bi se smjelo utrošiti više vremena nego što je potrebno, i to kako bi se zajamčila pravodobna zaštita financijskih interesa EU-a pri isključivanju otkrivenih nepravilnih rashoda. U dvama slučajevima iz uzorka Suda u kojima je Komisija pokrenula financijski ispravak postupak je trajao 812 dana, tj. 2,2 godine, i 893 dana, tj. 2,5 godina (vidjeti [okvir 2.](#)). Dodajući vrijeme utrošeno na dodatnu razmjenu informacija, Komisija je ta dva slučaja obrađivala ukupno 1 220 dana, tj. 3,3 godine, i 1 331 dan, tj. 3,7 godina.

Okvir 2.

Nakon dugotrajne rasprave smanjen je iznos financijskih ispravaka

U sklopu revizije jednog operativnog programa u Njemačkoj Komisija je zaključila da je javni naručitelj nepravilno dodijelio jedan ugovor jer se nisu poštovala primjenjiva pravila EU-a (obveza objavljivanja u slučaju natječajnog postupka). Stoga je na taj slučaj trebalo primijeniti financijski ispravak od 100 % u skladu s Komisijinim vlastitim smjernicama, koje su osmišljene kako bi se zajamčila dosljedna primjena u svim državama članicama.

Tijekom cijelog postupka stajalište njemačkih tijela bilo je da nije došlo do kršenja pravila EU-a. Međutim, Njemačka je izrazila spremnost „prihvatiti financijski ispravak od 25 % [...] kako bi se pravodobno dovršio postupak financijskog ispravka, unatoč različitoj pravnoj procjeni”. Komisija se 812 dana nakon pokretanja službenog postupka financijskog ispravka složila s tim prijedlogom razine ispravaka pozivajući se na proporcionalnost.

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

Iznosi financijskog ispravka koje je Komisija prvotno predložila kasnije su smanjeni bez dostatnog obrazloženja

41. Financijski ispravci trebali bi se temeljiti na iznosima utvrđenim u Komisijinim završnim revizijskim izvješćima, osim ako njezine službe naknadno obrazlože i dokumentiraju neki drugi iznos. U dvjema revizijama od njih 16 koje je Sud ispitao (vidjeti [okvir 3.](#)) iznos financijskih ispravaka koji je Komisija predložila bio je niži od onoga u završnom revizijskom izvješću, pri čemu smanjenje nije dostatno obrazloženo (uključujući način na koji je primijenjeno načelo proporcionalnosti).

Okvir 3.

Neobrazložena smanjenja iznosa financijskih ispravaka

Komisija je 2018. tijekom revizije usklađenosti jednog slovačkog operativnog programa (za pojedinosti o tom primjeru vidjeti [okvir 1.](#)) utvrdila da je jednom poduzeću koje je trebalo biti isključeno iz postupka zbog sudjelovanja u kartelu ipak dodijeljen jedan ugovor o javnoj nabavi. U Komisijinu završnom revizijskom izvješću iz travnja 2019. zaključeno je da bi se na temelju važećih smjernica trebao primijeniti financijski ispravak od 25 % te je Komisija u srpnju 2020. pokrenula postupak financijskog ispravka kojim je zatražila da se utvrde svi ugovori na koje se taj problem odnosio i da se na njih primijeni financijski ispravak od 25 %. Sud je u sklopu revizijskih aktivnosti za godišnje izvješće za 2022.²⁴ također zaključio da bi Komisija trebala primijeniti financijski ispravak od 25 % na svih 48 predmetnih ugovora, što bi zahtijevalo dodatan financijski ispravak u iznosu od 145 milijuna eura.

Međutim, Komisija je taj postupak završila zaključnim dopisom iz siječnja 2023. u kojem se navodi da je Slovačka pristala primijeniti smanjeni financijski ispravak, od 10 %, na svih 48 ugovora u kojima je postojala pogreška. Sud smatra da to smanjenje nije bilo dostatno obrazloženo.

Sličan slučaj dogodio se u Njemačkoj (vidjeti [okvir 2.](#)), gdje je primijenjen financijski ispravak od 25 % umjesto od 100 % kako je propisano Komisijanim smjernicama za navedenu vrstu nepravilnosti, pri čemu obrazloženje, osim primjene načela proporcionalnosti, nije bilo dostatno dokumentirano.

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

²⁴ Godišnje izvješće Suda za 2022.

Komisija nije izvršila nijedan financijski ispravak na temelju revizijskih nalaza Suda, ali zatražila je takve ispravke od država članica

42. Komisija je odgovorna za daljnje postupanje u pogledu revizijskih aktivnosti koje Sud provodi u svrhu davanja izjave o jamstvu i, prema potrebi, za izvršavanje financijskih ispravaka²⁵. Sud službeno podnosi svoju završnu analizu u obliku zaključnog dopisa, nakon čega Komisija treba donijeti vlastite zaključke. Sud je procijenio mjere koje je Komisija poduzela u tom pogledu za uzorak od 15 revizija u kojima je utvrdio mjerljive pogreške i za koje je obavio aktivnosti u razdoblju 2017. – 2021. Taj je vremenski okvir odabran jer je proteklo dovoljno vremena da se dovrše sve mjere u vezi s daljnjim postupanjem.

Daljnje postupanje u vezi s nalazima Suda bilo je sporo, a postupci financijskog ispravka nisu pokrenuti

43. Kad je riječ o daljnjem postupanju Komisije u vezi s nalazima Suda, Sud je utvrdio probleme slične onima koje je utvrdio za Komisijino postupanje na temelju vlastitih revizija (vidjeti odlomke **37.** – **40.**). U regulatornom okviru ne postoje izričiti rokovi u kojima bi Komisija trebala donijeti zaključke i pokrenuti postupak financijskog ispravka (odlomci **22.** – **24.**). Komisijinim internim postupcima propisano je da se dopis o daljnjem postupanju obično šalje predmetnoj državi članici u roku od tri mjeseca od zaključnog dopisa Suda.

44. Kad je riječ o uzorku Suda od njegovih 15 prethodnih revizija, Komisiji je za slanje dopisa o daljnjem postupanju u prosjeku trebalo više od jedne godine. U jednom je slučaju poslala prvi dopis o daljnjem postupanju više od četiri godine nakon primitka zaključnog dopisa Suda. Cjelokupno gledajući, daljnje postupanje u pogledu 15 slučajeva iz uzorka Suda u prosjeku je trajalo dulje od tri godine.

45. U skladu s Komisijinim smjernicama postupak financijskog ispravka trebalo bi pokrenuti ako predmetna država članica ne prihvati financijske ispravke predložene u dopisu o daljnjem postupanju. Sud je za uzorak od svojih 15 prethodnih revizija utvrdio sedam slučajeva u kojima se to nije poštovalo. Relevantne države članice nisu prihvatile ispravke, a Komisija je s njima održala dugotrajne razmjene stajališta i nije pokrenula postupak ispravka.

²⁵ Članak 144. stavak 3. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

Nalazi o mjerljivim pogreškama koje je Sud iznio odbačeni su bez dostatnog obrazloženja

46. Ako Komisija temelji svoje stajalište na revizijskim izvješćima Suda, dužna je donijeti vlastite zaključke o financijskim posljedicama²⁶. Trebala bi dokumentirati obrazloženja na temelju kojih je iznijela svoje konačno stajalište. Uzorak Suda od njegovih 15 prethodnih revizija sadržavao je ukupno 44 pojedinačne pogreške. Komisija se nije složila s procjenom koju je Sud iznio u pogledu dviju pogrešaka, ali se obvezala na to da će provesti procjenu i poduzeti daljnje mjere za preostala 42 opažanja te izvršiti potrebne ispravke ako je to zakonski moguće²⁷. U praksi se dogodilo sljedeće:

- u vrijeme ove revizije dva opažanja još su bila otvorena jer predmetna država članica nije prihvatila financijske ispravke koje je predložila Komisija;
- četrnaest opažanja dovelo je do financijskih ispravaka koje su izvršile države članice;
- šest opažanja u konačnici je zaključeno bez financijskih ispravaka iako ih je Komisija prvotno bila predložila. Nakon daljnje razmjene argumenata s predmetnom državom članicom došlo je do odbacivanja predloženih ispravaka, ponekad bez valjanog obrazloženja (vidjeti primjer u [okviru 4.](#));

²⁶ Članak 144. stavak 3. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

²⁷ Odgovor Komisije na odlomak 5.14. [godišnjeg izvješća Suda za 2020.](#)

Okvir 4.

