

## Savjetodavna tijela EU-a

Uspostavljeni su procesi za izradu mišljenja, ali pravodobnost i mjerenje učinka i dalje su izazov



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

# Sadržaj

## Odlomak

### **01 – 14 | Glavne poruke**

**01 – 07 | Zašto je ovo područje važno**

**08 – 14 | Nalazi i preporuke Suda**

### **15 – 66 | Detaljnije o opažanjima Suda**

**15 – 37 | Izrada mišljenja temelji se na procesima za upravljanje kvalitetom, ali postoje nedostaci u postupcima za odabir stručnjaka**

17 – 20 | Postupci obuhvaćaju cjelokupni ciklus izrade mišljenja

21 – 23 | Uspostavljena su posebna pravila za pravodoban odgovor u hitnim situacijama

24 – 29 | Pri izradi mišljenja EGSO i OR primjenjuju utvrđene smjernice za sastavljanje i procese za pregled

30 – 33 | Izrada mišljenja uključuje sustavno savjetovanje s nizom različitih dionika

34 – 37 | Postoje nedostaci u postupcima EGSO-a i OR-a za odabir stručnjaka

**38 – 51 | Mišljenja se ponekad ne dostave zakonodavcima EU-a na vrijeme i kašnjenja u tom pogledu ne prate se sustavno**

40 – 41 | Dostavljanje mišljenja unutar institucijskih rokova izazov je za EGSO i OR

42 – 47 | Obvezna mišljenja na zahtjev ponekad se dostave prekasno da bi ih Europski parlament mogao aktivno uzeti u obzir

48 – 51 | EGSO i OR ne prate poštovanje institucijskih i političkih rokova na sustavan način

**52 – 66 | EGSO i OR izvješćuju o dopiranju do javnosti, ali uz ograničene informacije o učinku svojih mišljenja**

54 – 59 | EGSO i OR imaju širok raspon alata za komunikaciju i dopiranje do javnosti, ali ne upotrebljavaju ih na sustavan način

60 – 66 | EGSO i OR ne mjere sustavno način na koji se njihova mišljenja odražavaju u konačnom zakonodavstvu

## **Prilozi**

### **Prilog I. – O reviziji**

Nastanak i svrha savjetodavnih tijela EU-a

Europski gospodarski i socijalni odbor

Europski odbor regija

Opseg revizije i revizijski pristup

### **Prilog II. – Procesi EGSO-a za sastavljanje i donošenje mišljenja**

### **Prilog III. – Procesi OR-a za sastavljanje i donošenje mišljenja**

### **Prilog IV. – Vrijeme proteklo do donošenja na plenarnom zasjedanju, mišljenja iz uzorka**

### **Prilog V. – Vrijeme proteklo do donošenja na plenarnom zasjedanju, mišljenja iz uzorka**

### **Prilog VI. – Primjeri samoinicijativnih mišljenja koja su potencijalno doprinijela zakonodavnim promjenama**

## **Pokrate i skraćeni nazivi**

## **Pojmovnik**

## **Odgovori Europskog gospodarskog i socijalnog odbora**

## **Odgovori Europskog odbora regija**

## **Kronologija**

## **Revizorski tim**

# 01

## Glavne poruke

### Zašto je ovo područje važno

- 01** Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) i Europski odbor regija (OR) savjetodavna su tijela Europske unije osnovana Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU). EGSO se sastoji od predstavnika triju skupina unutar organiziranog civilnog društva (poslodavaca, radnika i organizacija civilnog društva) i cilj mu je promicanje participativne demokracije. OR se sastoji od izabranih predstavnika lokalnih i regionalnih tijela i djeluje kao službeni glas tih tijela u oblikovanju i provedbi politika EU-a. Ta se dva tijela često nazivaju „Odbori”.
- 02** UFEU-om su propisani slučajevi u kojima institucije EU-a moraju zatražiti mišljenja EGSO-a i OR-a („obavezni zahtjevi za savjetovanje”, u daljnjem tekstu: mišljenja na zahtjev), u kojima se institucije mogu savjetovati s tim tijelima („mišljenja o perspektivama” i „razmatračka” mišljenja) i u kojima EGSO i OR mogu djelovati na vlastitu inicijativu<sup>1</sup> (*slika 4. u Prilogu I.*). Obvezna mišljenja na zahtjev upotrebljavaju se za uključivanje EGSO-a i OR-a u zakonodavni postupak EU-a nakon što Europska komisija podnese određeni zakonodavni prijedlog Europskom parlamentu i Vijeću.
- 03** Iako se UFEU-om od Parlamenta i Vijeća zahtijeva da se savjetuju s EGSO-om i OR-om tijekom zakonodavnog postupka, te institucije imaju slobodu u načinu na koji njihova mišljenja i preporuke uzimaju u obzir. Lobisti, nevladine organizacije i organizirane interesne skupine izvan institucijskog okvira UFEU-a također pokušavaju utjecati na donositelje odluka<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Članci 304. i 307. UFEU-a.

<sup>2</sup> Panke, D., Hönnige, C. i Gollub, J., „Consultative Committees in the European Union: No Vote – No Influence?”, Europski konzorcij za politička istraživanja, 2015.

- 04** U međunarodnim standardima koje su objavili Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), Ujedinjeni narodi i Vijeće Europe naglašava se da bi savjetodavna tijela trebala imati institucionaliziranu ulogu u dobrim upravljačkim procesima i participativnoj demokraciji. OECD navodi da savjetodavna tijela povezuju oblikovatelje politika i dionike te kombiniraju stručno znanje, zastupanje i legitimnost. Ta tijela „imaju središnju ulogu [...] pružanjem informacija, činjenica i dokaza u raznim fazama ciklusa politike”<sup>3</sup>. Mišljenja takvih tijela ne sadržavaju samo neobvezujuće smjernice i specijalizirano znanje nego i doprinose demokratskom sudjelovanju i legitimnosti jer članovima društva s različitih razina omogućuju da doprinesu oblikovanju politika.
- 05** Revizija koju je proveo Sud usmjerena je na postojeće mehanizme čija je svrha omogućiti EGSO-u i OR-u da izrađuju relevantna i visokokvalitetna mišljenja, dostavljaju ih na vrijeme kako bi doprinijeli zakonodavnom postupku i sustavno analiziraju njihove učinke. Sud je revizijom obuhvatio procese kojima su se EGSO i OR koristili za izradu mišljenja u razdoblju 2019. – 2024. (ukupno 1 372 mišljenja). Ispitao je sve vrste mišljenja EGSO-a i OR-a i cijeli proces njihove izrade, od strateškog planiranja do mjerenja učinka rada EGSO-a i OR-a. Sud je za uzorak od 60 mišljenja (po 30 mišljenja EGSO-a i OR-a izrađenih tijekom parlamentarnog saziva 2019. – 2024., i to različitih vrsta mišljenja, područja politika i godina objave) ispitao proces sastavljanja, mjere za kontrolu kvalitete, pravodobnost i poštovanje poslovnika. Više pojedinosti o revizijskom pristupu dostupno je u odlomcima **12 – 14** u *Prilogu I*.
- 06** Sud je procijenio procese kojima su se EGSO i OR koristili kako bi poduprli:
- izradu visokokvalitetnih i relevantnih mišljenja;
  - dostavu mišljenja na vrijeme kako bi se doprinijelo zakonodavnom postupku;
  - analizu načina na koji institucijski dionici uzimaju u obzir njihova stajališta tijekom zakonodavnog postupka.

Sud nije izravno ispitao sadržaj mišljenja tih dvaju odbora.

- 07** Revizija koju je proveo Sud dobra je prilika za pružanje potpore EGSO-u i OR-u procjenom njihove uspješnosti jer su nedavno započeli s novim mandatima. Osim toga, posljednjih godina (EGSO 2022., a OR 2024.) obnovili su sporazume o suradnji s Europskim parlamentom i Komisijom i time ojačali svoja institucijska partnerstva. Sud očekuje da će njegovi nalazi pomoći u poboljšanju procesa EGSO-a i OR-a za izradu mišljenja, što će biti relevantno ne samo za same Odbore nego i za zakonodavne institucije koje primaju ta mišljenja i druge vanjske dionike.

---

<sup>3</sup> OECD (2017.), „Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making”, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Pariz, str. 15.

## Nalazi i preporuke Suda

- 08** Cjelokupno gledajući, Odbori primjenjuju postupke upravljanja kvalitetom kojima podupiru izradu svojih mišljenja. Međutim, postoje nedostaci u njihovim postupcima za odabir stručnjaka. Odbori ponekad objavljuju mišljenja prekasno da bi utjecali na donošenje odluka EU-a, što može dovesti u pitanje učinak tih mišljenja. Iako Odbori prate dopiranje do javnosti, njihovi postojeći sustavi nisu osmišljeni za sustavno ocjenjivanje ishoda ili mjere u kojoj se njihove primjedbe uzimaju u obzir u zakonodavstvu, a pokazatelji koje upotrebljavaju uglavnom su usmjereni na vidljivost i broj aktivnosti umjesto na učinak.
- 09** Kad je riječ o planiranju, OR utvrđuje višegodišnje prioritete usklađene sa zakonodavnim ciklusom EU-a. EGSO provodi planiranje na tematskoj razini, ali ne i dugoročno strateško planiranje na razini cijelog odbora. I EGSO i OR donijeli su jasna pravila i smjernice kojima je obuhvaćen cijeli ciklus izrade svih vrsta mišljenja i koji su osmišljeni za jamčenje dosljedne razine kvalitete i standardizacije. To uključuje pravila o formatu, duljini i sastavljanju mišljenja te njihovu pregledu prije konačnog donošenja. Osim toga, Odbori su osmislili procese i posebne mehanizme za hitne slučajeve. Administrativno osoblje daje podršku izvjestiteljima pružanjem relevantnih informacija o politikama te provjeravanjem jasnoće i dosljednosti teksta tijekom cijelog procesa pripreme mišljenja. Kako bi se izbjeglo udvostručavanje resursa, EGSO i OR dijele niz administrativnih i pomoćnih službi za prevođenje, logistiku i IT podršku (vidjeti odlomke [17 – 29](#)).
- 10** Pri izradi mišljenja EGSO i OR se u velikoj mjeri koriste stručnjacima, ali nemaju transparentne kriterije za njihov odabir. OR nije uspostavio ni postupke za odabir stručnjaka ili registar prethodnih stručnjaka na razini cijelog odbora. To dovodi do rizika od pristranosti i umanjivanja transparentnosti, zbog čega se pojavljuje rizik za ugled tih tijela (vidjeti odlomke [30 – 36](#)).



### Preporuka 1.

#### Potrebno je povećati transparentnost u odabiru stručnjaka

Kad je riječ o odabiru stručnjaka:

- (a) EGSO i OR trebali bi utvrditi i objaviti kriterije;
- (b) OR bi trebao osmisliti postupke i središnji registar stručnjaka radi bilježenja njihovih prethodnih aktivnosti za OR i područja stručnosti.

**Ciljni rok provedbe: prosinac 2026.**

- 11** EGSO je dostavio svoja mišljenja u rokovima koje su odredili Europski parlament, Vijeće i Komisija u 71 % slučajeva, dok je OR te rokove poštovao u 33 % slučajeva. Međutim, i EGSO i OR obavijestili su Sud da su im prioritet politički rokovi: nastoje dostaviti svoja mišljenja prije nego što se održi glasanje u relevantnom odboru Europskog parlamenta. EGSO je taj rok poštovao u 84 % slučajeva, a OR u njih 74 % (vidjeti odlomke [40](#) – [47](#)).
- 12** EGSO i OR nemaju ključne pokazatelje uspješnosti ni automatizirane sustave kojima bi na dosljedan i sustavan način pratili poštovanje institucijskih i političkih rokova. Zbog nepostojanja automatiziranog praćenja uspješnosti i upozorenja otežava se rano otkrivanje uskih grla, a time i naknadno izvješćivanje o uspješnosti (vidjeti odlomke [48](#) – [51](#)).



## Preporuka 2.

### Potrebno je poboljšati praćenje pravodobnosti mišljenja

EGSO i OR trebali bi:

- (a) uvesti ključne pokazatelje uspješnosti u pogledu pravodobnosti (npr. postotak mišljenja donesenih unutar institucijskih i političkih rokova);
- (b) integrirati automatizirano praćenje rokova i povezana upozorenja u svoje alate za tijek rada;
- (c) analizirati jesu li potrebne organizacijske prilagodbe kako bi se promicalo brže donošenje mišljenja.

**Ciljni rok provedbe: prosinac 2027.**

- 13** Odbori su ažurirali svoje komunikacijske strategije, koje obuhvaćaju upotrebu niza alata (društvene mreže, internetske stranice, priopćenja za medije), široke mreže dionika i mnoge ciljane aktivnosti dopiranja do javnosti. Ujedno su ojačali međuinstitucijsku suradnju s Europskim parlamentom i Komisijom te uspostavili mreže za jačanje angažmana dionika (vidjeti odlomke [54](#) – [59](#)).

**14** Iako su Odbori svjesni toga da je mjerenje učinka jedan od strateških prioriteta, još ga nisu uveli u praksi. Odbori mjere ostvarenja (broj mišljenja, spominjanja u medijima itd.), ali ne i ishode ili učinak svojih mišljenja na zakonodavstvo. Iako je OR 2015. uveo godišnje izvješćivanje o učinku, ono je još uvijek opisno i temelji se na ostvarenjima. EGSO prati učinak mišljenja na razini tematskih stručnih skupina i skupina, ali nema standardiziran sustav za izvješćivanje koji bi se primjenjivao na razini cijelog odbora. Iako su EGSO i OR izmijenili format svojih mišljenja kako bi olakšali procjenu njihova učinka, nijedan od njih ne prati dosljedno mjeru u kojoj se njihove preporuke odražavaju u zakonodavstvu EU-a (vidjeti odlomke [60](#) – [66](#)).



### Preporuka 3.

#### Potrebno je mjerenje uspješnosti uvesti kao stalnu praksu

EGSO i OR trebali bi:

- (a) osmisлити i dosljedno primjenjivati postupke za kvalitativne pokazatelje i pokazatelje koji se temelje na ishodu (npr. broj njihovih mišljenja uzetih u obzir u zakonodavstvu, djelovanje institucija u skladu s njihovim primjedbama) koji će omogućiti bolju procjenu učinka;
- (b) svake godine izvješćivati o uspješnosti na temelju i kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja.

**Ciljni rok provedbe: prosinac 2027.**

## Detaljnije o opažanjima Suda

### Izrada mišljenja temelji se na procesima za upravljanje kvalitetom, ali postoje nedostaci u postupcima za odabir stručnjaka

- 15** OECD smatra da je za pripremu visokokvalitetnih mišljenja potrebno da savjetodavna politička tijela imaju jasne uloge i odgovornosti<sup>4</sup>. Njihovi programi rada trebali bi biti usklađeni sa zakonodavnim ciklusima i institucijskim prioritetima. OECD ujedno naglašava važnost transparentnog sastavljanja mišljenja i uključivanja stručnjaka za osiguravanje kvalitete u taj proces<sup>5</sup>.
- 16** Kako bi upravljali izradom različitih vrsta mišljenja, Sud očekuje da su EGSO i OR uspostavili:
- jasna pravila, metode rada, postupke, podjelu odgovornosti za donošenje odluka i dokumentirane tijekove rada, koji obuhvaćaju cijeli proces od planiranja do konačnog donošenja mišljenja te u kojima se odražava i kratkoročni (godišnji) i dugoročni plan zakonodavnih aktivnosti EU-a;
  - odgovarajuće mjere za hitne i izvanredne situacije kako bi se zajamčio pravodoban odgovor na nove ili nepredviđene zadaće;
  - smjernice za sastavljanje mišljenja, minimalne standarde i procese za pregled kako bi se provjerila točnost i dosljednost mišljenja (uključujući vrstu, duljinu i format) radi poboljšanja kvalitete;
  - procese kojima se uzimaju u obzir stajališta različitih dionika zastupljenih u EGSO-u i OR-u;
  - transparentne kriterije i procese za odabir stručnjaka.