Odustajanje od predloženih financijskih ispravaka bez valjanog obrazloženja

Sud je uputio zaključni dopis u kojem je utvrdio dvije pogreške u jednom operativnom programu u sklopu Europskog fonda za regionalni razvoj u Češkoj. Gotovo godinu dana kasnije Komisija je predložila odgovarajuće financijske ispravke. Češka tijela prihvatila su ispravak za jednu od transakcija, ali nisu se složila za drugu transakciju iznijevši slične argumente kao u svojem odgovoru Sudu. Nakon što je ispitala argumente Češke, Komisija je uputila drugi dopis o daljnjem postupanju u kojem je potvrdila financijski ispravak koji je prvotno predložila. Češka tijela odgovorila su da ne prihvaćaju taj ispravak te pritom nisu iznijela nove argumente.

Komisija nije pokrenula postupak financijskog ispravka, nego je umjesto toga u ožujku 2025. uputila zaključni dopis kojim je prihvatila stajalište Češke iako nacionalna tijela u svojem konačnom odgovoru nisu iznijela nikakve nove činjenice.

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

- o dvadeset slučajeva zaključeno je nakon provedbe Komisijine procjene a da pritom nisu predloženi financijski ispravci. U nekim slučajevima nije bilo dostatno obrazloženo zašto Komisija nije predložila nikakve ispravke (vidjeti primjer u [okviru 5.](#)).

Okvir 5.

Utvrđeni su neprihvatljivi rashodi, ali nisu zatraženi financijski ispravci

Tijekom daljnjeg postupanja u vezi s opažanjima Suda o jednom operativnom programu u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji (Njemačka) Komisija je zaključila da su njemačka tijela sustavno prijavljivala ne samo stvarno nastale troškove korisnika nego i rashode koji su izravno nastali sudionicima osposobljavanja. To nije bilo u skladu s pravnim zahtjevima²⁸. Stoga 50 % rashoda prijavljenih Komisiji nije bilo prihvatljivo za sufinanciranje sredstvima EU-a.

Umjesto primjene financijskih ispravaka radi isključivanja tih neprihvatljivih rashoda Komisija je taj nalaz zaključila bez ikakvog financijskog ispravka. Navela je da bi „svaka moguća prekomjerna nadoknada bila privremene prirode jer bi se prebila dodatnim rashodima koji bi se potkrijepili do trenutka zaključenja”. Ta mogućnost budućeg prebijanja nije bila predviđena zakonodavstvom, što znači da Komisija nije primijenila financijske ispravke za nepravilne rashode koje je trebala primijeniti²⁹.

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

Odredbama o obveznim neto financijskim ispravcima za razdoblje 2014. – 2020. kako ih je primijenila Komisija nisu postignuti očekivani rezultati

47. Kao odgovor na povećanje stope pogreške o kojem je Sud izvijestio u [godišnjem izvješću za 2012.](#) Komisija je objavila komunikaciju³⁰ o obveznim neto financijskim ispravcima (vidjeti odlomak [08.](#)). Svrha tih ispravaka trebala je biti zaštita proračuna EU-a i postizanje većeg odvraćajućeg učinka jer predmetne države članice gube dio dodijeljenog iznosa sredstava EU-a i stoga ne mogu ponovno upotrijebiti iznose za koje je proveden ispravak i povrat. Tim se odredbama države članice nastoji potaknuti da same otkrivaju, prijavljuju i ispravljaju pogreške, a time i poboljšaju sustave upravljanja i kontrole.

²⁸ Članak 65. stavak 2. i članak 67. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

²⁹ Članak 144. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

³⁰ [Komunikacija Komisije COM\(2013\) 934 final.](#)

48. Komisija je u toj komunikaciji navela da su dotad takvi ispravci bili iznimni slučajevi, no i da joj se sustavom predviđenim za razdoblje 2014. – 2020. ne ostavlja nikakav slobodan prostor pri donošenju odluke o financijskom ispravku, kao i da će u području kohezije takvi ispravci postati uobičajena reakcija u slučaju ozbiljnih nedostataka. U skladu s time Komisija bi primjenjivala isti pristup kao u području poljoprivrede, gdje su takvi ispravci već bili norma³¹.

49. Međutim, Komisija je svoju prvu odluku kojom se nalaže primjena obveznog neto financijskog ispravka donijela više od 10 godina kasnije, u rujnu 2025. U razdoblju u kojem je Sud provodio reviziju Komisija je pokrenula još tri postupka za obvezne neto financijske ispravke. Još jedan takav postupak pokrenula je 2020., ali ga je obustavila zbog nedostatka pravne osnove.

50. Komisija smatra da samo postojanje pravnih odredbi o obveznim neto financijskim ispravcima dovodi do odvrćajućeg učinka jer države članice poduzimaju pojačane korektivne mjere kako bi ih izbjele³². Međutim, nema dokaza kojima bi se potkrijepila ta uzročno-posljedična veza, a ta izjava u suprotnosti je s tvrdnjom iz komunikacije iz 2013. da će obvezni neto ispravci postati standardni odgovor. Nadalje, postojano visoke stope pogreške koje Sud navodi u godišnjim izvješćima (vidjeti [sliku 1.](#)) i Komisijini revizijski nalazi (vidjeti odlomak [33.](#)) upućuju na to da bilo koji postojeći odvrćajući učinak nije dovoljan.

51. Sud je sastavio uzorak od 14 Komisijinih revizija i dvije vlastite revizije u kojima su utvrđene znatne pogreške koje su mogle dovesti do toga da Komisija primijeni obvezne neto financijske ispravke. Sud je pregledao te slučajeve kako bi procijenio na koji je način Komisija utvrdila kriterije za obvezne neto financijske ispravke i je li te kriterije primjenjivala pravilno i dosljedno. U slučajevima u kojima su kriteriji bili ispunjeni i u kojima su bili potrebni obvezni neto financijski ispravci Sud je provjerio je li ih Komisija izvršila po odgovarajućoj stopi i bez nepotrebne odgode.

³¹ Ibid.

³² Godišnje izvješće o radu GU-a REGIO za 2024., str. 40. i godišnje izvješće o radu GU-a EMPL za 2024., str. 55.

Komisijine smjernice i kriteriji za obvezne neto financijske ispravke nisu dovoljno jasni i često se ne primjenjuju dosljedno

52. Pravnim odredbama³³ propisuju se sljedeća tri uvjeta koja se trebaju ispuniti da bi došlo do toga da Komisija izravno primijeni obvezne neto financijske ispravke:

- (1) Komisija ili Sud otkrili su **nepravilnosti**;
- (2) te nepravilnosti pokazatelj su **ozbiljnog nedostatka** za djelotvorno funkcioniranje povezanog sustava upravljanja i kontrole;
- (3) taj ozbiljan nedostatak:
 - (a) **nije bio utvrđen** u jamstvenom paketu ili bilo kojem drugom revizijskom izvješću koje je revizijsko tijelo podnijelo Komisiji i odgovarajuće mjere nisu poduzete prije datuma na koji su Komisija ili Sud otkrili nepravilnosti;
 - (b) u vezi s tim nedostatkom predmetna država članica nije provela odgovarajuće korektivne mjere prije datuma na koji su Komisija ili Sud otkrili nepravilnosti.

Sud je za navedeni uzorak od 16 revizija pregledao način na koji je Komisija procjenjivala ispunjavanje tih kumulativnih uvjeta.

³³ Članak 145. stavak 7. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

Je li nepravilnost otkrivena

53. Kad je riječ o prvom uvjetu koji je potrebno ispuniti, **nepravilnosti** može počinuti samo određeni gospodarski subjekt, čime nisu obuhvaćena tijela koja obnašaju ulogu programskog tijela. Sud je utvrdio da se u Komisijinim smjernicama, a posebno u njezinu standardnom radnom dokumentu za odluku o obveznim neto financijskim ispravcima, ne procjenjuje ispunjava li otkrivena pogreška kriterije da se proglasi nepravilnošću³⁴. Sud je utvrdio da je za dva slučaja ozbiljnih nedostataka koje su uzrokovala programska tijela Komisija na temelju svoje procjene donijela različite zaključke o tome vode li ti nedostaci do nepravilnosti. U prvom je slučaju Komisija zaključila da kriteriji za obvezni neto financijski ispravak nisu ispunjeni jer su ozbiljan nedostatak prouzročila tijela koja obnašaju ulogu programskih tijela (i jer nisu otkrivene nepravilnosti u pojedinačnim slučajevima). U drugom su slučaju ozbiljan nedostatak, kao i povezanu nepropisnu isplatu iznosa, također prouzročila tijela koja obnašaju ulogu programskih tijela. Komisija je smatrala da su ti nepropisno isplaćeni iznosi nepravilnost na razini gospodarskih subjekata te je pokrenula postupak za obvezni neto financijski ispravak.