---

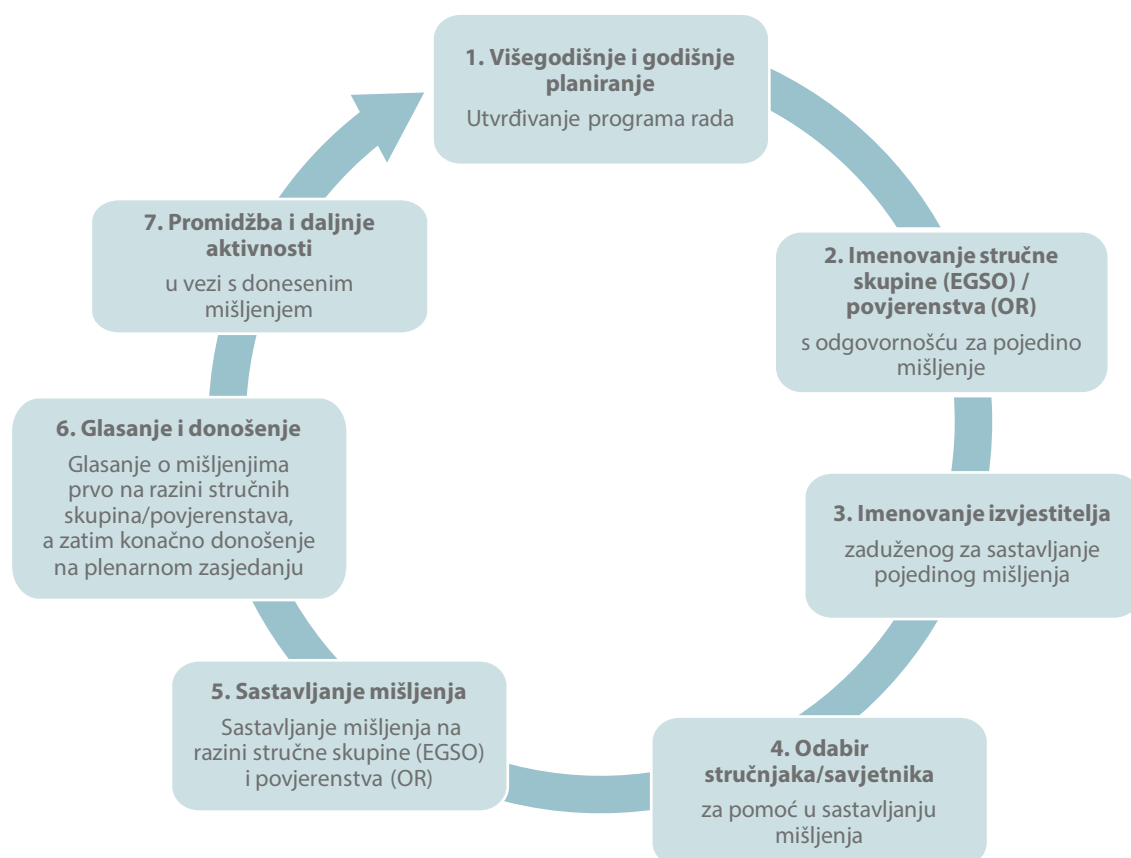
<sup>4</sup> Ibid., str. 72. i 84.

<sup>5</sup> Ibid., str. 12., 45. i 79.

## Postupci obuhvaćaju cjelokupni ciklus izrade mišljenja

**17** Oba su odbora uspostavila tijekove rada koji obuhvaćaju cjelokupni postupak objave mišljenja. Postupci su opisani u poslovniku, koji se redovito ažurira<sup>6</sup>, i dodatno objašnjeni u provedbenim odredbama. Na **slici 1.** prikazani su različiti koraci u tom procesu i pravila povezana sa svakim od njih. Odnosi s Europskim parlamentom<sup>7</sup> i Komisijom<sup>8</sup> utvrđeni su u sporazumima o suradnji, koji su posljednjih godina (2022. i 2024.) također ažurirani.

**Slika 1. | Ciklus izrade mišljenja**



Izvor: poslovници EGSO-a i OR-a.

<sup>6</sup> Poslovnik EGSO-a iz 2022., Poslovnik OR-a iz 2024.

<sup>7</sup> Sporazum o suradnji između EGSO-a i Europskog parlamenta iz 2024. i Sporazum o suradnji između OR-a i Europskog parlamenta iz 2024.

<sup>8</sup> Protokol o suradnji između EGSO-a i Europske komisije iz 2022. i Protokol o suradnji između OR-a i Europske komisije iz 2024.

- 18** OR utvrđuje višegodišnje političke prioritete koji su usklađeni s institucijskim prioritetima i zakonodavnim ciklusom EU-a. Dugoročno planiranje u EGSO-u temelji se na nizu tematskih godišnjih instrumenata osmišljenih na razini tematskih stručnih skupina. Zbog tog nepostojanja dugoročnijeg određivanja prioriteta za EGSO u cjelini ograničava se mogućnost planiranja rada na višoj strateškoj razini i među stručnim skupinama. Sud smatra da je to posebno važno za samoinicijativna mišljenja, čija relevantnost ovisi o tome jesu li usklađena s institucijskim prioritetima usmjerenim na budućnost. Međutim, EGSO je 2024. i 2025. pokrenuo proces prelaska na integriraniji strateški pristup planiranju.
- 19** U poslovnicima EGSO-a i OR-a utvrđuju se posebna pravila za tijek rada za sve vrste mišljenja: mišljenja na zahtjev, razmatračka mišljenja, samoinicijativna mišljenja i rezolucije (*slika 2.*). Ujedno se utvrđuju polazna točka za svako mišljenje, potrebni postupci sastavljanja i odobrenja te način na koji bi se te publikacije trebale dostaviti institucijama EU-a.

## Slika 2. | Postupci za različite vrste mišljenja

### Kategorije publikacija EGSO-a i Poslovnik

**Mišljenja na zahtjev (pravila 51., 62., 70.):** zahtjev za njih podnosi Parlament, Vijeće ili Komisija (članak 304. UFEU-a). Predsjedništvo ih dodjeljuje stručnim skupinama; imenuju se izvjestitelji i studijske skupine. Sastavljena su u studijskim skupinama → usvojena u stručnoj skupini → plenarno zasjedanje. U kategorizaciji EGSO-a obrađuju se kao mišljenja kategorije A.

**Samoinicijativna mišljenja (pravilo 52.):** njihovu izradu pokreće EGSO (stručne skupine, skupine, Predsjedništvo, plenarno zasjedanje). Prije početka izrade potrebno je odobrenje Predsjedništva. Često se upotrebljavaju za obradu pitanja važnih za poslodavce, radnike ili civilno društvo. Obrađuju se kao mišljenja kategorije C.

**Informativna izvješća (pravila 25., 31., 47. i 49.):** neobvezujuće analize koje je zatražilo Predsjedništvo ili stručne skupine. Služe za potkrepljivanje rasprava ili pripremu terena za buduća mišljenja.

**Razmatračka mišljenja (pravilo 47.):** zahtjev za njih također podnosi Vijeće (uključujući njegova rotirajuća predsjedništva), Parlament ili Komisija, i to prije izrade zakonodavnih prijedloga, za rani doprinos oblikovanju politika. Obrađuju se kao mišljenja kategorije B ili kategorije B+.

**Ostala mišljenja, rezolucije i izvješća (pravila 50., 52., 64.):** političke izjave o hitnim pitanjima (ljudska prava, prioriteti EU-a). Donose se na plenarnom zasjedanju bez cjelokupnog postupka donošenja mišljenja. Služe za brzu razmjenu političkih poruka.



### Kategorije publikacija OR-a i Poslovnik

**Mišljenja na zahtjev (pravila od 41. do 44.):** zahtjev za njih podnosi Parlament, Vijeće ili Komisija (članak 307. UFEU-a). Obvezna ili neobvezna. „Mišljenja o perspektivama“ obuhvaćaju politike koje utječu na lokalna i regionalna tijela, npr. u području javnog zdravlja i prometa. Učitavaju se u sustav Agora, dodjeljuju povjerenstvima, izvjestitelj se imenuje na temelju bodovnog sustava. Nakon donošenja u određenom povjerenstvu OR-a → plenarno zasjedanje.

#### Dvije vrste samoinicijativnih mišljenja

**Pravilo 41. točka (b) podtočka i.:** samoinicijativna mišljenja na temelju određenog dokumenta ili na zahtjev predsjedništva Vijeća (neobvezna mišljenja).

**Pravilo 41. točka (b) podtočka ii.:** samoinicijativna mišljenja koja se ne temelje ni na jednom dokumentu Komisije ili posebnom zahtjevu drugih institucija (mišljenja na vlastitu inicijativu). Za pripremu potonjih potrebno je odobrenje Predsjedništva.

**Mišljenja o perspektivama (pravilo 41. točka (d)):** na zahtjev Vijeća ili Komisije prije izrade zakonodavnih akata. S njima se postupa kao s mišljenjima na zahtjev, ali obuhvat i rokovi su fleksibilniji. Često su povezana s prioritetima predsjedništva Vijeća ili programom rada Komisije.

**Rezolucije (pravilo 46.):** političke izjave, često o hitnim pitanjima. Sastavljaju ih klubovi zastupnika ili Predsjedništvo. Pojednostavnjeno donošenje (izvjestitelj nije potreban).

**Ostali dokumenti (pravilo 45.):** doprinosi međuinstitucijskom dijalogu (npr. godišnja izvješća).



Izvor: Sud, na temelju poslovnika EGSO i OR-a.

**20** Procesi za sastavljanje i donošenje mišljenja na zahtjev i samoinicijativnih mišljenja, kao i tijekom rada za svaki korak, prikazani su u **Prilogu II.** (EGSO) i **Prilogu III.** (OR). Sud je utvrdio da su se EGSO i OR pridržavali svojih poslovnika kad je riječ o 60 mišljenja iz njegova uzorka.

## Uspostavljena su posebna pravila za pravodoban odgovor u hitnim situacijama

- 21** I EGSO i OR osmislili su procese za promptno donošenja odluka i mehanizme kontinuiteta poslovanja za slučaj kriza i poremećaja u radu. Prema potrebi, poslovnikom EGSO-a dopušta se primjena „hitnih postupaka” kako bi se poštovali kratki rokovi. Umjesto postupka sa studijskom i stručnom skupinom EGSO može imenovati glavnog izvjestitelja koji će sastaviti mišljenje i izravno ga podnijeti na donošenje na plenarnom zasjedanju. Tim zaobilaženjem višestrukih ciklusa sastavljanja i pregleda ubrzava se proces, ali se i ograničava opseg metode koju EGSO primjenjuje za postizanje konsenzusa među svojim trima konstitutivnim skupinama i koju naziva „dinamični kompromis” (odlomak **05** u *Prilogu I.*). Osim toga, EGSO može skratiti rokove za prevođenje.
- 22** Slično tomu, i u OR-u se može imenovati glavni izvjestitelj koji će hitan nacrt mišljenja podnijeti izravno za donošenje na plenarnom zasjedanju. Osim toga, OR može sastaviti hitne rezolucije umjesto službenog mišljenja te se od 2024. njegovim poslovnikom dopuštaju hitna mišljenja<sup>9</sup>. Taj mehanizam pomaže OR-u da brzo odgovori na hitne zahtjeve Parlamenta, Vijeća ili Komisije. Međutim, u skladu s ugovorima EU-a rezolucije nemaju pravnu snagu u Vijeću.
- 23** EGSO je u svojim godišnjim izvješćima naveo da je u razdoblju 2019. – 2024. izradio 1 015 mišljenja, pri čemu su njih 86 odobrena po hitnom postupku<sup>10</sup>. OR je u godišnjim izvješćima naveo da je u razdoblju 2019. – 2024. donio ukupno 357 mišljenja, uključujući 40 rezolucija i 15 drugih<sup>11</sup> mišljenja po hitnom postupku.

## Pri izradi mišljenja EGSO i OR primjenjuju utvrđene smjernice za sastavljanje i procese za pregled

- 24** EGSO i OR utvrdili su pravila i smjernice za sastavljanje mišljenja, uključujući zahtjeve u pogledu formata, duljine i jasnoće. Njihova zajednička unutarnja Uprava za prevođenje osigurava alate, predloške i smjernice za potporu izradi mišljenja s jasnim i konciznim jezikom te dosljednom terminologijom.

---

<sup>9</sup> Poslovnik OR-a iz 2024., pravila 44. i 46.

<sup>10</sup> Poslovnik EGSO-a iz 2022., pravila 70., 79. i 89. – 91.

<sup>11</sup> Poslovnik OR-a iz 2024., pravilo 43.

- 25** Kad se u EGSO-u imenuje izvjestitelj za novo mišljenje, tajništvo zadužene stručne skupine izrađuje „informativni paket” sa svim relevantnim informacijama za izvjestitelja, stručnjaka, predsjednika stručne skupine i članove studijske skupine<sup>12</sup> koji sadržava popratne dokumente i referentne materijale, prethodna mišljenja EGSO-a o konkretnoj temi i praktične smjernice. Sud je analizirao uzorak od 30 mišljenja i utvrdio da je informativni paket bio pripremljen u svim slučajevima, osim u dva slučaja u kojima zbog njihove tehničke prirode informativni paketi nisu bili potrebni.
- 26** Slično tomu, kad se u OR-u imenuje izvjestitelj za novo mišljenje, službenik za politiku u tajništvu povjerenstva OR-a zaduženog za to mišljenje dostavlja analizu politike izvjestitelju. Ta analiza sadržava opis teme, informacije o prethodnim inicijativama Europske komisije u tom području i najnovijim kretanjima, standarde i predloške te informacije o prethodnim povezanim mišljenjima OR-a. Sud je u uzorku od 30 mišljenja utvrdio da je ta analiza bila pripremljena u 23 slučaja. OR je obavijestio Sud da je preostalih sedam dokumenata (hitne rezolucije ili mišljenja s glavnim izvjestiteljem) bilo pripremljeno po hitnom postupku<sup>13</sup>, koji ne uključuje pripremu detaljne analize politike zbog vremenskog ograničenja.
- 27** U EGSO-u se provjera sadržaja omogućuje tijekom rada, radnom metodom „dinamičkog kompromisa” i postupkom donošenja mišljenja. Prije konačnog donošenja svaki se nacrt nekoliko puta podnosi na interni i višerazinski pregled i raspravu (u radnoj skupini, stručnoj skupini i, naposljetku, na plenarnoj razini) kako bi se izradila mišljenja u kojima se odražavaju interesi i gledišta cjelokupnog organiziranog civilnog društva. Osoblje EGSO-a pruža podršku izvjestiteljima tako što provjerava jasnoću i dosljednost teksta tijekom cijelog procesa pripreme mišljenja.
- 28** U sastavljanju mišljenja u OR-u ogledaju se raznoliki interesi i prioriteti lokalnih i regionalnih tijela diljem EU-a. Konačni sadržaj svakog mišljenja oblikuje se vijećanjem i glasanjem o amandmanima koje su članovi OR-a predložili na sastancima tematskih stručnih skupina i plenarnim zasjedanjima (odlomak **08** u *Prilogu I.*). Dodatnu podršku pri sastavljanju mišljenja pružaju tajništva povjerenstava OR-a i član osoblja zadužen za taj predmet u tajništvu relevantnog kluba zastupnika.
- 29** Osim toga, tematska tajništva i prevoditeljski odjeli u zajedničkoj Upravi EGSO-a i OR-a za prevođenje provode jezičnu redakciju i provjeravaju tehničku točnost mišljenja. Prije nego što se mišljenja pošalju na plenarno zasjedanje, administrativne službe EGSO-a i OR-a provjeravaju poštovanje relevantnih standarda i jasnoću.

---

<sup>12</sup> EGSO (2020.), *Pročišćeni vodič za izradu mišljenja*, odjeljak 6., točka 6.8.

<sup>13</sup> *Poslovnik OR-a iz 2024.*, pravilo 44.

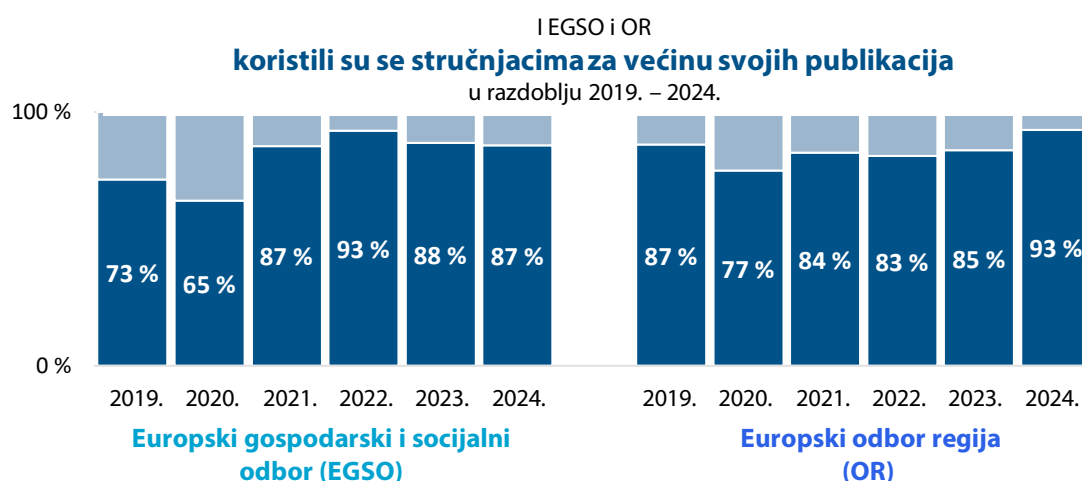
## Izrada mišljenja uključuje sustavno savjetovanje s nizom različitih dionika

- 30** I EGSO i OR osmislili su procese kojima se izvjestiteljima omogućuje da uzmu u obzir stajališta dionika i time povećaju kvalitetu mišljenja. Osim toga, služe se različitim načinima suradnje sa svojim ključnim dionicima, ovisno o vrsti mišljenja, temi i dostupnom vremenskom okviru. U EGSO-u tajništva stručnih skupina pružaju podršku izvjestiteljima u jamčenju toga da se u savjetovanjima s dionicima zastupaju interesi poslodavaca, radnika i civilnog društva.
- 31** Opseg savjetovanja ovisi o prirodi pojedinog mišljenja i u nadležnosti je izvjestitelja, čime se pruža određeni stupanj fleksibilnosti. Proces savjetovanja ponekad je ograničen i zbog vremena. Kao rezultat toga, iako je izrada nekih mišljenja iz uzorka Suda uključivala savjetovanje s brojnim i raznolikim dionicima (kao i procjenu teritorijalnog učinka, studiju regionalnih aspekata ili savjetovanja s javnošću), druga su izrađena ponajprije uz savjetovanja ograničena na lokalni/regionalni kontekst ili, u slučaju OR-a, dionike sa sjedištem u Bruxellesu. Ta se savjetovanja bilježe u alatima EGSO-a i OR-a za tijek rada, ali ne uvijek na sustavan način.
- 32** Budući da je zadaća EGSO-a zastupati poslodavce, radnike i organizacije civilnog društva, sastavljanje mišljenja odvija se u studijskim skupinama koje okupljaju jednak broj članova iz svih triju navedenih skupina. Time se olakšava uključivanje stajališta svake skupine u mišljenje. Kako bi prikupio stajališta šire javnosti, EGSO organizira savjetovanja s vanjskim organizacijama civilnog društva, nevladinim organizacijama ili članovima akademske zajednice. EGSO je 2004. uspostavio skupinu za dijalog s organizacijama civilnog društva ([Skupina za vezu s europskim organizacijama i mrežama civilnog društva](#)) i [mrežu nacionalnih gospodarskih i socijalnih vijeća EU-a](#). Osim toga, EGSO se savjetuje s mladima iz organizacija civilnog društva ([test utjecaja politika EU-a na mlade](#)) i surađuje s predstavnicima zemalja kandidatkinja ([inicijativa za članove i članice iz zemalja kandidatkinja za proširenje](#)).
- 33** Zadaća je OR-a zastupati interese lokalnih i regionalnih tijela. Pri pripremi mišljenja izvjestitelji mogu organizirati savjetovanja s dionicima, koja se obično odvijaju u prostorijama OR-a i mogu uključivati regionalne udruge, stručnjake iz akademske zajednice i predstavnike civilnog društva. OR dionike uključuje u taj proces i neizravno, i to suradnjom s udrugama regija i gradova na razini EU-a (npr. [Eurocities](#), [Vijeće europskih općina i regija](#), [Skupština europskih regija](#)). Pri sastavljanju mišljenja OR se služi nizom mehanizama i mreža, uključujući [mrežu regionalnih središta](#) i paket instrumenata za bolju regulativu i aktivnu supsidijarnost, strategiju procjene teritorijalnog učinka i Stručnu skupinu za supsidijarnost.