Je li riječ o nepravilnosti koja je pokazatelj ozbiljnog nedostatka

54. Komisijine smjernice za utvrđivanje postojanja ozbiljnog nedostatka upotrebljavale su se samo za nepravilnosti utvrđene u sklopu njezinih revizija usklađenosti. Nepravilnosti utvrđene u drugim vrstama revizija, kao što su tematske ili rane preventivne revizije, ili tijekom Komisijina daljnjeg postupanja u vezi s revizijama koje je proveo Sud nisu se procjenjivale kao osnova za moguću primjenu obveznih neto financijskih ispravaka.

55. Osim toga, kriteriji za utvrđivanje ispunjavanja drugog uvjeta, toga da je riječ o **ozbiljnom nedostatku**, nisu utvrđeni dovoljno jasno u Komisijinim smjernicama. Jedan je od važnih kvantitativnih kriterija koji se upotrebljava u tu svrhu stopa pogreške izračunana za predmetni operativni program. U skladu s Komisijinim smjernicama stopa pogreške veća od 5 % snažan je pokazatelj ozbiljnog nedostatka za djelotvorno funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole za određeni operativni program.

³⁴ Članak 2. točka 36. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

56. Komisija je utvrdila i kriterij koji se odnosi na učestalost pogrešaka: ako utvrdi pogreške u trima ili četirima od ukupno osam operacija nad kojima je revizijsko tijelo prethodno provelo reviziju, smatra da to upućuje na postojanje ozbiljnog nedostatka. U smjernicama je utvrđeno i još šest kriterija za čiju procjenu nema dodatnih uputa, čime je ostavljeno mnogo prostora za tumačenje, što dovodi do nedosljedne primjene.

57. Sud je utvrdio slučajeve u kojima je Komisija zaključila da postoji ozbiljan nedostatak iako je ukupna stopa pogreške bila manja od 2 %. U drugim je slučajevima Komisija u sklopu revizija utvrdila ukupne stope pogreške veće od 10 % i visoku učestalost pogrešaka, no zaključila je da u povezanom sustavu upravljanja i kontrole nema ozbiljnih nedostataka (vidjeti primjere u [okviru 6.](#)).

Okvir 6.

Nedosljedna procjena sustava upravljanja i kontrole

U jednom programu u Francuskoj Komisija je utvrdila dodatne mjerljive pogreške u četirima operacijama od njih osam te je ponovno izračunana ukupna stopa pogreške iznosila 44 %. Međutim, Komisija je zaključila da nije bilo ozbiljnog nedostatka jer predmetno revizijsko tijelo nije bilo u mogućnosti utvrditi dvije operacije koje su uključivale prijevare, a visoka stopa pogreške uglavnom je proizlazila iz jedne operacije. Sud se ne slaže s tim stajalištem jer se ono temeljilo na reprezentativnom uzorku, što upućuje na širi sustavni problem.

U jednom drugom programu u Italiji Komisija je u četirima operacijama od njih osam nad kojima je provela reviziju utvrdila pogreške koje revizijsko tijelo nije otkrilo. Na temelju toga ponovno izračunana ukupna stopa pogreške iznosila je 14 %. Iako je u nacrtu Komisijina revizijskog izvješća procijenjeno da u tom sustavu upravljanja i kontrole postoje ozbiljni nedostaci, u svojem završnom izvješću Komisija je došla do suprotnog zaključka navodeći da je to pitanje riješeno korektivnim mjerama poduzetim na temelju revizijskih nalaza. Budući da je taj ozbiljan nedostatak utvrđen u trenutku obavljanja revizije, uklanjanje nepravilnih iznosa nakon što ih je Komisija otkrila ne može se smatrati dokazom znatnog poboljšanja navedenog sustava upravljanja i kontrole.

U obama slučajevima Komisijini vlastiti kriteriji snažno su upućivali na postojanje ozbiljnih nedostataka, ali Komisija je zaključila da tih nedostataka nije bilo.

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

58. Kako bi zaključila postoji li ozbiljan nedostatak u sustavima upravljanja i kontrole, Komisija procjenjuje i 18 ključnih zahtjeva kao što su „primjerene provjere upravljanja”. Ako procijeni da ti elementi funkcioniraju samo djelomično („potrebna su znatna unaprjeđenja”) ili uopće ne funkcioniraju, trebalo bi smatrati da je riječ o ozbiljnom nedostatku³⁵. Sud je u uzorku od 16 revizija utvrdio pet slučajeva u kojima je Komisija zaključila da nije bilo ozbiljnih nedostataka iako je za glavne ključne zahtjeve procijenjeno da povezani elementi funkcioniraju samo djelomično. To nije bilo u skladu s pravnim okvirom i dovelo je do toga da ti slučajevi nisu dodatno ispitani u svrhu moguće primjene obveznih neto financijskih ispravaka.

Je li predmetna država članica utvrđeni nedostatak prethodno otkrila, prijavila i na odgovarajući način ispravila

59. Kad je riječ o trećem uvjetu navedenom u odlomku 52., nakon što se utvrdi određeni ozbiljan nedostatak, Komisija ispituje je li ga predmetna država članica već utvrdila, prijavila i na odgovarajući način ispravila prije nego što su ga utvrdili Komisija ili Sud.

60. Sud je utvrdio da u Komisijinim konačnim radnim dokumentima za procjenu ozbiljnog nedostatka nije naveden datum otkrivanja, koji je važan za procjenu toga treba li primijeniti obvezni neto financijski ispravak. Od šest slučajeva iz uzorka Suda u kojima je utvrdila ozbiljan nedostatak Komisija je u jednom od njih (vidjeti [okvir 7.](#)) netočno zaključila da je predmetna država članica taj nedostatak već bila utvrdila i na odgovarajući način ispravila.

³⁵ Članak 30. stavak 2. Uredbe (EU) br. 480/2014.

Okvir 7.

Nepravilna procjena trenutka u kojem je ozbiljni nedostatak otkriven i ispravljen

Za jedan program u Poljskoj Komisija je zaključila da je znatan dio ozbiljnog nedostatka otkriven, prijavljen i ispravljen prije nego što je provela reviziju. Zapravo se dogodilo to da je Komisija u 6 operacija od njih 11 nad kojima je provela reviziju otkrila dodatne mjerljive pogreške koje poljsko revizijsko tijelo nije otkrilo. Budući da je učestalost pogrešaka koje nisu otkrivene, prijavljene i na odgovarajući način ispravljene bila velika, trebalo je primijeniti obvezni neto financijski ispravak.

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

Komisija nije izvršila obvezne neto financijske ispravke čak ni kad je to bilo propisano zakonodavstvom

61. Ako se ispune uvjeti za obvezne neto financijske ispravke (vidjeti odlomak [52.](#)), Komisija mora pokrenuti postupak financijskog ispravka i izvršiti financijske ispravke.

62. Sud je utvrdio da su od 32 slučaja nad kojima je proveo reviziju (vidjeti točke [\(a\)](#) i [\(c\)](#) u odlomku [16.](#)) ti uvjeti bili ispunjeni u njih 16, stoga je postupak trebao biti pokrenut (kao što je istaknuto u primjeru u [okviru 8.](#)). Međutim, Komisija je do rujna 2025. taj postupak pokrenula samo za dva slučaja od tih 16. Nijedan od tih slučajeva nije još doveo do primjene obveznih neto financijskih ispravaka.

Okvir 8.

Unatoč pravnoj obvezi Komisija nije izvršila obvezne neto financijske ispravke

U okviru jedne revizije sustava u Mađarskoj kojom je bilo obuhvaćeno šest operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020. Komisijini revizori utvrdili su nepravilnosti u 25 postupaka javne nabave od njih 29 nad kojima su proveli reviziju te su zaključili da mađarski nacionalni sustav za javnu nabavu funkcionira samo djelomično i da su mu potrebna znatna poboljšanja. Riječ je o ozbiljnom nedostatku u povezanom sustavu upravljanja i kontrole. Bili su ispunjeni svi uvjeti za primjenu obveznog neto financijskog ispravka.

Međutim, Komisija nije pokrenula postupak obveznog neto financijskog ispravka, nego je mađarskim tijelima predložila da primijene paušalni financijski ispravak od 10 % na sve rashode (već prijavljene i buduće rashode – vidjeti [okvir 1.](#)) za sve ugovore nad kojima su provedene nedjelotvorne provjere upravljanja. Zbog toga iznos financijskih sredstava EU-a nije smanjen te su mađarska tijela ta sredstva mogla ponovno upotrijebiti.

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

Komisiji je trebalo više od tri godine da pokrene postupke za obvezne neto financijske ispravke, pri čemu je ponekad predlagala niže iznose od propisanih

63. Ako su ispunjeni uvjeti za obvezne neto financijske ispravke, Komisija je dužna pokrenuti postupak ispravka i donijeti službenu odluku o ukidanju povezanog doprinosa EU-a. Sud smatra da bi postupak financijskog ispravka trebalo pokrenuti odmah nakon dovršetka završnog revizijskog izvješća (vidjeti odlomak [37.](#)). Međutim, u zakonodavstvu se ne navodi poseban vremenski okvir u kojem bi se to trebalo učiniti (vidjeti odlomke [21.](#) – [24.](#)).

64. Sud je ispitao tri slučaja iz uzorka u kojima je Komisija zaključila da su uvjeti za obvezne neto financijske ispravke bili ispunjeni. Za ta tri slučaja postupak je pokrenut više od tri godine nakon što je na temelju nepravilnosti otkriven ozbiljan nedostatak. Tako dugo razdoblje nije primjereno za jamčenje pravodobnog odgovora i postizanje dobrog financijskog upravljanja.

65. Nadalje, u skladu s regulatornim okvirom³⁶, ako se ispune uvjeti, proizlazećim obveznim neto financijskim ispravcima trebao bi se smanjiti iznos financijskih sredstava EU-a za predmetni operativni program. Sud smatra da je Komisija u svim trima slučajevima iz uzorka u kojima je pokrenula postupak nepravilno predložila da samo dio financijskih ispravaka dovede do nepovratnog smanjenja iznosa sredstava EU-a i da predmetne države članice mogu ponovno upotrijebiti preostali dio tih sredstava.

Izvršćivanje o primjeni financijskih ispravaka nije dovoljno pouzdano

66. Kako bi se zajamčilo pouzdano izvršćivanje u godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR), Komisija bi se trebala moći osloniti na to da države članice imaju pouzdane i strukturirane sustave za praćenje i izvršćivanje, kao i na informacije u kojima se razlikuju financijski ispravci koje je izvršila Komisija od onih koje su izvršile države članice. Sud je ispitao Komisijin postojeći sustav za praćenje i izvršćivanje te provjerio pouzdanost povezanih podataka.

Ukupni iznos ispravaka ne objavljuje se, a prijavljeni iznosi nisu dovoljno pouzdani

67. U skladu s regulatornim okvirom programska tijela u svojim izvješćima za razdoblje 2014. – 2020. nisu bila dužna razlikovati financijske ispravke od iznosa koji su u trenutku izvršćivanja bili predmetom procjene³⁷. Zbog toga se iz iznosa koji su prikazani kao odbijeni u računovodstvenoj dokumentaciji u godišnjim izvješćima o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL), koja se temelji na objedinjenim podacima (tj. i izvršenim ispravcima i tekućim procjenama) iz godišnje računovodstvene dokumentacije programskih tijela, ne razaznaje ukupan iznos financijskih ispravaka koji su zaista izvršeni.

³⁶ Članak 145. stavak 7. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama.

³⁷ Ibid., članak 137. stavak 1.

68. Za razdoblje 2014. – 2020. programska tijela u državama članicama bila su dužna dostaviti samo ukupni iznos financijskih ispravaka koji su proizašli iz revizija operacija koje su provela revizijska tijela³⁸. Nije bilo dodatnih zahtjeva da države članice dostave pojedinosti o izvoru tih ispravaka, tj. jesu li oni bili rezultat provjera koje su provela upravljačka tijela, Komisijinih provjera, revizija koje je proveo Sud ili istraga koje je proveo OLAF. GU REGIO i GU EMPL te informacije upotpunjuju s pomoću podataka koji su ručno uneseni u njihov IT alat i nekoliko povezanih tablica o njihovu daljnjem postupanju u vezi s Komisijinim provjerama, revizijama koje je proveo Sud i istragama koje je proveo OLAF. U **tablici 1.** prikazan je pregled iznosa financijskih ispravaka za cijelo programsko razdoblje 2014. – 2020., koji su rezultat navedenih različitih vrsta provjera i revizija.

Tablica 1. – Financijski ispravci prijavljeni za razdoblje 2014. – 2020. (u milijunima eura)

	GU REGIO	GU EMPL
Komisijine provjere	773,8	300,1
Revizije koje je proveo Sud	60,7	137,7
Istrage koje je proveo OLAF	75,0	16,7
Ukupno	909,5	454,5

Izvor: Sud, na temelju priloga 7.K godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL za 2024.

69. Sud je za slučajeve iz uzorka provjerio točnost tih prijavljenih iznosa tako što je usporedio iznose ispravaka navedene u godišnjim izvješćima o radu s ispravcima koje su prihvatile države članice. Utvrdio je razlike u 11 ispitanih slučajeva od njih 47. Te se razlike odnose na iznose koji su prijavljeni većima ili manjima od stvarnih. U mnogim slučajevima riječ je bila o milijunima eura. Dva takva primjera prikazana su u **okviru 9.**

³⁸ Članak 7. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 1011/2014.

Okvir 9.

Pogreška koja je dovela do toga da su u godišnjem izvješću o radu GU-a EMPL za 2023. iznosi ispravaka prikazani znatno većima od stvarnih

Nakon što je Sud proveo reviziju jednog operativnog programa u Poljskoj, GU EMPL predložio je financijski ispravak u iznosu od 474 000 eura, koji je Poljska izvršila. Međutim, zbog netočnog ručnog unošenja podataka pogrešno je prijavljeno da je iznos tog ispravka bio 474 **milijuna** eura umjesto 474 **tisuće** eura. Samo na taj iznos otpadalo je više od 60 % iznosa ispravaka za koje je GU EMPL u svojem godišnjem izvješću o radu iz lipnja 2024. naveo da su izvršeni na temelju revizija koje su proveli Komisija i Sud te istraga koje je proveo OLAF. Nakon što mu je Sud dostavio svoje nalaze, GU EMPL zamijenio je objavljeno godišnje izvješće o radu novom verzijom koja je sadržavala ažurirane iznose.

Ispravci na temelju jedne revizije koju je proveo Sud koji nisu uzeti u obzir u godišnjem izvješću o radu GU-a REGIO za 2023.

Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2019. (odlomak 5.27.) uputio na ispravke u iznosu od 113 milijuna eura koje su programska tijela izvršila na zahtjev Komisije na temelju jedne revizije koju je Sud proveo godinu ranije. Međutim, u godišnjem izvješću o radu GU-a REGIO za 2023. ti iznosi nisu bili uključeni u kumulativne iznose ispravaka izvršenih za razdoblje 2014. – 2020.

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

70. Kako bi otklonila neke od tih nedostataka, Komisija je za razdoblje 2021. – 2027. objavila metodološku bilješku pojasnivši da bi ispravke koji su proizašli iz nalaza revizijskih tijela trebalo objavljivati odvojeno od onih koji su proizašli iz Komisijinih provjera, revizija koje je proveo Sud i istraga koje je proveo OLAF. O rashodima koji su predmetom tekuće procjene (vidjeti odlomak [67.](#)) također bi trebalo izvješćivati odvojeno od financijskih ispravaka. Međutim, tek treba vidjeti kako će se ta bilješka primjenjivati u praksi.

Države članice nisu uvijek pravilno izvješćivale o financijskim ispravcima proizašlim iz provjera koje su obavila revizijska tijela

71. GU REGIO i GU EMPL u svojim godišnjim izvješćima o radu iznose podatke o ukupnom iznosu ispravaka koji su proizašli iz revizija operacija koje su provela revizijska tijela. To čine na temelju podataka koje su tijela država članica navela u računovodstvenoj dokumentaciji za svoje programe. U skladu s Komisijinim smjernicama³⁹ ti prijavljeni iznosi trebali bi biti usklađeni s iznosima prijavljenim u godišnjim izvješćima o kontroli koja su sastavila revizijska tijela.

72. Sud je usporedio prijavljene iznose za sve operative programe za koje su u računovodstvenu dokumentaciju uključeni rashodi u području kohezije. Utvrdio je znatne razlike, zbog kojih se u računovodstvenoj dokumentaciji, a time i u godišnjim izvješćima o radu, prijavljuju netočni iznosi. Sud u [okviru 10.](#) iznosi pregled razlika koje je utvrdio za obračunsku godinu 2022./2023.

³⁹ Smjernice o pripremi, pregledu i prihvaćanju računa [EGESIF_15_0018-04](#) i smjernice o godišnjem izvješću o kontroli i revizorskom mišljenju [EGESIF_15-0002-04](#).