## Postoje nedostaci u postupcima EGSO-a i OR-a za odabir stručnjaka

- 34** Primarni doprinos mišljenjima daju članovi EGSO-a i OR-a, posebno izvjestitelji i, u slučaju EGSO-a, studentske skupine. Kako bi se poduprla izrada mišljenja, članovi odbora mogu se koristiti stručnjacima („savjetnici” u terminologiji EGSO-a). U razdoblju 2019. – 2024. stručnjaci su sudjelovali u izradi većine mišljenja (84 %) te je ponekad na jednom mišljenju bilo angažirano više stručnjaka. Uloga je stručnjaka pružiti specijalizirano znanje i uvide kako bi se dopunile perspektive izvjestitelja i pomoglo u sastavljanju mišljenja. Od njih se može zatražiti i da pružaju podršku izvjestitelju pri raspravi o mišljenju na plenarnom zasjedanju, kao i na sastancima s predstavnicima institucija EU-a, dionicima i drugim relevantnim stranama. Stručnjaci nisu plaćeni za svoj rad, ali imaju pravo na povrat putnih troškova i na paušalne naknade za putovanja i sastanke.
- 35** U razdoblju obuhvaćenom revizijom (2019. – 2024.) Odbori su se koristili stručnjacima za većinu svojih publikacija (*slika 3.*). Kad je riječ o EGSO-u, stručnjaci su sudjelovali u izradi 28 mišljenja od njih 30 iz uzorka Suda. Za 11 od njih bilo je imenovano više stručnjaka (npr. jedan za izvjestitelja i jedan za pojedinu skupinu). Kad je riječ o OR-u, stručnjaci su bili uključeni u izradu 23 mišljenja od njih 30 iz uzorka. Za preostalih sedam slučajeva, u kojima su primijenjeni hitni postupci (odlomak *26*), nije bilo dovoljno vremena za angažiranje stručnjaka.

**Slika 3. | Sudjelovanje stručnjaka u EGSO-u i OR-u**



Izvor: Sud, na temelju podataka EGSO i OR-a.

- 36** U OR-u ne postoji standardan postupak za odabir stručnjaka i taj je izbor prepušten izvjestiteljima. Time se otvaraju potencijalna pitanja u pogledu transparentnosti i kvalitete odabranih stručnjaka te bi mogao nastati rizik za ugled jer je teže dokazati da se stručnjaci biraju objektivno i bez sukoba interesa. Osim toga, OR nema registar stručnjaka, što znači da se iskustvo stečeno u izradi pojedinog mišljenja možda neće sačuvati ili ponovno upotrijebiti.
- 37** U EGSO-u postoji registar stručnjaka s informacijama o njihovom prethodnom angažmanu te svi kandidati za stručnjake moraju dostaviti životopis kojim dokazuju relevantno stručno znanje povezano s temom određenog mišljenja. Predmetni izvjestitelj može predložiti pojedinog kandidata predsjedniku stručne skupine, koji je zadužen za pregled životopisa i službeno imenovanje stručnjaka. Neovisno o tome, na razini EGSO-a ne postoje transparentni kriteriji za odabir stručnjaka.

## **Mišljenja se ponekad ne dostave zakonodavcima EU-a na vrijeme i kašnjenja u tom pogledu ne prate se sustavno**

- 38** Vrijeme je ključno kad je riječ o utjecaju koji određeno mišljenje može imati na oblikovanje politika. OECD navodi da „savjeti objavljeni netom prije političkih rasprava u parlamentu mogu utjecati na te rasprave, dok je učinak savjeta objavljenih samo jedan dan nakon te rasprave znatno manji”<sup>14</sup>. U kontekstu EU-a Ugovorima je predviđeno da EGSO i OR trebaju biti službeno uključeni u zakonodavni postupak EU-a. Stoga, kako bi njihova mišljenja imala učinak, moraju se poštovati ključni institucijski politički ciljni datumi, kao što su rokovi u Europskom parlamentu za podnošenje amandmana, glasanje u odborima Parlamenta i, naposljetku, glasanje na plenarnoj sjednici Parlamenta.
- 39** Sud od EGSO-a i OR-a očekuje:
- da dostavljaju svoja mišljenja na vrijeme, tj. unutar institucijskih rokova i u trenutku u kojem ona mogu imati utjecaj na zakonodavce; i
  - da su uspostavili mehanizme za sustavno praćenje pravodobnosti svojih mišljenja te za procjenu glavnih uzroka kašnjenja i predlaganje korektivnih mjera.

---

<sup>14</sup> OECD (2017.), „Policy Advisory Systems”, str. 58.

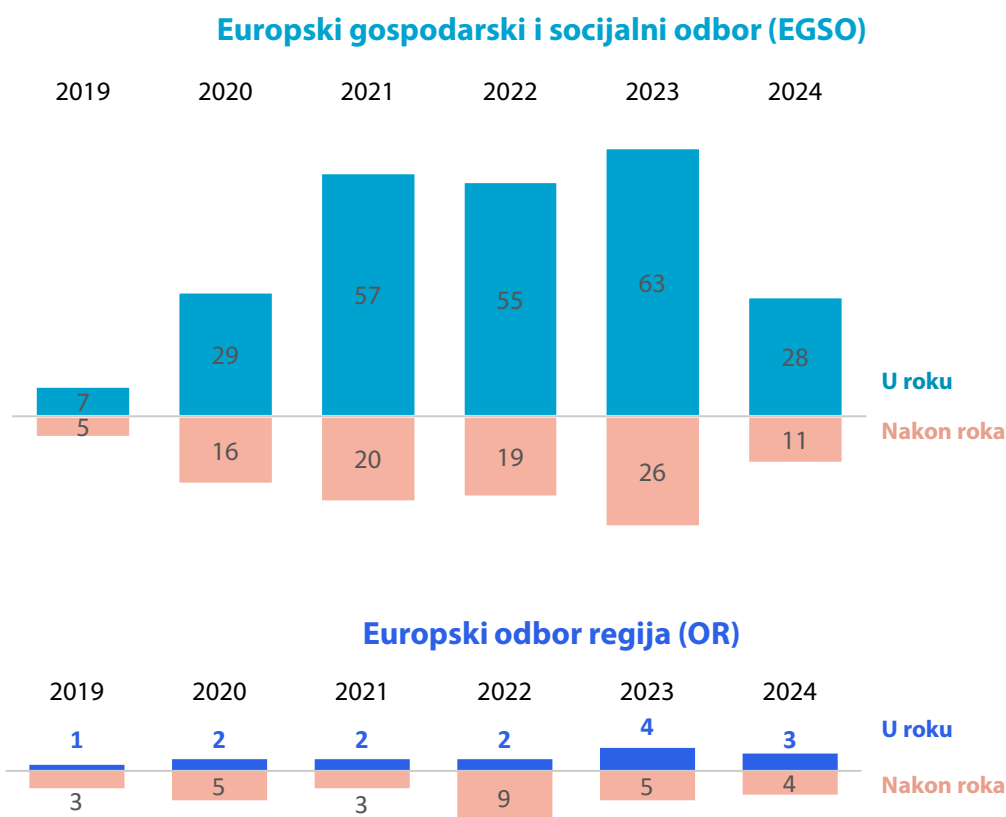
## Dostavljanje mišljenja unutar institucijskih rokova izazov je za EGSO i OR

- 40** Europski parlament od 2009., osim u nekim hitnim slučajevima, za primanje odgovora EGSO-a i OR-a dosljedno određuje rok od tri mjeseca<sup>15</sup>. Ta je praksa prepoznata u sporazumu o suradnji između EGSO-a i Europskog parlamenta iz svibnja 2024. Kad je riječ o OR-u, nije bilo pravne odredbe kojom bi se sustavno zahtijevao rok od tri mjeseca, ali on se u praksi primjenjivao za većinu (77 %) zahtjeva za mišljenje koje je Parlament uputio OR-u. Vijeće određuje točan rok ili, u većini slučajeva, zahtijeva dostavu mišljenja što je prije moguće. Fleksibilnost je moguća: Parlament može skratiti rokove u hitnim slučajevima, a EGSO i OR mogu primijeniti ubrzane postupke kako bi zajamčili pravodobnu dostavu mišljenja (vidjeti odlomak [23](#)).
- 41** Sud je analizirao tablice s podacima za razdoblje 2019. – 2024. koje je primio od EGSO-a i OR-a kako bi procijenio ukupnu usklađenost obveznih mišljenja na zahtjev s institucijskim rokovima. Broj mišljenja povezan je sa zakonodavnim programom EU-a. Stoga se EGSO-u i OR-u na početku i na kraju pojedinog saziva Parlamenta šalje manje zahtjeva za mišljenja. Od ukupno 336 obveznih mišljenja EGSO-a na zahtjev u navedenom razdoblju njih 239 (71 %) dostavljeno je prije isteka institucijskih rokova. Od 43 obvezna mišljenja OR-a na zahtjev u istom razdoblju njih 14 (33 %) dostavljena su prije isteka institucijskih rokova ([slika 4.](#)).

---

<sup>15</sup> Članak 304. UFEU-a.

**Slika 4. | Poštovanje institucijskih rokova pri izradi obveznih mišljenja na zahtjev**



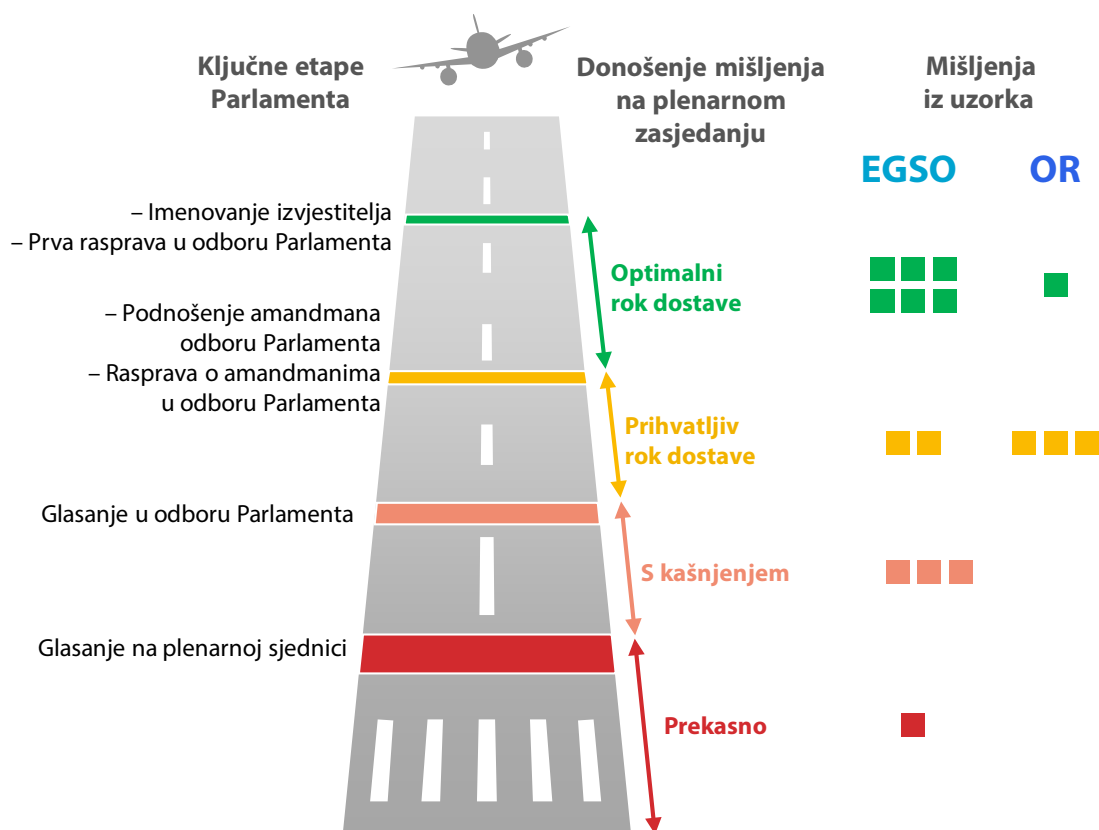
Izvor: Sud, na temelju podataka EGSO i OR-a.

## Obvezna mišljenja na zahtjev ponekad se dostave prekasno da bi ih Europski parlament mogao aktivno uzeti u obzir

- 42** Neovisno o službenim institucijskim rokovima, Odbori nastoje odrediti političke rokove – npr. rokove za rasprave i amandmane odbora Europskog parlamenta, glasanje u tim odborima i, naposljetku, glasanje na plenarnoj sjednici Parlamenta – kao prioritete kako bi se maksimalno povećala vjerojatnost da će se njihov doprinos uzeti u obzir. Poštovanjem tih institucijskih rokova za predstavljanje publikacija povećava se mogućnost da su mišljenja EGSO-a i OR-a relevantna i da utječu na zakonodavni postupak, posebice ako se dostave prije prve razmjene stajališta u relevantnom odboru Parlamenta.

**43** Sud je usporedio datume na koje je 14 obveznih mišljenja EGSO-a na zahtjev iz uzorka doneseno na plenarnim zasjedanjima EGSO-a s datumima zakonodavnih ključnih etapa Parlamenta. Za šest od 12 mišljenja na zahtjev propušteni su optimalni rokovi dostave (tj. „zone slijetanja”, kako je prikazano na [slici 5.](#)), a za preostala dva mišljenja predmetno je zakonodavstvo povučeno ili još nije doneseno. Kad je riječ o OR-u, za tri obvezna mišljenja na zahtjev od njih četiriju iz uzorka Suda propušteni su optimalni rokovi, ali ona su ipak dostavljena na vrijeme za glasanje o amandmanima u relevantnom odboru Europskog parlamenta. Ako Parlament dobije određeno mišljenje nakon optimalnog roka dostave, manje je vjerojatno da će se ono uzeti u obzir te je stoga njegov utjecaj na donošenje odluka EU-a ograničen.

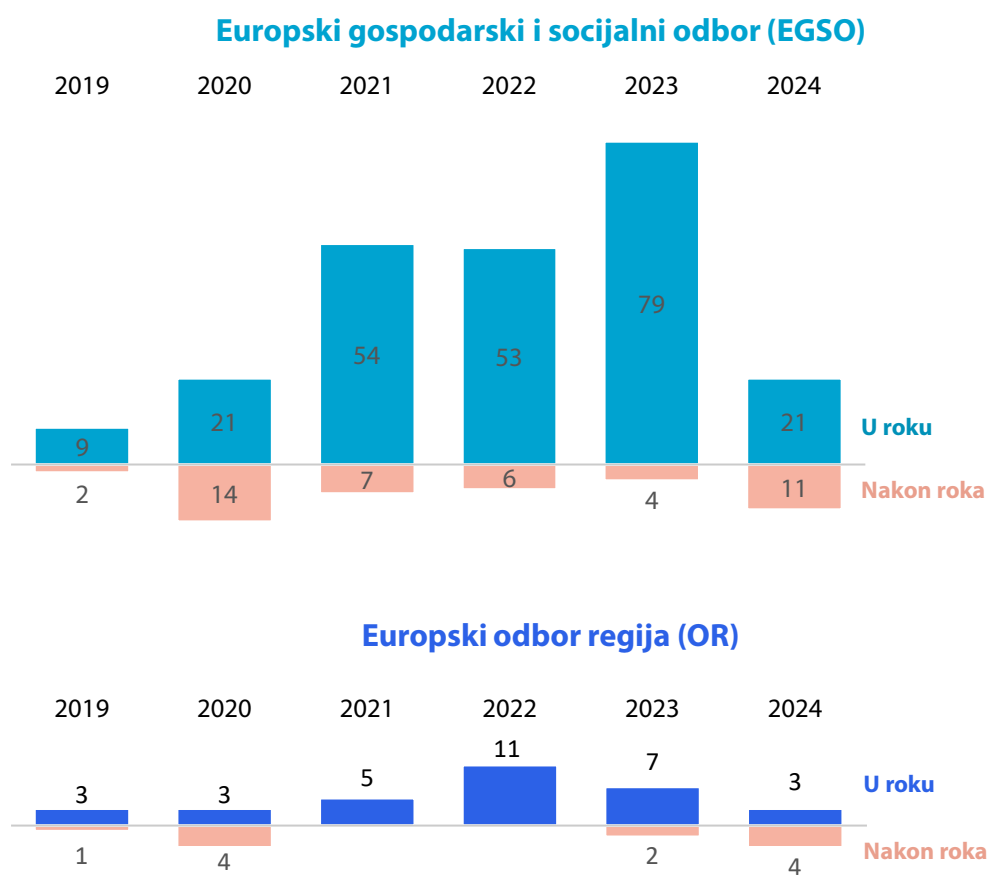
**Slika 5. | Vrijeme donošenja obveznih mišljenja na zahtjev u odnosu na zakonodavne ključne etape Europskog parlamenta**



Izvor: Sud, na temelju uzorka mišljenja EGSO i OR-a.

**44** Sud je ujedno analizirao podatke za razdoblje 2019. – 2024. primljene od EGSO-a i OR-a kako bi procijenio ukupno poštovanje političkih rokova pri izradi obveznih mišljenja na zahtjev. Od ukupno 336 obveznih mišljenja EGSO-a na zahtjev u tom razdoblju na njih 55 primjenjivali su se posebni parlamentarni postupci ili još nije održano glasanje u Parlamentu o tim temama, zbog čega su ona isključena iz izračuna o usklađenosti. Kad je riječ o preostalim mišljenjima na zahtjev, njih 281, većina (237, tj. 84 %) je dostavljena prije glasanja u relevantnom odboru Parlamenta (zone „optimalni rok dostave” i „prihvatljiv rok dostave”), a njih 44 (16 %) dostavljeno je nakon glasanja u relevantnom odboru (zone „s kašnjenjem” i „prekasno”). Kad je riječ o OR-u, od 43 obvezna mišljenja na zahtjev iz razdoblja 2019. – 2024. njih 32 (74 %) dostavljena su prije glasanja u relevantnom odboru Parlamenta, dok je njih 11 (26 %) dostavljeno nakon toga (*slika 6.*).

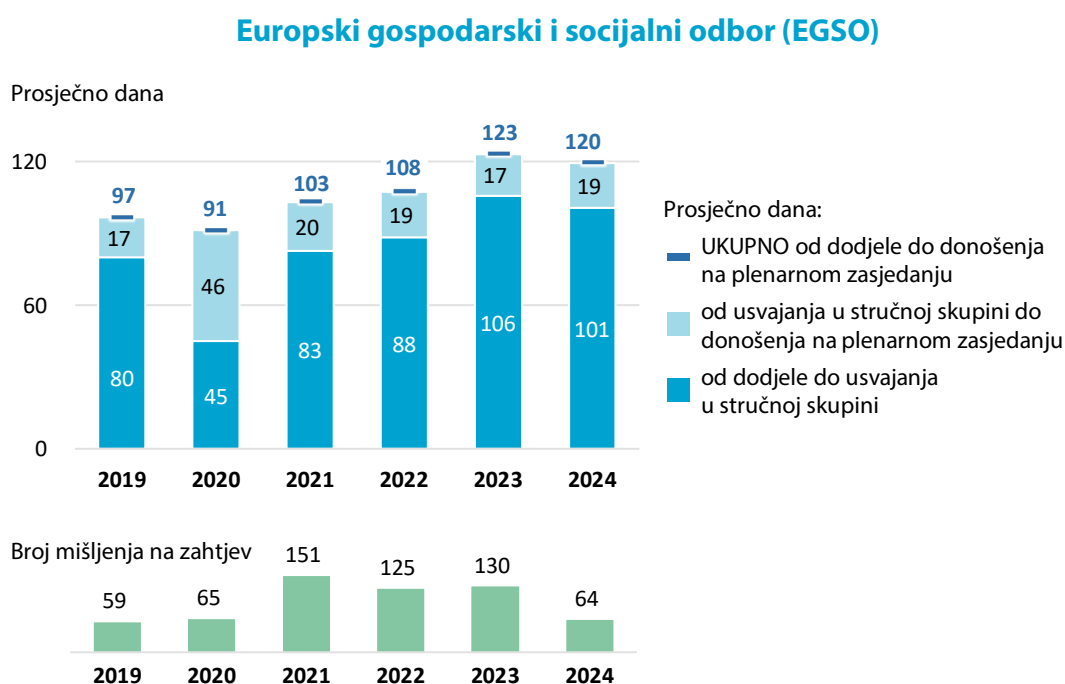
**Slika 6. | Poštovanje političkih rokova pri izradi obveznih mišljenja na zahtjev**



Izvor: Sud, na temelju podataka primljenih od EGSO-a i OR-a.

**45** Sud je utvrdio da se za EGSO vrijeme potrebno za donošenje mišljenja na zahtjev povećalo tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom. Prosječan broj dana potrebnih od dodjele mišljenja do njegova donošenja na plenarnom zasjedanju povećao se s 97 tijekom 2019. na 120 tijekom 2024. (*slika 7.*). Za postizanje konsenzusa među studijskim skupinama potrebno je određeno vrijeme te se poslovnikom EGSO-a ne ograničava broj sastanaka studijskih i stručnih skupina. U uzorku od 30 mišljenja EGSO-a Sud je za 14 obveznih mišljenja na zahtjev utvrdio da je između faza izrade došlo do zastoja: u trima slučajevima prvi sastanak studijske skupine održan je više od tri mjeseca nakon dodjele, a u jednom od tih slučajeva nakon šest mjeseci. Sud je utvrdio i dva slučaja u kojima je između usvajanja u stručnoj skupini i donošenja na plenarnom zasjedanju prošlo više od dva mjeseca. Više pojedinosti dostupno je u *Prilogu IV.*

**Slika 7. | Mišljenja EGSO-a na zahtjev (broj dana od dodjele stručnoj skupini do donošenja na plenarnom zasjedanju)**



Izvor: Sud, na temelju podataka primljenih od EGSO-a.

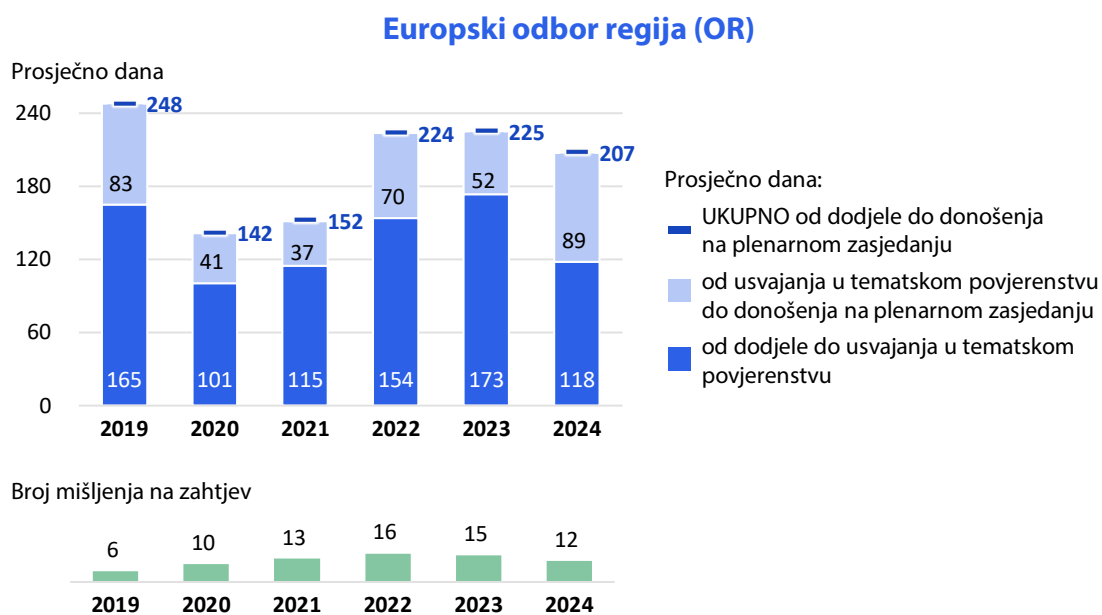
- 46** Kad je riječ o OR-u, vrijeme potrebno za donošenje neznatno se skratilo, s 248 dana tijekom 2019. na 207 dana tijekom 2024. U poslovniku OR-a<sup>16</sup> navodi se da se mišljenja moraju pripremiti nakon najviše dva sastanka povjerenstva OR-a. Sud je provjerio 30 publikacija OR-a iz uzorka i utvrdio da se to pravilo poštovalo za sva 24 mišljenja. Pravilo nije bilo primjenjivo na šest rezolucija iz uzorka jer se rezolucije donose izravno na plenarnom zasjedanju<sup>17</sup>. Za OR kašnjenja su ponajprije uzrokovana čimbenicima povezanim s njegovim političkim kalendarom i formalnom strukturom donošenja mišljenja. Plenarno zasjedanje OR-a održava se samo pet do šest puta godišnje, što znači da ako se za pojedino mišljenje propusti rok za određeno plenarno zasjedanje, konačno donošenje tog mišljenja može biti odgođeno za nekoliko tjedana ili mjeseci.
- 47** Na vrijeme između sastanaka povjerenstva OR-a i plenarnog zasjedanja OR-a otpada oko trećinu (31 %) ukupnog vremena utrošenog na mišljenja na zahtjev (*slika 8.*). Od četiri obvezna mišljenja na zahtjev iz uzorka od 30 publikacija OR-a Sud je utvrdio da je u jednom slučaju od usvajanja u povjerenstvu OR-a do donošenja na plenarnom zasjedanju prošlo 48 dana, što znači da je na to otpalo 35 % ukupnog vremena između dodjele i konačnog donošenja (136 dana). Sud je utvrdio i da se rizici povezani s pravodobnošću mogu pojaviti rano u tijeku rada. O jednom se mišljenju na zahtjev prvi put raspravljalo na sastanku tematskog povjerenstva 64 dana nakon njegove dodjele. Više pojedinosti dostupno je u *Prilogu V.*

---

<sup>16</sup> Poslovnik OR-a iz 2024., pravilo 54. stavak 1.

<sup>17</sup> Ibid., pravilo 46.

**Slika 8. | Mišljenja OR-a na zahtjev (broj dana od dodjele povjerenstvu do donošenja na plenarnom zasjedanju)**



## EGSO i OR ne prate poštovanje institucijskih i političkih rokova na sustavan način

- 48** Ni EGSO ni OR nemaju automatiziran alat kojim bi se dosljedno i sustavno pratilo poštovanje rokova, pružalo informacije o približavanju institucijskih i političkih rokova ili izdavalo automatska upozorenja o zakašnjelim mišljenjima. Nadalje, povijesni podatci o poštovanju institucijskih rokova EU-a nisu lako dostupni.
- 49** U alatu za tijek rada EGSO-a prikazuju se ključne etape ciklusa izrade mišljenja (podatci iz alata Agora o svakom mišljenju, od dodjele do donošenja na plenarnom zasjedanju), informacije o sastancima stručnjaka i studijskim skupinama te povezani dokumenti. Međutim, u njemu nema informacija o, primjerice, institucijskim rokovima utvrđenim za mišljenja na zahtjev ni širenju informacija o tim mišljenjima. Poštovanje rokova tijekom većine razdoblja obuhvaćenog revizijom pojedinačno je pratilo tajništvo svake stručne skupine. EGSO je krajem 2024. uveo tablicu za praćenje pravodobnosti u odnosu na unutarnje rokove u koju osoblje ručno upisuje podatke.

- 50** OR se služi drukčijim alatom za tijek rada za unutarnju komunikaciju, razmjenu informacija i prijenos znanja među svojim članovima i osobljem. U tom sustavu prikazuje se cijeli ciklus izrade mišljenja, od radnih dokumenata do konačnog donošenja, uključujući sve amandmane i povezane sastanke. Objedinjuju se podatci iz internih IT alata (npr. Agora) i ručno uneseni podatci specifični za pojedino mišljenje. Sustav omogućuje praćenje statusa mišljenja, njegovih ključnih etapa i učinka nakon donošenja te uključuje informacije o savjetovanjima s dionicima i vanjskim aktivnostima. Međutim, Sud je utvrdio da se te značajke ne upotrebljavaju na sustavan način. Glavna je prednost tog sustava centraliziranje informacija (npr. o mišljenjima na zahtjev, statusu sastavljanja mišljenja te radnom opterećenju povjerenstava OR-a). Iako se tim sustavom poboljšava nadzor na visokoj razini, za njegov rad potrebno je velik dio podataka unositi ručno i njime se ne dobivaju integrirane informacije kojima bi se institucijski i politički rokovi povezali s internim ključnim etapama u sastavljanju, prevođenju i konačnom donošenju. To je IT okruženje rascjepkano te u njemu više sustava radi istodobno. Ni OR nema povijesne podatke o pravodobnosti.
- 51** [Financijskom uredbom EU-a](#) zahtijeva se da se u svrhu praćenja napretka u postizanju ciljeva upotrebljavaju pokazatelji uspješnosti i da se podatci o tome dostavljaju u godišnjim izvješćima o radu<sup>18</sup>. Oba odbora upotrebljavaju niz pokazatelja za mjerenje svoje uspješnosti. EGSO upotrebljava 40 ključnih pokazatelja aktivnosti i uspješnosti<sup>19</sup>. OR upotrebljava ukupno 87 ključnih pokazatelja uspješnosti<sup>20</sup>. Međutim, ni EGSO ni OR nemaju poseban pokazatelj kojim bi pratili pravodobno dostavljanje svojih mišljenja, npr. postotak mišljenja dostavljenih u zadanim rokovima.

---

<sup>18</sup> [Financijska uredba](#), članak 33. stavak 2. točka (b) i članak 74. stavak 9.

<sup>19</sup> [Godišnje izvješće o aktivnostima EGSO-a za 2024.](#)

<sup>20</sup> [Godišnje izvješće o aktivnostima OR-a za 2024.](#)

## EGSO i OR izvješćuju o dopiranju do javnosti, ali uz ograničene informacije o učinku svojih mišljenja

**52** Savjetodavna politička tijela trebala bi predstavljati svoje savjete u lako razumljivim formatima i distribuirati ih širokoj publici preko različitih medijskih kanala<sup>21</sup>, i to kako bi se povećala pristupačnost takvih savjeta. OCED navodi da „dobri savjeti doprinose poboljšanju ishoda politika u širem kontekstu” i da je „važno ocijeniti rezultate i mjeriti djelotvornost procesa pružanja savjeta”<sup>22</sup>. Nadalje, u Komisijinu paketu instrumenata za bolju regulativu<sup>23</sup> potiče se praćenje ostvarenja, rezultata i učinaka koji mogu pokazati ostvaruju li se određenom politikom njezini ciljevi.

**53** Sud od EGSO-a i OR-a očekuje da:

- imaju strategiju i komunikacijske alate za povećanje vidljivosti svojih mišljenja;
- mjere dopiranje svojih mišljenja do javnosti i njihov učinak na zakonodavni postupak EU-a.

## EGSO i OR imaju širok raspon alata za komunikaciju i dopiranje do javnosti, ali ne upotrebljavaju ih na sustavan način

**54** EGSO i OR razvili su razne komunikacijske alate i kanale za dopiranje do javnosti, uključujući internetske stranice, društvene mreže, biltene i internetska događanja, čime bolje dopiru do javnosti preko interneta. Njihova prisutnost na društvenim mrežama udvostručila se u razdoblju 2019. – 2024., pri čemu je broj pratitelja EGSO-a na društvenim mrežama porastao na 222 000, a OR-a na 220 000.

---

<sup>21</sup> OECD (2017.), „Policy advisory systems”, str. 58. – 60.

<sup>22</sup> Ibid., str. 26. i 79.

<sup>23</sup> „Better Regulation Toolbox 2023”, instrument br. 43.