Okvir 10.**Nedosljednosti u izvješćivanju o financijskim ispravcima koji su proizašli iz aktivnosti revizijskih tijela dovele su do netočnih iznosa u godišnjim izvješćima o radu**

Za obračunsku godinu 2022./2023. Sud je utvrdio razlike u iznosu većem od milijun eura između iznosa financijskih ispravaka proizašlih iz revizija operacija koje su provela revizijska tijela i navedenih u godišnjim izvješćima o kontroli i iznosa u računovodstvenoj dokumentaciji za 13 jamstvenih paketa. U 10 slučajeva iznosi u računovodstvenoj dokumentaciji bili su prikazani pogrešno, što je dovelo do toga da su u godišnjim izvješćima o radu izneseni netočni podatci o ispravcima koje su izvršila revizijska tijela.

Primjerice, za jedan operativni program u godišnjem izvješću revizijskog tijela o kontroli koje je obuhvaćalo računovodstvenu dokumentaciju za godinu 2022./2023. navedeni su ispravci u iznosu od 26 milijuna eura, dok je u dodatku računovodstvenoj dokumentaciji naveden iznos od samo 4 milijuna eura. Ta razlika odnosila se na ekstrapolirani ispravak u iznosu od 22 milijuna eura na temelju kojeg se stopa pogreške smanjila na 2 % i koji u računovodstvenoj dokumentaciji nije prijavljen kao rezultat revizija operacija. Zbog toga je iznos ispravaka koji su proizašli iz revizija operacija koje su provela revizijska tijela u godišnjem izvješću o radu prikazan manjim od stvarnog za 22 milijuna eura.

Izvor: Sud, na temelju ispitivanja dokumenata Komisije.

U procijenjenim iznosima budućih ispravaka ne odražava se Komisijin kapacitet za utvrđivanje i ispravljanje pogrešaka u rashodima u području kohezije

73. Za rashode u području kohezije nadležna su dva GU-a te je njihova dužnost pružiti dostatno jamstvo u pogledu rizika u trenutku zaključenja. Riječ je o procjeni buduće stope pogreške koja će preostati u računovodstvenoj dokumentaciji nakon što Komisija izvrši potrebne financijske ispravke kako bi se ukupne stope pogreške smanjile na 2 % za sve programe. Preciznije, rizik u trenutku zaključenja razlika je između Komisijine procjene iznosa nepravilnih plaćanja izvršenih tijekom određene godine (rizik u trenutku plaćanja) i iznosa za koje je potrebno izvršiti ispravak kako bi se stopa ukupne preostale pogreške smanjila najmanje na 2 % za svaki program (procijenjeni budući ispravci⁴⁰). Iznosi procijenjenih budućih ispravaka stoga se temelje na razlici između godišnjeg rizika u trenutku plaćanja i ciljanog rizika u trenutku zaključenja. Sud je procijenio Komisijinu metodologiju za utvrđivanje rizika u trenutku zaključenja.

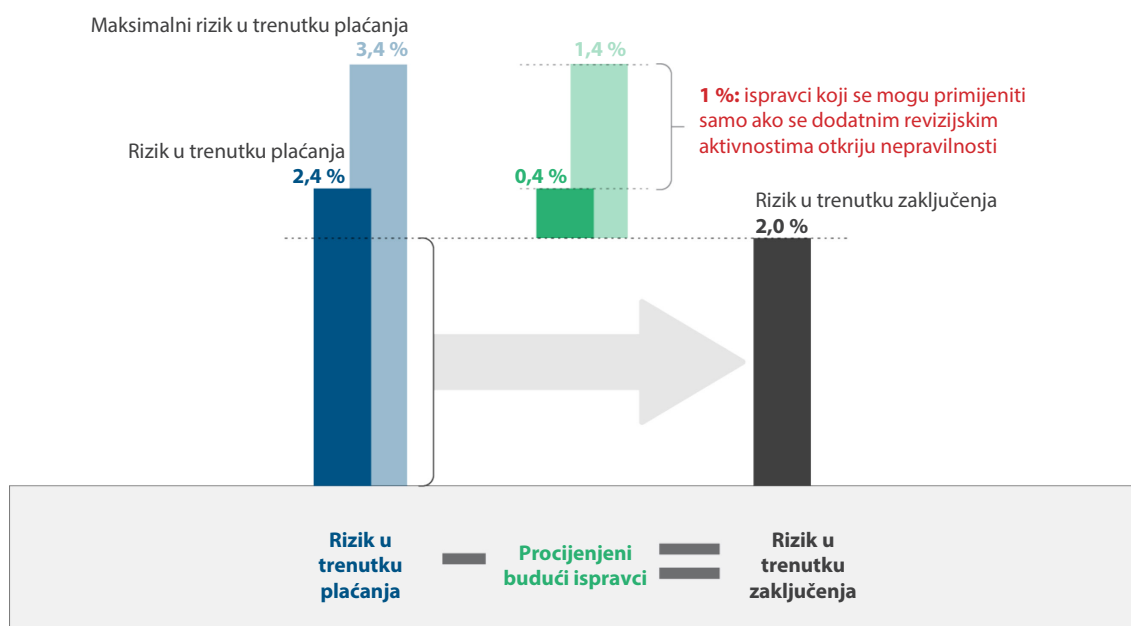
74. U svojim godišnjim izvješćima o radu za 2024. i GU REGIO i GU EMPL procijenili su da će se budućim ispravcima za programe za razdoblje 2014. – 2020. procijenjeni rizik u trenutku zaključenja smanjiti na 2,0 %⁴¹. Ukupni rizik u trenutku plaćanja za rashode u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020. kretao se u rasponu od 2,4 % do 3,4 %, a procijenjeni budući ispravci doveli bi do rizika u trenutku zaključenja od 2,0 %.

75. Međutim, navedeni rizik u trenutku zaključenja vjerojatno će biti procijenjen manjim od stvarnog jer se procjene iznosa budućih ispravaka ne temelje samo na nepravilnostima otkrivenim u sklopu Komisijinih revizija nego i na dodatcima i paušalnim stopama koji se primjenjuju kako bi se uzeli u obzir dodatni rizici za programe nad kojima se nije provela revizija, što se ogleda u maksimalnom riziku u trenutku plaćanja (vidjeti [sliku 5.](#)). Budući da se na takve dodatke neće zaista primijeniti financijski ispravci ako se nad tim programima ne provedu daljnje revizijske aktivnosti, procijenjeni iznos budućih ispravaka vjerojatno će biti viši od iznosa stvarno realiziranih ispravaka.

⁴⁰ Godišnja izvješća o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL za 2024., pojmovnik.

⁴¹ Ibid., Prilog 9.

Slika 5. – Prijavljeni iznosi budućih ispravaka koji su procijenjeni većima od stvarnih



Izvor: Sud, na temelju godišnjih izvješća o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL za 2024.

76. Navedeni GU-ovi nisu usporedili prvotno procijenjene iznose budućih ispravaka s iznosima stvarnih ispravaka navedenim u godišnjim izvješćima u radu. Osim toga, Komisija u AMPR-u nije navela takve informacije za rashode u području kohezije. Zbog nepostojanja takve usporedbe ograničava se transparentnost za korisnike podataka iz godišnjih izvješća o radu i AMPR-a jer u njima nisu dostupne informacije o tome može li se stvarnim ispravcima zajamčiti da procijenjena stopa pogreške u trenutku zaključenja bude manja od 2 %.

77. Sud je za operativne programe s prijavljenom ukupnom stopom preostale pogreške većom od 2 % usporedio iznose financijskih ispravaka koji su zaista izvršeni s iznosima budućih financijskih ispravaka koje je procijenila Komisija. Utvrdio je da su, cjelokupno gledajući, u trenutku objavljivanja godišnjih izvješća o radu za 2024. iznosi stvarnih financijskih ispravaka i dalje bili znatno manji od prvotno procijenjenih iznosa ispravaka (vidjeti [Prilog III.](#)). Međutim, navedeni GU-ovi nisu pružili dovoljno jasne informacije o povezanim razlozima za smanjenje razine ispravaka u usporedbi s njihovim početnim procjenama, kao ni o učinku tih čimbenika na prijavljeni rizik u trenutku zaključenja.