- 55** Međutim, navedeni razni alati za komunikaciju i dopiranje do javnosti ne upotrebljavaju se na sustavan način. U alatu OR-a za tijek rada (vidjeti odlomak [50](#)) vidljive su velike razlike u količini komunikacijskih aktivnosti za 30 mišljenja iz uzorka Suda: i dok je 20 mišljenja bilo popraćeno brojnim aktivnostima (priopćenja za medije, aktivnosti na društvenim mrežama, obraćanja medijima, pozivnice za medije), za njih pet provedene su isključivo aktivnosti na društvenim mrežama, a za preostalih pet nisu zabilježene komunikacijske aktivnosti (pri čemu su njih tri bile rezolucije pripremljene bez izvjestitelja i popraćene s malo daljnjih aktivnosti). Iako postoje jasan komunikacijski okvir i alati za izvješćivanje, sustavno dokumentiranje aktivnosti dopiranja do javnosti u praksi je i dalje ograničeno.
- 56** Kad je riječ o EGSO-u, slična procjena nije bila moguća jer njegov sustav tijekom rada nije osmišljen za bilježenje ili praćenje komunikacijskih i daljnjih aktivnosti povezanih s mišljenjima (vidjeti odlomak [49](#)). EGSO je uveo promjene u komunikacijski okvir na temelju svoje [komunikacijske strategije za razdoblje 2022. – 2027.](#) U odgovoru na nedostatke prethodne strategije – rascjepkane napore, slabu vidljivost i nedostatak praćenja učinka – novom strategijom uvedeni su prioritetni projekti kao što su redizajn internetskih stranica, otvaranje audiovizualnog studija, strategija za društvene mreže, poboljšane daljnje aktivnosti u vezi s mišljenjima i mjerenje uspješnosti.
- 57** Oba su odbora ojačala međuinstitucijsku suradnju s Europskim parlamentom i Komisijom prelaskom s neformalnih razmjena na strukturirane okvire osmišljene kako bi se povećao njihov doprinos političkom ciklusu EU-a. Više informacija navedeno je u [okviru 1.](#)

## Okvir 1.

### Međuinstitucijska suradnja s Europskim parlamentom i Europskom komisijom

U [Sporazumu o suradnji između EGSO-a i Europskog parlamenta iz 2024.](#) pojašnjavaju se postupci na temelju kojih odbori Parlamenta mogu zatražiti razmatračka mišljenja, uspostavlja se zajednički odabir zakonodavstva za *ex post* evaluaciju i formaliziraju se redoviti sastanci na visokoj razini između vodstva Parlamenta i vodstva EGSO-a. [Protokolom o suradnji s Europskom komisijom iz 2022.](#) uvedeno je godišnje zajedničko utvrđivanje pet tema za razmatračka mišljenja povezana s Komisijinim programom rada te je EGSO-u omogućeno da doprinese Komisijinim evaluacijama i procjenama učinka.

[Sporazumom o suradnji između OR-a i Europskog parlamenta iz 2024.](#) predviđa se zajedničko utvrđivanje mišljenja o perspektivama, sudjelovanje OR-a na sastancima odbora i međuklubova Parlamenta te suradnja na boljoj regulativi s pomoću zajedničkih procjena zakonodavstva i programa potrošnje EU-a. [Protokolom o suradnji s Europskom komisijom iz 2024.](#) jača se politički dijalog sudjelovanjem predsjednika Komisije i povjerenika na plenarnim zasjedanjima OR-a, uspostavljaju se izravni kanali za regionalni doprinos oblikovanju politika te se od službi Komisije zahtijeva da pruže ciljane povratne informacije o doprinosima i preporukama OR-a u pogledu amandmana.

Ni EGSO ni OR nisu sklopili takve formalne sporazume o suradnji s Vijećem.

*Izvor:* Sud, na temelju dokumenata EGSO i OR-a.

- 58** I EGSO i OR razvili su mreže za jačanje angažmana dionika i ciljanog dopiranja do javnosti ([slika 9.](#)). EGSO surađuje sa [Skupinom za vezu s civilnim društvom](#) i s nacionalnim gospodarskim i socijalnim vijećima te organizira partnerska događanja s organizacijama civilnog društva radi promicanja dijaloga i vidljivosti. Osim toga, razvio je strukturiran dijalog za savjetovanje s organizacijama mladih ([test utjecaja politika EU-a na mlade](#)) i organiziranim civilnim društvom iz zemalja kandidatkinja pri sastavljanju svojih mišljenja. OR se povezuje s predstavnicima lokalnih i regionalnih tijela s pomoću mreža kao što su [Mreža regionalnih središta](#), [Savez za koheziju](#), [Program za mlade izabrane političare i političarke](#) i [mreža lokalno izabranih političara i političarki EU-a](#) te inicijativa kao što je [Europski tjedan regija i gradova](#).

## Slika 9. | Mreže EGSO-a i OR-a te njihove ciljne aktivnosti za dopiranje do javnosti



Izvor: Sud.

**59** U komunikacijskim strategijama EGSO-a i OR-a kao ključne ciljne skupine za komunikaciju i širenje informacija navedeni su institucije EU-a, civilno društvo i regionalni dionici. EGSO i OR sklopili su međuinstitucijske sporazume te uspostavili ciljane aktivnosti dopiranja do javnosti i mreže radi razvoja odnosa i povećanja suradnje sa svojom publikom. Njihove komunikacijske prioritete utvrđuju njihova predsjedništva u skladu s relevantnim političkim prioritetima. Kad je riječ o mišljenjima OR-a, izvjestitelji mogu birati hoće li i kako upotrijebiti te mreže i aktivnosti širenja informacija (vidjeti i odlomak [30](#)).

## **EGSO i OR ne mjere sustavno način na koji se njihova mišljenja odražavaju u konačnom zakonodavstvu**

- 60** OECD navodi da savjeti o politikama moraju biti relevantni i da bi trebali utjecati na proces oblikovanja politika. Sud je utvrdio da su i EGSO i OR ažurirali format svojih mišljenja kako bi postala jasnija i kraća i kako bi ih oblikovatelji politika mogli lakše upotrebljavati.
- 61** Oba odbora prate svoje aktivnosti uglavnom s pomoću kvantitativnih pokazatelja, kao što su broj donesenih mišljenja, spominjanja u medijima i pokrivenost na društvenim mrežama, ali ne raspolažu sustavnom procjenom načina na koji njihova mišljenja utječu na konačno zakonodavstvo. Izvješćivanje koje provodi EGSO rascjepkano je i usmjereno na ostvarenja, uz neformalne daljnje aktivnosti i bez godišnjeg izvješća o učinku. OR izrađuje godišnja izvješća o učinku, ali njima se i dalje mjeri aktivnost umjesto utjecaja. Unatoč nedavnim reformama formata mišljenja i pilot-inicijativama za poboljšanje upotrebljivosti i sljedivosti njihova rada ni EGSO ni OR ne prate sustavno odražavaju li se njihove preporuke u zakonodavstvu EU-a.
- 62** U ključnim pokazateljima aktivnosti i uspješnosti EGSO-a za 2024. opisana su glavna politička postignuća za ključne teme, ali oni nisu popraćeni kvalitativnim mjerama ili sustavnijim mjerama koje se temelje na ishodima. Tajništva triju skupina i stručnih skupina prikupljaju povratne informacije od institucijskih dionika, ali ne na strukturiran ili centraliziran način. Ni alat EGSO-a za tijek rada nije osmišljen za pohranu takvih podataka. Komisija svaka tri mjeseca izrađuje dokument o daljnjim aktivnostima u kojem sažeto navodi kako je odgovorila na mišljenja EGSO-a ili ih uzela u obzir. EGSO je objavio jednokratno izvješće o [svojim postignućima](#), kojim je obuhvatio učinak samo 11 mišljenja. Međutim, još uvijek nije uspostavio sustavan okvir uspješnosti ni izradio godišnje izvješće o učinku, iako se to zahtijeva u njegovoj komunikacijskoj strategiji za razdoblje 2022. – 2027.

- 63** S druge strane, OR je svojim poslovnikom iz 2014.<sup>24</sup> uveo zahtjev u skladu s kojim mora izrađivati godišnje izvješće o učinku koje se temelji na doprinosu institucija EU-a i vlastitim ključnim pokazateljima uspješnosti. Iako OR u ta godišnja izvješća nastoji uključiti kvalitativnu analizu, ona su uglavnom usmjerena na ostvarenja, a ne na sustavnu analizu ishoda politika. Unutar uprava provodi se praćenje rada na svakoj zakonodavnoj inicijativi, ali ne postoji centralizirano praćenje kojim bi se utvrdilo upućuje li se na preporuke OR-a u izvješćima Parlamenta, zaključcima Vijeća ili konačnom zakonodavstvu. Iako je alat za tijek rada osmišljen za bilježenje aktivnosti širenja informacija, ne upotrebljava se sustavno za praćenje učinka i često ne sadržava potpune podatke.
- 64** Oba su odbora ažurirala format svojih mišljenja kako bi povećala jasnoću i upotrebljivost. EGSO je 2024. pokrenuo pilot-projekt kojim se izvjestiteljima omogućuje predlaganje specifičnih izmjena zakonodavnih prijedloga. Pritom upotrebljava format koji je identičan formatu kojim se služi Europski parlament, čime olakšava upotrebu tih amandmana. OR se koristi predlošcima za svoja mišljenja te od 2015. njegova obvezna mišljenja na zahtjev uključuju odjeljak s amandmanima u zakonodavnom stilu. OR je 2024. izmijenio svoje predloške za mišljenja kako bi uključio kraće tekstove i jasnije preporuke. Cilj je tih izmjena olakšati uvrštavanje doprinosa OR-a u zakonodavstvo EU-a i praćenje njegove upotrebe.
- 65** Sud je sastavio uzorak od po 10 obveznih mišljenja EGSO-a i OR-a na zahtjev te je, uz pomoć alata umjetne inteligencije, usporedio prijedloge Komisije, predložene amandmane iz mišljenja EGSO-a i OR-a i konačne zakonodavne tekstove. Utvrdio je moguće korelacije između elemenata iz mišljenja i donesenog zakonodavstva, i to za devet mišljenja EGSO-a i osam mišljenja OR-a. Iako se na temelju samo te analize ne može utvrditi uzročno-posljedična veza između mišljenja EGSO-a i OR-a i izmjena u zakonodavstvu, ona pokazuje da je, u kombinaciji s pomnim praćenjem zakonodavnog postupka i povratnim informacijama dionika, moguće procijeniti učinak tih mišljenja. U [okviru 2.](#) navode se primjeri mišljenja na zahtjev za koje bi mogla postojati korelacija s konačnim donesenim tekstom, a dodatne pojedinosti o samoinicijativnim mišljenjima dostupne su u [Prilogu VI.](#)

---

<sup>24</sup> Pravilo 59. (ali u poslovniku OR-a iz 2024. pravilo 61.).

## Okvir 2.

### Mišljenja na zahtjev koja su potencijalno doprinijela zakonodavnim izmjenama

#### EGSO – Izmjena sustava oznaka zemljopisnog podrijetla EU-a

EGSO je 13. srpnja 2022. donio mišljenje o reviziji, tj. izmjeni sustava oznaka zemljopisnog podrijetla EU-a za poljoprivredne i prehrambene proizvode, vina i jaka alkoholna pića. Izvornim zakonodavnim prijedlogom Komisije o tim oznakama zemljopisnog podrijetla i sustavima kvalitete za poljoprivredne proizvode izmijenjene su tri postojeće uredbe (uredbe [1308/2013](#), [2017/1001](#) i [2019/787](#)), a jedna (uredba [1151/2012](#)) stavljena je izvan snage.

Zbog složenosti predloženog zakonodavstva postupak je trajao dulje i pregovori između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije započeli su tek u lipnju 2023. Parlament i Vijeće postigli su dogovor tijekom četvrtog kruga pregovora 24. listopada te godine. Parlament je [usvojio taj tekst 28. veljače 2024.](#), a Vijeće 6. ožujka. Konačni akt potpisan je 11. travnja 2024.

Konkretno, EGSO se u točkama 1.9. i 4.19. svojeg mišljenja usprotivio definiciji „aludiranja” uvedenoj u članku 27. stavku 2. Prijedloga. Na temelju tog mišljenja predložena definicija nije zadržana u konačnom tekstu Uredbe.

Osim toga, u točki 4.5. mišljenja EGSO se protivio delegiranju zadaća Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo na temelju članka 17. stavka 5., članka 19. stavka 10., članka 23. stavka 7., članka 25. stavka 10., članka 26. stavka 6. i članka 46. Prijedloga. I taj put je na temelju mišljenja zadržano samo delegiranje koje je prvotno bilo predviđeno člankom 34. stavkom 3. Prijedloga (sada članak 35. stavak 2. Uredbe), dok su ostala delegiranja zadaća uklonjena.

#### OR – Akt EU-a o kibersolidarnosti i digitalna otpornost

OR je 30. studenoga 2023. donio mišljenje o [Aktu EU-a o kibersolidarnosti](#).

Europski parlament na plenarnoj je sjednici 24. travnja 2024. donio [zakonodavnu rezoluciju o Prijedlogu uredbe o utvrđivanju mjera za povećanje solidarnosti i kapaciteta u Uniji za otkrivanje kibersigurnosnih prijetnji i incidenata, pripremu za njih i odgovor na njih](#). Usvojio je svoje stajalište u prvom čitanju i dostavio ga Vijeću.

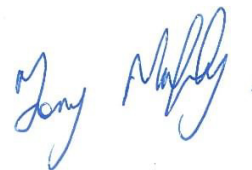
Parlament je uzeo u obzir mišljenje OR-a i napomenuo da su lokalne vlasti posebno ranjive, među ostalim zbog svojih ograničenih resursa. U uvodnoj izjavi 1. prepoznaje se sve veća međusobna povezanost i moguće ranjivosti, među ostalim na lokalnoj i regionalnoj razini<sup>25</sup>.

Međutim, drugi zakonodavni amandmani koje je predložio OR, kao što je jasno upućivanje na tijela javne uprave na podnacionalnoj razini neovisno o tome smatraju li se visokokritičnima prema nacionalnom pravu, nisu uzeti u obzir.

**66** U komunikacijskoj strategiji EGSO-a za razdoblje 2022. – 2027. procjena uspješnosti utvrđena je kao jedan od ključnih ciljeva, ali praćenje je i dalje usmjereno na ostvarenja umjesto na ishode te ne postoji strukturiran okvir za praćenje učinka. OR izrađuje godišnja izvješća o učinku, ali pokazatelji u njima i dalje su uvelike usmjereni na ostvarenja (npr. Broj sastanaka ili spominjanja u medijima). Iako je mjerenje učinka prepoznato kao strateški prioritet, ni EGSO ni OR nisu ga još uveli na sustavnoj razini.

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Jan Gregor, na sastanku održanom u Luxembourggu 25. veljače 2026.

*Za Revizorski sud*



Tony Murphy  
*predsjednik*

---

<sup>25</sup> Uredba (EU) 2025/38.