Zaključci i preporuke

78. Financijski ispravci važan su alat za zaštitu proračuna EU-a i jamčenje ne samo toga da se proračunska sredstva troše na zakonite i pravilne operacije nego i da se primjenjuje načelo dobrog financijskog upravljanja. Sud zaključuje da postoji niz nedostataka u načinu na koji su mehanizmi za financijske ispravke osmišljeni, i za programsko razdoblje 2014. – 2020. i za programsko razdoblje 2021. – 2027., te da je primjena tih ispravaka samo djelomično djelotvorna kad je riječ o zaštiti proračuna EU-a. Unatoč tome što su se u sklopu provjera koje su Komisija i Sud obavljali u razdoblju 2014. – 2020. redovito utvrđivale visoke stope pogreške, Komisija je svoju prvu odluku o financijskom ispravku donijela tek u rujnu 2025. Ipak, Komisijine provjere dovele su do toga da su države članice primijenile financijske ispravke u znatnim iznosima, što im je omogućilo da ponovno upotrijebe sredstva za koja je ispravak izvršen.

79. Pravni okvir za financijske ispravke složen je, zbog čega je Komisiji teško primijeniti financijske ispravke (vidjeti odlomke [18.](#) – [20.](#)). Konkretno, za postupak primjene financijskih ispravaka nisu utvrđena vremenska ograničenja. Komisija ima slobodu pri odlučivanju o tome u kojem će trenutku pokrenuti taj postupak i koliko će on trajati. Drugim riječima, ne postoji referentni rok na temelju kojeg bi se moglo utvrditi je li Komisija financijske ispravke primijenila pravodobno (vidjeti odlomke [21.](#) – [24.](#)).

80. Nadalje, da bi Komisija mogla primijeniti obvezni neto financijski ispravak, potrebno je ispuniti niz pravnih uvjeta, u čemu se ogleda složenost tog postupka. Osim toga, pravnim se okvirom znatno ograničava područje primjene Komisijinih obveznih neto financijskih ispravaka jer se oni ne mogu primijeniti na tijela država članica koja obnašaju ulogu programskih tijela zaduženih za izvršavanje proračuna EU-a iako je najvjerojatnije da će upravo ta tijela napraviti najveće pogreške (vidjeti odlomke [25.](#) i [26.](#)). Sud je utvrdio i da odredbe u pravnom okviru za razdoblje 2021. – 2027. nisu znatno poboljšane u usporedbi s okvirom za prethodno razdoblje (vidjeti odlomke [27.](#) – [30.](#)).

81. Komisija je 17. srpnja 2025. iznijela [Prijedlog uredbe o Europskom fondu](#) koji uključuje pravila za financijske ispravke za razdoblje nakon 2027., o kojima se trenutačno raspravlja. To će biti prilika da se poduzmu mjere za rješavanje problema navedenih u prethodnim dvama odlomcima, posebice:

- da tijela država članica, pri obavljanju pripadajuće uloge, budu obuhvaćena područjem primjene Komisijinih obveznih neto financijskih ispravaka;
- da Komisija primjenjuje obvezne neto financijske ispravke u vezi sa svim nepravilnostima u podnesenoj računovodstvenoj dokumentaciji;
- da Komisija primjenjuje obvezne neto financijske ispravke u vezi s ozbiljnim nedostacima u sustavima upravljanja i kontrole.

82. Sud će iznijeti mišljenje o Komisijinu prijedlogu Europskog fonda koje će obuhvatiti i odredbe povezane s financijskim ispravcima.

83. Iako je Komisija dosad donijela jednu odluku o financijskom ispravku, njezino daljnje postupanje u vezi s vlastitim revizijama i revizijama koje je proveo Sud dovelo je do toga da su države članice primijenile financijske ispravke u znatnom iznosu. Međutim, u trima slučajevima iz uzorka Suda Komisija je nepravilno kvantificirala predložene ispravke, a u jednom je slučaju odstupila od odredbi zakonodavstva EU-a tako što je ograničila opseg budućih revizija u nadležnosti nacionalnih tijela (vidjeti odlomke [31.](#) – [36.](#)).

1. preporuka – Potrebno je primjenjivati financijske ispravke kako je predviđeno pravnim okvirom

Komisija bi trebala:

- (a) temeljiti financijske ispravke na nepravilnostima provjerenim na pojedinačnoj osnovi, a samo u slučajevima u kojima to nije moguće predložiti sustavni paušalni ispravak;
- (b) zajamčiti da primjena paušalnih smanjenja ne dovodi do toga da rashodi koji će se prijaviti u budućnosti budu isključeni iz redovitih provjera i revizija.

Ciljni rok provedbe: 2026.

84. Komisija sporo pokreće postupak financijskog ispravka nakon dovršetka svojih revizijskih izvješća. Prvo započinje dodatnu razmjenu informacija s državama članicama koja nije predviđena zakonodavstvom. Riječ je o dugotrajnom procesu zbog potrebe za dodatnim revizijskim aktivnostima i Komisijina cilja da postigne dogovor o iznosu financijskih ispravaka koje predmetna država članica treba primijeniti (vidjeti odlomke [37.](#) – [39.](#)). Nakon što se Komisijin postupak financijskog ispravka u konačnici pokrene, potrebno je mnogo vremena da se dovrši i on ponekad dovodi do dogovora o smanjenju iznosa financijskih ispravaka koje države članice trebaju izvršiti (vidjeti odlomak [40.](#)).

85. Kao što je slučaj s daljnjim postupanjem u vezi s vlastitim revizijama, Komisija sporo poduzima mjere i na temelju nalaza Suda. Nadalje, suprotno vlastitim smjernicama, ponekad nije pokretala postupak u slučaju u kojem se određena država članica nije složila s financijskim ispravicima koje je Komisija predložila na temelju nalaza Suda (vidjeti odlomke [42.](#) – [45.](#)).

86. Za niz financijskih ispravaka iznosi koje je Komisija predložila državama članicama bili su smanjeni u odnosu na iznose utvrđene u njezinim revizijskim izvješćima bez dostatnog obrazloženja (vidjeti odlomak [41.](#)). Slično tome, Komisija je bez dostatnog obrazloženja odbacila niz nalaza o mjerljivim pogreškama koje je iznio Sud (vidjeti odlomak [46.](#)).

2. preporuka – Potrebno je zajamčiti pravodobno izvršavanje financijskih ispravaka

Komisija bi trebala:

- (a) odrediti i primjenjivati razumne rokove za sve korake u postupku financijskog ispravka;
- (b) zajamčiti da se završna revizijska izvješća mogu lakše upotrebljavati za primjenu financijskih ispravaka, svodeći potrebu za dodatnim revizijskim aktivnostima na najmanju moguću mjeru, čime bi se skratila dodatna razmjena informacija i smanjio broj rasprava s državama članicama;
- (c) pokrenuti postupak financijskog ispravka u svim slučajevima u kojima se određena država članica ne složi s financijskim ispravkom koji je Komisija predložila;
- (d) dostatno obrazložiti i dokumentirati izmjene predloženih iznosa financijskih ispravaka i izbjegavati te izmjene u slučajevima u kojima se ne predoče novi dokazi.

Ciljni rok provedbe: 2026.

87. U odgovoru na sve veće stope pogreške o kojima je Sud izvješćivao Komisija je 2013. izjavila da na temelju novih odredbi o obveznim neto financijskim ispravcima neće imati slobodu pri primjeni tih ispravaka i da će oni postati uobičajena reakcija ako postoje ozbiljni nedostaci (kao što je bio slučaj s ispravcima za rashode u području poljoprivrede). Međutim, u kohezijskoj politici Komisija je dosad, nakon što je prošlo više od desetljeća, donijela jednu odluku o financijskom ispravku. Komisijine smjernice i kriteriji za obvezne neto financijske ispravke nisu utvrđeni jasno i često se ne primjenjuju dosljedno. Konkretno, Komisija nije dovoljno jasno utvrdila kriterije za procjenu ozbiljnih nedostataka ni kategorije ključnih zahtjeva potrebnih za jamčenje objektivne procjene.

88. Komisija ponekad nije pokretala postupak obveznog neto financijskog ispravka kad su pravni kriteriji bili ispunjeni, a u slučajevima u kojima je to učinila postupak je pokrenut više od tri godine nakon otkrivanja ozbiljnog nedostatka i uz manje iznose financijskih ispravaka nego što je to bilo propisano. Umjesto da je financijske ispravke izvršila Komisija, to su činile države članice, zbog čega ispravci nisu imali nikakav učinak na iznos financijskih sredstava EU-a dodijeljenih državama članicama i nije bilo odvrćajućeg učinka koji bi doveo do poboljšanja sustava upravljanja i kontrole (vidjeti odlomke [47.](#) – [65.](#)).

3. preporuka – Potrebno je zajamčiti dosljednost pri procjeni sustava upravljanja i kontrole te evaluaciji ozbiljnih nedostataka

Komisija bi trebala zajamčiti dosljednost pri procjeni ispunjavanja ključnih zahtjeva i evaluaciji ozbiljnih nedostataka, među ostalim povećanjem jasnoće povezanih smjernica ako je to potrebno.

Ciljni rok provedbe: 2026.

89. U godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti ne navodi se ukupni iznos financijskih ispravaka u sklopu kohezijske politike. Iako je Komisija poduzela određene mjere za reagiranje na nedostatak informacija o ispravcima i njihovu izvoru u računovodstvenoj dokumentaciji država članica, objavljeni iznosi ispravaka nisu dovoljno pouzdani. Osim toga, države članice ponekad nisu pravilno izvješćivale o financijskim ispravcima izvršenim na temelju revizija koje su provela revizijska tijela. Naposljetku, u procijenjenim iznosima budućih ispravaka ne odražava se Komisijin kapacitet za utvrđivanje i ispravljanje pogrešaka u rashodima u području kohezije, zbog čega se prijavljeni rizik u trenutku zaključenja vjerojatno procjenjuje manjim od stvarnog (vidjeti odlomke [66.](#) – [77.](#)).

4. preporuka – Potrebno je poboljšati način na koji se u godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti izvješćuje o ispravcima u sklopu kohezijske politike

Komisija bi trebala poboljšati svoje izvješćivanje na način da:

- (a) dostavlja podatke o ukupnom iznosu ispravaka i zajamči točnost podataka koje objavljuje, uključujući podatke o izvoru ispravaka;
- (b) iznose budućih ispravaka procjenjuje na temelju svojeg kapaciteta za utvrđivanje i ispravljanje pogrešaka;
- (c) poveća transparentnost pružanjem usporedbe prvotno procijenjenih iznosa budućih financijskih ispravaka i iznosa stvarno izvršenih ispravaka te navođenjem učinka na rizik u trenutku zaključenja.

Ciljni rok provedbe: 2026.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Annemie Turtelboom, na sastanku održanom u Luxembourg u 15. listopada 2025.

za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Vremenski okvir procesa koji dovodi do Komisijina financijskog ispravka u skladu s Uredbom br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama

Korak	Rok
Faza revizije	
(1) Komisija šalje obavijest o reviziji državi članici	U skladu s čl. 75. st. 2. obavijest je potrebno dostaviti najmanje 12 radnih dana prije revizije, osim u hitnim slučajevima.
(2) Nacrt revizijskog izvješća	U skladu s čl. 75. st. 2.a t. (a): u roku od tri mjeseca od završetka terenske revizije ili provjere.
(3) Odgovor države članice na nacrt izvješća	Nije utvrđen zakonodavstvom.
(4) Završno revizijsko izvješće (revizori Komisije)	U skladu s čl. 75. st. 2.a t. (b): u roku od tri mjeseca od primitka potpunog odgovora države članice na nacrt revizijskog izvješća.
<i>Faza dodatne razmjene informacija</i>	
(5) Dodatna razmjena informacija između Komisije i države članice	Ta faza nije navedena u Uredbi o zajedničkim odredbama i za nju ne postoji rok.
Faza postupka financijskog ispravka	
(6) Komisija službeno pokreće postupak iz članka 145. obavješćujući državu članicu o svojim privremenim zaključcima	Nije utvrđen zakonodavstvom.
(7) Odgovor države članice na pokretanje postupka iz članka 145., isključivo za točno utvrđene nepravilnosti	U skladu s čl. 145. st. 1. država članica može dostaviti svoje komentare u roku od <u>dva mjeseca</u> .

Korak	Rok
(8) Odgovor države članice na pokretanje postupka iz članka 145. <u>u slučaju</u> paušalnog ispravka i/ili ekstrapolacije	U skladu s čl. 145. st. 2. država članica ima <u>dodatna dva mjeseca</u> za odgovor.
(9) Odgovor države članice na pokretanje postupka iz članka 145. <u>u slučaju</u> paušalnog ispravka i/ili ekstrapolacije <u>i</u> valjano utemeljenog produljenja roka	U čl. 145. st. 2. navodi se da se „u valjano utemeljenim slučajevima” ne propisuje vremensko ograničenje.
(10) Komisijina procjena odgovora države članice	Nije utvrđen zakonodavstvom.
(11) Komisija obavještuje državu članicu o svojem zaključku i u slučaju neslaganja određuje datum saslušanja	Nije utvrđen zakonodavstvom.
(12) Datum saslušanja	Nije utvrđen zakonodavstvom.
(13) Komisijina odluka u roku od šest mjeseci nakon saslušanja ili u skladu s korakom (14)	U skladu s čl. 145. st. 6. propisano je šest mjeseci, osim ako se zatraže i/ili dostave dodatni dokazi.
(14) Komisijina odluka u roku od šest mjeseci od primitka dodatnih dokaza dostavljenih nakon saslušanja	Zakonodavstvom nije propisano koliko vremena nakon saslušanja Komisija može državi članici dati za dostavu dodatnih dokaza.
(15) Komisijina odluka <u>ako</u> ne dođe do saslušanja	Ako Komisija pošalje poziv na saslušanje, ali se saslušanje ne održi, u skladu s čl. 145. st. 6. Komisija mora donijeti odluku u roku od osam mjeseci od datuma slanja poziva.

Izvor: Sud, na temelju Uredbe br. 1303/2013.

Prilog II. – Pravni zahtjevi za primjenu obveznih neto financijskih ispravaka u slučaju ozbiljnih nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole

Članak 145. stavak 7.	Članak 2. točka 39. „ozbiljan nedostatak”	Članak 2. točka 36. „nepravilnost”	Članak 2. točka 37. „gospodarski subjekt”	Članak 85.
ako Komisija ili Sud primijete nepravilnosti...	u svrhu provedbe fondova EU-a...	kršenje prava EU-a ili nacionalnog prava...	fizička ili pravna osoba ili drugi subjekt koji sudjeluje u izvršavanju potpore iz ESI fondova...	rashodi kojima se krši primjenjivo pravo
koje predstavljaju ozbiljan nedostatak...	potrebna su znatna unapređivanja sustava...	djelovanje ili propust gospodarskog subjekta...	osim država članica koja izvršavaju svoje ovlasti kao javna tijela.	rashodi prijavljeni Komisiji
o kojem nisu objavljene informacije i	fondove EU-a izlaže se znatnom riziku od nepravilnosti zbog čijeg se postojanja ne može izraziti bezuvjetno revizorsko mišljenje	koje šteti ili bi moglo štetiti proračunu EU-a tako da se proračun EU-a optereti neopravdanim rashodom		to kršenje utjecalo je na odabir operacija ili postoji dokazan rizik da je imalo takav učinak ili to kršenje utjecalo je na utrošeni iznos koji je prijavljen za nadoknadu ili postoji dokazan rizik da je imalo takav učinak.
za koji nisu poduzete odgovarajuće mjere prije otkrivanja ili na koji se nisu primijenile odgovarajuće korektivne mjere prije otkrivanja.				
Članak 85. stavak 3. Načelo proporcionalnosti				
najmanje opterećujuća mjera		sposobnost postizanja	legitiman cilj koji se želi postići	

Izvor: Sud, na temelju Uredbe br. 1303/2013 i sudske prakse EU-a.

Prilog III. – Usporedba procijenjenih iznosa budućih ispravaka i iznosa stvarnih financijskih ispravaka za operativne programe sa stopom preostale pogreške većom od 2 %

Sud je za operativne programe sa stopom ukupne preostale pogreške većom od 2 % usporedio prijavljene financijske ispravke izvršene do objavljivanja godišnjih izvješća o radu za 2024. s budućim financijskim ispravcima koje su relevantni GU-ovi prvotno procijenili.

Analiza koju je Sud proveo nije uključivala obračunske godine 2021./2022. i 2022./2023. jer su GU-ovi za te godine u godišnjim izvješćima o radu za 2023. i 2024. donijeli zaključak samo za dio koji se odnosio na zakonitost i pravilnost rashoda.

Razmjene informacija između Komisije i država članica, kao i dodatne revizijske aktivnosti, i dalje su u tijeku. Ipak, u dvjema tablicama u nastavku vidljivo je da su iznosi financijskih ispravaka izvršenih do trenutka objavljivanja godišnjih izvješća o radu za 2024. i dalje bili znatno manji od prvotno procijenjenih iznosa ispravaka.