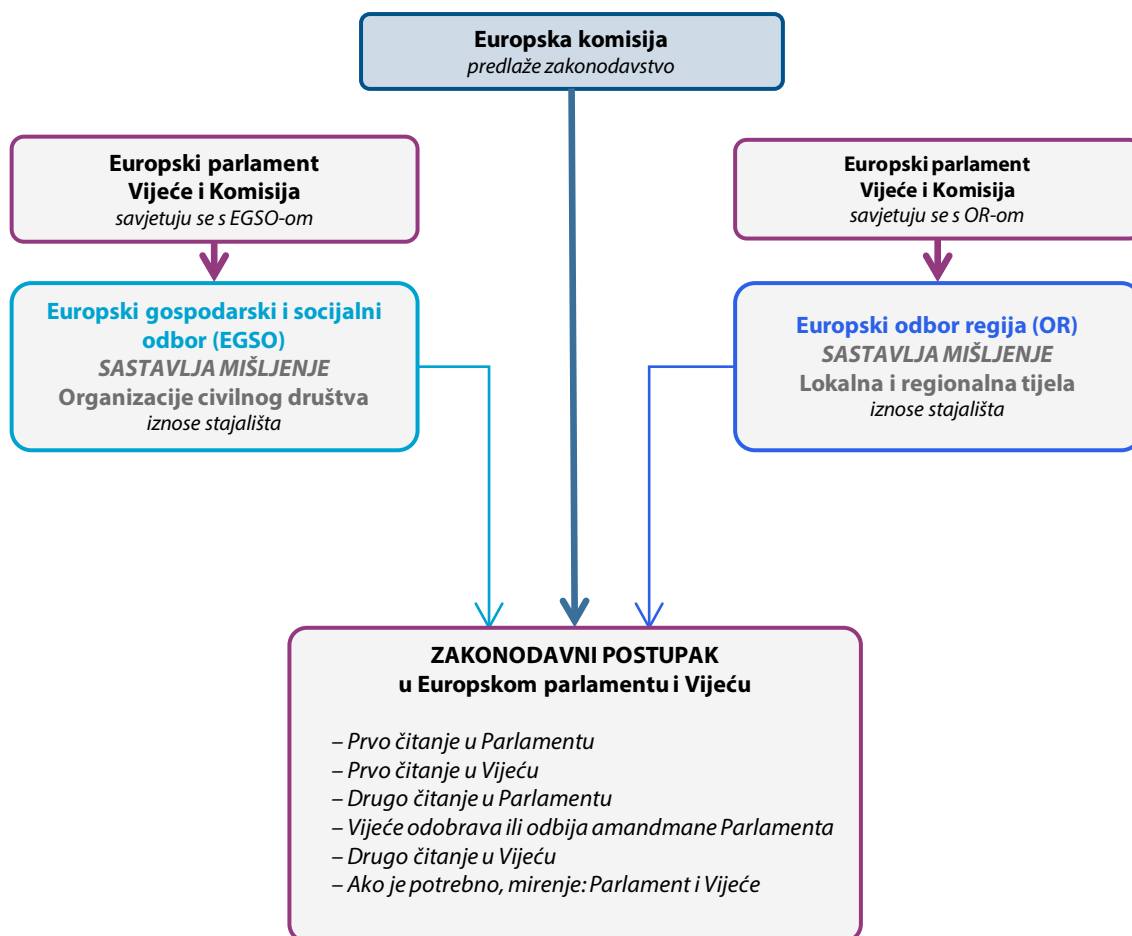
# Prilozi

## Prilog I. – O reviziji

### Nastanak i svrha savjetodavnih tijela EU-a

- 01** Europska unija osnovala je dva savjetodavna tijela radi povećanja zastupljenosti različitih dionika u procesu donošenja odluka EU-a, uključujući regionalna tijela, civilno društvo i gospodarske skupine (poslodavce, radnike i potrošače), te poticanja dijaloga među njima. Ta tijela imaju za cilj:
- jačanje participativne demokracije (i to savjetovanjem s onima na koje se odnosi određeni aspekt političke regulative prije donošenja odluke);
  - zagovaranje poštovanja načela supsidijarnosti (u skladu s kojim EU poduzima mjere samo u slučajevima u kojima je to djelotvornije od mjera poduzetih na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini); i
  - jamčenje toga da su stajališta skupina na lokalnoj i regionalnoj razini, kao i onih iz različitih sektora, zastupljena u procesu donošenja odluka EU-a.
- 02** S tim dvama tijelima, tj. Europskim gospodarskim i socijalnim odborom (EGSO) i Odborom regija (OR), koji se često nazivaju „Odbori”, Europski parlament, Vijeće i Komisija moraju se savjetovati tijekom postupka donošenja zakonodavstva EU-a koje pripada područjima stručnosti EGSO-a i OR-a. [Ugovorom o funkcioniranju Europske unije \(UFEU\)](#) propisani su slučajevi u kojima je takvo savjetovanje obvezno, ali i da EGSO i OR mogu djelovati na vlastitu inicijativu (članci 304. i 307. [UFEU-a](#)). Uloga EGSO-a i OR-a u procesu donošenja odluka EU-a uglavnom je pružanje zakonodavnih i političkih savjeta institucijama EU-a izradom obrazloženih mišljenja i preporuka. Osim toga, provode komunikacijske aktivnosti kako bi javnost i dionike informirali o svojem radu na pristupačan način (vidjeti [sliku 1.](#)).

Slika 1. | Uloga savjetodavnih tijela EU-a u donošenju odluka EU-a



Izvor: Sud, na temelju publikacije Europske komisije (Glavna uprava za komunikaciju) „The ABC of EU Law”, autor K.-D. Borchardt.

## Europski gospodarski i socijalni odbor

- 03** EGSO je osnovan 1957. Ugovorom iz Rima<sup>1</sup> kako bi se raznim gospodarskim i socijalnim skupinama omogućila službena savjetodavna uloga u osmišljavanju europskih politika i zakonodavstva. Njegova je misija stvoriti most između institucija EU-a i organiziranog civilnog društva promicanjem participativne demokracije.

<sup>1</sup> Članak 4., članci od 193. do 198.

**04** EGSO se sastoji od predstavnika triju skupina: **poslodavaca** (poslovni interesi), **radnika** (sindikati) i **raznih organizacija civilnog društva** (npr. one koje predstavljaju nevladine organizacije, poljoprivrednike, potrošače ili osobe određenih zanimanja). Cilj je postići konsenzus među tim skupinama kako bi se u mišljenjima EGSO-a odražavali gospodarski i socijalni interesi građana EU-a. Članove predlažu nacionalne vlade, a imenuje ih Vijeće EU-a na obnovljiv petogodišnji mandat. Tijekom 2024. EGSO je zapošljavao 712 članova osoblja i poslovao s proračunom od 165 milijuna eura, od čega je 72 % bilo namijenjeno rashodima za osoblje, a 28 % za zgrade i razne operativne rashode. Uloge, odgovornosti i struktura EGSO-a prikazane su na [slici 2.](#)

## Slika 2. | Uloge, odgovornosti i struktura EGSO-a



Izvor: Sud.

**05** Mišljenja se donose običnom većinom glasa, a priprema ih šest tematskih stručnih skupina i Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene, kao i nekoliko promatračkih skupina i *ad hoc* skupina. Ta tijela obrađuju različite politike EU-a, od gospodarstva do socijalnih pitanja, od prometa do okoliša i od unutarnjeg tržišta do vanjskih odnosa. Članovi EGSO-a članovi su jednog od tih tijela ili više njih, ovisno o svojim područjima stručnosti. Tri navedene skupine (poslodavci, radnici i organizacije civilnog društva) primjenjuju metodu rada usmjerenu na postizanje konsenzusa poznatu kao „dinamični kompromis”. Cilj je tog načela u donesenim mišljenjima postići najširi mogući konsenzus među tim trima skupinama koje predstavljaju sve ključne aktere civilnog društva.

## Europski odbor regija

- 06** Europski odbor regija (OR) osnovan je 1994., nakon stupanja na snagu [Ugovora iz Maastrichta](#), kako bi se lokalnim i regionalnim tijelima omogućila službena savjetodavna uloga u oblikovanju i provedbi politika EU-a. Budući da je načelo supsidijarnosti jedan od ključnih dijelova ugovora EU-a, misija je OR-a pružiti doprinos podnacionalnih tijela procesu donošenja politika i zakonodavstva EU-a.
- 07** OR zastupa lokalna i regionalna tijela diljem EU-a, a sastoji se od članova koje na petogodišnji mandat imenuju nacionalne vlade. OR je politička skupština i njegovi su članovi isključivo izabrani političari iz regionalne ili lokalne vlasti (npr. predsjednici regionalnih nadležnih tijela, gradonačelnici, članovi regionalnih ili lokalnih skupština). U početku se savjetovanje s OR-om provodilo samo u vezi s nekoliko područja politika, no njegova se uloga s vremenom proširila, posebice [Ugovorom iz Lisabona](#), kojim je OR-u ujedno dano pravo osporavanja zakonodavstva EU-a pred Sudom Europske unije (ako se određenim zakonodavnim aktom krši načelo supsidijarnosti) i pravo zaštite vlastitih ovlasti<sup>2</sup>. To pravo OR do 2024. još nije iskoristio, no razmatrao je tu mogućnost u slučaju dvaju zakonodavnih akata koja u konačnici nisu donesena. Tijekom 2024. zapošljavao je 587 članova osoblja i poslovao s proračunom od 122 milijuna eura, od čega je 72 % bilo namijenjeno rashodima za osoblje, a 28 % za zgrade i razne operativne rashode. Više pojedinosti o ulogama, odgovornostima i strukturi OR-a dostupno je na [slici 3](#).

---

<sup>2</sup> Članak 8. Protokola (br. 2) priloženog UFEU-u.

## Slika 3. | Uloge, odgovornosti i struktura OR-a



### Europski odbor regija (OR)



#### Osnivanje i svrha

OR je osnovan 1994. nakon stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta kao odgovor na povećane zahtjeve za regionalnom i lokalnom zastupljenošću u upravljanju EU-om.

**Svrha:** osigurati službenu platformu za lokalna i regionalna tijela, jamčeći njihov doprinos u vezi sa zakonodavstvom koje utječe na pitanja u regionalnim ili lokalnim područjima.



#### Razvoj tijekom vremena

Od njegova osnutka 1994. nadležnosti OR-a proširene su uzastopnim ugovorima EU-a, uključujući Ugovor iz Lisabona (2009.), kojim mu je dano pravo osporavanja zakonodavstva EU-a zbog povrede načela supsidijarnosti. Njegova savjetodavna uloga proširena je kako bi obuhvatila niz područja politika, kao što su djelovanje u području klime i regionalni razvoj.



#### Struktura i funkcioniranje

**Članovi:** do 350 članova koji su izabrani dužnosnici ili politički odgovorni regionalnim ili lokalnim skupštinama. Članove predlažu države članice, a imenuje ih Vijeće Europske unije.

**Predsjedništvo:** sastoji se od predsjednika, potpredsjednika, predsjednika klubova zastupnika i drugih članova koji koordiniraju rad OR-a.

**Povjerenstva:** šest stalnih povjerenstava organiziranih prema području politike (npr. okoliš, obrazovanje, gospodarska politika) radi sastavljanja mišljenja i rezolucija.

**Plenarno zasjedanje:** sastaje se pet do šest puta godišnje radi donošenja mišljenja, izvješća i rezolucija. Ta skupština uključuje sve članove i najviše je tijelo OR-a za donošenje odluka.

*Izvor:* Sud.

- 08** Članovi OR-a okupljaju se u skupinama prema političkoj pripadnosti. Zakonodavni rad, koji obuhvaća širok raspon područja koja se tiču lokalnih i regionalnih tijela, obavlja šest tematskih povjerenstava. U tim povjerenstvima članovi OR-a izrađuju mišljenja o zakonodavnim prijedlozima i inicijativama EU-a i raspravljaju o drugim relevantnim pitanjima. U tematskim povjerenstvima zastupljeni su svi glavni klubovi zastupnika te se izvjestitelji imenuju na način kojim se odražava ravnoteža među regijama i političkim pripadnostima. Mišljenja se donose prvo na razini povjerenstva i zatim na plenarnoj razini većinom glasova, u okviru postupka za amandmane, čime se dodatno jamči da su ona reprezentativna kao zajedničko mišljenje.

### Zajedničke službe EGSO-a i OR-a

- 09** OR i EGSO dijele niz administrativnih i pomoćnih službi za prevođenje, logistiku, IT infrastrukturu, sigurnost i upravljanje zgradama. Taj model zajedničkih službi uspostavljen je kako bi se postigla ekonomija razmjera i izbjeglo udvostručavanje resursa jer su EGSO i OR relativno mali u usporedbi s drugim tijelima EU-a i njihove su aktivnosti slične. Rad tih zajedničkih službi utvrđuje se formalnim sporazumom između EGSO-a i OR-a.

## Mišljenja EGSO-a i OR-a

- 10** Kako bi ispunili svoju savjetodavnu ulogu, i EGSO i OR objavljuju mišljenja. Njih može zatražiti druga institucija EU-a ili ih EGSO i OR mogu donijeti na vlastitu inicijativu<sup>3</sup>. U oba odbora mišljenja priprema jedan od njihovih članova, koji se imenuje „izvjestiteljem” i koji se može poslužiti savjetima vanjskih stručnjaka. Mišljenja se donose na plenarnim zasjedanjima EGSO-a i OR-a nakon što se odobre u prethodnim fazama procesa. Pojediniosti o vrstama dokumenata koje objavljuju EGSO i OR dostupne su na [slici 4](#).

### Slika 4. | Publikacije EGSO-a i OR-a



#### Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO)

**Mišljenja na zahtjev (pravilo 51. stavak 1.):** sastavljaju se kao odgovor na obvezne\* ili neobvezne\*\* zahtjeve za savjetovanje koje su uputili Vijeće Europske unije, Europski parlament i/ili Europska komisija.

**Razmatračka mišljenja (pravilo 51. stavak 2.):** institucije EU-a podnose zahtjev za ta mišljenja kako bi prije izrade zakonodavnih prijedloga dobile stajališta dionika.

**Samoinicijativna mišljenja (pravilo 52.):** mišljenja u kojima EGSO obrađuje aktualna pitanja ili pitanja od javnog interesa, čine 15 – 20 % njegovih publikacija.

**Ostala mišljenja, rezolucije i izvješća (pravila 14. i 50.):** uključuju informativna i evaluacijska izvješća, rezolucije, dokumente o stajalištu.

*Napomena:*

\*Mišljenje na zahtjev obvezno je ako je u pravnoj osnovi (relevantnom članku UFEU-a) izričito navedeno da se potrebno savjetovati s EGSO-om ili OR-om.

\*\*Mišljenje na zahtjev fakultativno je ako savjetovanje s EGSO-om ili OR-om nije obvezno.

*Izvor:* Sud.

#### Europski odbor regija (OR)

**Mišljenja na zahtjev (pravilo 41. točka (a)):** obvezna\* ili neobvezna\*\*. „Mišljenja o perspektivama” obuhvaćaju politike koje utječu na lokalna i regionalna tijela, kao što su područja javnog zdravlja i prometa.

**Samoinicijativna mišljenja na temelju dokumenta Europske komisije (pravilo 41. točka (b) podtočka i.):** zahtjev za tim mišljenjima podnose institucije EU-a kako bi prije izrade zakonodavnih prijedloga dobile stajališta dionika.

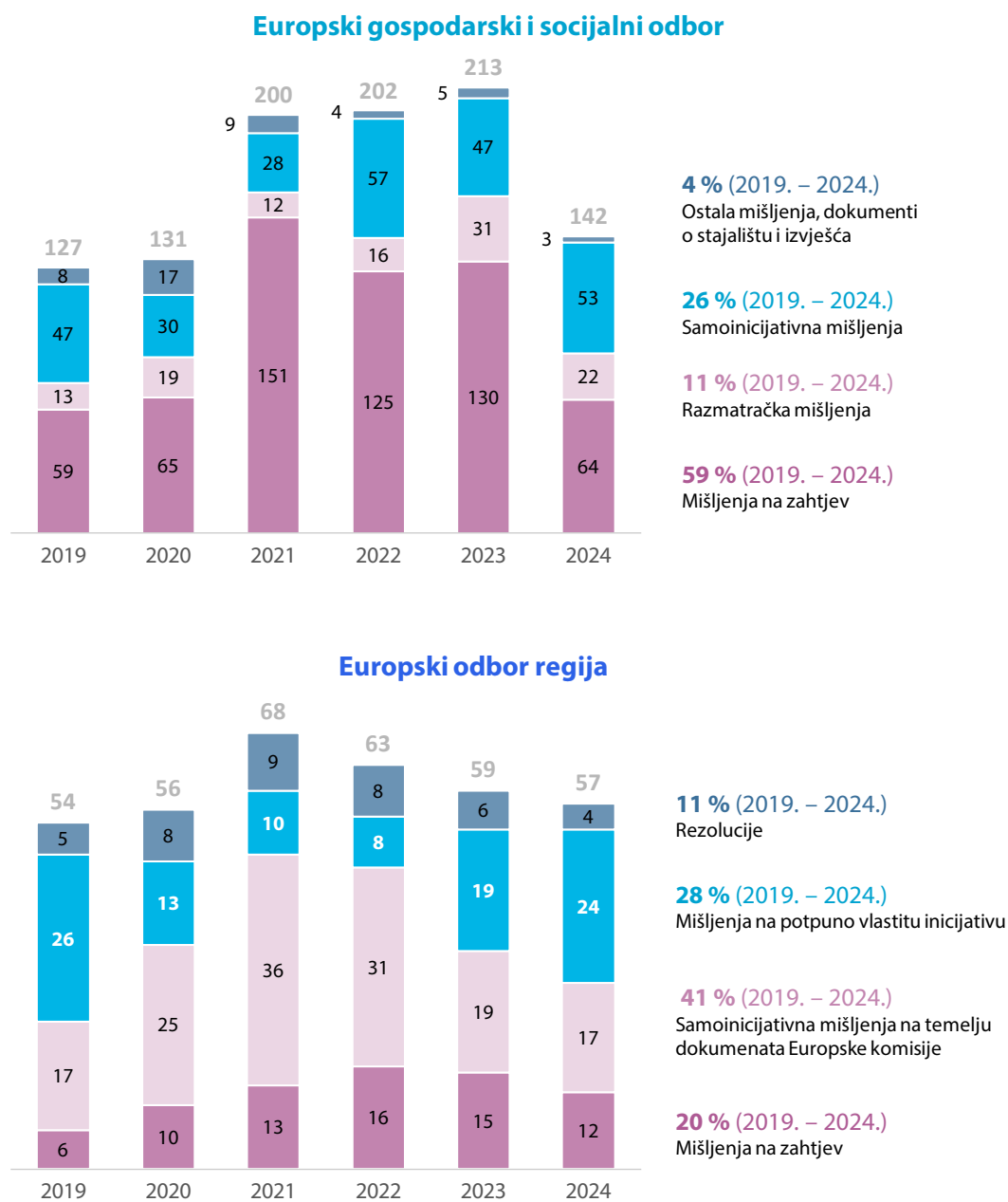
**Mišljenja na potpuno vlastitu inicijativu (pravilo 41. točka (b) podtočka ii.):** usmjerena su na jačanje uloge regionalnih i lokalnih tijela.

**Rezolucije (pravilo 46.):** političke izjave koje OR donosi kako bi izrazio svoje zajedničko stajalište o određenom pitanju od političke važnosti. Nisu dio zakonodavnog postupka i ne objavljuju se u Službenom listu.

- 11** Broj mišljenja razlikuje se svake godine: za OR može iznositi između 50 i 70, a za EGSO od 150 do oko 220. Broj ovisi o čimbenicima kao što su zakonodavni ciklus i prioriteta samih odbora. EGSO i OR ujedno objavljuju i mali broj drugih dokumenata. Pojediniosti o dokumentima koje su EGSO i OR objavili u razdoblju 2019. – 2024. dostupne su na [slici 5](#).

<sup>3</sup> Članci 304. i 307. UFEU-a.

Slika 5. | Publikacije EGSO-a i OR-a u razdoblju 2019. – 2024.

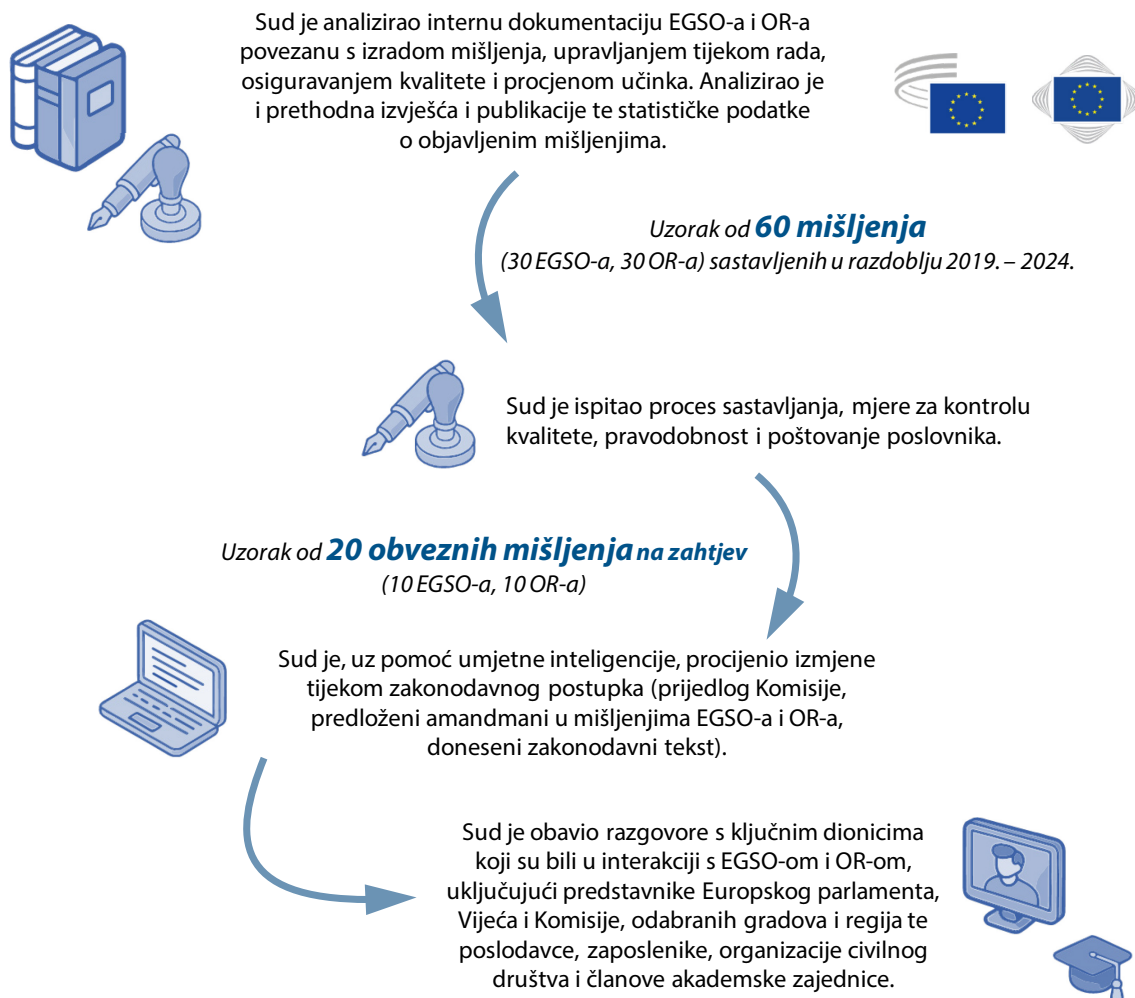


Izvor: Sud, na temelju dokumenata EGSO i OR-a.

## Opseg revizije i revizijski pristup

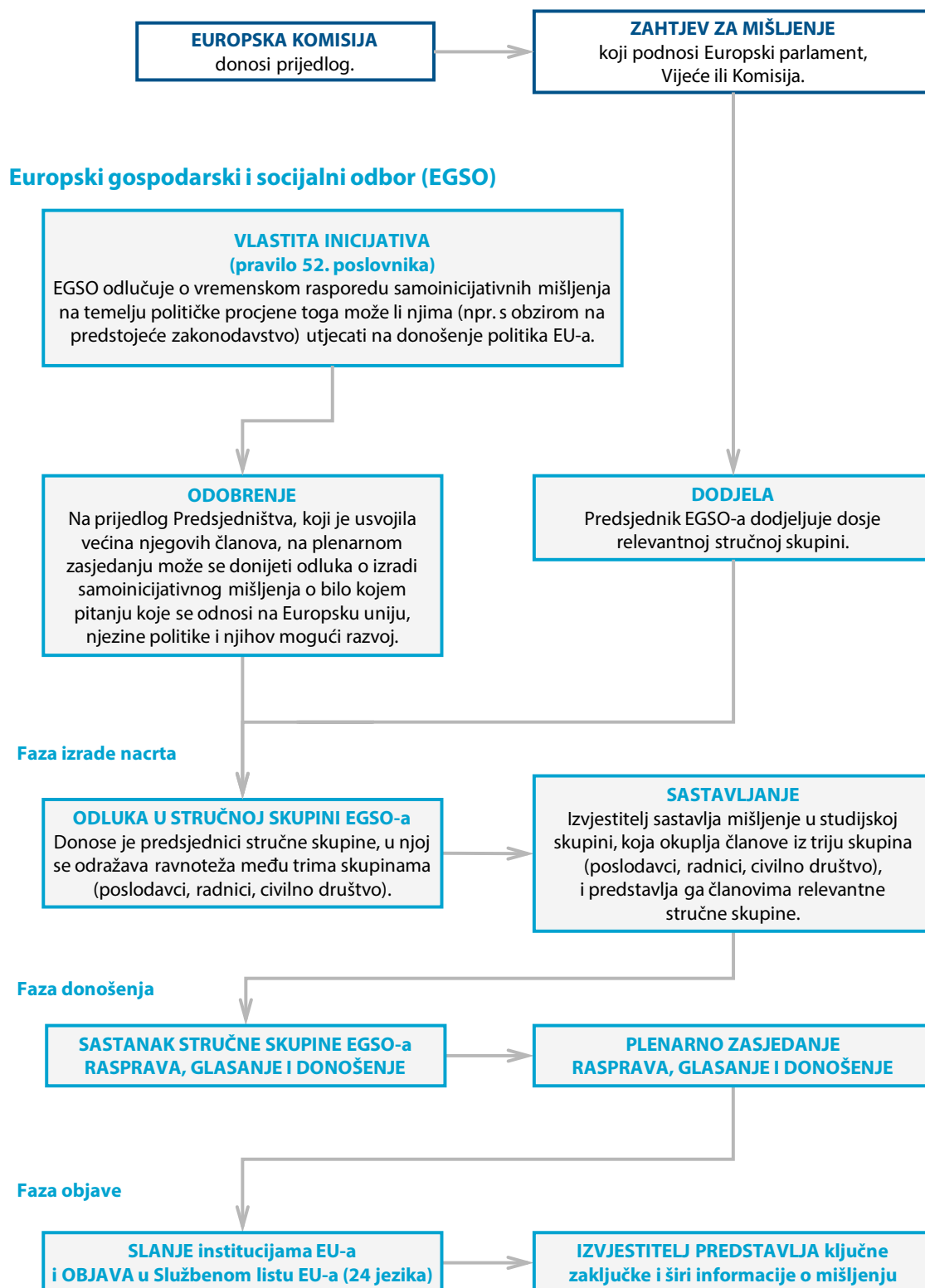
- 12** Revizijska metodologija koju je Sud primijenio u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima koje je objavila [Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija \(INTOSAI\)](#). Revizijom koju je proveo Sud obuhvaćeni su procesi kojima su se EGSO i OR koristili za izradu mišljenja u razdoblju 2019. – 2024. Sud je ispitao različite vrste mišljenja i sve aspekte njihove izrade, od strateškog planiranja EGSO-a i OR-a do učinka njihovih publikacija. Sud nije izravno ispitao sadržaj mišljenja tih dvaju odbora. Za izradu mišljenja odgovorni su članovi EGSO-a i OR-a. Podršku im pruža administrativno osoblje, u suradnji sa stručnjacima („savjetnici” u terminologiji EGSO-a).
- 13** S obzirom na jedinstvenu prirodu rada EGSO-a i OR-a analiza njihovih troškova u odnosu na broj izrađenih mišljenja ne bi bila svrsishodna. Sud se stoga usmjerio na njihove temeljne aktivnosti, čiji je cilj doprinijeti participativnoj demokraciji na razini EU-a, te je procijenio procese kojima su se EGSO i OR koristili kako bi poduprli:
- kvalitetu i učinak svojih mišljenja;
  - dostavu mišljenja na vrijeme kako bi se doprinijelo zakonodavnom postupku;
  - analizu načina na koji institucijski dionici uzimaju u obzir njihova stajališta tijekom zakonodavnog postupka.
- 14** Revizijski pristup Suda sastojao se od kombinacije pregleda dokumentacije, analize uzorka i terenskog rada. Sud je sastavio uzorak od po 30 mišljenja EGSO-a i OR-a izrađenih tijekom parlamentarnog saziva 2019. – 2024., i to različitih vrsta mišljenja, područja politika i godina objave. Na [slici 6.](#) prikazane su revizijske aktivnosti koje je Sud obavio kako bi prikupio dokaze za svoja opažanja.

## Slika 6. | Provedene revizijske aktivnosti



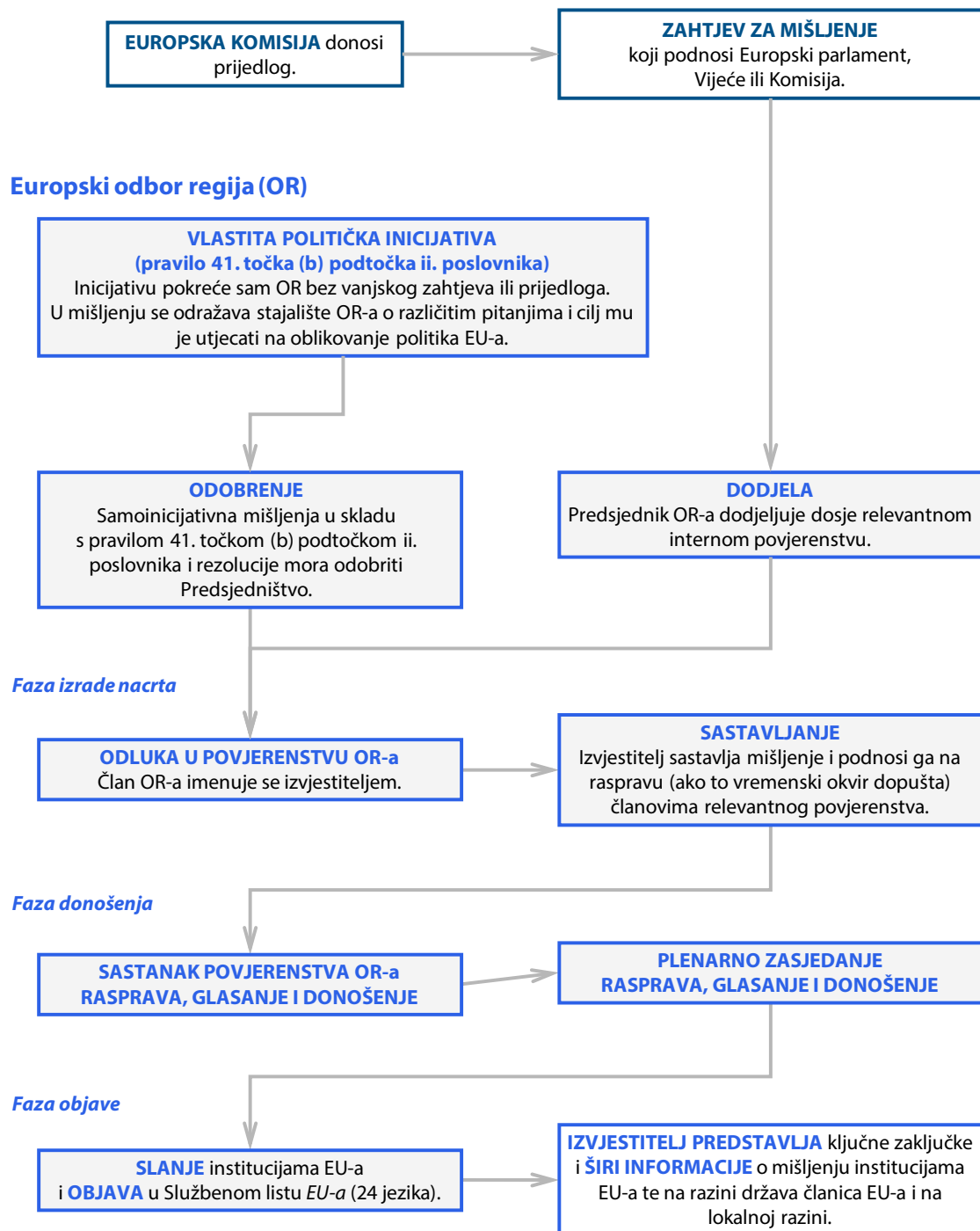
Izvor: Sud.

## Prilog II. – Procesi EGSO-a za sastavljanje i donošenje mišljenja



Izvor: Sud, na temelju dokumenata EGSO-a.

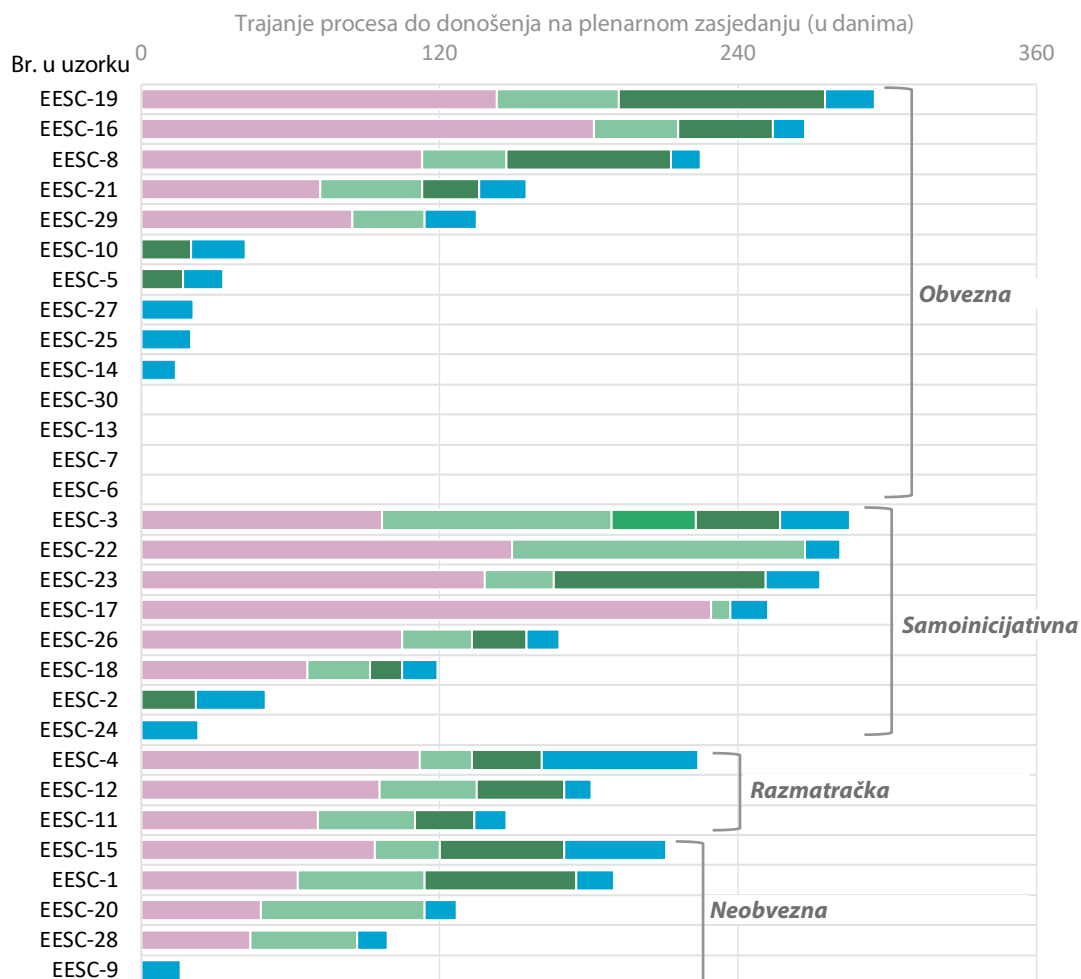
## Prilog III. – Procesi OR-a za sastavljanje i donošenje mišljenja



Izvor: Sud, na temelju dokumenata OR-a.