Tablica 1. – GU REGIO

Obračunska godina	Procijenjeni budući ispravci ¹ (zaokruženi iznosi, u milijunima eura)	Izvršeni ispravci (zaokruženi iznosi, u milijunima eura)
2015./2016.	nijedan	0,1
2016./2017.	70	60
2017./2018.	451	200
2018./2019.	309 – 562	120
2019./2020.	195 – 372	118
2020./2021.	319 – 561	26
Ukupno	1 343 – 2 015	524

¹ Od obračunske godine 2018./2019. GU-ovi navode procijenjene buduće ispravke u obliku raspona koji odgovara ispravcima potrebnim kako bi se preostali rizik smanjio na razinu ispod 2 % u odnosu na rizik u trenutku plaćanja i prijavljeni maksimalni rizik na razini operativnih programa. GU-ovi u godišnjim izvješćima o radu izvješćuju o ispravcima izvršenim u rashodima na temelju računovodstvene godine (između srpnja godine N i lipnja godine N + 1), a o procijenjenim budućim ispravcima u rashodima na temelju kalendarske godine. Sud je za usporedbu upotrijebio prvotno procijenjene buduće ispravke u odnosu na rashode u računovodstvenoj godini. Stoga iznosi procijenjenih budućih ispravaka za računovodstvenu godinu ne odgovaraju iznosima za kalendarsku godinu navedenim u godišnjim izvješćima o radu.

Izvor: Sud, na temelju podataka GU-a REGIO.

Tablica 2. – GU EMPL

Obračunska godina	Procijenjeni budući ispravci ¹ (zaokruženi iznosi, u milijunima eura)	Izvršeni ispravci (zaokruženi iznosi, u milijunima eura)
2015./2016.	nijedan	nijedan
2016./2017.	31	18
2017./2018.	66	47
2018./2019.	33 – 41	20
2019./2020.	98 – 194	143
2020./2021.	219 – 303	57
Ukupno	447 – 635	285

¹ Od obračunske godine 2018./2019. GU-ovi navode procijenjene buduće ispravke u obliku raspona koji odgovara ispravcima potrebnim kako bi se preostali rizik smanjio na razinu ispod 2 % u odnosu na rizik u trenutku plaćanja i prijavljeni maksimalni rizik na razini operativnih programa. GU-ovi u godišnjim izvješćima o radu izvješćuju o ispravcima izvršenim u rashodima na temelju računovodstvene godine (između srpnja godine N i lipnja godine N + 1), a o procijenjenim budućim ispravcima u rashodima na temelju kalendarske godine. Sud je za usporedbu upotrijebio prvotno procijenjene buduće ispravke u odnosu na rashode u računovodstvenoj godini. Stoga iznosi procijenjenih budućih ispravaka za računovodstvenu godinu ne odgovaraju iznosima za kalendarsku godinu navedenim u godišnjim izvješćima o radu.

Izvor: Sud, na temelju podataka GU-a EMPL.

Pokrate i skraćeni nazivi

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

GU EMPL: Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje

GU REGIO: Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

OLAF: Europski ured za borbu protiv prijevara

Pojmovnik

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

Financijski ispravak: mjera kojom se proračun štiti od nepravilnih rashoda ili rashoda nastalih prijevarom, i to uskraćivanjem financijskih sredstava ili ostvarivanjem njihova povrata kako bi se nadoknadila sredstva koja su pogreškom isplaćena za projekte ili programe koji se provode uz potporu EU-a.

Fondovi kohezijske politike: fondovi EU-a kojima se pruža potpora gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji u EU-u. Za razdoblje 2014. – 2020.: Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond i Fond europske pomoći za najpotrebitije. Za razdoblje 2021. – 2027.: Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond plus, Kohezijski fond i Fond za pravednu tranziciju.

Gospodarski subjekt: svaka fizička ili pravna osoba ili drugi subjekt koji sudjeluje u izvršavanju potpore iz fondova kohezijske politike, osim država članica u slučaju u kojem izvršavaju svoje ovlasti kao javna tijela.

Jamstveni paket: skup dokumenata koje svaka država članica na godišnjoj razini dostavlja Komisiji u vezi s fondovima kohezijske politike i koji se sastoji od godišnje računovodstvene dokumentacije, sažetka, izvješća o kontroli, izjave o upravljanju i revizorskog mišljenja.

Javna nabava: nabava robe, radova ili usluga koju javna ili druga tijela provode na temelju otvorenih i natječajnih postupaka kako bi se zajamčila kvaliteta i ostvarila odgovarajuća vrijednost za uloženi novac.

Ključni zahtjevi: 18 kriterija za procjenu funkcioniranja određenog sustava upravljanja i kontrole te za utvrđivanje ozbiljnih nedostataka. Ti kriteriji navedeni su u Prilogu IV. Delegiranoj uredbi Komisije br. 480/2014.

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

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

Operativni program: okvir za provedbu projekata financiranih sredstvima EU-a u zadanom razdoblju, u koji su ugrađeni prioriteti i ciljevi utvrđeni u sporazumima o partnerstvu između Komisije i pojedinačnih država članica.

Ozbiljan nedostatak: nedostatak u vezi s kojim su potrebna znatna poboljšanja u određenom sustavu i zbog kojeg se fondove EU-a izlaže znatnom riziku od nepravilnosti te zbog čijeg se postojanja ne može izraziti bezuvjetno revizorsko mišljenje o funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole.

Podijeljeno upravljanje: način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu relevantnih zadaća određenoj državi članici, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.

Procijenjeni budući ispravci: iznosi za koje će trebati izvršiti ispravak kako bi se potvrđena stopa pogreške smanjila najmanje na 2 % za svaki program, ne računajući učinak predujmova za financijske instrumente.

Revizijsko tijelo: neovisno nacionalno tijelo odgovorno za reviziju sustava i operacija u okviru određenog programa potrošnje EU-a.

Sustav upravljanja i kontrole: struktura unutar koje se provode aktivnosti kontrole za programe potrošnje EU-a.

Suzakonodavci: Vijeće EU-a i Europski parlament, koji ravnopravno surađuju kako bi donijeli zakonodavstvo EU-a.

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

Uredba o Europskom fondu: predložena uredba kojom bi se u razdoblju 2028. – 2034. trebala zamijeniti Uredba o zajedničkim odredbama i kojom se utvrđuju zajednička pravila za mnoge fondove EU-a preko kojih se pojedinačnim državama dodjeljuju sredstva iz proračuna EU-a, uključujući četiri fonda kohezijske politike.

Uredba o zajedničkim odredbama: uredba kojom se utvrđuju pravila koja se primjenjuju na osam fondova EU-a, uključujući četiri fonda kohezijske politike. Uredba koja je trenutačno na snazi obuhvaća razdoblje 2021. – 2027.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2025-22>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2025-22>

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 II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Annemie Turtelboom i koje je specijalizirano za ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda François-Roger Cazala, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Dirk Pauwels, ataše u njegovu uredu Stéphanie Girard, rukovoditeljica Maria Eulàlia Reverté i Casas, voditelj radnog zadatka Jiří Beneš, zamjenik voditelja radnog zadatka Aleksandar Latinov, viši revizori Kevin Deceuninck i Christophe Grosnickel te stažistica Maja Stavreska. Potporu u grafičkom dizajnu pružala je Alexandra Mazilu.



François-Roger Cazala



Jiří Beneš



Aleksandar Latinov



Christophe Grosnickel



Kevin Deceuninck



Maja Stavreska

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2025.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

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

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

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-5924-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/2381294	QJ-01-25-055-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5925-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/9507186	QJ-01-25-055-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 22/2025](#) „Financijski ispravci u kohezijskoj politici – Uređeni su složenim pravnim okvirom, a Komisija je dosad donijela samo jednu odluku”, Ured za publikacije Europske unije, 2025.

Komisijini financijski ispravci kojima se nepovratno smanjuje iznos sredstava EU-a dodijeljenih državama članicama jedan su od instrumenata kojima se u kohezijskoj politici proračun EU-a štiti od nepravilnih rashoda. Očekivalo se da će ti ispravci postati uobičajena reakcija u slučaju ozbiljnih nedostataka. Iako su u svakoj godini razdoblja 2014. – 2020. postojale značajne pogreške, Komisija je tek u rujnu 2025., nakon više od 10 godina, donijela prvu odluku o primjeni takvog ispravka. Sud je utvrdio da je pravni okvir složen i da nije znatno poboljšán za razdoblje 2021. – 2027., kao i da su postojali nedostaci u načinu na koji ga je Komisija primjenjivala. Nadalje, izvješćivanje nije bilo dovoljno pouzdano, uključujući izvješćivanje o procijenjenim budućim ispravcima, kojima se Komisijin kapacitet za utvrđivanje i ispravljanje pogrešaka prikazuje većim od stvarnog. Sud preporučuje Komisiji da primjenjuje financijske ispravke u skladu s pravnim okvirom, da zajamči njihovo pravodobno izvršavanje te da poveća transparentnost i točnost izvješćivanja.

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
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)