## Prilog IV. – Vrijeme proteklo do donošenja na plenarnom zasjedanju, mišljenja iz uzorka

### Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO)



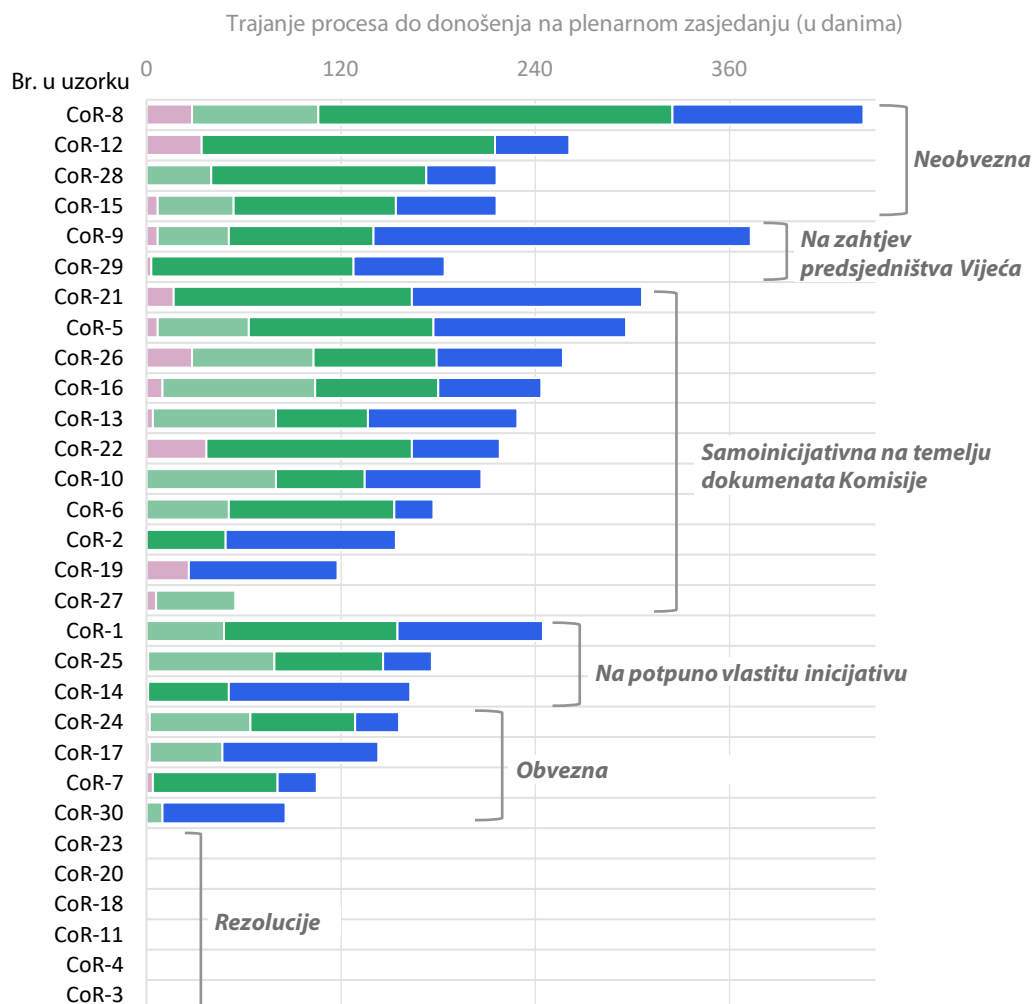
Trajanje u danima:

- Od dodjele do prvog sastanka studijske skupine
- Od prvog do drugog sastanka studijske skupine
- Od drugog do trećeg sastanka studijske skupine
- Od posljednjeg sastanka studijske skupine do usvajanja u stručnoj skupini
- Od usvajanja u stručnoj skupini do **donošenja na plenarnom zasjedanju EGSO-a**

Izvor: Sud, na temelju publikacija EGSO-a iz uzorka.

## Prilog V. – Vrijeme proteklo do donošenja na plenarnom zasjedanju, mišljenja iz uzorka

### Europski odbor regija (OR)



Trajanje u danima:

Od dodjele do početka rada

Od početka rada do prve rasprave u povjerenstvu OR-a

Od prve rasprave u povjerenstvu OR-a do usvajanja u povjerenstvu OR-a

Od usvajanja u povjerenstvu OR-a do donošenja na plenarnom zasjedanju OR-a

Izvor: Sud, na temelju publikacija OR-a iz uzorka.

## Prilog VI. – Primjeri samoinicijativnih mišljenja koja su potencijalno doprinijela zakonodavnim promjenama

### Okvir 1.

#### Mišljenje OR-a o najudaljenijim regijama EU-a

Odbor regija donio je 10. prosinca 2020. [samoinicijativno mišljenje o najudaljenijim regijama](#).

Europska komisija najavila je 12. svibnja 2021. da namjerava izmijeniti strategiju EU-a za najudaljenije regije, što je bilo u skladu s preporukama OR-a iz navedenog mišljenja. Europski parlament usvojio je 4. listopada 2021. [izvješće o vlastitoj inicijativi o tom pitanju](#) u kojem je uzeo u obzir mišljenje OR-a.

Komisija je svoju izmijenjenu strategiju, naslovljenu „[Stavljanje ljudi na prvo mjesto, osiguravanje uključivog i održivog rasta, oslobađanje potencijala najudaljenijih regija EU-a](#)”, usvojila 3. svibnja 2022. U novoj strategiji naglasak se stavlja na lokalizirani pristup i prilagođenu potporu najudaljenijim regijama u svim politikama EU-a, poziva se na iskorištavanje jedinstvenih prednosti najudaljenijih regija kao što su bioraznolikost, plavo gospodarstvo i potencijal obnovljive energije i prepoznaje se novi kontekst nakon pandemije.

*Izvor:* Sud, na temelju dokumenata OR-a, Komisije i Europskog parlamenta.

## Okvir 2.

### Mišljenje OR-a o priuštivom stanovanju

Odbor regija donio je 1. prosinca 2017. mišljenje „[Ususret Europskom programu za stanovanje](#)”, u kojem je pozvao na djelovanje u pogledu cjenovno pristupačnog stanovanja i posebice na provedbu Europskog programa za stanovanje uz aktivno sudjelovanje tijela na lokalnoj i regionalnoj razini.

U listopadu 2020. u okviru strategije Europske komisije „Val obnove”, usmjerene na 100 oglednih četvrti za obnovu diljem EU-a, pokrenuta je inicijativa za cjenovno pristupačno stanovanje.

Odbor regija donio je u travnju 2024. novo mišljenje, naslovljeno „[Pametno, održivo i cjenovno pristupačno stanovanje kao alat koji lokalnim vlastima pomaže u suočavanju s višestrukim izazovima](#)”, u kojem zagovara zajednički, višerazinski i višedionički „plan EU-a za stanovanje” kako bi se politike, financiranje i modeli koordinirali na svim razinama vlasti.

Predsjednica von der Leyen najavila je u [političkim smjernicama za razdoblje 2024. – 2029.](#) da će nova Europska komisija predstaviti prvi europski plan za priuštivo stanovanje kako bi pomogla u rješavanju hitne stambene krize s kojom se suočavaju milijuni ljudi diljem EU-a koji ne mogu pristupiti odgovarajućem stanovanju po priuštivoj cijeni. U skladu s preporukama OR-a iz 2024. u portfelju imenovanog povjerenika za energetiku i stanovanje istaknuta je potreba za višerazinskim i višedioničkim dijalogom te je predstavljen [europski plan za priuštivo stanovanje](#).

U planu se iznose mjere u vezi s energetske siromaštvom i održivim stanovanjem te navodi da Komisija namjerava preispitati pravila EU-a o državnim potporama kako bi ispitala prikladnost šire prihvatljivosti za ulaganja u stanovanje („socijalno” stanovanje u odnosu na „priuštivo” stanovanje). Osim toga, Europski parlament osnovao je 18. prosinca 2024. Posebni odbor za stambenu krizu u Europskoj uniji (HOUS), koji je imao mandat u trajanju od 12 mjeseci<sup>1</sup> s ciljem predlaganja rješenja za pristojno, održivo i priuštivo stanovanje.

Odbor regija donio je u svibnju 2025. još jedno mišljenje, naslovljeno „[Uloga gradova i regija u europskom planu za cjenovno pristupačno stanovanje](#)”, u kojem se utvrđuju odgovor i zahtjevi lokalnih i regionalnih tijela u vezi s budućim europskim planom za priuštivo stanovanje i naglašava važnost aktivne supsidijarnosti u tom području politike, u kojem nadležnost primarno imaju tijela na nacionalnoj razini, a posebice na lokalnoj i regionalnoj razini. To je dovelo do bliske suradnje OR-a i odbora HOUS Europskog parlamenta, pri čemu valja istaknuti sudjelovanje OR-a u panelu na visokoj razini kojim je otvoreno zajedničko događanje Europske komisije i Europskog parlamenta za pokretanje javne rasprave o priuštivom stanovanju (konferencija „[Affordable Housing – addressing the housing crisis in the EU](#)” održana 25. ožujka 2025.), kao i sudjelovanje OR-a u odboru HOUS 6. svibnja radi rasprave s predsjednicom i članovima tog odbora.

Komisija planira nastaviti surađivati s Grupom Europske investicijske banke, europskim nacionalnim razvojnim bankama i međunarodnim financijskim institucijama na osmišljavanju nove [paneuropske platforme za ulaganja u priuštivo i održivo stanovanje](#).

### Okvir 3.

#### EGSO – Univerzalan pristup stanovanju

EGSO je donio samoinicijativno mišljenje „[Univerzalan pristup dugoročno pristojnom, održivom i cjenovno pristupačnom stanovanju](#)“, u kojem se zalaže za univerzalan pristup pristojnom, održivom i priuštivom stanovanju. O tom samoinicijativnom mišljenju raspravljalo se u studijskoj skupini od devet članova u sklopu Stručne skupine EGSO-a za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo. Mišljenje je doneseno na plenarnom zasjedanju EGSO-a 16. rujna 2020.

Ključna poruka mišljenja bio je poziv na donošenje europskog akcijskog plana za stanovanje. Nakon znatne promidžbe mišljenja i daljnjih aktivnosti u vezi s njim Komisija je navedeni akcijski plan donijela 16. prosinca 2025.

EGSO je organizirao konferencije na visokoj razini i aktivno sudjelovao na ministarskim sastancima pod uzastopnim predsjedništvima EU-a. Vrhunac tih napora bila je [Deklaracija iz Liègea](#) koju je Vijeće donijelo 5. ožujka 2024. i kojom je EGSO-u povjerena zadaća organizacije godišnjeg sastanka EU-a na vrhu o stanovanju u suradnji s Parlamentom, Komisijom i OR-om. Ta je obveza ponovno navedena u [govoru predsjednice von der Leyen o stanju Unije 2025.](#), čime je potvrđen utjecaj EGSO-a na politički program EU-a.

*Izvor: Sud, na temelju dokumenata EGSO-a, Komisije i Europskog parlamenta.*

---

<sup>1</sup> P10\_TA(2024)0066.

## Okvir 4.

### EGSO – Poziv na izradu plavog plana EU-a

EGSO je u listopadu 2023. donio samoinicijativno mišljenje „[Poziv na izradu plavog plana EU-a](#)“, u kojem je pozvao na promjenu paradigme i rješavanje pitanja povezanih s vodom svim politikama EU-a. Taj poziv uključivao je i političku izjavu predsjednika o plavom planu EU-a koja se temeljila na devet međusektorskih samoinicijativnih mišljenja o pitanjima u vezi s vodom koja je pripremila nekoliko stručnih skupina i čiju je izradu koordiniralo Savjetodavno povjerenstvo EGSO-a za industrijske promjene.

U toj izjavi EGSO-a poziva se na imenovanje povjerenika zaduženog za otpornost vodoopskrbe (mjera 21.) i objavu europske strategije za otpornost vodoopskrbe.

Na toj inicijativi EGSO je od samog početka blisko surađivao s Europskim parlamentom: u listopadu 2023. predstavnici EGSO-a i 36 [zastupnika u Europskom parlamentu](#) potpisali su [zajedničko pismo u kojem su pozvali čelnike država i vlada EU-a da podrže plavi plan EU-a](#) u okviru novog mandata Europske komisije. Nakon razmjena mišljenja sa Skupinom za vodu u Europskom parlamentu i odborom ENVI u [rezoluciju Europskog parlamenta iz svibnja 2025. o strategiji za otpornost vodoopskrbe](#) uključena su izravna upućivanja na rad EGSO-a (npr. u točki 19. o industrijskim politikama).

Pozivom EGSO-a stvoren je snažan zamah koji je doveo do imenovanja [povjerenika zaduženog za otpornost vodoopskrbe](#) (u skladu s izjavom o plavom planu), kao i objave [Europske strategije za otpornost vodoopskrbe](#) u lipnju 2025.

*Izvor:* Sud, na temelju dokumenata EGSO-a, Komisije i Europskog parlamenta.

## Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
EGSO	Europski gospodarski i socijalni odbor
OECD	Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj
OR	Europski odbor regija
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije

# Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
<b>Ključni pokazatelj uspješnosti</b>	Mjerljiva vrijednost kojom se izražava uspješnost u pogledu ključnih ciljeva.
<b>Mišljenje na zahtjev</b>	Pojam koji se u kontekstu EGSO-a i OR-a upotrebljava za mišljenje o određenom prijedlogu politike, zakonodavnom prijedlogu ili drugoj temi čiju je izradu službeno zatražila druga institucija EU-a.
<b>Poslovnik</b>	Skup smjernica ili uputa kojima se uređuje način na koji određena organizacija posluje ili obavlja aktivnosti.
<b>Povjerenstvo</b>	Pojam koji se u OR-u upotrebljava za šest internih tijela odgovornih za rad na zakonodavnim dokumentima na kojem se temelje mišljenja, od kojih svako pokriva širok raspon područja od interesa za lokalna i regionalna tijela.
<b>Predsjedništvo</b>	Skupina članova u okviru EGSO-a ili OR-a koja utvrđuje političke prioritete i nadzire njihovu provedbu.
<b>Rezolucija</b>	U EGSO-u ili OR-u politička izjava u kojoj se izražava zajedničko stajalište tog tijela o određenom važnom političkom, institucijskom ili socijalnom pitanju.
<b>Stručna skupina</b>	Pojam koji se u EGSO-u upotrebljava za šest internih tijela odgovornih za rad na zakonodavnim dokumentima na kojem se temelje mišljenja, od kojih svako pokriva posebno tematsko područje.
<b>Studijska skupina</b>	Interno tijelo EGSO-a koje se sastoji od predstavnika poslodavaca, radnika i civilnog društva i koje je zaduženo za izradu mišljenja.

## **Odgovori Europskog gospodarskog i socijalnog odbora**

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2026-12>

## **Odgovori Europskog odbora regija**

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2026-12>

## **Kronologija**

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2026-12>

## Revizorski tim

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

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Jan Gregor i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije Unije. Reviziju je predvodila članica Suda Katarína Kaszasová, a potporu su joj pružali voditelj njezina ureda James Verity i ataše u njezinu uredu Iveta Turčanová, rukovoditelj Colm Friel, voditelj radnog zadatka Attila Horvay-Kovacs te revizori Nita Tennilä i Piotr Zych. Jezičnu podršku pružala je Jennifer Schofield. Grafičku podršku pružao je Jesús Nieto Muñoz.



*Slijeva nadesno:* Nita Tennilä, Iveta Turčanová, Attila Horvay-Kovacs, James Verity, Katarína Kaszasová, Piotr Zych, Colm Friel, Jennifer Schofield i Jesús Nieto Muñoz.

---

# AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

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.

Fotografija na naslovnoj stranici: © Europska unija, izvor: Sud.

1. slika 5.: © za ikonu zrakoplova: [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220).  
([https://stock.adobe.com/lu\\_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220](https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220))
2. Prilog I., slika 2. i slika 3.: izvor tri plave ikone: [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com)
3. Prilog I., slika 4.: izvor zelene ikone: [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com)
4. Prilog I., slika 6.: © stock.adobe.com (oznake albuma ikona: 1764938439 i 1764923279)

## Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-7269-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/9230116	QJ-01-26-017-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7270-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/9540502	QJ-01-26-017-HR-N

---

## KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 12/2026](#) „Savjetodavna tijela EU-a – Uspostavljeni su procesi za izradu mišljenja, ali pravodobnost i mjerenje učinka i dalje su izazov”, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) i Europski odbor regija (OR) iznose mišljenja o predloženom zakonodavstvu EU-a unutar institucijskog okvira EU-a. EGSO zastupa poslodavce, radnike i organizacije civilnog društva, a OR izabrana lokalna i regionalna tijela, čime ti odbori potiču participativno upravljanje. Sud je ispitao izrađuju li odbori relevantna, pravodobna i visokokvalitetna mišljenja te djelotvorno procjenjuju njihov učinak. Utvrdio je da i EGSO i OR primjenjuju postupke upravljanja kvalitetom kojima podupiru izradu svojih mišljenja, ali i da postoje nedostaci u njihovim postupcima za odabir stručnjaka. Zbog kašnjenja u izradi mišljenja ponekad može doći do smanjenja njihova utjecaja na donošenje odluka, a u sustavima za praćenje naglasak je na ostvarenjima i vidljivosti umjesto na sustavnoj procjeni toga utječu li mišljenja na nacрте zakonodavnih akata.

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